



ความหมายในทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

ตามที่ได้ศึกษามาในตอนต้นแล้วว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง การกินสินบน และ การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ตลอดจนคำอื่น ๆ รวมทั้งคำว่า Corruption, bribery และ graft นั้น เป็นคำที่เรียกพฤติกรรมของบุคคลที่เลวร้ายในสังคม สำหรับ ผลของพฤติกรรมเหล่านั้นก็ก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากมายในค่านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ค่านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองและอื่น ๆ และในบทที่ผ่านมาได้ศึกษาถึงความ คิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไป ของคำดังกล่าวข้างต้นไปแล้วนั้น

ในบทนี้ จะได้ทำการวิเคราะห์ถึงความหมายในทางกฎหมายของ การทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.¹ ว่ามีความหมายเพียงใด โดยการวิเคราะห์นั้นจะใช้วิธีการนำเอาคำว่า การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ มาแยกศึกษาเป็นคำ ๆ เสียก่อนแล้วจึงจะนำมาหาความหมายรวมในภายหลัง ทั้งนี้โดย คำเนิการในขอบเขตของกฎหมายอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด กฎกระทรวง และข้อบัญญัติของท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วกฎหมายที่ เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มีอยู่ 2 ประเภท คือ กฎหมายที่มีบทบัญญัติลงโทษทางอาญา และ กฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการลงโทษทางวินัย เท่านั้น สำหรับกฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็น ลักษณะในทางแพ่งไม่อยู่ในขอบข่ายการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้

¹สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แปลคำว่า "การทุจริตและประพฤตินิชอบ ในวงราชการ" ว่า "Corruption" และแปลคำว่า "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518" ว่า "Anti-Corruption Act, B.E.2518" รายละเอียดดู คำแปลภาษาอังกฤษราชกิจจานุเบกษา ชุดที่ 9/2518 (กรุงเทพมหานคร: มงคลการพิมพ์, 2518), หน้า 370-377.

ส่วนจะทำการวิเคราะห์หาความหมายในทางกฎหมายของการทุจริต และ ประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น สมควรจะได้ศึกษาที่มาของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ตลอดจนเหตุผลของการที่พระราชบัญญัตินี้ไม่มีการบัญญัติบทนิยามศัพท์ของการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นรากฐานในการวิเคราะห์ในโอกาสต่อไป

ที่มาของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

มูลกรณีที่ได้มีกฎหมาย ป.ป.ป. เกิดขึ้น ได้มีผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุด นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศช่วงหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ใน ขณะนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการทุจริตและประพฤติมิชอบมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเกือบทุก หน่วยงาน ทำให้มีการพูดกันว่าจะเป็นสาเหตุ เป็นภัยในประเทศที่จะทำให้บ้านเมืองไป ไม่รอด ดังนั้น รัฐบาลชุดดังกล่าว จึงได้จัดทำโครงการ เสนอเข้าคณะรัฐมนตรีและหลังจาก นั้น ได้ออกเป็นคำสั่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 ให้ตั้งคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นประธาน นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ เป็นรองประธาน นายประกอบ หุตะสิงห์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร เป็นกรรมการ และเลขาธิการ และนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นกรรมการและผู้ช่วย เลขาธิการ ปรากฏว่าในขณะนั้นกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ยังไม่ได้มีการประชุมเลย รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (หนึ่ง) ก็ลาออก และมีการแต่งตั้งรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (สอง) ขึ้น ก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2517 ตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นมาใหม่ โดยมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน นายประกอบ หุตะสิงห์ เป็นรองประธาน พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขาธิการ และนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี เป็นระยะเวลา 6 เดือน สิ้นสุดหน้าที่เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม

2517¹ การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏว่าได้ผลดีเป็นอย่างยิ่ง สามารถปราบปรามการทุจริตได้หลายราย เป็นที่พอใจแก่ประชาชนทั่วไป ปัญหาที่ไต่พิจารณากันในขณะนั้น ทั้งในค่านฝ่ายบริหารและค่านสถานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ที่ว่า ควรจะมีบทบัญญัติของกฎหมายออกมาในลักษณะที่ให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าว ดำเนินงานด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอิทธิพลบีบบังคับไม่ว่าจากฝ่ายใดทั้งสิ้น และจะได้บุคคลที่มีความเสียสละ และสามารถดำรงความเป็นกลางได้อย่างเคร่งครัดมาเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้น กลุ่มสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติกลุ่มหนึ่งได้เริ่มพิจารณาในปัญหานี้อย่างจริงจัง และถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในคณะกรรมการวิสามัญ ของสถานิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517 โดยคณะกรรมการเห็นควรเพิ่มหมวดที่เรียกว่า ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในส่วนที่หก (การแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศได้มีอยู่แล้ว เรียกว่า Ombudsman) โดยให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการสอบสวนการทุจริตในวงราชการคล้ายคลึงกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในปัจจุบัน ปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เห็นชอบด้วยในร่างดังกล่าว เมื่อร่างดังกล่าวได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสถานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว เสียงข้างมากไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่จะตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพราะเกรงว่าจะเป็นการทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวล่วงเข้ามาควบคุมงานราชการของฝ่ายบริหารเกินสมควรไป ร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยหมวดผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจึงตกไป ด้วยเหตุผลดังกล่าว²

¹อุกฤษ มงคลนาวิน, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน," หน้า 26 และ 29-30.

²มารุต บุณนาท, "วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม 2520): 435-436.

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้เสนอร่างกฎหมาย ป.ป.ป. ซึ่งมีด้วยกัน 20 มาตราต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในช่วงเดือนธันวาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2518 รับหลักการในเรื่องนี้และมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ พันเอกสมคิด ศรีสังคม เสนอซึ่งมี 38 มาตรา และที่นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เสนอซึ่งมี 38 มาตรา ร่วมกันร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของรัฐบาลดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง 82 เสียง โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน¹ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ประกอบด้วย นายกิตติ สีหนนท์ นายอุกฤษ มงคลนาวิน นายอมร จันทรมบูรณ์ นายสรรเสริญ ไกรจิตติ นายธานีทร ทรัพย์วิเชียร นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และ พันเอกสมคิด ศรีสังคม² คณะกรรมการชุดนี้ได้เลือก นายกิตติ สีหนนท์ เป็นประธาน และนายธานีทร ทรัพย์วิเชียร เป็นเลขานุการ โดยได้ประชุมกัน 4 ครั้ง ระหว่างวันที่ 6-10 มกราคม 2518 ก็พิจารณาเป็นที่เรียบร้อย³ นำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาในวาระ 2 และวาระ 3 ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมในวาระ 2 และวาระ 3 ในวันสุดท้าย ของการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และลงมติด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 82 คน เสียงไม่เห็นด้วย 33 คน⁴ ดังนั้นเป็นอันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

¹รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้ารัฐสภา ครั้งที่ 24/2518 เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2518, หน้า 42. (อัคราเนนา)

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-64.

³รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.... (อัคราเนนา)

⁴รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ..., ครั้งที่ 32/2518, เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2518, หน้า 138. (อัคราเนนา)

ให้นำร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งได้มีการประกาศใช้
ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษเล่ม 92 ตอนที่ 52 วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2518
โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งสิ้น 26 มาตราด้วยกัน

ปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้นอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการ
คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้บังคับบัญชา แบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 กอง คือ สำนักงาน
เลขาธิการกรมกึ่งกองวิจัยและวางแผนทำหน้าที่ค้ำจุนการและวิชาการ ส่วนอีก 4 กอง
คือกองสืบสวนสอบสวน 1-4 มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริต
สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดปัจจุบันนี้ มีนายกำธร ทัศนฤกษ์ เป็นประธานกรรมการ
และมีนายถาวร โพธิ์ทอง เป็นเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป.

เหตุผลของการไม่มีบทนิยามศัพท์ของคำ "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ"
ในรัฐธรรมนูญ ป.ป.ป.

เมื่อนำความบทกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้นมาพิจารณาความหมาย หากด้วยบทกฎหมาย
ชัดเจนอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องตีความเพื่อเสาะหาความหมายอันแท้จริงของบทกฎหมายนั้น ๆ
แต่ในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายนี้ไม่แจ้งชัดก็จำเป็นต้องหาความหมายอันแท้จริงของบทบัญญัตินั้น
ซึ่งก็อาศัยการพิจารณาด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในตัวกฎหมายนั่นเอง และอีกประการหนึ่ง
ก็ต้องอาศัยเครื่องมือช่วยตีความ ซึ่งในบางเรื่องอาจอยู่ในกฎหมายฉบับนั้นเอง โดย
เฉพาะอย่างยิ่ง บทนิยาม พระราชปรารภ (ถ้าหากมี) หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ
ชื่อกฎหมาย ชื่อลักษณะและหมวดต่าง ๆ เป็นต้น

ก่อนอื่นใครขอทำความเข้าใจเสียก่อนว่า คำนิยามศัพท์นั้น มีความหมายอย่างไร
ทั้งนี้เพราะกฎหมายบางฉบับใช้คำว่า "บทนิยาม" เช่น ประมวลกฎหมายอาญา แต่กฎหมาย
บางฉบับก็ใช้คำว่า "บทวิเคราะห์ศัพท์" เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คำว่า
"นิยาม" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายความว่า "กำหนด หรือว่าก็ความหมาย
ที่แน่นอน" ซึ่งในขณะนี้ทางราชบัณฑิตยสถานมีมติให้ใช้คำว่า "นิยามศัพท์" แทนคำว่า

"วิเคราะห์ศัพท์" ทั้งนี้เพราะให้ได้ความหมายในทางกฎหมายได้ยิ่งกว่า คำว่า "วิเคราะห์ศัพท์" ซึ่งหมายความว่า "แยกเป็นส่วน ๆ"¹

สำหรับตัวพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่มีพินัยมคัณฑ์ของคำ "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ไว้ทำให้เกิดความสงสัยแก่บุคคลทั่วไปว่า ในเมื่อการคอร์รัปชันนั้นเป็นพฤติกรรมในสังคมที่แตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม ซึ่งบางแห่งพฤติกรรมบางอย่างอาจถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน แต่บางแห่งอาจไม่ถึง แล้วทำไมกฎหมายฉบับนี้จึงไม่ได้กำหนดคณพินัยมคัณฑ์ให้เป็นบรรทัดฐานไว้

การศึกษาเหตุผลว่า ทำไมจึงไม่มีพินัยมคัณฑ์ของคำว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ไว้ในคำกฎหมายนี้ ก็ควรที่จะได้ศึกษามันติกของการประชุมในร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอาจมีความเกี่ยวพันเป็นอย่างมากเสียก่อน ซึ่งปรากฏผลการศึกษากังนี้

ก. ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่นำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่พิจารณาทั้ง 3 ร่าง คือ ร่างของรัฐบาล ร่างของพันเอกสมคิด ศรีสังคม และร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ไม่มีพินัยมคัณฑ์ของคำดังกล่าวไว้

ข. ในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีการประชุมและกล่าวถึงการที่จะให้มีพินัยมคัณฑ์ คำว่า "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ในกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด

ค. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผู้แปรญัตติ 4 คนคือ 1. นายกระจำจ ธรรมโชติ 2. นายสนอง ผู้จินดา 3. นายชูวงศ์ ฉายะบุตร และ 4. นายเล็ก วานิชอังกูร แต่ในมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นมาตราเกี่ยวกับพินัยมคัณฑ์ในกฎหมายฉบับนี้

¹ธานีเพร์ ภัยวิเชียรและ วิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 183-184.

ไม่มีผู้แปรญัตติ แต่มีการแก้ไขซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องบทนิยามศัพท์ของคำนี้

ง. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2518 เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่ปรากฏการอภิปรายหรือมีการลงมติเพิ่มเติม บทนิยามศัพท์คำนี้ เช่นเดียวกัน

จากผลการศึกษานี้ ประกอบกับความเห็นของศาสตราจารย์ หยุค แสงอุทัย ที่ว่า ในการบัญญัติกฎหมาย ถ้ากฎหมายใช้คำซึ่งมีความหมายตามที่เข้าใจกันอยู่ตามธรรมดา ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทนิยาม แต่ถ้ากฎหมายใดจะใช้ถ้อยคำให้มีความหมายแตกต่างกับที่เข้าใจอยู่โดยปกติแล้ว กฎหมายนั้น ๆ ก็จะมีบัญญัติบทนิยามไว้โดย จำกัดความหมายของถ้อยคำที่ใช้เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย บทนิยามนี้จึงอาจกว้างหรือแคบกว่าความหมายที่คนธรรมดาสามัญ จะพึงเข้าใจถ้อยคำนั้น ๆ ตามปกติได้¹

ดังนั้น จึงอาจสรุปเหตุผลที่ไม่มีการกำหนดบทนิยามศัพท์ของคำ "การทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ" ไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นั้นเป็นเพราะว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในกฎหมายฉบับนี้ เป็นคำที่มีความหมายตามที่เข้าใจกันอยู่ตามธรรมดาทั่วไป กฎหมายไม่มีเจตนารมณ์ให้แคบหรือกว้างกว่าที่บุคคลธรรมดา พึงจะเข้าใจ ซึ่งบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติ ตลอดจนคณะกรรมการร่างกฎหมายก็ย่อมมีความเข้าใจ เช่นนั้น อย่างไรก็ตามก็ย่อมต้องเข้าใจว่าความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไปในที่นี้ หมายถึง ความหมายที่มีความกฎหมายด้วย

¹หยุค แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 406.

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

ก่อนที่จะมีการบัญญัติและประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นั้น ประเทศไทยเรามีกฎหมายหลายฉบับที่จะดำเนินการต่อข้าราชการทุจริต เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีบทลงโทษทางค่านวินัย ซึ่งปรากฏว่าไม่เพียงพอที่จะปราบปรามข้าราชการเหล่านี้ในการที่จะฉ้อราษฎร์ เช่น กรณีไปรีดไถประชาชน เรียกเงินเรียกทอง ในเรื่องบังหลวง เช่น ในกรณีประมูลการก่อสร้างหรือซื้อของในราชการ แทนที่จะซื้อหรือประมูลในราคาต่ำ คุณภาพสูง กลับได้ราคาสูง คุณภาพต่ำ เป็นต้น หรือบริษัทก่อสร้างมีการฉ้อกันและอาจมีเจ้าหน้าที่รู้เห็นด้วย ซึ่งปัจจุบันในกรณีบริษัทก่อสร้างถ้ามีหลักฐานว่าฉ้อกันประมูลขายของทางราชการหรือประมูลการก่อสร้างถือว่าสำณานั้นเป็นโมฆะตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเรื่องทุจริต

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การที่จะเอาผิดได้ต้องมีหลักฐานตามกฎหมายอาญา ถ้าผู้ใดกล่าวอ้างคือบอกว่าใครทุจริตจะต้องมีพยานหลักฐาน ถ้าจะเอาผิดทางวินัยก็ต้องนำสืบอีกว่าผิดวินัยอย่างไร และตามข้อเท็จจริงเอาผิดไม่ค่อยได้ การที่จะให้เงินทองกันไม่มีใครตั้งหลักฐานไว้ หรืออย่างในกรณีข้าราชการผู้น้อยบางคน หั๋ง ๆ ที่พื้นเพเดิมไม่ได้แตกต่างไปจากเพื่อน ๆ แต่เพียงเวลาไม่กี่ปีมีฐานะร่ำรวยมากมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาสถิติการลงโทษข้าราชการที่ทุจริตในหน่วยงานต่าง ๆ ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางอาญาและวินัยมาก คือ ข้าราชการผู้น้อย ส่วนข้าราชการระดับสูงถูกลงโทษนั้นมีน้อย เพราะไม่มีหลักฐานเพียงพอไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีการทุจริต หั๋ง ๆ ที่ยอมรับกันว่ามีการทุจริต นอกจากนี้ยังมีกรณีบางเรื่องไม่เข้าลักษณะของการทุจริต คือดำเนินการถูกต้องตามระเบียบทุกประการ แต่ต่อมาได้รับผลประโยชน์และทรัพย์สินเงินทอง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าคิดว่าหากไม่มีอำนาจแล้วเขาจะให้ไม่ หรือในกรณีหากินกับหน่วยงานที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติ¹ เป็นต้น

¹รายละเอียดดู อุกฤษ มงคลนาวิน, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน," หน้า 27-29.

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งอาจสรุปได้ว่า กฎหมายทางอาญาและกฎหมายทางวินัยไม่เพียงพอที่จะดำเนินการปราบปรามต่อข้าราชการทุจริตได้ เนื่องจากอุสรวรคต่าง ๆ คือ

1. เรื่องการกระทำการฟิซุจน์ที่ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ
2. เรื่องการร่ำรวยผิดปกติที่กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถเอื้อมมือเข้ามาดำเนินการได้
3. เรื่องที่ไม่ใช่เป็นการทุจริตแต่ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่หรือจากตำแหน่งหน้าที่

ดังนั้น เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบริหารบ้านเมือง พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้มีการบัญญัติขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่ได้อุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ

1. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีเหตุผลในการประกาศใช้ก็คือ "เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน..." การที่เน้นว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนี้เอง ทำให้มองเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่มุ่งจะดำเนินการต่อการกระทำผิดบางประการเท่านั้นที่ถือว่าเป็นกรณีสำคัญ ซึ่งการกระทำผิดดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์หรือทรัพย์สินโดยเหตุผลสนับสนุนได้แก่

ก) หากเป็นเรื่องความผิดโดยทั่วไปก็มีกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัยใช้บังคับอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นหรือเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลที่จะต้องออกกฎหมายมาบังคับใช้ใหม่และตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานขึ้นมาเป็นพิเศษ

ข) บัญหาความผิดโดยทั่วไปของข้าราชการและพนักงานของรัฐอันเป็นความผิดทางอาญาหรือทางวินัยนั้น เป็นเรื่องที่น่าความเสียหายมาสู่ทางราชการไม่เทียบเท่าความผิดอันเนื่องมาจากการทุจริตในวงราชการ

ค) เมื่อพิจารณาในคัมหมบทบัญญัติมาตรา 23 ที่บัญญัติไว้ว่า "เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ตามรายการวิธีการและเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา" เห็นได้ชัดเจนนว่ามีวัตถุประสงค์ในเรื่องป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอันเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์และทรัพย์สิน

ง) จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เฉพาะเรื่องผลประโยชน์และทรัพย์สินเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์จะดำเนินการในเรื่องความผิดทางอาญาและวินัยโดยทั่วไป

2. พระราชบัญญัติฉบับนี้ เสริมการดำเนินการของกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัย โดยมีบทบัญญัติในมาตรา 19 วรรคแรก และวรรคสอง ที่เมื่อการสอบสวนได้ความว่า เรื่องราวที่สอบสวนนั้นมีมูลความผิดให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สอบสวนเสร็จ... หากกรณีเป็นความผิดทางอาญาคงก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งด้วย

3. จากข้อ 2 กฎหมายฉบับนี้จึงไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้พิจารณาลงโทษความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือพนักงานสอบสวนเสียเอง ดังนั้น ในมาตรา 19 วรรคสาม "เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่งแล้วต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง" และในมาตรา 19 วรรคสุดท้าย "เมื่อพนักงานสอบสวนตามวรรคสองหรือเมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคสามได้ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งประธานกรรมการทราบ"

4. ได้มีการกำหนดภาระในการนำสืบอันเป็นการยกเว้นหลักกฎหมายธรรมดาที่ว่า "ถ้าใครกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ" ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ ในมาตรา 20 "เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด..." คือให้ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้นำสืบว่าทรัพย์สินที่ได้มาได้มาโดยชอบ ซึ่งหลักกฎหมายนี้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติการพนันนั้นก็ใช้หลักสันนิษฐานว่าผู้ที่อยู่ในวงการพนัน เป็นผู้เล่นการพนันด้วย หรือในกฎหมายศุลกากรก็เช่นกัน ต้องพิสูจน์ว่าตนเองไม่ได้สำแดงเท็จ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นหลักกฎหมายพิเศษยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนบทบัญญัติในมาตรา 20 พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งในต่างประเทศก็ยอมรับว่ากฎหมายแอนตี้คอร์รัปชั่นเป็นกฎหมายพิเศษ เป็นหลักยกเว้นของกฎหมายทั่วไปและนำมาใช้บังคับได้

5. ในบทบัญญัติของมาตรา 20 นี้เองถือว่าเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และเป็นการดูช่องว่างของกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัย ซึ่งจะนอกจากการกำหนดภาระในการนำสืบให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ยังมีกรณีดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร่ำรวยผิดปกติอีกด้วย กล่าวคือในมาตรา 20 "...เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก..." มาตรา 20 วรรคสอง "มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด" และมาตรา 20 วรรคสุดท้าย "บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกติให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ความหมายในทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ
ป.ป.ป.

เนื่องจากพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่มีนิยามศัพท์และไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดว่า ลักษณะการกระทำผิดใดที่จะถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการตามความหมายนี้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยเครื่องมือช่วยตีความกฎหมายเข้ามาช่วยอีก เช่นกัน ไม่ว่าจะ เป็นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานบทนิยามศัพท์จากกฎหมายอื่น ซึ่งอยู่ในเครือเดียวกัน ที่เรียกว่าเป็นการตีความกฎหมายประเภทเดียวกัน (in an analogous case : in pari materia) ตลอดจนกฎหมายอื่น เข้ามาประกอบกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการศึกษาว่า การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการนี้ เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายใดบ้าง บางลักษณะหรือหมวดใดบ้าง เท่าที่จะนำมาศึกษาได้ โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ความหมาย ของคำว่า การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการเป็นคำ ๆ ไป และหยิบยกตัวบท กฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำพิพากษาฎีกา หรือการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาแสดงประกอบด้วย กล่าวคือ

1. วิเคราะห์ความหมายในทางกฎหมายของคำว่า การทุจริต การประพฤตินิชอบในวงราชการและคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. นำคำต่าง ๆ ที่กล่าวในข้อ 1 มาพิจารณาความหมายของคำว่า การทุจริตในวงราชการและการประพฤตินิชอบในวงราชการ ตามความหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ต่อไป

การที่โยงปกติทั่วไปพฤติการณ์ที่เรียกว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง การกินสินบน การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการนี้ เป็นความผิดทางวินัย หรืออาจเป็นความผิดทางอาญา หรือเป็นทั้งความผิดทางวินัยและทางอาญาก็ได้ จึงสมควรได้ทำความเข้าใจถึงองค์ประกอบของการกระทำผิดอาญา และการกระทำผิดวินัยเสียก่อน เพื่อความเข้าใจที่ยิ่งขึ้นในการศึกษาต่อ ๆ ไป

การกระทำผิดอาญานั้น ประกอบพร้อมด้วยสาระสำคัญ 3 ประการคือ

1. สาระสำคัญทางกฎหมาย ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิด ซึ่งมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า "บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษไว้ในกฎหมาย ฯลฯ" ซึ่งก็ตรงกับหลักกฎหมายที่เป็นที่รับรองกันทั่วไปว่า "ไม่มีความผิดและไม่มีโทษถ้าไม่มีกฎหมาย" นั่นเอง

2. สาระสำคัญทางการกระทำ ความผิดทั้งหลายโดยปกติ เกิดขึ้นต้องมีการแสดงออกมามีภายนอก จึงจะมีผลเป็นความผิดเพียงแต่คิดในใจจะชั่วร้ายเพียงใดก็ไม่อาจเป็นความผิดได้ ทั้งนี้บทบัญญัติมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า

บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะ
ได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาทหรือ
ไว้แต่ในกรณีกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา

กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำ และในขณะที่
เดียวกัน ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

ถ้าผู้กระทำมิได้รู้ชัดเท็จจริงเป็นอันองค์ประกอบของความผิด จะถือว่า
ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นมิได้

การกระทำโดยประมาท ได้แก่ การกระทำความคิดมิใช่โดยเจตนา แต่
กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และ
พฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

การกระทำให้หมายความรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้นโดยงกเว้น
การที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นด้วย"

สำหรับการกระทำความผิดที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา จะต้องประกอบด้วยหลัก 2 ประการ คือ

- 1) บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำ แต่กระทำความผิดโดยไม่ได้ตั้งใจ
- 2) หน้าที่ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลมิให้เกิดขึ้น

หน้าที่ต้องกระทำนั้น อาจเกิดโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงหรือโดยความสัมพันธ์อย่างอื่น เช่น สัญญาการกระทำโดยวิชาชีพ หรือตามพฤติการณ์ที่คนทั่วไปควรกระทำ เป็นต้น นอกจากนั้นยังต้องเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันผลมิให้เกิดขึ้นด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่โดยตรง อยู่เวรอารักขามุขคนสำคัญ งดเว้นเสียไม่ชักชวนป้องกันมิให้ผู้ร้ายเข้าไปทำร้าย ผู้ที่คนมีหน้าที่อารักขาที่มีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การละเว้นกระทำบางอย่าง อาจเป็นความผิดในตัวเอง กล่าวคือในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งให้เป็นความผิด เช่น มาตรา 157 ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือมาตรา 162 ละเว้นไม่จกแจ้งข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด เป็นต้น

3. สาธารณคดีทางจิตใจ โดยปกติจะถือว่าการที่บุคคลกระทำความผิดต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่บางกรณีที่อาจถือว่าเป็นความผิด เพราะกระทำโดยประมาท หรือมีเหตุผลพิเศษที่กฎหมายบัญญัติให้ลงโทษทั้ง ๆ ที่กระทำโดยไม่มีเจตนา

เจตนา คือ กระทำโดยรู้สำนึก ซึ่งแยกออกเป็น เจตนาโดยตรง คือ ประสงค์ต่อผล และเจตนาโดยอ้อม คือ การที่ผู้กระทำความผิดเล็งเห็นผล การวินิจฉัยเจตนาของผู้กระทำจากพฤติการณ์ ซึ่งศาลได้เคยมีคำพิพากษาฎีกาไว้ดังนี้ ฎีกาที่ 1060/2480 การกระทำเป็นเครื่องชี้เจตนา ฎีกาที่ 1334/2510 จำเลยเจตนาทำร้ายผู้เสียหายหรือไม่ทราบได้จากการกระทำของจำเลยเอง

นอกจากเจตนาธรรมดาแล้ว ยังมีเจตนาพิเศษหรือเหตุจงใจเพิ่มขึ้นในความผิดบางประเภทโดยมากจะใช้คำว่า "เพื่อ" หรือคำว่า "โดย" เช่น "โดยทุจริต" ซึ่งกฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เช่น ในมาตรา 157 เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในมาตรา 59 นี้ไม่ได้บัญญัติอธิบายว่าการกระทำหมายความว่าความถึงอะไร แต่ว่าให้รวมถึงการให้เกิดผลขึ้น โดยองค์ความรู้ที่จกต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้น ตามหลักกฎหมายนักนิติศาสตร์อธิบายว่า การกระทำคือ เหตุการณ์ที่ปรากฏผลออกมาภายนอก โดยจิตใจบังคับ และแยกออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

1. อริยาบท ได้แก่ การเคลื่อนไหว หรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายโดยจิตใจ บังคับ และไม่หมายความถึงการเคลื่อนไหวร่างกายที่เกิดขึ้นในระหว่างละเมอ การถูก บังคับด้วยกำลังกายที่เหนือกว่า เช่น จับมือกระทำ เป็นต้น

2. พฤติการณ์ประกอบอริยาบท คือ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด เช่น แรงความเท็จ ข้อความที่แจ้งต้องเป็นเท็จ ถ้าไม่เป็นเท็จก็ไม่เข้าองค์ประกอบ เป็นต้น

3. ผลของการกระทำ การกระทำย่อมสำเร็จลงเมื่อมีผลเกิดขึ้นจากการ เคลื่อนไหว หรือไม่เคลื่อนไหวอริยาบทในพฤติการณ์ประกอบนั้น ซึ่งผลของการกระทำ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) ผลที่เป็นความประสงค์ใกล้ชิด คือ การกระทำสำเร็จ ย่อมมีผล เช่นนั้นอยู่ในตัว เช่น การแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน (มาตรา 137) เมื่อได้แสดง ข้อความเท็จให้เจ้าพนักงานทราบเมื่อใด ก็ถือว่า การกระทำเกิดผลครบองค์ความผิดเมื่อ นั้น เป็นต้น

2) ผลสุดท้าย เป็นลักษณะความผิดที่ต้องมีผลเกิดขึ้นต่างหากจากการ กระทำ ซึ่งจะต้องมีข้อพิจารณาว่าผลนั้นเกิดจากการกระทำหรือไม่ ซึ่งก็ต้องพิจารณาโดย การตั้งคำถามว่า "ถ้าไม่มีการกระทำเช่นนั้นแล้ว ผลจะเกิดขึ้นหรือไม่ แม้จะมีเหตุอื่นด้วย จึงจะเกิดผลเช่นนั้นก็ไม่สำคัญ ถ้าคำตอบเป็นว่า ถ้าไม่มีการกระทำเช่นนั้นผลจะไม่เกิด ขึ้นแล้ว ก็ถือว่าเป็นผลจากการกระทำนั้น ถ้าคำตอบเป็นว่า แม้ไม่มีการกระทำเช่นนั้น ผลก็ยังเกิดขึ้นอยู่นั้นเอง ก็ถือว่า ผลนั้นมีใช่ผลของการกระทำนั้น" ตัวอย่างเช่น คำ พิพากษาฎีกาที่ 994/2497 กระทรวงการคลัง โจทก์ นายสิงห์โต จำเลย ศาลวินิจฉัยว่า การที่แสดงสมุดบัญชีที่บรรจุอยู่ในหีบห่อสูญหายไปนั้น หากใช่เป็นผลโดยตรงหรือเนื่องมาจาก การที่ผู้รับห่อ ไม่มีใบมอบอำนาจมาเป็นหลักฐานไม่ จะยกข้อบังคับนี้มาปรับให้เป็นความ

รับผิดชอบของจำเลยหาถูกต้องไม่ เพราะความเสียหายนั้นมิได้เกิดจากการกระทำของจำเลย และการกระทำของจำเลยมิได้ฝ่าฝืนต่อจุดประสงค์ของระเบียบ ซึ่งป้องกันเรื่องหีบห่อมิให้หาย เมื่อหีบห่อไม่หายจะว่าจำเลยทำผิดอย่างไร จำเลยมิได้ทำละเมิดความนับคำพิพากษานี้ เป็นกรณีละเมิดในทางแพ่ง ซึ่งในทางอาญาก็อาศัยหลักเกณฑ์เดียวกัน และเป็นฎีกาที่มีข้อวินิจฉัยชัดเจนแสดงให้เห็นแนวทางพิจารณาว่าผิดนั้น เกิดจากการกระทำหรือไม่ ดังกล่าว

กฎหมายที่มีบทลงโทษทางวินัย คำว่า "วินัย" นั้นตามพจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ; ข้อปฏิบัติ, ข้อบังคับ"¹ ตามปกติแล้วผู้ที่ป็นข้าราชการทุกประเภทยกเว้นข้าราชการการเมือง จะมีบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ อันเกี่ยวด้วยวินัยอยู่ด้วยเสมอ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 วินัยข้าราชการพลเรือนตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ ก็คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติ หรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้² ซึ่งจุดมุ่งหมายและขอบเขตของวินัยข้าราชการพลเรือน กล่าวโดยสรุปก็คือ เพื่อประโยชน์ของราชการ เพื่อความเจริญความสงบเรียบร้อยของราชการ และเพื่อให้ราชการดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การกระทำใดไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของทางราชการ ความเจริญความสงบเรียบร้อยของราชการ การกระทำนั้นก็ไม่ควรจะอยู่ในข่ายของวินัย ตัวอย่างเช่น การมี

¹พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493, หน้า 838.

²คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2523), หน้า 1-1.

ภรรยาบ่อย ในหน่วยงานธุรกิจเอกชนบางแห่งมีได้ถือว่าเป็นที่ควรสนใจ แต่ในหน่วยราชการ อาจจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า การมีภรรยาบ่อย ถ้าเขาอยู่กันสงบเรียบร้อยดี ไม่เสียชื่อเสียงหรือเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ทางราชการต้องการให้ประพฤติคนเป็นแบบอย่างที่ดี เป็นพิเศษก็ไม่น่าอยู่ในข่ายของวินัย แต่ถ้าถึงขั้นเสียชื่อเสียง เช่น ไปถึงห้วงคนที่กัน้อฉาวในที่ทำงาน อย่างนี้อาจนำความเสื่อมเสียมาสู่วงราชการ เข้าข่ายผิดวินัยได้¹ และเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยวินัย ของข้าราชการประเภทอื่น ๆ แล้ว ก็เห็นว่ามีความคล้ายคลึงกับหลักการในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ข้อสังเกตระหว่างความผิดที่มีโทษทางอาญาและความผิดทางวินัย

1. ความผิดทางอาญา จะต้องเป็นการกระทำผิดที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้เป็นความผิดและได้กำหนดโทษไว้ในกฎหมายเท่านั้น ส่วนความผิดทางวินัย เป็นความผิดตามกฎหมายระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในแง่นี้ ความผิดทางวินัยจึงมีความหมายกว้างขวางกว่าความผิดทางอาญา
2. การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา เป็นกระบวนการดำเนินการของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรม ส่วนการลงโทษ ผู้กระทำความผิดทางวินัย เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการ
3. ตามปกติแล้ว ผู้ที่จะถือว่าได้กระทำความผิดกฎหมายอาญาจะต้องมีเจตนาที่จะกระทำความผิด ยกเว้นในบางกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติให้ถือว่าได้กระทำความผิดแม้จะไม่มีเจตนา ตามนัยมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญา สำหรับทางวินัยนั้น ผู้ที่กระทำการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2 ถึง 1-3.

โดยประมาณเดิมแล้ว ทำให้ทางราชการต้องเสียหายก็นับว่าเป็นการกระทำผิดวินัยได้

4. สำหรับโทษทางอาญากับโทษทางวินัย มีข้อแตกต่างกัน กล่าวคือ โทษทางอาญา ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญามี 5 ประการ ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ส่วนสำหรับโทษทางวินัยขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการแต่ละประเภท หากเป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มี 6 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ คัดเงินเดือน ลดชั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก หากเป็นข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มี 5 สถาน ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก งดบำเหน็จความชอบ และภาคทัณฑ์ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอีกหลายฉบับ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าโทษทางอาญานั้น เป็นโทษที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพชีวิตและทรัพย์สินของผู้กระทำผิดเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงมีหลักให้ตีความกฎหมายที่มีความผิดในทางอาญา โดยเคร่งครัด เท่านั้น จะตีความขยายให้เกิดโทษแก่ ผู้ต้องหาหรือจำเลยเกินขอบเขตไม่ได้

ความหมายในทางกฎหมายของ "การทุจริต"

ในฐานะที่ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขาธิการของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สมัยก่อนได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตลอดจนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย จึงเป็นผู้ที่เข้าใจเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นอย่างดี

จากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2524 ณ สำนักกฎหมาย ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน กรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับความหมายของคำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน

ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การทุจริตนั้นถือหลักเอาความกฎหมายอาญา คือ ถูกระทำการโดยทุจริต หมายความว่า แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹ ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความเห็นของ นายสุธี อากาศฤกษ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ว่าคำว่า ทุจริตนั้นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้วางขอบเขตไว้เป็นนัยเกี่ยวกับประมวลกฎหมายอาญา² นั่นคือคำว่า "การทุจริต" มีความหมาย คือการกระทำทุจริต อันได้แก่ การกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นนั่นเอง

ตามประมวลกฎหมายอาญา แม้การแสวงหาประโยชน์นั้นจะไม่ทำให้เสียหายแก่ผู้อื่นก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยทุจริต ทั้งนี้เพราะจะทุจริตหรือไม่ อยู่ที่มูลเหตุชักจูงใจพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ในเมื่อประโยชน์นั้นเป็นประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ผู้แสวงหาประโยชน์นั้นอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือไม่ ประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึง อนึ่ง "ประโยชน์" ในที่นี้หมายความว่า ประโยชน์ในทางทรัพย์สินและมีไซ้ในทางทรัพย์สิน³

สิ่งที่จะศึกษากันต่อไปก็คือ การกระทำที่ถือว่าเป็นการทุจริต ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นความผิดตามกฎหมายไต่ถาม เมื่อพิจารณาแล้วมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ประเภท คือ กฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัย ซึ่งสำหรับกฎหมายอาญาโดยเฉพาะประมวลกฎหมายอาญา บทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำโดยทุจริต ย่อมเป็นการทุจริตตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อย่างแน่นอน และนอกจากนี้เนื่องจากในประมวลกฎหมายอาญา

¹ สัมภาษณ์ผู้ถูกดูหมิ่น มงคลนาวัน, อดีตกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป., 4 ตุลาคม 2524.

² สุธี อากาศฤกษ์, "มูลเหตุแห่งคอร์รัปชัน," หน้า 3.

³ ทฤษฎี แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, หน้า 406.

มาตรา 17 ได้บัญญัติไว้ว่า "ในบทบัญญัติภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ให้ใช้ในกรณีความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" ดังนั้น คำว่า "โดยทุจริต" ตามประมวลกฎหมายอาญา จึงสามารถนำความหมายไปใช้ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญากับอื่นได้ด้วยหากกรณีกฎหมายนั้น ๆ ไม่มีการให้ความหมายของคำว่า "โดยทุจริต" ขึ้นไว้

ในประมวลกฎหมายอาญา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำโดยทุจริตไว้หลายมาตราในหมวดความผิดต่าง ๆ ซึ่งจะนำมาศึกษาบางมาตรา ดังนี้

มาตรา 126 ผู้ใดได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้กระทำการกิจการของรัฐกับรัฐบาลต่างประเทศ ถ้าและโดยทุจริตไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี

มาตรา 147 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

มาตรา 151 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่ ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่สองพันถึงสี่หมื่นบาท

มาตรา 154 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

มาตรา 155 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สิน หรือสินค้าใด ๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 242 ผู้ใดกระทำการโดยทุจริตให้เหรียญกระษาปณ์ ซึ่งรัฐบาลออกใช้ มีน้ำหนักลดลง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

มาตรา 334 ผู้ใดเอาทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทรัพย์สินที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องระวางโทษไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินหกพันบาท

มาตรา 341 ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด ข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งและโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สามหรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สามทำถอนหรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษ...

มาตรา 344 ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปให้ประกอบการงานอย่างใด ๆ ให้แก่ตนเองหรือให้แก่บุคคลที่สาม โดยจะไม่ใช้ค่าแรงงาน หรือค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้น หรือโดยจะใช้ค่าแรงงานหรือค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้น หรือโดยจะใช้แรงงานหรือค่าจ้างแก่บุคคลเหล่านั้น ทำกว่าตกลงกัน ต้องระวางโทษ...

มาตรา 352 ผู้ใดครอบครองทรัพย์สิน ซึ่งเป็นของผู้อื่น หรือซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานยักยอก ต้องระวางโทษ...

มาตรา 353 ผู้ใดได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของผู้อื่น หรือทรัพย์สินซึ่งผู้เป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษ...

กฎหมายอาญาอื่น ๆ นอกจากประมวลกฎหมายอาญา แล้วคำว่า "โดยทุจริต" ยังพบในกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ ให้มีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐชั้น เป็นการอุกช่องว่างของประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพราะพนักงานอันเป็นผู้ปฏิบัติงานขององค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ บางคนบางตำแหน่ง หากกระทำความผิดกฎหมายอาญาแล้ว ก็มีได้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เนื่องจากมิได้เป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมาย จึงมีความผิดตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งมีบทลงโทษน้อยกว่า ดังนั้นในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้ให้คำนิยามศัพท์ของคำว่า "พนักงาน" หมายความว่า ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน นิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเคื้อน หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน นิติบุคคล หรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้นอกจากผู้เป็นเจ้าของพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ได้มีบทบัญญัติคำว่า "โดยทุจริต" ไว้ และไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่จะแสดงว่า โดยทุจริต มีความหมายไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การกระทำโดยทุจริตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

เป็นการกระทำความผิดโดยมิชอบเหตุจงใจ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา จึงอยู่ในความหมายของการทุจริตตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ด้วย ทั้งนี้มีบทบัญญัติให้เป็นการกระทำโดยทุจริตอยู่ตามมาตรา 4, 8 และ 11 ดังนี้

มาตรา 4 ผู้ใดเป็นพนักงานมีหน้าที่ ซื่อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

มาตรา 8 ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่ ซื่อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

มาตรา 11 ผู้ใดเป็นพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติการกระทำโดยทุจริต หรือการทุจริตในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 กับประมวลกฎหมายอาญา แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 4, 8 และ 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ คล้ายคลึงกับมาตรา 147, 151 และ 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาก ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบความผิดและชนิดโทษ จนอาจกล่าวได้ว่าเหมือนกันเพียงแต่ต่างกันที่ เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นเจ้าพนักงานตามที่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ส่วนพนักงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การและหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ตามที่ได้บัญญัติในมาตรา 3 ที่กล่าวมาแล้ว และยอมแสดงให้เห็นอย่างแน่ชัดว่า

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การและหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 นี้เป็นการอุดช่องว่างของประมวลกฎหมายให้รัดกุมยิ่งขึ้น

นอกจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 อันเกี่ยวกับความผิดอันเกิดจากการกระทำโดยทุจริตนี้แล้ว

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็พบว่า มีการบัญญัติคำว่า ทุจริต ไว้เช่นเดียวกัน แต่เป็นบทบัญญัติเฉพาะที่เรียกว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กล่าวคือ

มาตรา 67 วรรคสาม บัญญัติว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว พอจะสรุปหลักหรือองค์ประกอบได้

3 ประการ คือ

1. ต้องมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ
2. ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปโดยมิชอบ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

โดยมิชอบ

3. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

คำว่า "หน้าที่ราชการ" ตามความหมายทางวินัยนั้น หมายความว่าเฉพาะหน้าที่ที่เป็นราชการโดยตรง หากเป็นหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่ราชการ โดยตรงก็ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "หน้าที่ราชการ" ตามความหมายของมาตรา 67 นี้ การที่จะพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดมีหน้าที่ราชการในเรื่องใดหรือไม่นี้ มีแนวพิจารณาบางประการดังนี้

1. พิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดหน้าที่ไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร
ถ้ากฎหมายบัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใดผู้ดำรงตำแหน่งนั้น
ก็มีหน้าที่ราชการในเรื่องนั้น

2. พิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง
ซึ่ง ก.พ. จัดทำตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
2518 ได้แสดงหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้เมื่อใดผู้ดำรงตำแหน่งใด
ก็ย่อมมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งสำหรับตำแหน่งนั้น

3. พิจารณาจากคำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา แม้จะไม่มี
กฎหมายหรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง กำหนดให้เป็นหน้าที่ไว้ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งให้
ผู้ใดทำหน้าที่ใด หรือมอบหมายหน้าที่ใด ให้ผู้ใดปฏิบัติภายในขอบเขตอำนาจของผู้บังคับบัญชา
ก็ย่อมเป็นหน้าที่ราชการ ของผู้ที่ได้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายนั้นที่จะต้องรับผิดชอบตามนั้น
การมอบหมายอาจจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมอบหมายด้วยวาจา หรือมอบหมายโดย
พฤตินัยอย่างอื่นก็ได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1103/2508 วินิจฉัยว่า จำเลยได้รับมอบหมาย
ให้ปฏิบัติการที่จำเลยเก็บภาษีดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ของพนักงานเก็บเงิน
ซึ่งมีสมุหบัญชีเป็นหัวหน้า อันถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่จำเลยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการตาม
หน้าที่ของจำเลยนั่นเอง

4. พิจารณาจากพฤตินัย ที่สมัครใจเข้าผูกพันตนเองยอมรับเป็นหน้าที่
ราชการที่ตนต้องรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น มติ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 5/2520 เมื่อ
วันที่ 26 พฤษภาคม 2520 ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องประจำแผนกธุรการของโรงพยาบาล
ซึ่งไม่มีหน้าที่รับส่งเงิน แต่ได้รับฝากเงินจากพยาบาลอนามัยผู้มีหน้าที่รับส่งเงิน และการ
รับฝากเงินนั้น มิใช่รับฝากในฐานะส่วนตัว แต่มีลักษณะเป็นการรับฝากเป็นทางราชการ

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
โดยมิชอบนั้น คำว่า "ปฏิบัติหน้าที่ราชการ" หมายความว่า ได้มีการกระทำลงไปแล้ว
ส่วนคำว่า "ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ" หมายความว่า การจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตาม
ตามหน้าที่ โดยปราศจากอำนาจที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับ แต่ถ้า

เป็นเรื่องที่ปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติการด้วยความพลั้งเผลอ เข้าใจผิด สะเพวระ หรือ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ โดยไม่ตั้งใจหรือไม่มีเจตนาที่จะปล่อยปละละเลย ก็ยังถือไม่ได้ว่า เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และคำว่า "มิชอบ" นั้นหมายความว่า ไม่เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มติของคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการหรือธรรมเนียมของคลองธรรม

หลักเกณฑ์ประการสุดท้ายที่ว่า เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ คำว่า "ประโยชน์" นั้น หมายถึงสิ่งที่ได้รับอันเป็นคุณแก่ผู้ได้รับ ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สิน เช่น การได้รับบริการ เป็นต้น คำว่า "มิควรได้" นั้นหมายถึง ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับประโยชน์ใด ๆ ทบทวนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด กำหนดให้ข้าราชการได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น ก็เป็นประโยชน์อันควรได้โดยชอบธรรมหรือชอบด้วยเหตุผล แต่ต้องมีใช้เรียกร้องเกินกว่าที่ควรจะได้ ถ้าเป็นการเรียกร้องเอาเกินกว่าที่จะพึงได้รับประโยชน์โดยชอบแล้ว ก็เป็นการได้ประโยชน์ที่มีควรได้ด้วยเช่นกัน¹

ความผิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการนี้ จะมีความผิดก็ต่อเมื่อครบองค์ประกอบรวม 3 ประการข้างต้นเท่านั้น หากขาดไปประการใดประการหนึ่ง ก็ไม่เป็นความผิดฐานนี้ แต่อาจเป็นความผิดฐานอื่นได้ เช่น เจ้าหน้าที่ปกครองเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินส่งบัญชี ถ้าผู้นั้นมิได้นำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว แต่เก็บไว้ในลิ้นชักโต๊ะที่ทำงานด้วยความพลั้งเผลอหลงลืม กรณีก็มีใช้เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตนเองได้ประโยชน์ที่มีควรได้ ไม่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จะมีความผิดก็เพียงไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเท่านั้น²

¹คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2, หน้า 1-15 ถึง 1-19.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-10 ถึง 1-12.

สำหรับกฎหมายที่มีโทษทางวินัยอื่น ๆ ที่ได้บัญญัติคำว่าทุจริตไว้ นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เช่นกฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้อ 3 (2) บรรดสาม ได้บัญญัติไว้ว่า "การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"

ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายทางวินัยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตไว้โดยเฉพาะ อย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.ร. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2518) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ความหมายของการทุจริตก็ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ แต่จะถือว่าเป็นการทุจริตตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. หรือไม่นั้นก็ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ ถ้าใช่ก็ถือว่าเป็นการทุจริตตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

มีปัญหว่า การทุจริต ตามความหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จะเป็นการกระทำความผิดโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 หรือการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่น ๆ คือหมายความว่า มีบทบัญญัติของคำว่า โดยทุจริตหรือมีคำว่าทุจริตอยู่ด้วยหรือไม่ สำหรับปัญหานี้ จากการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และจากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน แล้ว การทุจริตมุ่งถึงการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น การทุจริตตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัย ที่เป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ที่มีบัญญัติคำว่าโดยทุจริตหรือทุจริตไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรงด้วย ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญา ในมาตรา 148,

149, 150, 152, 153, 158, 159, 201 และ 202 เป็นต้น กล่าวคือ

มาตรา 148 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษ...

มาตรา 149 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ...

มาตรา 150 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับหรือยอมจะรับไว้ก่อน ที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็น เจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษ...

มาตรา 158 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดอันเป็นหน้าที่ ของคนที่จะปกครองหรือรักษาไว้หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ต้องระวางโทษ...

มาตรา 159 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์สินหรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยตอนทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือ โดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือ หมายไว้ที่ทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือ รักษาสิ่งนั้น ต้องระวางโทษ...

มาตรา 201 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีหรือพนักงานสอบสวน เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้น จะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ...

มาตรา 202 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีหรือพนักงานสอบสวน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้นต้องระวางโทษ...

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมีเจตนาทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ปรากฏในมาตราต่าง ๆ เช่น

มาตรา 5 ผู้ใดเป็นพนักงานใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษ...

มาตรา 6 ผู้ใดเป็นพนักงานเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ต้องระวางโทษ...

นอกจากกฎหมายอาญาแล้ว เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยวินัย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติบางมาตราที่อาจจะเข้าอยู่ในความหมายของการทุจริตในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เช่น ความผิดตามมาตราต่อไปนี้

มาตรา 67 วรรคสอง "ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น"

สำหรับความแตกต่างระหว่างมาตรา 67 วรรคสามอันเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับความผิดตามมาตรา 67 วรรคสอง กล่าวคือ การกระทำความผิดตามมาตรา 67 วรรคสามจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 67 วรรคสองมาแล้ว แต่การกระทำผิดตามมาตรา 67 วรรคสอง อาจเป็นความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง ถ้าหากสอบสวนได้ความว่า การกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเอง

หรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ กรณีก็เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ¹ ตัวอย่าง กรณีที่เป็นความผิดตามมาตรา 67 วรรคสอง เช่น เจ้าหน้าที่ศุลกากร ตรวจค้นพัสดุส่งทางไปรษณีย์ ได้คัดสินค้าให้เป็นของตัวอย่างโดยเจตนาที่จะให้ผู้รับของไม่ต้องเสียภาษีสินค้า นั้นเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและผู้อื่น²

ดังนั้น การทุจริตตามความหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อันมีความหมายว่าเป็นการกระทำซึ่งรวมถึงการเว้นการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายอาญาอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นต้น โดยพิจารณาจากเจตนาทุจริตของการกระทำความผิดเป็นหลัก โดยไม่จำกัดว่าความผิดนั้นจะมีบทบัญญัติของ "โดยทุจริต" โดยตรงอยู่หรือไม่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นว่า

1. ความหมายของการกระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญากับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ที่ได้มีการบัญญัติความหมายการทุจริตไว้ดังนี้

ก. ความหมายตามประมวลกฎหมายอาญาจะกว้างกว่าถ้ามองในด้านที่ไม่ได้จำกัดไว้เฉพาะการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเหมือนกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ข. ความหมายตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการจะกว้างกว่าถ้าพิจารณาในคำที่ว่า "โดยมิชอบ" นั้นเป็นการมิชอบตามกฎหมายระเบียบแบบแผนข้อบังคับคำสั่งของทางราชการ ส่วนความหมายตามประมวลกฎหมายอาญา "โดยมิชอบ" เฉพาะตามกฎหมายเท่านั้น ถ้าเป็นการโดยมิชอบตามระเบียบแบบแผนข้อบังคับและคำสั่งทาง

¹คู่มือปฏิบัติงานมุกดกล..., หน้า 1-15.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-14.

ราชการแล้ว ก็ไม่เป็นความผิดฐานกระทำการโดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา

2. ความหมายของการกระทำโดยทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา จึงย่อมเป็นการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการไม่ว่าจะมีการบัญญัติลักษณะของการทุจริตไว้โดยเฉพาะหรือไม่ก็ตาม

ความหมายในทางกฎหมายของ "การประพฤติมิชอบ"

พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีเจตนารมณ์ที่จะเป็นกฎหมายเสริม กฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ คั้งนั้น จึงมิได้มีการกำหนดประเภทและลักษณะความผิดขึ้นมาใหม่สักให้แตกต่างไปจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพียงแต่ได้จัดตั้งและให้อำนาจรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ ตลอดจนจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น สำหรับความหมายของการทุจริตนั้น ได้ศึกษามาแล้วว่า คือเอาความหมายว่า เป็นการกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายอาญา แต่สำหรับการประพฤติมิชอบนี้เป็นปัญหาอันมากกว่า ในตอนแรกที่ใช้คำใดที่เหมาะสม เพราะมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำบางอย่างที่มีใช่เป็นการทุจริตที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น แต่เป็นสิ่งที่สังคมไม่ยอมรับว่าถูกต้อง และเป็นการยากที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จะบัญญัติให้ครอบคลุมได้อย่างทั่วถึง จึงปล่อยให้เป็นที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้พิจารณา¹ ซึ่งในเรื่องบางเรื่องไม่เข้าลักษณะการทุจริต คือไม่เข้าทั้งข้อราษฎรและบังหลวง ไม่ผิดวินัยข้าราชการ เป็นการประพฤติมิชอบ² ยกตัวอย่างเช่น กรณีเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีบริษัทาประมุขชายของเป็นจำนวนมาก หรือรับเหมา ก่อสร้าง ตอนแรกไม่ได้ทำการ

¹ สัมภาษณ์ อุกฤษ มงคลนาวิน, เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2524.

² อุกฤษ มงคลนาวิน, "ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน,"

ตกลงเรียกร้อยอะไรกัน เรื่องเงินทองเป็นไปตามระเบียบ เมื่องานเสร็จหรือก่อนเสร็จ บริษัทนั้นนำเงินมาให้เกินกว่าที่จะให้ตามประเพณี การเอาของขวัญมาให้เนื่องในโอกาส ขึ้นปีใหม่ ถือเป็นเรื่องประเพณี แต่ถ้าให้บ้าน รถยนต์ เป็นเรื่องที่น่าคิด การรับทรัพย์สิน โดยไม่ได้เรียกร้อย ไม่น่าถือเป็นความผิด ถ้านาย ก. นาย ข. นาย ค. ได้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่มีอำนาจในตำแหน่งให้คุณให้โทษ ในตำแหน่งอนุมัติเข้าทำสัญญา ตำแหน่งการประมูล ตำแหน่งการอนุมัติจ่ายเงิน แล้วมีผู้นำทรัพย์สินเงินทองจำนวนมากมาให้ เป็นเรื่องที่น่าคิดว่าถ้าไม่มีอำนาจเขาจะให้หรือไม่ หรือการที่ข้าราชการจะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทโดยบริษัทหนึ่งยอมเป็นได้ ถ้าไม่ได้เป็นกรรมการผู้จัดการและถ้าบริษัทนั้นไปดำเนินธุรกิจหรือรับงานกับที่อื่น ก็เป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ถ้าหากินกับหน่วยงานที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจอนุมัติงานต่าง ๆ กลับอนุมัติให้บริษัทของตนเองได้งานไป กรณีเหล่านี้ไม่ใช่การทุจริตดังที่ได้ศึกษามาแล้ว แต่เป็นการประพฤติมิชอบ

นอกจากนี้ในบทบัญญัติของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ได้บัญญัติไว้ว่า "...เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ..." ดังนั้นพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงถือว่าการร่ำรวยผิดปกติโดยไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบเป็นการประพฤติมิชอบด้วย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของ "การประพฤติมิชอบ" ตามความหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้วมีสาระสำคัญ ๆ คือ

1. การได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มิชอบ กล่าวคือ ถ้าได้รับทรัพย์สินไว้ในทางที่มิชอบ คือมีกฎหมาย กฎ ระเบียบรับรองไว้ ก็ไม่อยู่ในความผิดนี้
2. การกระทำที่มิใช่เป็นการทุจริตโดยตรง แต่เป็นเรื่องที่ไม่สมควรกระทำตามความหมายที่ได้ศึกษาในตอนต้น
3. การร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่มิชอบ

สำหรับตัวอย่างของ "การประพาศมิชอบ" ที่ศาสตราจารย์ ดร. อุทุมมวงคณาวิณ ได้ยกตัวอย่างไว้ข้างต้นนี้ มีข้อสังเกตบางประการว่า

1. ความถี่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2 โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ได้กล่าวไว้ว่า "การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามระเบียบของทางราชการ ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามมติคณะรัฐมนตรี ตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ และตามคลองธรรมทุกประการ แล้วภายหลังได้รับประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นในลักษณะ "ของขวัญ" หรือในลักษณะที่ภาษาชาวบ้านเรียกว่า "กินตามน้ำ" นั้นไม่เข้าลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ จึงไม่เป็นการผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 67 วรรคสาม แต่อาจเป็นความผิดฐานอื่น เช่น ฐานประพาศชั่ว เป็นต้น"¹

2. กรณีหากินกับหน่วยงานที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติงานต่าง ๆ และอนุมัติให้บริษัทของตัวได้ ซึ่งเป็นการประพาศมิชอบนั้น หากเป็นกรณีที่มีหุ้นอยู่ในบริษัท เข้าใจว่าคงไม่เป็นการผิดทั้งกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัย

ดังนั้น การประพาศมิชอบในปัจจุบันจึงมีกรณีทั้งที่อาจเป็นความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยวินัยด้วยหรือไม่ก็ได้ เพราะการประพาศมิชอบตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. น่าจะมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการประพาศมิชอบตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ

ความหมายในทางกฎหมายของคำว่า "ในวงราชการ"

คำว่า "ในวงราชการ" ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พิจารณาจากองค์ประกอบได้ 2 ประการ คือ ในด้านตัวบุคคลและด้านกรกระทำ กล่าวคือ บุคคลจำพวกใดและการกระทำใดที่จะอยู่ในอำนาจบังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. เข้ามาใช้อำนาจดำเนินการได้

¹คู่มือปฏิบัติงานบุคคล..., หน้า 1-18.

สำหรับตัวบุคคลที่จะอยู่ในอำนาจบังคับของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้มี
บทบัญญัติไว้ในมาตรา 3 กล่าวคือ

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำและพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และ
หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือ
รัฐวิสาหกิจด้วย"

จากบทบัญญัติของกฎหมายในมาตราดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ความหมาย
ของคำต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ข้าราชการ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตาม
พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ใ้รับราชการโดยได้รับเงิน
เดือนจาก เงินงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือนข้าราชการ แบ่งได้เป็นประเภท ๆ ดังนี้

1.1 ข้าราชการการเมือง ได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งนี้

- ก. นายกรัฐมนตรี
- ข. รองนายกรัฐมนตรี
- ค. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ง. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- จ. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- ฉ. รัฐมนตรีว่าการทรวง
- ช. รัฐมนตรีช่วยว่าการทรวง
- ซ. รัฐมนตรี
- ฅ. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- ฉ. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- ฎ. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

- ฎ. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- ฐ. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- ฑ. เลขาธิการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ฒ. เลขาธิการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ณ. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ด. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- ต. เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ถ. ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ท. เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- น. เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- บ. ผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้าราชการการเมืองทั้ง 23 ตำแหน่งนี้ เป็นข้าราชการประเภทชั่วคราว ซึ่งต้องออกไปตามวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ผิดกับข้าราชการประจำที่จะได้กล่าวในตอนต่อไป ซึ่งจะรับราชการอยู่จนครบเกษียณอายุ 60 ปี เว้นแต่กรณี ทายลาออก ถูกไล่ออก ให้ออก หรือถูกปลดออกเสียก่อน

1.2 ข้าราชการพลเรือนมี 4 ประเภท คือ

- ก. ข้าราชการพลเรือนสามัญ
- ข. ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์
- ค. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์
- ง. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ

1.3 ข้าราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร

1.4 ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายตุลาการ

1.5 ข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายอัยการ

1.6 ข้าราชการมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

1.7 ข้าราชการตำรวจ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ

1.8 ข้าราชการครู ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

1.9 ข้าราชการส่วนจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

1.10 ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

1.11 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

2. พนักงาน พนักงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

2.1 พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ ได้แก่ พนักงานของเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล และพนักงานของสุขาภิบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2520 และพนักงานเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

2.2 พนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พนักงานผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ ทั้งนี้ โดยเป็นผู้ซึ่งได้รับเงินเดือน หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น พนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พนักงานการมิโทรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3. ลูกจ้าง ลูกจ้างตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 หมายถึง "ผู้รับจ้างทำงาน" อย่างไรก็ตาม ความหมายของลูกจ้างของส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างส่วนราชการ พ.ศ. 2512 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2513 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517 กล่าวคือ

ข้อ 5 ในระเบียบ

"ส่วนราชการ" หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ

"ลูกจ้าง" หมายความว่า ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

"ลูกจ้างประจำ" หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลา ตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้

"ลูกจ้างชั่วคราว" หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และ/หรือ โดยมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ

จะเห็นได้ว่าความหมายของลูกจ้างข้างต้นนี้ไม่ครอบคลุมถึงลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย แสดงว่าราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่วางหลักเกณฑ์ของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับส่วนราชการ นั้นมิได้เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับส่วนราชการ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย แต่สำหรับลูกจ้างกับส่วนราชการ เป็นไปตามสัญญาจ้าง

4. กรรมการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ คำว่า "กรรมการ" ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ให้ความหมายว่า "คณะบุคคลที่ได้ร่วมกันกระทำงานบางอย่างหรือกระทำกิจซึ่งได้รับมอบหมาย ถ้ารวมกันเป็นองค์ประชุม เรียกว่า คณะกรรมการ"

การเป็นกรรมการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ นี้จะต้องมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่งที่ขอมด้วยกฎหมายของทางราชการ กำหนดไว้ และได้รับการแต่งตั้งตามวิธีที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่งที่ขอมด้วยกฎหมาย ได้กำหนดไว้ เพื่อทำหน้าที่ภารกิจประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ

ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการนั้นจะเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงาน หรือประชาชนก็ได้ ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ตัวอย่างเช่น ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์... และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นข้าราชการผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าอธิบดี ผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลสูงสุดหรือผู้มีคุณสมบัติตามข้อ (3) (4) และ (5) ซึ่งอาจเป็นผู้ที่ปลดเกษียณหรือไม่ได้รับราชการแล้วก็ได้

นอกจากนี้ยังมีกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายระเบียบคำสั่งของทางราชการอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งกรรมการเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ และมักจะเป็นในรูปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีประการใดนั้นก็ต้องพิจารณาเป็นจุด ๆ ไป

สำหรับในด้านการกระทำที่จะถือว่าอยู่ในวงราชการนั้น ต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า "ราชการ" เสียก่อน อย่างไรก็ตามคำว่า "ราชการ" นั้น ตามกฎหมายยังไม่มีคำจำกัดความแน่นอนไว้ ฉะนั้น หมายความว่าหมายถึงวงราชการจึงต้องถือเอาตามนัยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ. 2493 เป็นหลัก ซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า "ราชการ" หมายความว่า "การงานของประเทศหรือของพระเจ้าแผ่นดิน"

ปัญหาที่มีอยู่ว่า "ราชการ" ควรมีขอบเขตเพียงใดหรือกิจการใดเป็นราชการหรือไม่ ต้องพิจารณาว่า ความสภาของกิจการงานราชการนั้นอยู่ในวัตถุประสงค์ของส่วนราชการเหล่านั้น ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายทั่วไป ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 เกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติศาลการ พระราชบัญญัติป่าไม้ หรือไม่ ถ้าอยู่ในวัตถุประสงค์หรือมีการกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นราชการ

อย่างไรก็ตาม สำหรับการกระทำที่จะอยู่ในวงราชการนี้ เมื่อพิจารณาเฉพาะในตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำนี้มิได้หมายความว่าจะครอบคลุมรวมถึงราชการทั้งหมด แต่พิจารณาถึงหน้าที่ราชการที่มีอยู่ของผู้นั้นว่ามีประการใด การกระทำนั้นอยู่ในวงราชการหรือไม่ และไม่พิจารณาในการอันเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ เช่น การคบขู้คู่สาว การประหลุกติคนเป็นคนเสเพล เป็นต้น

ความหมายในทางกฎหมายของ "การทุจริตในวงราชการ"

เมื่อพิจารณาความหมายของ "การทุจริตในวงราชการ" ซึ่งได้จากการวิเคราะห์ความหมายของคำว่า "การทุจริต" และ "ในวงราชการ" อันจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้วจะเห็นได้ว่ามีสาระสำคัญ ดังนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.
2. มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่มีมูลเหตุจูงใจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
3. การกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวในข้อ 2 เป็นการกระทำในวงราชการ กล่าวคือ เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ และรวมถึงกรณีอาศัย โอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่

ใช้โอกาสดังกล่าวนั้น ทั้งนี้สาระสำคัญในข้อนี้ได้มาจากการสรุปองค์ประกอบของความผิด
ตามกฎหมายอาญาและกฎหมายวินัย อันมีความหมายอยู่ในการทุจริตตามพระราชบัญญัติ
ป.ป.ป. ดังที่ได้ศึกษาแล้วในข้างต้น เช่น ประมวลกฎหมายอาญาในความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการ มาตรา 147 - 166

มาตรา 147 ... เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่.... โดยทุจริตหรือ
โดยทุจริต...

มาตรา 148 ... เป็นเจ้าพนักงาน...ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ...

มาตรา 149 ... เป็นเจ้าพนักงาน... เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการ
อย่างใดในตำแหน่ง...

หรือในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เช่น

มาตรา 201 ... เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ... เพื่อกระทำ
การหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง...

มาตรา 202 ... เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ... กระทำการ
หรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่ง

ความผิดวินัย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

มาตรา 67 วรรคสอง ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่
ราชการของตน...

มาตรา 78 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้
ผู้อื่นกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม
หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

4. กรณีอาศัยโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ใช้โอกาสดังกล่าวนั้นจะเห็นได้ว่า
ตามข้อเท็จจริงแล้ว สามารถอาศัยหรือใช้โอกาสดังกล่าวแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง
หรือผู้อื่น ในกิจการซึ่งตนมิใช่เป็นผู้รับผิดชอบได้ค้ำ

จากสาระสำคัญต่าง ๆ รวม 4 ประการนี้ จึงอาจสรุปความหมายของ "การทูลจริตในวงราชการ" ตามความหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้ดังนี้

"การทูลจริตในวงราชการ" หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวนั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น และรวมถึงกรณีอาศัยโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ใช้โอกาสนั้นแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ในกิจการซึ่งตนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย

ความหมายในทางกฎหมายของคำว่า "การประพฤติมิชอบในวงราชการ"

สำหรับ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" นี้ก็เช่นเดียวกันสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.
2. ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มิชอบ
3. เป็นเรื่องที่มีใจเป็นการทูลจริต
4. รวมถึงกรณีร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายว้ยชั้นในทางที่ชอบ

ดังนั้น จึงอาจสรุปความหมายของ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ได้ว่า

"การประพฤติมิชอบในวงราชการ" หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มิชอบ แม้ว่าการดังกล่าวมีใจเป็นการทูลจริตตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ ทั้งนี้ รวมถึงกรณีร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายว้ยชั้นในทางที่ชอบด้วย