



บทที่ 3

ขอบเขตมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้บัญญัติไว้เ็นมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ว่า

ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือเป็นการกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การที่มาตรา 25 บัญญัติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดคือ โทษจำคุกและโทษปรับไว้ด้วยนั้น แสดงให้เห็นว่ามาตรา 25 เป็นกฎหมายอาญา¹ ตามกฎหมายพิเศษ ฉะนั้นการศึกษาขอบเขตและความหมายของมาตรา 25 จึงต้องกระทำในฐานะที่มาตรา 25 เป็นกฎหมายอาญา

โดยปกติลักษณะของถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจน ไม่แน่นอนชัดเจนนตายตัว แต่ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการสรุปเลือกความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง และประเภทที่สองคือถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอน ชัดเจน ตรงไปตรงมา ถ้อยคำจำพวกนี้แม้จะถือว่ามีความหมายแน่นอนชัดเจมาแล้ว แต่ถ้าหากวิเคราะห์ให้ลึกกลง ไปอีกก็จะพบว่า ถ้อยคำเหล่านี้มีความหมายกว้างแคบแตกต่างกันอยู่หลายระดับ² ฉะนั้น การศึกษาความหมายของกฎหมายจึงไม่อาจกระทำโดยการพิจารณาจากถ้อยคำใน

¹ มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญานบัญญัติว่า " โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้ (1) ประหารชีวิต (2) จำคุก (3) กักขัง (4) ปรับ (5) ริบทรัพย์สิน "

² ปรีดี เกษมทรัพย์, " การตีความกฎหมายอาญา, " วารสารนิติศาสตร์ 14 (ธันวาคม 2527) :43.

ตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องศึกษาเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วยว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้คำมีความหมายกว้างหรือแคบประการใด ซึ่งเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นทราบได้จากบทบัญญัติกฎหมายทั้งหมดและประวัติความเป็นมาของกฎหมาย³

จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 อาจสรุปหลักการที่เป็นสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เห็นได้จากการให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำรงตำแหน่งวาระละสองปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้ และจะพ้นตำแหน่งนอกวาระได้ก็ต่อเมื่อมีกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2. คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ทั้งในด้านกำกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลัก check and balance กล่าวคือ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งการสั่งให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจใดๆ จัดการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดที่อยู่ในข่ายสงสัยว่าจะทุจริตแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่เห็นสมควร โดยต้องอาศัยอำนาจคณะรัฐมนตรี และส่วนด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ต้องอาศัยอำนาจนายกรัฐมนตรีและผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัย และใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล ดำเนินคดีอาญา

ส่วนประวัติความเป็นมานั้น หากย้อนหลังเหตุการณ์ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 หลังจากที่นายสัญญา ชรรณศักดิ์ ได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น นายสัญญา ชรรณศักดิ์ มีความเห็นว่ามาตรการและกลไกทางอาญา ทางวินัย หรือทางแพ่ง ตลอดจนกลไกพิเศษเฉพาะกิจอื่น ๆ ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพ

³ จิตติ ดิงศภิษฐ์, "การตีความกฎหมายอาญา," วารสารนิติศาสตร์ 14 (ธันวาคม 2527) : 52, 55-56.

เพียงพอในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ จึงได้มีคำสั่ง
สำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2517 จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้น เพื่อปฏิบัติการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ⁴

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการประชาสัมพันธ์ผลงานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มีการแถลงข่าวเกี่ยวกับผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป.
ในรอบ 3 เดือน ว่าได้รับคำร้องเรียน 140 ราย โดยเป็นเรื่องของข้าราชการผู้ใหญ่ระดับ
ปลัดกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดีถึง 10 ราย⁵ ทำให้ผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้
เผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน สร้างความพอใจแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนประชาชนทั่วไป⁶
รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงมีนโยบายที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ.....
เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อตรากฎหมายรองรับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.
ให้เป็นการถาวร⁷ รัฐบาลจึงมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่แล้วเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายขึ้น⁸ คณะ
กรรมการ ป.ป.ป. ได้ยกร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ.....ขึ้น โดยการรวบรวมเอกสาร
กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันของต่างประเทศ ประกอบกับอุปสรรค
ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย⁹

⁴ อุกฤษ มงคลนาวิน , "คำบรรยายเรื่องข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปราม
คอร์รัปชัน," วารสารสำนักงาน ป.ป.ป. 1 (9 มีนาคม 2521) :29.

⁵ "ผลการสอบคอร์รัปชันใน 3 เดือน," สยามรัฐ (12 กันยายน 2517) :1,6.

⁶ มารุต บุญภาค , "วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 17 (กรกฎาคม
2520) :440.

⁷ สำนักงาน ป.ป.ป. , "บันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ป. ปี 2519,"
:1. (อัดสำเนา)

⁸ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา
ครั้งที่ 32 วันที่ 24 มกราคม 2518," :118. (อัดสำเนา)

⁹ อุกฤษ มงคลนาวิน, " คำบรรยายเรื่องข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปราม
คอร์รัปชัน," :30.

ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... ได้จำแนกความผิดต่างๆ เป็นมาตรา โดยมีหลัก การที่สำคัญคือ การให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ป.ป.ป. รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการ ป.ป.ป. และ กรรมการ ป.ป.ป. อื่นอีกไม่เกิน 6 คน กับเลขาธิการเป็นกรรมการ ป.ป.ป. และเลขาธิการ โดย ตำแหน่ง ซึ่งกรรมการ ป.ป.ป. อื่นและเลขาธิการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการด้วยความ เห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และให้อำนาจเลขาธิการกับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ในการตรวจตรา ยึดอายัดบัญชี เอกสารหรือวัตถุได้ โดยมีหัวใจสำคัญคือ อำนาจดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เรื่องรื้อรวบผิดปกติ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์และรายรับ รายจ่ายต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าทรัพย์สินสิ่งใด ได้มาโดยไม่ สุจริต ก็จะมีฟ้องร้องต่อศาลให้ริบทรัพย์สินนั้นเป็นของรัฐ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยผ่านคณะ ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าก่อนเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงและตัดสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอหลายประการเช่น มีการแก้ไขหลักการเรื่องความอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตัดอำนาจในการตรวจตรา ยึด อายัดบัญชี เอกสารหรือวัตถุ ของเลขาธิการและเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการเรื่องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการกรณีรื้อรวบ ผิดปกติได้ถูกตัดออกไป

เมื่อนายอุกฤษ มงคลนาวิน กรรมการ ป.ป.ป. ผู้มีบทบาทในการร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบว่าร่างพระราชบัญญัติถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในสาระสำคัญ โดยคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี นายอุกฤษ มงคลนาวิน จึงมอบร่าง พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... ฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้แก่สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่สนใจ ได้แก่ พ.อ. สมคิด ศรีสังคม และนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เพื่อนำไป เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากนายอุกฤษ มงคลนาวิน ประสงค์ให้ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งร่างโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เข้าไปสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้มี โอกาสรวมพิจารณาและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ตัดสินใจ ทั้งยังเป็นการสร้างแนวร่วมและ

ได้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งด้วย¹⁰ เนื่องจากผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะต้องมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกไม่น้อยกว่า 20 คน¹¹

ในที่สุดมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ.... เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า ร่างของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... ที่เสนอโดย พ.อ.สมคิด ศรีสังคม ซึ่งต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า ร่างของ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม และร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... ที่เสนอโดย นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ซึ่งต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า ร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ โดยร่างของพ.อ.สมคิด ศรีสังคมและร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ มีข้อความเป็นอย่างเดียวกันทั้งสิ้น จะแตกต่างกันก็เฉพาะเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 24/2518 เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2518 วาระที่ 1 ได้มีมติหยิบยกร่างของคณะรัฐมนตรีมาประชุมเป็นวาระด่วนโดยที่ประชุมได้เห็นชอบให้นำร่างของ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม และร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ รวมพิจารณาในคราวเดียวกัน แต่เนื่องจากขณะที่มีมตินั้น พ.อ.สมคิด ศรีสังคม และนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ผู้เสนอร่างกฎหมายไม่อยู่ในที่ประชุม ทำให้ร่างกฎหมายทั้งสองตกไปตามข้อบังคับการประชุมสภา¹² และในที่สุดที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับหลักการร่างของคณะรัฐมนตรี

¹⁰ กมล สกลเดชา, "การเมืองของการสร้างมาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป., " (สารนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 96.

¹¹ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ.2517 ข้อ 32 กำหนดว่า "ญัตติที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอ ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคน"

¹² ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ.2517 กำหนดว่า "ข้อ 43 ญัตติหรือคำแปรญัตติได้ถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติไม่ชี้แจงในที่ประชุมหรือในกรณีที่ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมโดยไม่มีผู้ชี้แจงทวนในฐานะผู้รับมอบหมาย ญัตติหรือคำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป"

พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ..... ขึ้น
คณะหนึ่งประกอบด้วย นายกิตติ สัทนัท นายสรรเสริญ ไกรจิตติ นายอุกฤษ มงคลนาวิน
พ.อ.สมคิด ศรีสังคม นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ และนายชานินทร์
กรัยวิเชียร¹³

เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ.....
ประกอบด้วยตัวแทนจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. 2 คน และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เสนอ
ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อีก 2 คน รวมเป็น 4 คน จึงทำให้ฝ่ายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ
ป.ป.ป. ซึ่งร่างโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นฝ่ายเสียงส่วนใหญ่ คือ 4 ใน 7 เสียง¹⁴
ประกอบกับสภาพการเมืองในขณะนั้น ฝ่ายบริหารไม่สามารถรอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้¹⁵ ในที่สุด
ร่างของคณะรัฐมนตรีจึงถูกแก้ไขให้มีส่วนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องการไว้ได้เป็นส่วน
ใหญ่ เช่น การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทน
ราษฎรและวุฒิสภา ที่สำคัญคือคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดำเนินการกรณีร้ายแรงผิดปกติ
แต่ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาและลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง คงมีอำนาจเพียงสืบสวน
สอบสวนและชี้มูลความผิด เพื่อให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย และพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา
ต่อไปเท่านั้น

ส่วนร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตาม
ความต้องการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปรากฏให้เห็นได้จากร่างของ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม
และร่างของ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ตามร่างมาตรา 26 มีข้อความตรงกันว่า

¹³ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา
ครั้งที่ 24 วันที่ 3 มกราคม 2518," :63-64. (อัดสำเนา)

¹⁴ กมล สกลเดชา, "การเมืองของการสร้างมาตรการและกลไกในการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ :ศึกษากฎหมายเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการ
ป.ป.ป.," หน้า 158.

¹⁵ รื่องเดียวกัน, หน้า 155.

มาตรา 26 ในการทำรายงานการสอบสวน หรือแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ตามอำนาจหน้าที่ ให้กรรมการมีเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าว กรรมการในการใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์ และผู้โฆษณารายงานการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ราชการ และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งกรรมการอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ส่วนร่างของคณะกรรมการซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการ ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการในมาตรา 19 ความว่า

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือ เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบ หรือพิจารณาสอบสวนคดี

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ต่อมาคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. ได้แก้ไข เพิ่มเติมร่างมาตรา 19 ว่า

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติ การตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบ หรือพิจารณาสอบสวนคดี

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 32 เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2518 นายอุกฤษ มงคลนาวิน ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่มตินี้ที่ชี้แจงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ชี้แจงเกี่ยวกับร่างมาตรา 19 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตอนหนึ่งว่า

มาตรา 19 นั้น ความที่ว่า วันแต่คณะกรรมการจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ อะไรพวกนี้ เข้าใจว่าสำหรับในกรณีพวกนี้ก็เป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาว่า สมควรที่จะเปิดเผยหรือไม่ เปิดเผยแพร่หรือไม่ แต่กระผมเข้าใจว่าในกรณีที่การเปิดเผยนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป และเป็นการแสดงความจริงใจหรือต้องการให้อื่นนั้นมีผลเป็นการให้ข้าราชการที่ทุจริตอื่นเกิดความหวาดกลัว คณะกรรมการก็น่าจะต้องเปิดเผย แต่ที่เราใส่ในมาตรา 19 เพราะเราไม่ต้องการให้มีการเปิดเผยข้อความอะไรต่างๆ ซึ่งบางที่เป็นเรื่องที่ลือมเลี้ยว แต่ผู้ที่ถูกต้องสงสัยหรือกล่าวหาเองตั้งแต่ต้น

จากหลักการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 และประวัติความเป็นมาของกฎหมาย เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นผลของอิทธิพลทางการเมืองและการควบคุมอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁶ ทำให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ไม่อาจดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ดีเพียงพอ¹⁷ จนต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เพื่อแก้ปัญหาการปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เช่น การให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจในการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐข้าราชการ การให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยใช้สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวน เป็นต้น

ดังนั้น มาตรา 25 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงเป็นเช่นเดียวกับบทบัญญัติทั้งหลายในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ซึ่งไม่ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจมากเกินไป ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรเสริม มีหน้าที่หาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติกรดำเนินการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจึงอาจก่อ

¹⁶ ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง, "รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 85.

¹⁷ สัมภาษณ์ สตรี อากาศฤกษ์.

ให้เกิดความเสียหายได้ ดังที่นายอภุช มงคลนาวัน ได้ชี้แจงไว้ดังกล่าวข้างต้น

บทบัญญัติมาตรา 25 ในส่วนที่เป็นหลักทั่วไปว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้..." เป็นถ้อยคำที่มีความหมายแน่นอนชัดเจน ตรงไปตรงมา เมื่อพิจารณาประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายต้องการให้หลักทั่วไปของมาตรา 25 มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ

1. ผู้กระทำ ได้แก่ "ผู้ใด" ในความหมายอย่างกว้าง น่าจะหมายความถึง บุคคลทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.
2. การกระทำ ได้แก่ "เปิดเผย" น่าจะหมายความถึง การให้คนที่ไม่รู้ได้รู้¹⁸ไม่ว่าด้วยการกระทำใดๆ และไม่ว่าจะให้รู้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน
3. วัตถุประสงค์แห่งการกระทำ ได้แก่ "ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้" น่าจะหมายความถึง การปฏิบัติการทั้งด้านป้องกันและด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นอกจากนี้การที่มีการเพิ่มเติมคำว่า "ข้อเท็จจริง" ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ จึงเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กฎหมายประสงค์ห้ามมิให้เปิดเผยครอบคลุมทั้งความเท็จและความจริง

ส่วนข้อยกเว้นซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า "เว้นแต่คณะกรรมการจะมอบหมายหรือ เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน" นั้น แต่ละกรณีใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน จึงแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. เมื่อคณะกรรมการมอบหมาย

เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมเป็นกรณีๆ ไป เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง กาลเวลา และสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน แต่ก็มีได้หมายความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ เพราะตามหลักนิติรัฐ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายในขอบเขตความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์

¹⁸ จิตติ ดิงศวิทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 2 ตอนที่ 2 และภาค 3, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2523), หน้า 2154.

ของกฎหมายเป็นเครื่องชี้นำ¹⁹ การมอบหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงต้องเป็นไปเพื่อ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

2. กรณีเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการ

เป็นถ้อยคำที่มีความหมายตรงไปตรงมา ซึ่งในความหมายอย่างแคบคงหมายถึง การกระทำตามหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แต่ในความหมายอย่างกว้างคงหมายถึง การกระทำตามหน้าที่ราชการทั้งตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และตามกฎหมายอื่นด้วย

ในฐานะที่มาตรา 25 เป็นกฎหมายอาญา เหตุยกเว้นความผิดจึงควรมีความหมาย อย่างกว้างเพื่อเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ฉะนั้น ข้อยกเว้นกรณีนี้จึงควรหมายความถึง การกระทำ ตามหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และตามกฎหมายอื่นด้วย

3. กรณีเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

จากการที่มีการแก้ไขในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. ตัดคำว่า "คดี" ซึ่งต่อท้ายคำว่า "พิจารณาสอบสวน" ออกไป น่าจะเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายไม่ต้องการจำกัดเฉพาะ เพื่อประโยชน์หรือพิจารณาสอบสวน ของศาลเท่านั้น²⁰ แต่ต้องการให้มีความหมายกว้างครอบคลุม ไปถึงการตรวจสอบหรือพิจารณา สอบสวนขององค์กรอื่นด้วย เช่น พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ คณะกรรมการสอบสวนวินัย เป็นต้น

ดังนั้น กล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 25 มีขอบเขตความหมายอย่างกว้างทั้งในส่วน ที่เป็นหลักทั่วไปและข้อยกเว้น ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับฮ่องกง ซึ่งมีหน่วยงานอิสระเพื่อ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันโดยเฉพาะเรียกว่า Independent Commission Against Corruption (ICAC) ในปี 1974 การทำงานของ ICAC

¹⁹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, "ความคิดเห็นเกี่ยวกับตุลนิญาฝ่ายปกครองของประเทศ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" บทสันติคดี เล่ม 42 ตอน 3 (2529):57.

²⁰ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(2) บัญญัติว่า "คดี" หมายความว่า กระบวนพิจารณานับตั้งแต่เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้รับรอง คู่คุ้มครองบังคับตาม หรือเพื่อการใช้ซึ่ง สิทธิหรือหน้าที่

ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน ได้รับการยกย่องว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและมีชื่อเสียงทั่วโลก ICAC ดำเนินการโดย Commissioner ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการฮ่องกง (Governor) มีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งตามที่ผู้ว่าราชการจะเห็นสมควร²¹ ฮ่องกง ได้เห็นความจำเป็นในการกำหนดให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนมาก และเกี่ยวกับการเปิดเผย การทักท้วงและประพฤติมิชอบ ได้มีบทบัญญัติไว้ใน Prevention of Bribery Ordinance มาตรา 30 กำหนดห้ามมิให้ผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ เปิดเผยแพร่รายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำที่ถูกล่ามหรือเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยต่อผู้อยู่ระหว่างการสอบสวน หรือเปิดเผยรูปพรรณสัณฐานของบุคคลซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวน หรือรายละเอียดอื่นใดอันเกี่ยวกับการสอบสวน มิฉะนั้นถือว่ากระทำความผิด มีโทษปรับ 20,000 เหรียญ และจำคุก 1 ปี แต่อย่างไรก็ตาม Commissioner อาจเปิดเผยรูปพรรณสัณฐานของบุคคลได้ ถ้าเป็นกรณีต่อไปนี้

- 1) บุคคลไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 14 (1)(a) หรือ (b)
- 2) เป็นไปตามการสั่งการเกี่ยวกับคำสั่งต่อบุคคลที่สามซึ่งถูกจำกัดหรือมีเงื่อนไขในการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่ระบุไว้ ซึ่งไม่สามารถหาตัวพบหรือไม่อยู่ในฮ่องกง โดยคำสั่งนี้ศาลอาจสั่งโดยตรง หรือวิธีอื่นเพื่อประโยชน์ของ Commissioner ตามมาตรา 14 C (3)
- 3) ที่อยู่อาศัยของบุคคลนั้นถูกค้นหา ตามหมายซึ่งออกตามมาตรา 17
- 4) เมื่อบุคคลนั้นต้องส่งเอกสารการเดินทางให้แก่ Commissioner ตามคำสั่งของศาล ตามมาตรา 17 A หรือ
- 5) เมื่อมีหมายจับบุคคลนั้น ตามมาตรา 18

เห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยการทักท้วงและประพฤติมิชอบของฮ่องกง มีลักษณะทำนองเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กล่าวคือ โดยหลักได้กำหนดห้ามมิให้เปิดเผยไว้ แต่มีกรณียกเว้นให้มีการเปิดเผยได้ในบางกรณี ความแตกต่างกันของบทบัญญัติทั้งสอง ได้แก่ มาตรา 30 แห่ง Prevention of Bribery Ordinance ของฮ่องกง ได้คำนึงถึงผลดีและผลเสียของการเปิดเผยที่จะมีต่อการสืบสวนสอบสวน แต่การห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มุ่งคุ้มครองชื่อเสียงและเกียรติคุณของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก นอกจากนี้ มาตรา 30 แห่ง Prevention of Bribery Ordinance ของฮ่องกง ได้บัญญัติห้ามมิให้เปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวน

²¹Independent Commissioner Against Corruption Ordinance มาตรา 5

เท่านั้น และให้ Commissioner เปิดเผยได้ในกรณีต่าง ๆ ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจน เพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวน แต่บทบัญญัติมาตรา 25 มีขอบเขตความหมายอย่างกว้างทั้งในส่วนที่เป็นหลักทั่วไปและข้อยกเว้น ซึ่งอธิบายความหมายของมาตรา 25 ได้ดังต่อไปนี้

ขอบเขตของการห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

1. ผู้ที่ถูกห้ามมิให้เปิดเผย

กฎหมายไม่จำกัดว่าผู้กระทำให้เป็นผู้ใด จึงอาจแบ่งผู้กระทำให้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ

1.1 บุคคลที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้แก่

1.1.1 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.

1.1.2 บุคคลที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยตรงเช่น ต้นสังกัด พนักงานสอบสวน นายกรัฐมนตรี ผู้กล่าวหา ร้องเรียนผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน และพยานบุคคลอื่นๆ

1.2. บุคคลอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับงานปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เช่น สื่อมวลชน ประชาชนทั่วไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ซึ่งมีได้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยตรง ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้อาจเป็นผู้ที่ทราบข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ต้องห้ามมาโดยตรง หรือเป็นผู้ที่ทราบมาจากผู้อื่นมาอีกทอดหนึ่งก็ได้

2. การเปิดเผย

การเปิดเผย หมายถึงการให้คนที่ไม่รู้ได้รู้ ไม่ว่าจะเป็นการให้รู้ด้วยวิธีการใดๆ เช่น ด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร กริยาท่าทาง นฤติการณ และไม่ว่าจะเป็นการให้แก่บุคคลเดียวหรือหลายคนรู้ก็ได้ เช่น อาจเป็นการแถลงข่าว การทำเอกสารเผยแพร่ การพูดคุย การบอกเล่า เป็นต้น

3. ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือประเภทที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านป้องกัน และประเภทที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านปราบปราม ดังต่อไปนี้

3.1 ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แบ่งออกเป็น 2 กรณี

3.1.1 กรณีการเสนอมาตรการและความเห็นในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการต่างๆ เมื่อการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี²² การศึกษามาตรการป้องกันทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการกระทำโดยการรวบรวมสถิติข้อมูล เรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียน ทั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับและไม่รับพิจารณา ไม่ว่าผลการสืบสวนสอบสวนจะเป็นประการใด ประกอบกับพฤติกรรมในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่อาจเป็นสาเหตุสนับสนุนให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

นอกจากนั้นยังต้องศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ ประกาศ มติ คำสั่ง คำวินิจฉัยและแผนงานโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนสถานีสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อทราบข้อเท็จจริง อำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และข้อบกพร่องอันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แล้วเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ดังนั้น ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่

- 1) สถิติ ข้อมูล เรื่องราวที่กล่าวหาหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.
- 2) กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ ประกาศ มติ คำสั่ง คำวินิจฉัย อำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการปฏิบัติงานและแผนงานโครงการต่างๆ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรวบรวมมาเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัย
- 3) ข่าวสารด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่มีผลต่อการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 4) มติ ความคิดเห็น ผลการวิจัยมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

²² มาตรา 13 (1), (4) แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

3.1.2 กรณีการเสนอให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่ การแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยให้แสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลา ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529

ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ได้แก่ ชื่อ และตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้หน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สิน

3.2 ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติกราด้านปราบปรามการทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

3.2.1 กรณีการสืบสวนและสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

ก. ชั้นกล่าวหาร้องเรียน

เริ่มจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. พบเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีผู้กล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.²³ จนกระทั่งเมื่อคณะกรรมการมีมติรับพิจารณาเรื่องที่กล่าวหาร้องเรียนนั้นไว้ โดยคณะกรรมการจะกำหนดวิธีดำเนินการสืบสวนสอบสวนไว้ด้วยก็ได้

ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติกราดในชั้นกล่าวหาร้องเรียน ได้แก่ ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาร้องเรียน วันแต่เป็นการกล่าวหาร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ ข้อมูลส่วนตัวของผู้ถูกกล่าวหา เช่น ชื่อ ตำแหน่งหน้าที่ หน่วยงานที่

²³ มาตรา 13(3) แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

สังกัด เป็นต้น ข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกล่าวหาหรือเรียนกระทำผิดกฎหมายอะไร พฤติการณ์ที่กล่าวหาในการกระทำความผิด พยานหลักฐานในการกระทำความผิด และความเห็นต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เช่น ความเห็นว่าได้รับเรื่องที่ถูกกล่าวหาหรือเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ มีแนวทางการสืบสวนสอบสวนอย่างไร

ข. ชั้นสืบสวนและสอบสวน

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่าด้วย หลักการ วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกล่าวหาหรือเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ขึ้น โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.²⁴ และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ป. หรือกรรมการ ป.ป.ป. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนต่อไป

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวนสอบสวน ไปให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดที่จำเป็นแก่การสืบสวนสอบสวน²⁵

เมื่อคณะอนุกรรมการมีมติรับพิจารณาเรื่องที่กล่าวหาหรือเรียนแล้ว เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามวิธีที่คณะกรรมการกำหนดไว้ แล้วสรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็น เพื่อเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะอนุกรรมการอาจมีมติให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ยุติเรื่อง หรือให้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณา หรืออาจมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกล่าวหาหรือเรียนมีมูลความผิดก็ได้ เรื่องกล่าว

²⁴ สมใจ เกษรศิริเจริญ , " การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 13.

²⁵ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

ร้องเรียนที่คณะกรรมการมีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการ ต้องนำเสนอคณะกรรมการป.ป.ป. เพื่อพิจารณาต่อไป

ดังนั้น ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้เพิ่มเติมขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติการในชั้นสอบสวนจึงได้แก่ รายละเอียด ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานทั้งหลาย เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด ตลอดจนความเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. และคณะกรรมการ

ค. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนที่คณะกรรมการมีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจมีมติให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ยุติเรื่อง หรือมีมติว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย และหรือความผิดทางอาญา แต่ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติว่า เรื่องที่สอบสวนมีมูลว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทำความผิด จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาหรือร้องเรียนให้ผู้นั้นทราบ และให้โอกาสแก่ผู้นั้นที่จะชี้แจงข้อกล่าวหาหรือร้องเรียนด้วย²⁶

ดังนั้น ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติงานในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่เพิ่มเติมขึ้นจากในชั้นการสืบสวนสอบสวน ได้แก่ มติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าเห็นควรให้ยุติเรื่อง หรือเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ มีความผิดทางวินัยตามกฎหมายใด มาตราใด และหรือ มีความผิดทางอาญาตามกฎหมายใด มาตราใด

3.2.2 กรณีการสืบสวนและสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แบ่งขั้นตอนที่สำคัญได้ 3 ขั้นตอน

ก. ขั้นตอนการลงมติว่ามีมูลเพียงพอหรือไม่

การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาเบื้องต้นว่าเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนนั้นมีมูลพอที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการต่อไปหรือไม่ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนเป็นผู้ซึ่งได้แสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินตามมาตรา 23 แห่งพระราช-

²⁶ มาตรา 17 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

บัญญัติ ป.ป.ป. ไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องนำรายการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินดังกล่าวมาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติเรียกว่า "การเปิดเผยของสินทรัพย์"²⁷ การลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าเรื่องที่กล่าวหาหรือเรียนมีมูลเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ จะต้องมิฉะนั้นเสีย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งหมด²⁸

ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนการพิจารณาว่ามีมูลเพียงพอหรือไม่ ได้แก่ ชื่อผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน ตำแหน่งหน้าที่ หน่วยงานที่สังกัด ทรัพย์สินที่อ้างว่าเป็นของผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน อะไรบ้าง มูลค่าเท่าไร อยู่ที่ไหน บุคคลผู้เกี่ยวข้องรู้เห็นอันอาจสืบสวนสอบสวนเป็นพยานได้คือใครบ้าง เอกสารหลักฐานหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องอันอาจตรวจสอบเป็นพยานหลักฐานได้แก่อะไรบ้าง และมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่ารับพิจารณาเรื่องที่กล่าวหาหรือเรียนไว้พิจารณาหรือไม่

ข. ขั้นตอนการลงมติว่ามีมูลน่าเชื่อหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องที่กล่าวหาหรือเรียนว่าร้ายวณผิดปกตินั้นมีมูลเพียงพอที่จะรับพิจารณาได้ และมีมติให้รับพิจารณาแล้ว จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเบื้องต้น หากผลการพิจารณาสืบสวนสอบสวนปรากฏว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร้ายวณผิดปกติ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งหมด คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 180 วัน²⁹

ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติการในขั้นตอนนี้เป็นเช่นเดียวกับในขั้นการลงมติว่ามีมูลเพียงพอหรือไม่ เพียงแต่มีการสืบสวนสอบสวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้ความหมายแก่แห่งชัดแจ้งยิ่งขึ้น

ค. ขั้นการลงมติว่าร้ายวณผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับรายการแสดงสินทรัพย์และ

²⁷ ปรีชา สุวรรณทัต , "การสืบสวนสอบสวนเรื่องร้ายวณผิดปกติ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35 (9-15 ตุลาคม 2531) :6.

²⁸ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

²⁹ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

หนังสือแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยไม่ชักช้า การสืบสวนสอบสวน
ในชั้นตอนนี้เป็น การสืบสวนสอบสวนในรายละเอียด

นอกจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องแจ้งข้อกล่าวหา ร้อง
เรียนให้ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนทราบและให้โอกาสแก่ผู้ชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา ร้องเรียนด้วย คณะ
กรรมการ ป.ป.ป. จึงจะพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
หรือไม่ ด้วยเป็นมติพิเศษคือ มีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการ ป.ป.ป.
ทั้งหมด

ข้อความ ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการปฏิบัติการ
ในชั้นการลงมติว่า ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ได้แก่ ประวัติการทำงาน ภูมิฐานะ
ของครอบครัว ฐานะเดิม ทรัพย์สินและหนี้สิน ความเป็นอยู่ และข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่เกี่ยว
ข้องกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียน รวมทั้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และคำสั่ง
ของนายกรัฐมนตรี

ขอบเขตการยกเว้น ให้มีการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติ
การตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

การห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติ
การตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน
หนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับนั้น มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นความผิดไว้ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เมื่อคณะกรรมการมอบหมาย

กรณีถือเป็นผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติ
เปิดเผย กรณีใด เพียงใด แต่มิได้หมายความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะใช้ดุลยพินิจได้ตาม
อำเภอใจ ซึ่งขอบเขตการใช้ดุลยพินิจทราบได้จากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

จากการชี้แจงของนายอภิญญา มงคลนาวิน ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความตอนหนึ่ง
ว่า

เป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาว่าสมควรที่จะเปิดเผยหรือไม่ เปิดเผยประการใด
หรือไม่ แต่กระผมเข้าใจว่าในกรณีที่การเปิดเผยนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป และเป็น
การแสดงความจริงซื่อสัตย์สุจริต ต้องการให้อันนี้มีผลเป็นการให้ข้าราชการที่ทุจริตอื่นเกิดความหวาด
กลัว คณะกรรมการก็น่าจะต้องเปิดเผย

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องอยู่ภายในขอบเขตหรือแนวความคิดเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อาทิเช่น เพื่อเป็นการแสดงความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอื่นๆ เกิดความหวาดกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดอีกต่อไป เป็นต้น ในทางปฏิบัติการมอบหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ละสมัยเช่น

คณะกรรมการ ป.ป.ป. สมัย นายกำธร พันธ์ุลาก เป็นประธานกรรมการ ป.ป.ป. ได้เห็นความสำคัญของการประชาสัมพันธ์ ในการให้ประชาชน เข้ามาให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้ตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ขึ้นเป็นครั้งแรกตามคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ 2/2525 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2525 เพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ โดยมีหน้าที่ประการหนึ่งในการพิจารณาวางแผนและดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. เท่าที่พึงเปิดเผยได้ ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ 40/2526 วันที่ 28 ตุลาคม 2526 และครั้งที่ 41/2526 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2526 มีมติว่าการให้ข่าวสารแก่ประชาชน (public information) เช่น การออกข่าวเผยแพร่ผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือสถิติตัวเลขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีการเผยแพร่เป็นครั้งคราวหรือตามโอกาสที่เหมาะสม โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะพิจารณาก่อนที่จะส่งไปเผยแพร่ และในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ครั้งที่ 45/2527 วันที่ 14 กันยายน 2527 มีมติให้มีการเผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ป.ป.ป. เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบและเข้าใจการทำงานของ ป.ป.ป. โดยกระทำอย่างต่อเนื่องและมีระยะเวลาอย่างน้อยเดือนละครั้งเช่น ข่าวการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และอนุกรรมการคณะต่างๆ ข่าวของสำนักงาน ป.ป.ป. ในเรื่องทั่ว ๆ ไป ข่าวจากหนังสือพิมพ์รายวันในลักษณะเป็นการชี้แจงข่าวหรือข่าวเพิ่มเติมข่าวผลการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งหรือเดือนละครั้ง โดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์จะนำข่าวต่าง ๆ ดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อเผยแพร่ทางวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ตามความจำเป็น และในขอบข่ายที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518

คณะกรรมการ ป.ป.ป. สมัย นายประภาศน์ อวยชัย เป็นประธานกรรมการ ป.ป.ป. ในการประชุมครั้งที่ 51/2528 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2528 มีมติกำหนดแผนหลักด้านการประชาสัมพันธ์ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการคือ

1. ให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจและเชื่อมั่นในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน ป.ป.ป.
2. ให้ประชาชนทั่วไปมีความเชื่อถือในคณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป.
3. สร้างทัศนคติและค่านิยมที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต และเกลียดชังการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ
4. สร้างความร่วมมือในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จากบุคคลในวงการต่างๆ

แต่การดำเนินการตามแผนหลักด้านการประชาสัมพันธ์ดังกล่าว หากมีการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518 ต้องเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณามอบหมายตามนัยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. พ.ศ. 2518

เห็นได้ว่าการปฏิบัติการตามนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทุกสมัยต้องคำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา 25 เสมอ จึงให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณามอบหมายเป็นกรณี ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้กล่าวหา ร้องเรียน แต่ยังไม่มีการกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจมอบหมายไว้แต่ประการใด จนกระทั่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. สมัยนายศักดิ์ ส่องชาติ เป็นประธานกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้มีการวางแนวทางในการมอบหมายการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไว้ในการประชุมครั้งที่ 35/2532 วันที่ 5 ตุลาคม 2532 ว่า

การแถลงข่าวและการให้ข่าว (ให้สัมภาษณ์) เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนั้น ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ป. หรือประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ หรือเลขาธิการเป็นผู้ให้ข่าว โดยขึ้นอยู่กับความจำเป็นแต่ละกรณีและมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- 1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยว่าผู้ใดร้ายรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จะเปิดเผยได้หรือไม่เพียงใด ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาอนุมัติเป็นรายๆ ไป แต่ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะรับพิจารณาและระหว่างสืบสวนสอบสวน ห้ามมิให้เปิดเผย

2) กรณีทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่า เรื่องสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่ากระทำความผิด ให้เปิดเผยได้โดยไม่ระบุชื่อผู้ถูกกล่าวหา วันแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นรายชื่อ ไป

3) กรณีที่ผลการสืบสวนสอบสวน ไม่พบมูลความผิดและให้ยุติเรื่อง หรือกรณีเรื่องกล่าวหาเรื่องเรียนที่ไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณา ถ้าการเปิดเผยชื่อผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นผลดีแก่ทุกฝ่าย เนื่องจากเป็นเรื่องอื้อฉาวที่ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจ และเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหาเรื่องเรียน ก็ให้แถลงข่าวเป็นรายชื่อ ไปตามความจำเป็น

4) กรณีที่ผลการสืบสวนสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น ไม่ควรจะแถลงข่าว วันแต่เป็นเรื่องที่ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไปว่า ป.ป.ป. กำลังดำเนินการอยู่ การให้ข่าวในกรณีนี้ ควรระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยให้เน้นความคืบหน้าของขั้นตอนการดำเนินการว่าได้ดำเนินการไปมากน้อยเพียงใด และคาดว่าจะเสร็จสิ้นเมื่อใดเท่านั้น

2. กรณีเป็นการกระทำตามที่ราชการ

การกระทำตามที่ราชการ หมายถึง การกระทำตามที่ราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และการกระทำหน้าที่ราชการตามกฎหมายอื่นด้วยเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ด้วย เนื่องจาก การกระทำตามที่ราชการบางกรณีต้องกระทำการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ฉะนั้นเพื่อมิให้เกิดขัดข้องในการกระทำตามที่ราชการ กฎหมายจึงกำหนดกรณียกเว้นไว้

การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ถือว่าเป็นการกระทำตามที่ราชการตามกฎหมายอื่น ได้แก่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลความผิด ประธานกรรมการ ป.ป.ป. ต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น ดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และถ้ากรณีเป็นความผิดทางอาญาก็ต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำตามที่ราชการของผู้บังคับบัญชา พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล ตามกฎหมายดังกล่าว อาจต้องเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งได้รับมาจากประธานกรรมการ ป.ป.ป.

3. กรณีเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

ความหมายของกรณีเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน น่าจะมุ่งคุ้มครองบุคคล ซึ่งการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำตามที่ราชการอื่นเป็นข้อยกเว้นกรณีที่ 2 แต่การเปิดเผยของเขาคือประโยชน์ต่อการตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน ซึ่งการตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวนในที่นี้ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นการตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวนของศาลเท่านั้น แต่อาจเป็นการตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวนขององค์กรอื่นด้วย อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ผู้รับผิดชอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจถูกเรียกไปให้การเป็นพยานต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัย พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล การให้การเป็นพยานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. อาจต้องเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งถือมิได้ว่าเป็นการกระทำตามที่ราชการ อันจะเป็นข้อยกเว้นกรณีที่ 2 ดังกล่าวข้างต้น แต่ถือได้ว่าเป็นการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา 25

อย่างไรก็ตาม การที่ถ้อยคำของกฎหมายมีลักษณะยืดหยุ่น จึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ว่ากรณีใดเป็นประโยชน์แก่การตรวจสอบและพิจารณาสอบสวนหรือไม่ ในทางปฏิบัติจึงมักให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะมอบหมายให้เปิดเผยหรือไม่ ตามข้อยกเว้นกรณีแรก ทำให้ข้อยกเว้นกรณีนี้มีได้ถูกนำมาใช้บังคับให้เป็นผลตามกฎหมาย

โทษของผู้ฝ่าฝืน

การที่ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ผู้ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้น ให้กระทำ ได้ดังกรณีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การกระทำจึงไม่เป็นความผิด

อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติทางด้านปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง จะเห็นการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติด้าน

ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นอกจากจะเป็นความผิดตามมาตรา 25 แล้ว ยังอาจเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย ดังต่อไปนี้

1. ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 บัญญัติว่า "ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" ความผิดฐานหมิ่นประมาทนี้มุ่งคุ้มครองเกียรติ ซึ่งเป็นคุณค่าที่ยอมรับนับถือที่มนุษย์มีอยู่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางจริยธรรม ทุกคนมีเกียรติโดยสมบูรณ์ตราบเท่าที่ยังไม่ถูกลบหลู่ การลบหลู่ทำให้คุณค่าที่ยอมรับนับถือลดน้อยถอยลงไป

การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้แก่ "การใส่ความ" คือ การกล่าวอ้างหรือทำให้แพร่หลายซึ่งข้อเท็จจริงที่กระทบถึงเกียรติของบุคคลให้ปรากฏต่อบุคคลอื่น ข้อเท็จจริงที่กล่าวหรือทำให้แพร่หลายนั้นจะเท็จหรือจริงก็เป็นการใส่ความทั้งสิ้น หากการแสดงออกมีลักษณะเป็นการยืนยัน ไม่ว่าจะด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษร หรือประการอื่นใดก็ได้

นอกจากนี้การใส่ความต้องเป็นไปโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้ถูกใส่ความเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง กล่าวคือ ข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้าง หรือทำให้แพร่หลายนั้น ต้องถึงขนาดจะทำให้ผู้ถูกใส่ความเสียชื่อเสียง ซึ่งหมายถึง คุณค่าหรือฐานะทางสังคมของบุคคลอื่นต้องเสื่อมความเชื่อถือ ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง โดยตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาถือว่า คำกล่าวเกี่ยวกับการประพฤติชั่วหรือทุจริตเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ เป็นข้อความหมิ่นประมาทที่น่าจะทำให้ผู้ถูกกล่าวถึงเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง

ฉะนั้น การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หากได้เปิดเผยชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน หรือทำให้เข้าใจได้ว่าหมายถึงผู้ใด จึงอาจมีความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ เว้นแต่มีเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำ ผู้กระทำก็ไม่มี ความผิดฐานหมิ่นประมาท ดังกรณีต่อไปนี้

ก. เหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่

(1) การแสดงความคิดเห็น หรือข้อความโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตน หรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม

(2) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่

(3) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ตีชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ

(4) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ในการแจ้งข่าวด้วยความ เป็นธรรมหรือการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุม³⁰

(5) คู่ความ หรือทนายของคู่ความ ซึ่งแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใน กระบวนการพิจารณาคดีในศาลหรือเพื่อประโยชน์แก่คดีของตน³¹

เหตุยกเว้นความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญาที่ควรนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการ เปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

1. การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความ โดยสุจริตในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติการตามหน้าที่

เหตุยกเว้นความผิดกรณีนี้กำหนดไว้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการดำเนิน ไปด้วยดี เป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็นการกล่าวข้อความตามหน้าที่ราชการแล้ว เจ้าพนักงานก็มีอำนาจกล่าวได้ แม้จะทำให้ผู้ ถูกกล่าวถึงต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง แต่เหตุยกเว้นความผิดกรณีนี้ เป็นเอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด (qualified privilege) ซึ่งผู้กระทำการต้องกระทำโดยสุจริต หมายความว่าผู้กระทำการโดยเชื่อว่าไม่เป็นความจริง และเชื่อว่ากล่าวตามเหตุผลที่กฎหมายยกเว้น ความผิด แม้จะกล่าวโดยเข้าใจผิดเพราะเชื่อว่าความจริงเป็นดังที่ตนเข้าใจ ก็เป็นการกล่าวโดย สุจริต³²

ฉะนั้น หากการเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิষอบในวงราชการ ได้กระทำในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่ ย่อมไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญา และยังถือได้ว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการอันเป็นข้อยกเว้น ให้มีอำนาจกระทำได้ ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 25 อีกด้วย เช่น กรณีตามมาตรา 13 (5)

³⁰ มาตรา 329 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

³¹ มาตรา 331 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

³² จิตติ ดิงศภัทษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ตอน 2 และภาคที่ 3, หน้า 1879.

ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสั่งการต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไป แม้ข้อความในรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใส่ความต่อผู้อื่น โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง แต่การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวเป็นการแสดงความคิดเห็น หรือ ข้อความโดยสุจริตในฐานะ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่ราชการ จึงไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท และไม่เป็นการผิดตามมาตรา 25

2. การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ตีชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ

การตีชมอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำนั้น ต้องพิจารณาตามตามความรู้สึกของคนทั่วไปว่าสนใจตีชมเรื่องใด เรื่องที่ศาลพิจารณาว່ายู่ในวิสัยของประชาชนที่จะตีชมประการหนึ่งคือ พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งเหตุยกเว้นกรณีนี้ นอกจากจะเป็นอำนาจตีชมของประชาชนทั่วไปแล้ว ยังรวมถึงอำนาจการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ที่จะไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วย เพราะหนังสือพิมพ์ไม่มีสิทธิขึงไปกว่าประชาชนทั่วไปที่จะตีชมผู้ใด

ฉะนั้น การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในวิสัยของประชาชนหรือสื่อมวลชนที่จะตีชมด้วยความเป็นธรรม ไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท แต่การกระทำจะเป็นความผิดตามมาตรา 25 หรือไม่ คงต้องพิจารณาว่าการเปิดเผยนั้น ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวนหรือไม่

ข. เหตุที่ผู้กระทำความผิดมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายอื่นหรือตามกฎหมายทั่วไป

(1) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติให้เอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดแก่วุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวถ้อยคำใดๆ ในการแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา รวมถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมดังกล่าวและบุคคลซึ่งประชาชนในที่ประชุมให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น

ดังนั้น การให้เอกสิทธิ์ได้ขาดตามรัฐธรรมนูญ จึงได้รับการยกเว้นความผิดทั้งความผิดฐานหมิ่นประมาท และความผิดตามมาตรา 25 ตลอดจนห้ามมิให้ผู้ใดว่ากล่าวฟ้องร้องต่อศาลในทางใดๆ ตลอดไป

(2) ความยินยอมของผู้เสียหาย

เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ถือว่าผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ เมื่อผู้เสียหายยินยอมให้ผู้อื่นกล่าวข้อความอันใดแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าการกระทำของผู้อื่นนั้น เป็นการใส่ความโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้เสียหายเสียหาย ชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง³⁴

ฉะนั้น ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมายให้มีการเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งทำให้ไม่เป็นการทำความผิด ตามมาตรา 25 แล้ว และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรี่ยไรได้ให้ความยินยอม ย่อมทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดทั้งตามมาตรา 25 และความผิดฐานหมิ่นประมาท

(3) การกระทำเป็นการชอด้วยกฎหมาย

เป็นข้อยกเว้นความผิดตามหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งต้องพิจารณาตามกฎหมายเป็นกรณี ๆ ไป ถ้าการกระทำของเจ้าพนักงานอยู่ในขอบอำนาจหรือหน้าที่ แม้จะรู้หรือรู้ว่าข้อความที่แสดงออกเป็นหมิ่นประมาทก็ไม่เป็นความผิด

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ เพื่อการประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. ตามนโยบายสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการของ ป.ป.ป. เพื่อให้ประชาชนเกิดศรัทธาและเชื่อมั่นในการทำงานของ ป.ป.ป. ว่าเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 13 แต่อย่างไรก็ตาม แต่ถือว่าเป็นเรื่องของนโยบายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ละสมัย การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ จึงกระทำได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย เพื่อให้การเปิดเผยไม่เป็นความผิดตามมาตรา 25

³⁴ วิชา ดิงศภัทธี , คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ตอน 2 และภาคที่ 3 , หน้า 1878.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การเปิดเผยดังกล่าวจะ ไม่เป็นความผิดตาม มาตรา 25 เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย แต่กรณีจะเป็นความผิดฐานหนึ่งประมาท หรือไม่ จำต้องมาพิจารณาต่างหากอีกส่วนหนึ่งว่าหากผู้กระทำการเปิดเผยมีฐานะ เป็นเจ้า พนักงานซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้แก่ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. อนุกรรมการ การเปิดเผยของผู้ที่นั้นย่อมได้รับการยกเว้นความผิดฐานหนึ่งประมาท ในฐานะที่ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติตามหน้าที่ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้มอบหมายให้กระทำ อาจต้องรับผิดฐานหนึ่งประมาท เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย ตามมาตรา 25 เป็นเหตุยกเว้นความผิดตามมาตรา 25 เท่านั้น มิได้หมายความว่า เหตุยกเว้น ความผิดตามกฎหมายมาตราหนึ่ง จะก่อให้เกิดอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายอันจะเป็นเหตุยกเว้น ความผิดตามกฎหมายอื่นด้วยแต่ประการใด ไม่ และตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็ไม่ปรากฏบท บัญญัติให้อำนาจหรือหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการเปิดเผย ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ที่มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ ราชการ อันเป็นเหตุยกเว้นความผิดได้เลย

ดังนั้น แม้ว่าการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่มาเนื่อง จากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จะไม่เป็นความผิดตามมาตรา 25 แต่อาจเป็น ความผิดฐานหนึ่งประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาได้

อย่างไรก็ตาม แม้การเปิดเผยกรณีการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวง ราชการจะเป็นการกระทำ ความผิดฐานหนึ่งประมาท โดยไม่มีเหตุยกเว้นความผิด แต่หากผู้กระทำ สามารถพิสูจน์ความจริงได้ ถ้าข้อความที่หาว่าเป็นหนึ่งประมาทนั้น มิใช่เป็นการใส่ความเรื่อง ส่วนตัวและการพิสูจน์นั้นเป็นประโยชน์แก่ประชาชน³⁵

2. ความผิดฐานหนึ่งประมาททางแพ่ง

บทบัญญัติว่าด้วยหนึ่งประมาททางแพ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา

³⁵ มาตรา 330 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

423 วรรคแรก³⁶ เป็นการรับรองชื่อเสียงเกียรติคุณและทางทำมาหาได้ ทางเจริญของบุคคล หากผู้ใดกล่าว หรือ โขขาว แพร่หลายซึ่งข้อความ อันฝ่าฝืนต่อความเป็นจริงและควรรู้ได้ว่าไม่จริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณ หรือทางทำมาหาได้ ทางเจริญของบุคคลอื่น ผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขา เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่การนั้น

ข้อความที่เกี่ยวกับความประพฤติในตำแหน่งหน้าที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนกระทำการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ ช่อมถือได้ว่าเป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณ หรือทางทำมาหาได้ ทางเจริญของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เช่น อาจทำให้ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ อาจกระทบต่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงาน แต่การจะเป็นหมิ่นประมาททางแห่งได้นั้น ข้อความที่กล่าวหรือ โขขาวต้องฝ่าฝืนต่อความจริง ฉะนั้นหากพิสูจน์ได้ว่าข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เปิดเผยมิได้ เป็นการฝ่าฝืนความจริงแล้ว ผู้เปิดเผยก็ไม่ต้องรับผิดชอบหมิ่นประมาททางแห่งแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำเป็นหมิ่นประมาททางแห่ง แต่การกระทำอาจเข้ากรณียกเว้นความรับผิด ดังต่อไปนี้³⁷

- 1) กรณีที่ผู้ส่งข่าวสารซึ่งมิได้รู้ว่าข้อความที่ตนส่งไปนั้นเป็นความจริง หรือผู้รับข่าวสารมีทางได้เสียโดยชอบในการส่งข่าวสาร ตามมาตรา 423 วรรคสอง³⁸
- 2) มีเอกสิทธิ์ในการกล่าวหรือ โขขาว ได้แก่
 - ก. เอกสิทธิ์เด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ
 - ข. เอกสิทธิ์เด็ดขาดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 331

³⁶ ประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ มาตรา 423 วรรคแรก บัญญัติว่า " ผู้ใดกล่าวหรือ โขขาวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของผู้อื่น กัด หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้ของเขาโดยประการอันกัดี ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ข้อความนั้นไม่จริง แต่หากควรรู้ได้"

³⁷ ศักดิ์ สอนองชาติ , ละเมิด (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมาย เเนติบัณฑิตยสภา , 2525) หน้า 41.

³⁸ ประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ มาตรา 423 วรรคสอง บัญญัติว่า " ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความจริง หากว่าตนเองหรือผู้รับสารนั้นก็มิมีทางได้เสียโดยชอบ ในกรณีนั้น ด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้น หากทำให้ผู้อื่นต้องรับผิด ใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่"

ค. เอกสิทธิ์ ไม่เด็ดขาดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 329

3) ความยินยอม เมื่อผู้เสียหายยินยอมให้กระทำ ย่อมไม่เป็นละเมิด เช่น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำทนายให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของตนให้ประชาชนทั่วไปทราบ เป็นการสมัครใจเข้าเสี่ยงรับความเสียหาย ซึ่งถือว่าให้ความยินยอม ย่อมไม่เป็นละเมิดด้วยการหมิ่นประมาท

อาจสรุปได้ว่าขอบเขตมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดห้ามทั้งบุคคลทั่วไปซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และ ป.ป.ป.เอง มิให้เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล ทั้งที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หากฝ่าฝืนต้องรับผิดทางอาญา ฉะนั้นการประชาสัมพันธ์ผลงานของ ป.ป.ป. เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาการทำงานของ ป.ป.ป.ตามนโยบายของ ป.ป.ป. ดังกล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายมาตรา 25 เว้นแต่เข้ากรณีที่ถูกกฎหมายยกเว้นให้กระทำได้ 3 ประการ คือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามที่ราชการ หรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน

เมื่อพิจารณาเหตุยกเว้นความผิดดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมายเท่านั้น เนื่องจากการประชาสัมพันธ์ย่อมมิได้เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบและพิจารณาสอบสวนแน่นอน และมีอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำตามที่ราชการ เพราะแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และการประชาสัมพันธ์ของ ป.ป.ป. ก็กระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการทุจริตและประพฤติมิชอบวงราชการเช่นกัน แต่ตามกฎหมายมิได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ หรือสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้เกลียดชังการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเข้ามาให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ป. ในการปฏิบัติงานหน้าที่แต่อย่างใด คงถือว่าเป็นนโยบายในการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น การเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จะกระทำได้น้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับนโยบายในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่ละสมัย แล้วจึงพิจารณามอบหมายให้เปิดเผยเพื่อเป็นเหตุยกเว้นความผิดมาตรา 25

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมอบหมายให้เปิดเผยได้โดยไม่เป็นความผิดตามมาตรา 25 แต่ผู้กระทำอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอื่น ได้แก่ ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ได้ ซึ่งแม้ว่าจะมีเหตุยกเว้นความผิด แต่หากมีการฟ้องร้องต่อศาล ก็เป็นเรื่องยุ่งยากและเสียเวลาที่ต้องไปว่ากล่าวกับในชั้นศาล หรือถ้าการกระทำไม่มีเหตุยกเว้นความผิด แต่ ป.ป.ป. สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการเปิดเผยข้อความจริง ก็เป็นเพียงเหตุยกเว้นโทษ ยังถือว่าเป็นการกระทำความผิดอยู่ดี