

ความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในบทที่ผ่านมาได้วิเคราะห์ถึงความหมายในทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาแล้วว่ามี ความหมายเป็นประการใด อย่างไรก็ตามมีปัญหาว่า ความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการดังกล่าวนี้ เป็นความหมายที่สมบูรณ์ ควรจะเป็นแล้วหรือไม่ หรือน่าจะมีความหมายเป็นประการอื่น นอกเหนือจากนี้ด้วย

ปัญหาข้างต้นนี้ เป็นปัญหาที่จะได้ศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น สำหรับการศึกษาค้นคว้าเพื่อหาคำตอบของปัญหา จะได้นำเอากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม คุอบัรชั้นที่บัญญัติขึ้นไว้เป็นพิเศษของต่างประเทศ ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในปัจจุบัน กฎหมายของไทยในอดีตบางฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พุทธศักราช 2488 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. คำสั่งนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. และความเห็นของนักวิชาการมาเพื่อศึกษาหาหลักการที่สำคัญ แล้วนำมาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบในแง่ความหมายและรูปแบบ ต่อไป

ปัญหา ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

การที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดคำนิยามศัพท์ของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้ในมาตรา 3 ดังที่ได้ศึกษารายละเอียดไปแล้วนั้น เท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไว้เพียงเท่าบุคคล บุคคลที่กำหนดไว้ เพราะหากบุคคลดังกล่าว มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ย่อมไม่มีอำนาจเข้าไป

ดำเนินการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วปรากฏว่ามี ข้อขัดแย้งบางประการสำหรับ คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" กล่าวคือ

1. บุคคลบางประเภทมิใช่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามความหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้แก่

ก) นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บุคคลทั้ง 6 ประเภทนี้ มิใช่ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน กล่าวคือ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 37 ได้แก่สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล และมาตรา 68 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีได้รับ "ค่าบวการ" ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล สำหรับสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด ก็เช่นเดียวกัน ไม่ได้รับเงินเดือนประจำคงได้รับ "ค่าบวการ" ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล และตามข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดตาม มาตรา 42 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แม้จะได้รับเงินเดือน แต่ไม่ใช่เงินเดือนจากเงินงบประมาณ ประเภทเงินเดือน เป็นเงินตอบแทนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในกรณีที่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น มีกรณีที่เป็นปัญหาอยู่ประการหนึ่ง คือ เมื่อปรากฏว่าสุขาภิบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นส่วนราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ดังนั้น กรรมการสุขาภิบาล จึงเป็นกรรมการของส่วนราชการด้วย และเนื่องจากในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้นเป็นกรรมการสุขาภิบาล จึงกล่าวได้ว่าในกรณีนี้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

การที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นกรรมการสุขาภิบาลนี้ด้วยนั้น มีปัญหาที่เกิดขึ้นว่า เมื่อใดจะถือว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องพิจารณาคำว่า เมื่อใดที่

กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เป็น กรรมการสุขาภิบาลแล้ว ก็ถือได้ว่า กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านผู้นั้น เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต คือ ต้องเป็นกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลหรือหมู่บ้านที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลและปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลนั้น ๆ ด้วย

ข) สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นผู้มีฐานะ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งตามกฎหมายพิเศษจึงไม่เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

ก) บุคคลอื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่งานของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ คุณสมบัติ มาตรฐาน สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เพราะจัดตั้งขึ้นโดยมิ ใ้อาศัยเงินจากงบประมาณแผ่นดิน และมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดผลประโยชน์ในทรัพย์สิน ส่วนพระมหากษัตริย์ และรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นี้ เมื่อได้หักจ่ายตาม กฎหมายกำหนดแล้ว ใ้ถวายพระพรชำนาจอให้จำหน่ายใ้สอยตามพระราชอัชฌาศัย รวมทั้งมีความอิสระในการดำเนินงาน ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับของรัฐบาล มิได้เป็น "องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล" ทั้งมิได้เป็น "กิจการ ของรัฐ" ด้วย

2. คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" นอกจากจะมีบทนิยามศัพท์ไว้ในมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ยังมีถ้อยคำบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีกเช่น

ก) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยอำนาจและ หน้าที่การปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป) ใ้ใ้คำนิยามของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ผู้ปฏิบัติ ราชการของส่วนราชการ ตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและ ราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานในองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการในขณะใ้ ใ้ถูกยกเลิกไปเรียบร้อยแล้ว

ข) พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ ที่มี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีความหมายแตกต่าง คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. อยู่บ้าง เพราะผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ ย่อมมีความหมายครอบคลุม ถึงนายกเทศมนตรี กำนัน และผู้ใหญ่บ้านด้วย โดยมีเหตุผลที่ว่าทั้งนายกเทศมนตรี กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ สำหรับ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไปบัญญัติเฉพาะ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ตลอดจน กรรมการ และอนุกรรมการไว้เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึง ผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ดังที่ได้ ศึกษามาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามปรากฏว่า คำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ไม่รวมถึงข้าราชการตุลาการด้วย ทั้งนี้เพราะฝ่าย ตุลาการเป็นอำนาจที่ซึ่งไม่อยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การดำเนินการกวดประภาการใช้พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

ตามที่ได้ศึกษามูลกรณี การมีบัญญัติ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้วว่าในสมัย รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ 1 และชุดที่ 2 ได้มีการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยการตั้ง คณะกรรมการขึ้นในครั้งนั้น เป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น ไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่เหมือนดังเช่นในปัจจุบัน จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าในขณะ นั้นคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่เพียงใด

ในขณะนั้น นายสัญญา ชรรณศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด หรือรัฐวิสาหกิจโดยใกล้ชิด ซึ่งคณะกรรมการนี้มีอำนาจทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามความในข้อ 9 (1) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าวข้างต้น และให้มีอำนาจตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะได้ เพื่อปฏิบัติการโดยทั่วไป หรือปฏิบัติการเฉพาะกิจ กับให้กรรมการมีอำนาจเชิญผู้หนึ่งผู้ใดมาให้ถ้อยคำ หรือแสดงเอกสารหลักฐานและให้มีอำนาจเรียกเอกสาร หลักฐานใดมาประกอบการพิจารณาได้<sup>1</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดดังกล่าว มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อ 9 (1) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 9 นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบาย หรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>1</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517.

จากคำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับข้างต้น ที่ได้ตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นและให้อำนาจหน้าที่แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับขอบเขตของการศึกษาในบทนี้ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กล่าวคือ

1. โดยหลักการใหญ่ ๆ แล้ว กล่าวได้ว่าลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งก่อนมีกฎหมายมารองรับอำนาจและภายหลังมีกฎหมายบังคับใช้แล้วใกล้เคียงกันมาก จะแตกต่างกันเห็นได้ชัด ก็คือ คณะกรรมการในช่วงแรก มิได้เป็นเจ้าของพนักงานส่วนคณะกรรมการในช่วงหลังจนถึงปัจจุบัน กฎหมายบัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงาน

2. อำนาจของคณะกรรมการในช่วงแรก มิได้ครอบคลุมไปถึงการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลากรทางฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพราะเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น จึงไม่มีการก้าวก้าวเข้าไปถึง ฝ่ายตุลาการด้วย

3. อำนาจของคณะกรรมการในช่วงแรกได้ครอบคลุมไปถึงกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคด้วย ทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรี ได้มอบอำนาจตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ดำเนินการเอง ก็สามารถสั่งการให้กระทรวงผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลการดำเนินงานของราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการอยู่ ดำเนินการได้ ซึ่งแตกต่างกับคณะกรรมการในปัจจุบันที่มิได้อำนาจทั้งนี้เพราะบุคคลดังกล่าว มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

4. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสืบสวนสอบสวนกรณี การร่ำรวยผิดปกติ ถือว่าเป็นการปฏิบัติมิชอบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ตั้งขึ้นโดยอำนาจนายกรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจนี้

ตามที่ได้ศึกษามาในตอนต้น ๆ แล้วว่า ในการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณา ร่างกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ฉบับที่ประกาศใช้ในปัจจุบันนี้ นอกจากร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ซึ่งพันเอกสมคิด ศรีสังคม

และนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เป็นผู้เสนอ นำมาพิจารณาด้วยกัน ดังนั้น จึงควรจะได้ศึกษาว่าร่างพระราชบัญญัติของพันเอกสมคิด ศรีสังคม และนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ เป็นผู้เสนอนั้นมีสาระสำคัญและมีแนวทางเป็นอย่างไรบ้าง

1. ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของพันเอกสมคิด ศรีสังคม มีด้วยกัน 38 มาตรา แต่ที่จะขอนำมาศึกษา มีดังนี้

มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ที่ปฏิบัติราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และตามกฎหมายอื่น หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดทั้งผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของราชการดังกล่าวให้ปฏิบัติกิจการงานของราชการด้วย โดยได้รับหรือไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือโดยได้รับหรือไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ประเภทเงินเคื่อน

มาตรา 5 ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- (1) มีหน้าที่ ซื่อ ทำ จักการ หรือรักษาทรัพย์สิน เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย หรือ
- (2) ใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่โดยมิชอบ ช่มชู้ใจ หรือจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้ หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น หรือ
- (3) มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่ เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บ หรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินนั้น หรือกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมนั้นมีต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย หรือ
- (4) มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สิน หรือสินค้าใด ๆ เพื่อเรียกเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย โดยทุจริต กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้น เพื่อให้

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม มีทองเสีย หรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย หรือ

(5) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมาย โดยทุจริต แฉฉ้อ หรือกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จใน บัญชีแก้ไขบัญชี หรือ ซ่อนเร้น หรือทำหลักฐานในการลงบัญชี อันจะเป็นผลให้การเสียภาษี อากรหรือค่าธรรมเนียม มีทองเสีย หรือ เสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย หรือ

(6) ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือกระทำการหรือไม่ กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่อันเป็นการมิชอบ เพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใด มิให้ต้องโทษ หรือรับโทษน้อยลง

ต้องระวางโทษจำคุก...

มาตรา 6 ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ไม่ว่า การนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่

(2) กระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่โดยเห็น แก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้ เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนั้น

(3) มีหน้าที่ ซื่อ ทำ จักการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่ โดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่หน่วยงานของราชการ หรือเจ้าของทรัพย์สิน นั้น

(4) มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น

(5) มีหน้าที่จักการ หรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์ สกปรักตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น หรือ

(6) อาศัยโอกาสที่มีตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดโอกาสนั้นแสวงหาประโยชน์เพื่อ ตนเองหรือ ผู้อื่นในกิจการงานซึ่งตนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ



มาตรา 7 ผู้ใด ให้ ขอให้ หรือ รับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบ ด้วยหน้าที่ ท่องระวางโทษ...

มาตรา 8 ผู้ใด เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจ หรือได้จูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวิธีอันทุจริต หรือผิดกฎหมาย หรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการ ในหน้าที่อันเป็นคุณ หรือโทษแก่บุคคลใด ท่องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 9 ผู้ใดร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังที่มีบัญญัติไว้ใน มาตรา 5 และมาตรา 6 ท่องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ

มาตรา 10 ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิด ดังที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ช่วยปกปิด หรือละเลยไม่ลงโทษหรือ ไม่กล่าวโทษต่อกระทรวงมหาดไทยไม่เกิน 3 ปี

มาตรา 11 ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จัดทำบัญชี หรือตรวจสอบ บัญชีในการปฏิบัติหน้าที่รู้ว่ามีผู้กระทำความผิดดังที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ละเลยไม่ คำเป็นการ กล่าวโทษเพื่อเอาผิดแก่ผู้นั้น ท่องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี<sup>1</sup>

ส่วนบทบัญญัติของมาตราอื่น ๆ ก็เป็นการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้

2. ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ มีด้วยกัน 38 มาตรา เช่นเดียวกับของ พันเอกสมคิด ศรีสังคม และโดยเนื้อหาสาระแล้วใกล้เคียงกัน มากที่สุด และโดยเฉพาะในมาตรา 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, และ 17 ทุกประการ ดังนั้นจึงจะไม่นำมากล่าวอีก

<sup>1</sup>ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบใน  
วงราชการ ของพันเอกสมคิด ศรีสังคม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา วันที่ 3624/2517  
ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2517.

ข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของพันเอกสมคิด ศรีสังคม และ  
ของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ บางประการ กล่าวคือ

1. ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะของการกระทำ  
ความผิด ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, และมาตราอื่น ๆ ซึ่งส่วน  
ใหญ่เป็นการกระทำผิดอันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน และประโยชน์อื่น ๆ
2. การกำหนดลักษณะของการกระทำความผิดไว้นี้ พิจารณาแล้วเป็นลักษณะ  
ความผิดที่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติไว้ก่อนแล้ว  
ดังนั้น จึงต้องกำหนดมาตรา 3 ขึ้นมา โดยหากกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในส่วนที่มีบทบัญญัติไว้แล้ว  
ขัดกันก็ให้ถือตามพระราชบัญญัตินี้แทน เท่ากับเป็นการกำหนดกฎหมายสารบัญญัติขึ้นมาใหม่
3. คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองมีความหมาย  
ครอบคลุม ผู้ปฏิบัติงานไ้ม่มากกว่า พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เพราะตีความรวมถึงนายก-  
เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วย
4. หลักการของมาตรา 10 และ 11 ของร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง 2 ร่างคล้าย  
คลึงกับมาตรา 13 และ 14 ของกฎหมาย บัญญัติโทษผู้กระทำการทุจริตในภาวะฉุกเฉิน  
ของสาธารณรัฐจีน ที่มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชา มีความผิดทางอาญาด้วย ในกรณีช่วยปกปิด หรือ  
ละเลยไม่ลงโทษหรือไม่กล่าวโทษ ผู้ที่อยู่บังคับบัญชา และในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จัดทำ  
บัญชี หรือตรวจสอบบัญชี ละเลยไม่ดำเนินการกล่าวโทษเพื่อเอาผิด
5. ร่างพระราชบัญญัติทั้งสอง ไม่ได้จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใน  
ร่างกฎหมายดังกล่าว แต่รวมถึงบุคคลอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาที่ได้อีกด้วย

กฎหมายพิเศษในลักษณะที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

ในอดีตที่ผ่านมประเทศไทยได้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมาย อันมีลักษณะเป็น  
กฎหมายพิเศษในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการทุจริต  
และประพฤติมิชอบ เป็นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งมีชื่อเรียกกันต่าง ๆ ออกไปตลอดจนมีขอบเขต  
และวัตถุประสงค์ แตกต่างกันไป ในที่นี้จะขอหยิบยกมาศึกษาเพื่อทำการเปรียบเทียบกับความ  
หมายทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

เพียง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการ และพนักงานเทศบาล  
ผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พุทธศักราช 2488 พระราชบัญญัติกำหนดวิธี  
พิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ  
พ.ศ. 2490 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515  
ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการ และพนักงานเทศบาล ผู้  
ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พุทธศักราช 2488 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26  
กันยายน พ.ศ. 2488 เป็นพระราชบัญญัติที่มีความพิเศษ กล่าวคือ ตามมาตรา 12 ได้  
บัญญัติให้ใช้บังคับได้เพียงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2489 เท่านั้น

สำหรับกฎหมายฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่น่าสนใจ นำมาศึกษาในที่นี้บางมาตรา  
กล่าวคือ

มาตรา 3 การพิจารณาลงโทษข้าราชการ ฝ่ายทหาร ตำรวจ พลเรือน  
ตุลาการ และพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ นอกจากวิธี  
การที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น โดยเฉพาะให้มีวิธีการอีกส่วนหนึ่งดังกำหนดไว้ใน  
พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 นอกจากกรรมการจะได้พิจารณาจากคำร้องขอของเจ้ากระทรวง  
แล้ว บุคคลใดประสงค์จะร้องฟ้องต่อคณะกรรมการว่า ข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาล  
ผู้ใดประพฤติผิดวินัย ก็ให้มีสิทธิร้องฟ้องได้ และถ้าคณะกรรมการเห็นว่า คำร้องฟ้องนั้น  
ได้กล่าวหาในกรณี ซึ่งถ้าสอบสวนพิจารณาได้ความจริง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับโทษ  
ปลดออกหรือไล่ออกแล้ว ก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจรับไว้สอบสวนพิจารณาได้

มาตรา 9 การลงโทษฐานผิดวินัย ซึ่งคณะกรรมการได้สั่งการ ไปนั้น ไม่  
ลบล้างความผิด ซึ่งอาจมีได้ตามกฎหมายอื่น

จากบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าวข้างต้นนี้ มีข้อสังเกต กล่าวคือ

ก) พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจ คณะกรรมการ ดำเนินการได้เฉพาะ  
กรณีร้องฟ้องข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาล ประพฤติผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือหย่อน

ความสามารถเท่านั้น

ข) พระราชบัญญัตินี้ ช่วยเสริมการดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอื่นทั้งนี้พิจารณาจากมาตรา 3 และมาตรา 9 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ในลักษณะนี้จึงคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่เสริมการดำเนินการตามกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ

ค) บุคคลที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ เฉพาะข้าราชการและพนักงานเทศบาล ซึ่งข้าราชการก็จำกัดเฉพาะข้าราชการฝ่ายทหาร ตำรวจ พลเรือน ตุลาการ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้ว บุคคลที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่ามาก

2. พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการ และพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490

กฎหมายฉบับนี้ ก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อยังสมรรถภาพแก่ข้าราชการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2490 และมีความพิเศษอีกประการหนึ่ง เหมือนพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พุทธศักราช 2488 ก็คือมีบทบัญญัติกำหนดเวลาบังคับใช้โดยพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ในมาตรา 15 ให้มีผลบังคับเพียง วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2491 เว้นแต่กรณีที่ตั้งอยู่ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะมีบทบัญญัติของมาตรา ต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาในการวิเคราะห์ตามวิทยานิพนธ์นี้บางมาตรา ได้แก่

มาตรา 3 ข้าราชการทุกประเภทและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ นอกจากวิธีการสอบสวนและลงโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเฉพาะ ให้มีวิธีการพิจารณาสอบสวนลงโทษอีกส่วนหนึ่ง ดังกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

คำว่า "ข้าราชการ" ตามความในวรรคก่อนให้หมายความรวมถึงพนักงาน  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

มาตรา 4 การพิจารณาสอบสวนลงโทษ ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำ  
เมื่อปรากฏว่าข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาล ตามความในมาตรา 3 กระทำผิดหน้าที่  
หรือหย่อนความสามารถ

การกระทำผิดหน้าที่ ตามความในวรรคก่อน ให้หมายความตลอดถึง  
กระทำหรือละเว้นกระทำงานในหน้าที่อื่นเป็นการมิชอบ หรือเป็นการทุจริต หรือร่ำรวย  
ผิดปกติ

มาตรา 7 เมื่อบุคคล ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 3 ผู้ไต่ร่ำรวยผิดปกติให้  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาสอบสวน เมื่อคณะกรรมการพิจารณา  
สอบสวนได้ความปรากฏว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นใน  
ทางที่ชอบ ให้ถือว่า ผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตและให้  
คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มาตรา 7 วรรคสาม ถ้าข้าราชการการเมืองผู้ใด ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวย  
ผิดปกติ และต้องออกจากตำแหน่ง เพราะสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจ ก็ให้นำความในวรรค  
สองมาบังคับใช้ โดยอนุโลม

มาตรา 13 การลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ลดล้างความผิดซึ่งอาจ  
มีได้ตามกฎหมายอื่น

จากบทบัญญัติของกฎหมายในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ มีข้อสังเกต  
อันเกี่ยวข้องในขอบเขตของการศึกษาในบทนี้ ดังนี้

1) บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ จำกัดเพียงข้าราชการ  
ซึ่งในขณะที่กฎหมายมีผลบังคับใช้นั้น ได้แก่ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ  
ข้าราชการพลเรือน (รวมข้าราชการตำรวจ และข้าราชการครู อยู่ด้วยโดยไม่ได้แยกออก  
เหมือนในปัจจุบัน) และข้าราชการประเภทอื่น ๆ หากจะเปรียบเทียบแล้วมีความหมาย  
เหมือนกับกฎหมายของผู้เป็นข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ในปัจจุบัน นอกจาก

ข้าราชการแล้ว ยังรวมถึงพนักงานเทศบาล และพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจด้วย เมื่อพิจารณาแล้ว คำว่าข้าราชการและพนักงานเทศบาล มีความกว้างขวางน้อยกว่า คำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. (เพราะไม่รวมลูกจ้าง กรรมการ ฯลฯ)

2) การกระทำผิด ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

(ก) การที่ข้าราชการและพนักงานเทศบาล กระทำหรือละเว้นกระทำการในหน้าที่อื่นเป็นการมิชอบ หรือ

(ข) การที่ข้าราชการและพนักงานเทศบาล กระทำหรือละเว้นกระทำการในหน้าที่อื่นเป็นการทุจริต หรือ

(ค) การที่ข้าราชการและพนักงานเทศบาล ร่ำรวยผิดปกติ

ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณากับความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแล้ว แยกได้ 3 ประการ เช่นเดียวกัน แต่การกระทำผิดทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นการกระทำผิดได้ทั้งคดีอาญาและวินัย ส่วนกระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ ตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการ และพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 เน้นการดำเนินการทางวินัย เท่านั้น

3) การร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำผิดหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ถือว่าเป็นการกระทำผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ส่วนการร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ แต่อย่างไรก็ตาม การร่ำรวยผิดปกติตามกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับนี้ ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งไม่มีโทษทางอาญา เช่นเดียวกัน

3. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีการยกเลิกไปแล้ว เช่นกัน ในกฎหมายฉบับนี้ มีบทบัญญัติมาตราที่อยู่ในขอบเขตที่จะศึกษาบางมาตรา ได้แก่

ข้อ 2 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ผู้ปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการ ตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานในองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตรวจ และติดตามผลการปฏิบัติ ราชการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแผนและวิธีการตรวจ และติดตามผลการปฏิบัติราชการ ของส่วนราชการ ตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ ส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์การ ตรวจสอบการ ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลว่าใครกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือไม่

(3) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับ ภาษีอากรและรายได้ของรัฐ

บทบัญญัติของกฎหมายในมาตราดังกล่าวข้างต้นนี้ มีข้อควรพิจารณา ดังนี้

1. คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 นี้ มีความหมายถึง ผู้ปฏิบัติราชการ ซึ่งผู้ปฏิบัติราชการนี้ ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นข้าราชการ แต่น่าจะรวมถึงลูกจ้าง และผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยชอบให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย ดังนั้น จึงควรรวมถึงนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กรมการสุขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นผู้ปฏิบัติราชการในราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเข้าไปด้วย ตลอดจนน่าจะรวมถึงบรรดากรรมการ อนุกรรมการ และจนถึงที่เรียกกันว่าเป็นคณะทำงาน วัตถุประสงค์ที่สำคัญ ก็คือขอให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการ ก็จะเข้าองค์ประกอบนี้ อย่างไรก็ตาม

ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่รวมถึงข้าราชการตุลาการ เพราะไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติราชการในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ประการใด สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจ มีความหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วในตัวเอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 และพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีความหมายใกล้เคียงกัน แต่มีข้อแตกต่างกันบ้างที่ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 รวมถึงบรรดานายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่ไม่รวมถึงผู้พิพากษา สำหรับของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. รวมข้าราชการฝ่ายตุลาการ แต่ไม่รวมถึงบรรดานายกเทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในกรณีมิได้เป็นกรรมการสุขาภิบาลด้วย

2. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ได้วางขอบเขตของการกระทำที่เข้าข่ายได้แก่ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่และการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ เมื่อพิจารณาด้อยค่า และมีการตีความความหมายในความหมายแรกแล้ว คงจะครอบคลุมไปถึงกฎหมายที่มีทั้งหมดที่เกี่ยวข้องแต่ก็มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าการกระทำนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชน ส่วนความหมายหลังคือ การกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ หากจะสรุปความหมายของการกระทำผิดความผิด คงเทียบเคียงได้กับคำว่า การบังหลวง นั้นเอง ดังนั้น ขอบเขตของการกระทำผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 กับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีความคล้ายคลึงกันที่ว่า จะต้องพิจารณาจากกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งมีบทบัญญัติองค์ประกอบการกระทำไว้ ส่วนข้อแตกต่างก็มีอยู่ว่า ความหมายแรกของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 พิจารณาว่า การกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ ส่วนความหมายของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. การทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น ดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 4 ที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ขอบเขตของการกระทำผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้จะกว้างกว่าพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.



## แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในปัจจุบัน

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ได้ให้คำจำกัดความของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการภายใน กล่าวคือ

การทุจริตในวงราชการ หมายความว่า "การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น"

การประพฤติมิชอบในวงราชการ หมายความว่า "การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้นโดยมิชอบอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบแบบแผนหรือคำสั่ง หรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ว่าการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นจะ เป็นการทุจริตหรือไม่ก็ตาม"

และต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดปัจจุบันได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 40/2524 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2524 ให้จัดกลุ่มคำร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่รับพิจารณาว่าเป็นการ เพราะเป็นคำร้องกล่าวหาที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยแยกเป็น 7 กลุ่ม ดังนี้

1. ร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่อง ซึ่งไม่ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ผู้คู่สาว อันเป็นการประพฤติผิดศีลธรรม หรือประพฤติคนเป็นคนเสเพล เสพของมีนเมาจนไม่สามารถครองสติได้ หรือหมกมุ่นในการพนัน เป็นต้น

2. ร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริต หรือประพฤติมิชอบในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับกรใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยตรง หรืออาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่

3. ร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการปฏิบัติราชการทั่ว ๆ ไป ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะวินิจฉัย สั่งการหรือ อยู่ในดุลพินิจ โดยไม่มีข้อกล่าวหาหรือเหตุอันควรสงสัยว่าการวินิจฉัยสั่งการหรือใช้ดุลพินิจนั้น เป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เช่น ร้องเรียนว่าถูกกลั่นแกล้งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือน 2 ชั้น หรือเลื่อนชั้นเงินเดือนให้เฉพาะผู้ใกล้ชิดหรือพรรคพวก เป็นต้น
4. ร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าไม่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่หรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
5. ร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไปโดยไม่เหมาะสมกับความผิด
6. ร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะเป็นการประจานให้เสียหายหรือเสื่อมเสียในเรื่องส่วนตัว โดยไม่ระบุว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบในเรื่องใด
7. ร้องเรียนขอความเป็นธรรม โดยมีได้ระบุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในเรื่องใดโดยชัดแจ้ง

เมื่อพิจารณาการจัดกลุ่มคำร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวแล้ว เฉพาะกลุ่มคำร้องที่ 1 และ 2 มีลักษณะไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับข้ออื่น ๆ เป็นคำร้องที่มีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวบ้างหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายบ้างหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้ออ้างยืนยันว่าได้มีการกระทำความผิดขึ้นบ้าง

ความหมายของการทุจริตตามความหมายของกฎหมายในบางประเทศ และการเปรียบเทียบกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

จากรายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ ของสภาวิจัยแห่งชาติ ได้รวบรวมเกี่ยวกับความหมายของการทุจริตตามความหมายในบางประเทศ อันได้แก่ กฎหมายอังกฤษ กฎหมายสิงคโปร์ กฎหมายสาธารณรัฐจีน กฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี กฎหมายปากีสถาน และกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไว้ดังนี้

ก. กฎหมายอังกฤษ ให้ถือว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึง เหตุแห่งการได้มาซึ่งทรัพย์สินเกินขอบเขตรายได้ หรือไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเพิ่มขึ้นมาได้ อย่างไรว่าเป็นผู้ทุจริต และการขายบรรดาศักดิ์ การขายตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ การขาย ตำแหน่งในกองทัพบก การให้หรือรับสินบนในการเลือกตั้ง การปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะก็ถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่<sup>1</sup>

สำหรับกฎหมายอังกฤษนี้ ได้มีกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นและประกาศใช้ อัน เกี่ยวข้องกับการทุจริต ได้แก่ กฎหมายพิเศษ หรือที่เป็นกฎหมายเฉพาะ และกฎหมาย ธรรมดาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ

1) กฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายการปฏิบัติโดยทุจริต ต่อตำแหน่งหน้าที่ในองค์การสาธารณะ ค.ศ. 1889 กฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน ค.ศ. 1906 กฎหมายยกเลิกค่าธรรมเนียมเรือประจำ ค.ศ. 1815 กฎหมายบรรดาศักดิ์ ค.ศ. 1925 กฎหมายพลังงานปรมาณู ค.ศ. 1946 กฎหมายอุตสาหกรรมปลาทะเล ค.ศ. 1957 กฎหมายเหล็กและเหล็กกล้า ค.ศ. 1953 กฎหมายการขายตำแหน่งหน้าที่ ค.ศ. 1809 กฎหมายกองทัพบก กฎหมายกองทัพอากาศ กฎหมายกรมไปรษณีย์ ค.ศ. 1953 กฎหมาย โทรเลข ค.ศ. 1868 กฎหมายระเบียบสรรพากร ค.ศ. 1890 เป็นต้น<sup>2</sup>

2) ความผิดตามกฎหมายธรรมดา ความผิดตามกฎหมายธรรมดานี้เป็น ความผิดโดยทั่ว ๆ ไป คล้ายกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย ทั้งนี้จะ สังเกตได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุมอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำผิดของเจ้าพนักงาน สาธารณะ ผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ตุลาการ องคมนตรี ข้าราชการ และอื่น ๆ ตัวอย่าง เช่น

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, "การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย," หน้า 20.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

เจ้าพนักงานสาธารณะ ซึ่งโดยเจตนามิชอบ หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่  
ได้ไปซึ่งเงินหรือสิ่งมีค่าที่ตนไม่มีสิทธิ์ที่จะได้ไปในขณะนั้น กระทำความผิดฐานกรรโชก  
ความผิดฐานกรรโชกเป็นความผิดชั้น misdemeanour ต้องระวางโทษปรับ หรือจำคุก  
และถอดถอนจากตำแหน่ง

เจ้าพนักงานของพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้ไปซึ่งรางวัลใด ๆ ในการ  
ปฏิบัติหน้าที่กระทำความผิดฐานกรรโชก<sup>1</sup>

#### ข้าราชการ

บุคคลใด ๆ ซึ่งให้สินบนแก่ข้าราชการ หรือซึ่งเป็นข้าราชการรับสินบน  
ใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชักจูงให้ข้าราชการนั้นกระทำ หรือไม่กระทำการใด ๆ ที่ขัด  
กับหน้าที่ของตนหรือแสดงการที่จะให้ผู้อื่น หรือการโน้มน้าวเพียงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน บุคคล  
นั้นกระทำความผิดชั้น misdemeanour ตามกฎหมายธรรมดา<sup>2</sup>

การปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ

บุคคลผู้มีคุณวุฒิตามหลักเกณฑ์ ซึ่งถือถึงไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง  
หน้าที่สาธารณะ ตามที่ตนได้รับแต่งตั้ง และกฎหมายบังคับให้ปฏิบัติ เมื่อทราบประกาศของ  
การแต่งตั้งนั้นถูกต้องแล้ว บุคคลนั้นกระทำความผิด misdemeanour ตามกฎหมายธรรมดา

ความผิดฐานนี้ นอกจากจะมีกฎหมายบัญญัติโทษไว้เป็นอย่างอื่น ต้อง  
ระวางโทษปรับและจำคุก<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย....," หน้า 283.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 284.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษ โดยได้มีการบัญญัติอิทธิบาทไว้ว่า เป็นความผิดชั้นใดตามกฎหมายธรรมดา หรือ นอกจากนี้ที่เห็นได้ชัดก็คือตัวอย่างบทบัญญัติกฎหมายท้ายสุดอันเกี่ยวกับการปฏิเสธ ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะที่ว่า "...นอกจากจะมีกฎหมายบัญญัติโทษไว้เป็นอย่างอื่น..." ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายพิเศษ ยกเว้นกฎหมายทั่วไปนั่นเอง

ในบรรดากฎหมายอังกฤษ ที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตนี้ มีที่น่าสนใจ ที่สมควรจะนำมาศึกษาในที่นี้ก็คือ กฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน ค.ศ. 1906 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษ และชื่อของกฎหมายก็แสดงถึงวัตถุประสงค์ไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของไทยเรา ซึ่งจากการแปลของสมาวิจัยแห่งชาติในรายงานผลการวิจัยเรื่องการทุจริตในวงราชการ มีข้อความดังนี้

1) ถ้าตัวแทนใด ๆ โดยทุจริตผิดหน้าที่ รับ ได้มา ตกลงรับหรือพยายาม ให้ได้มาจากบุคคลอื่นใด เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งของกำนัลหรือสิ่งตอบแทนเป็นเครื่อง ชักจูงหรือรางวัล เพื่อกระทำหรือละเว้นไม่กระทำ หรือการที่ได้กระทำหรือได้ละเว้น ไม่กระทำการใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการงานหรือธุรกิจของตัวการ หรือเพื่อแสดงหรือละเว้น ไม่แสดงการที่จะให้คุ้มหรือให้โทษแก่บุคคลใด ๆ ในการงานหรือธุรกิจของตัวการ หรือ

2) ถ้าบุคคลใด ๆ โดยทุจริตผิดหน้าที่ ให้ตกลงให้ หรือเสนอให้ของกำนัล หรือสิ่งตอบแทนใด ๆ แก่ตัวแทนใด ๆ เป็นเครื่องชักจูงหรือรางวัล เพื่อกระทำหรือละเว้น ไม่กระทำหรือการที่ได้กระทำหรือได้ละเว้นไม่ได้กระทำการใด ๆ ดังกล่าวหรือเพื่อแสดง หรือละเว้นไม่แสดงการที่จะให้คุ้มหรือให้โทษแก่บุคคลใด ๆ ในการงานหรือธุรกิจของตัวการ หรือ

3) ถ้าบุคคลใด ๆ โดยที่ทราบให้แก่ตัวแทน หรือถ้าตัวแทนโดยที่ทราบใช้ โดยมีเจตนาหลอกลวงตัวการ ซึ่งใบรับเงิน บัญชี หรือเอกสารอื่น ซึ่งตัวการมีผลประโยชน์ เกี่ยวข้อง และซึ่งมีข้อความเท็จ ผิดหรือบกพร่องในข้อสำคัญ และซึ่งตัวแทนมีเจตนาที่จะให้ ตัวการเข้าใจผิด

บุคคลนั้นกระทำความผิดชั้น misdemeanour ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกิน 500 ปอนด์ (สเตอร์ลิง) หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>1</sup>

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นนี้ คำว่า "ตัวแทน" หมายความรวมถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งผู้อื่นว่าจ้างหรือกระทำการเพื่อผู้อื่น บุคคลซึ่งรับราชการ หรือทางคุณเทศบาล หรือองค์การประจำท้องถิ่น หรือสาธารณะในรูปลักษณะใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันคอร์ปชั่น ค.ศ. 1906 ซึ่งในกรณีนี้ยกตัวอย่างได้คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจขณะปฏิบัติหน้าที่เป็น "ตัวแทน"<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาแล้ว เป็นการยากจะนำมาเปรียบเทียบกับความผิดในกฎหมาย ไทย อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อสังเกตระหว่างกฎหมายป้องกันคอร์ปชั่น ค.ศ. 1906 กับ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. กล่าวคือ

1. กฎหมายป้องกันคอร์ปชั่น ค.ศ. 1906 มิได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน พิเศษขึ้นมาดำเนินการโดยมีหน้าที่พิเศษ เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ได้มอบ ภาระหน้าที่การป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ป.
2. การกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันคอร์ปชั่น ค.ศ. 1906 ได้แจกแจงไว้เป็นข้อ ๆ คือได้กำหนดลักษณะความผิดไว้ ส่วนพระราชบัญญัติ ป.ป. มิได้ กำหนดลักษณะความผิดไว้เหมือนกฎหมายป้องกันคอร์ปชั่น ค.ศ. 1906 แต่อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็ได้มีข้อกำหนดพิเศษบางประการในมาตรา 20 ที่ว่า ...ได้ ความปรากฏว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่า ผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ... ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ น่าถือได้ว่าเป็นการกำหนด ลักษณะความผิดได้เช่นกัน

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 280.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

3. ในฐานะเป็นกฎหมายพิเศษเหมือนกัน ปรากฏว่า ความหมายของการกระทำความผิดตามกฎหมายคอร์ปชั่น ค.ศ. 1906 มีความหมายคล้ายคลึงกับความหมายของการกระทำความผิดในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. โดยความหมายตามกฎหมายป้องกันคอร์ปชั่น ค.ศ. 1906 มีเจตนารมณ์จำกัดความผิดไว้เพียงบางประการ ซึ่งเน้นหนักไปด้านการกระทำผิดอันเกี่ยวกับทรัพย์สิน และผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่

ข. กฎหมายสิงคโปร์ นอกจากจะถือว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ถึงเหตุแห่งการได้มาซึ่งทรัพย์สินเกินขอบเขตรายได้ หรือไม่สามารถพิสูจน์ว่าได้เพิ่มเติมขึ้นมาอย่างไร เป็นผู้ทุจริตแล้ว คำว่า "สินบน" ครอบคลุมถึงสินน้ำใจรางวัลใด ๆ ที่เป็นเครื่องจูงใจ หรือเพื่อเหตุอื่น เช่น การให้ประโยชน์ (Favour) และรวมไปถึงตัวแทนทำการทุจริตผิดหน้าที่รับสินบนด้วย การให้หรือรับสินบนน้ำใจเกี่ยวกับหน้าที่ แม้ว่า จะไม่ได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ก็ถือว่าเป็นความผิด

กฎหมายสิงคโปร์ดังกล่าวข้างต้นนี้ คือ กฎหมายป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1906 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ให้เป็นไปอย่างได้ผล สำหรับในกฎหมายนี้ มีบทบัญญัติที่น่าสนใจ กล่าวคือ

มาตรา 2 ในกฎหมายนี้ เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

"ตัวแทน" หมายความว่า บุคคลใดที่รับจ้างหรือทำการเพื่อบุคคลอื่น และรวมถึงทาสี ผู้บริหารงาน ผู้ดำเนินงาน และบุคคลที่ทำงานให้กับราชการหรือรัฐ หรือบริษัท หรือองค์การสาธารณะตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และหมายความรวมถึงผู้รับเหมาช่วง และบุคคลที่รับจ้างหรือทำการให้กับผู้รับเหมาช่วงนั้นด้วย

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งตั้งขึ้นตามความในมาตรา 3 แห่งกฎหมายนี้

"อามิสตินจ้างรางวัล" หมายความว่ารวมถึง

(1) เงินหรือของขวัญ การให้ยืม ค่าธรรมเนียม รางวัล ค่านายหน้า หลักประกันที่มีมูลค่า หรือทรัพย์สินอื่น หรือผลตอบแทนที่ได้รับจากทรัพย์สินไม่ว่าประเภทใด ไม่ว่าจะเป็นสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์

(2) การให้สถานที่ทำงาน การจ้าง หรือการเข้าทำสัญญา

(3) การให้เงิน การปลดหนี้ การยกหนี้ หรือการชำระบัญชีเกี่ยวกับการยืมหรือหนี้ อย่างหนึ่งอย่างใด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่นอย่างใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด

(4) การให้บริการ ให้คุณหรือให้ประโยชน์ไม่ว่าประเภทใด ๆ ก็ตาม รวมทั้งการป้องกันให้พ้นคดีอาญา หรือถูกฟ้องคดี หรือถูกจับกุม หรือจากการกระทำใด ๆ หรือจากการดำเนินการฟ้องร้องทางวินัย หรือทางคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ดำเนินการไปแล้วหรือไม่ก็ตามและรวมถึงการใช้ หรือควมวันการใช้สิทธิ หรือการใช้อำนาจ หรือหน้าที่โดยตำแหน่งและ

(5) การเสนอให้ การรับ หรือสัญญาเกี่ยวกับอามิสตินจ้างรางวัลใด ตามความหมายในอนุมาตรา (1) (2) (3) และ (4) ก่อนหน้านี้

"ตัวการ" หมายความว่ารวมถึง ผู้จ้าง ผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินและจากทรัพย์สินของทรัพย์สิน แม้ว่าจะเป็นบุคคล และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของผู้ตาย และไม่ว่าทรัพย์สินของผู้ตายนั้น จะถือว่าเป็นบุคคลหนึ่งหรือไม่ก็ตาม และในกรณีของบุคคลที่ทำงานให้กับราชการ หรือรัฐการ หรือองค์กรสาธารณะ รวมถึงราชการหรือรัฐการ หรือองค์กรสาธารณะตามแต่กรณี

"องค์กรสาธารณะ" หมายความว่า บรรษัท คณะกรรมการ สภา กรรมการธิการ หรือองค์กรอื่นใด ซึ่งอำนาจที่จะปฏิบัติการภายใต้และเพื่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข หรือการจัดงาน หรือการสาธารณสุขโรคหรือการบังคับเรียกเก็บตามพิกัต หรือการเรียกเก็บเงินตามบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรใด



มาตรา 5 บุคคลใดโดยตนเอง หรือโดยหรือร่วมกับบุคคลอื่น

ก) โดยทุจริตฉกฉกรหาที่ เรียกร้อง รับ หรือตกลงที่จะรับเพื่อตนเอง หรือบุคคลใดหรือ

ข) โดยทุจริตฉกฉกรหาที่ ให้สัญญา หรือเสนอ แก่บุคคลอื่นใด ไม่ว่า จะเพื่อประโยชน์ของบุคคลนั้น หรือบุคคลอื่น

ซึ่งสินน้ำใจใด ๆ เป็นเครื่องชักจูง รางวัล หรือเพื่อเหตุอื่นที่จะให้ สมาชิกเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างขององค์การ สาธารณะ กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการ ใด ๆ ในเรื่อง หรือกิจการทั้งปัจจุบันหรืออนาคตใด ๆ ซึ่งองค์การดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ บุคคลนั้นกระทำผิดต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นเหรียญ (สิงคโปร์) หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 6 ถ้า

ก) ตัวแทนใด ๆ โดยทุจริตฉกฉกรหาที่ รับ ได้มา ตกลงรับหรือพยายาม ให้ได้มาจากบุคคลอื่นใด เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่น ซึ่งสินน้ำใจใด ๆ เป็นเครื่องชักจูง หรือรางวัล เพื่อกระทำหรือละเว้นไม่กระทำ หรือหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ได้กระทำหรือได้ละเว้นไม่กระทำการใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการงานหรือธุรกิจของตัวการ หรือเพื่อแสดงหรือละเว้นไม่แสดงการที่จะให้คุณหรือโทษแก่บุคคลใด ๆ ในการงานหรือ ธุรกิจของตัวการ หรือ

ข) บุคคลใด ๆ โดยที่ทราบให้แก่ตัวแทน หรือถ้าตัวแทนโดยที่ทราบ ใช้โดยมีเจตนาหลอกลวงตัวการซึ่งใบรับเงิน บัญชี หรือเอกสารอื่น ซึ่งตัวการมีผลประโยชน์ เกี่ยวข้องและซึ่งมีข้อความเท็จ ผิดหรือบกพร่องในข้อสำคัญ และซึ่งตัวแทนมีเจตนาที่จะให้ ตัวการเข้าใจผิด

บุคคลนั้นกระทำผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นเหรียญ (สิงคโปร์) หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 9 ผู้รับสินน้ำใจตามความในมาตรา 6 (ก) และผู้ให้สินน้ำใจตามความในมาตรา 6 (ข) โดยการรับหรือการให้สินน้ำใจนั้น มีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ แม้ว่าจะไม่มีการกระทำผิดทุจริตต่อหน้าที่เกิดขึ้น

มาตรา 10

ก) บุคคลผู้ซึ่งโดยทุจริตเสนอให้สินน้ำใจ เป็นเครื่องชักจูงหรือรางวัลแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งได้ยื่นประมูล ทำสัญญา ทำงาน กระทำการใด ๆ หรือส่งสิ่งของวัสดุใด ๆ ให้แก่รัฐบาลหรือองค์การสาธารณะ เพื่อให้เขาถอนการยื่นประมูลนั้นเสีย หรือ

ข) ผู้ซึ่งเรียกร้อง หรือรับสินน้ำใจ เป็นเครื่องชักจูงหรือรางวัลในการที่ตนถอนการยื่นประมูลดังกล่าว

บุคคลนั้นกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นเหรียญ (สิงคโปร์) หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 11 บุคคลใด ๆ

ก) ซึ่งเสนอให้สินน้ำใจเป็นเครื่องชักจูงหรือรางวัลแก่สมาชิกรัฐสภา เพื่อให้กระทำหรือละเว้นไม่กระทำการใด ๆ ในหน้าที่ หรือ

ข) ซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาเรียกร้องหรือรับสินน้ำใจเป็นเครื่องชักจูงหรือรางวัล เพื่อกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการใด ๆ ในหน้าที่

บุคคลนั้นกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นเหรียญ (สิงคโปร์) หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 12 บุคคล

ก) ซึ่งเสนอให้สินน้ำใจเป็นเครื่องชักจูง หรือรางวัลแก่สมาชิกขององค์การสาธารณะใด ๆ เพื่อให้

(1) สมาชิกผู้นั้นลงคะแนนเสียงหรือไม่ลงคะแนนเสียงในการประชุม ฯลฯ

(2) สมาชิกผู้นั้นกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการใด ๆ เพื่อให้หรือขัดขวางองค์การนั้น ถ้าเป็นการใด ๆ

(3) สมาชิกผู้นั้นช่วย หรือขัดขวางในการลงมติให้ทำสัญญาหรือให้ประโยชน์กับบุคคลผู้หนึ่งผู้ใด

ข) ถ้าเป็นสมาชิกดังกล่าวเรียกหรือรับสินน้ำใจ ฯลฯ เพื่อการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำดังกล่าวใน (1) (2) หรือ (3)

บุคคลนั้นกระทำผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นเหรียญ (สิงคโปร์) หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 21 การที่จะแสดงว่าการให้สินน้ำใจนั้น ๆ เป็นการกระทำตามประเพณีของวิชาชีพ การค้าหรือการประกอบอาชีพใด ๆ มิให้รับฟังเป็นพยานหลักฐานในการฟ้องคดีทั้งทางแพ่งหรืออาญาตามกฎหมายฉบับนี้

#### มาตรา 22

ก) ให้ถือว่าการที่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายฉบับนี้มีทรัพย์สินซึ่งตนไม่สามารถอธิบายถึงเหตุแห่งการได้มาเกินขอบเขตรายได้ที่ทราบ หรือเพิ่มขึ้นอย่างไม่สามารถอธิบายได้ในขณะที่ความผิดได้เกิดขึ้น เป็นข้อสนับสนุนค่าให้การของพยานอื่นว่าบุคคลผู้นั้นได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวโดยผิดกฎหมายฉบับนี้

ข) ให้ถือว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินหรือทรัพย์สินเพิ่มตามความใน ก) ถ้ามีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่า บุคคลอื่นใดได้ทรัพย์สินนั้นหรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นนั้นมาเพื่อหรือแทนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาานั้น หรือได้มาโดยบุคคลผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ให้<sup>1</sup>

จากกฎหมายป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1960 ของสิงคโปร์นี้ เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้วมีข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 186-192.

1. กฎหมายของสิงคโปร์ ได้มีบทบัญญัติความผิดของการกระทำต่าง ๆ ไว้เป็นมาตรา ๆ ในมาตรา 5, 6, 9, 10, 11 และ 12 ส่วนพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้มีบทบัญญัติไว้ ยกเว้นกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 20

2. กฎหมายสิงคโปร์ ได้กำหนดบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่พิเศษแก่เจ้าหน้าที่เป็นพิเศษ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจการทุจริตต่อหน้าที่ ตลอดจน ผู้ตรวจสอบพิเศษ ผู้ตรวจสอบพิเศษอาวุโส ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจการทุจริตต่อหน้าที่เป็นผู้แต่งตั้งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ทั้งนี้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 และ 17 นอกจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้ ยังได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานอัยการ มีอำนาจตามมาตรา 17, 18 และ 19 อีกด้วย สำหรับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นกฎหมายที่มอบภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังนั้น ในลักษณะนี้ กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

3. เมื่อพิจารณาถึงความหมายของการทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายสิงคโปร์ ในกฎหมายป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษแล้ว มีลักษณะคล้ายคลึงกับความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามกฎหมายไทย เพราะมุ่งที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามเฉพาะความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับบุคคลที่กระทำผิดนั้นในกฎหมายสิงคโปร์ครอบคลุมได้กว้างกว่า เพราะผู้กระทำผิดเป็นผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้สำหรับของไทยมุ่งเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและจำกัดเพียงความผิดในวงราชการเท่านั้น

4. กฎหมายทั้งสิงคโปร์และของไทย ต่างก็มีมาตรการพิเศษ อันเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติเหมือน แต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ตามกฎหมายสิงคโปร์ ในมาตรา 22 หากผู้ถูกกล่าวหาที่มีทรัพย์สินไม่สามารถอธิบายได้ถึงเหตุที่ได้มาเกินขอบเขตรายได้แล้ว ก็ให้ถือเป็นข้อสันนิษฐานค่าให้การของพยานอื่นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้มาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวโดยผิดกฎหมาย ส่วนในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ในมาตรา 20 ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ ไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบก็ให้ถือว่า ผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ คือให้ถือว่าเป็นความผิดโดยนิตินัยเอง

ค. กฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไม่มีคำนิยามว่า "ทุจริต" มีความหมาย  
 อย่างไร แต่มีบทบัญญัติกล่าวไว้ว่าการกระทำอย่างไร เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ แม้การรับ  
 ของกำนัลที่มีมูลค่ามากเกินสมควรก็เป็นความผิด และมีบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกแห่ง  
 ที่อยู่ในหน่วยงานหรือองค์การใด ๆ ของรัฐ และบุคคลอื่นที่กระทำผิด ซึ่งรวมถึงญาติพี่น้อง  
 และผู้ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ทุกคนยังต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน  
 หนี้สินและที่มาของเงินได้ ภายในเดือนมกราคมของทุกปี รัฐบาลมีอำนาจจะยึดทรัพย์สิน  
 และเงินที่เห็นได้ชัดแจ้งว่า ไม่สมควรอยู่กับเงินเดือนและเงินได้อื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถพิสูจน์  
 ได้ว่าทรัพย์สินหรือเงินนั้นได้มาอย่างไร และในการลงโทษผู้กระทำผิดนั้น นอกจากโทษ  
 จำคุกหรือไล่ออกจากงาน ศาลยังอาจสั่งห้ามมิให้บุคคลที่กระทำผิดติดต่อกิจใด ๆ กับ  
 รัฐตลอดไปหรือเป็นการชั่วคราวได้<sup>1</sup>

กฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ดังกล่าวได้แก่ The Prevention of  
 Corruption Act, 1947 ซึ่งสภาวิจัยแห่งชาติได้ให้ความหมาย โดยแปลความหมาย  
 ไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่ง  
 กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติอยู่ 16 มาตราด้วยกัน และเท่าที่จะนำมาศึกษาในที่นี้ เพียงบาง  
 มาตรา ได้แก่

#### มาตรา 2 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) คำว่า "รัฐบาล" หมายความรวมถึง รัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาล  
 ท้องถิ่น บริษัทซึ่งเป็นของรัฐหรือรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล และหน่วยงานหรือองค์การอื่นใด  
 ของรัฐ รวมทั้งสาขาของหน่วยงานหรือองค์การที่กล่าวมาแล้วนั้นด้วย

(2) คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความรวมถึง เจ้าหน้าที่และ  
 ลูกจ้างที่ได้รับเลือกตั้งและได้รับแต่งตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ไม่ว่าจะ เป็นราชการ  
 ประเภทใด และซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญจากรัฐบาลตาม พ.ร.บ. ในข้อ (1)

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

(3) คำว่า "การรับของกำนัล" หมายความว่ารวมถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับของกำนัลจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากบุคคลอื่นใดที่ไม่ใช่สมาชิกในครอบครัวของตน โดยรับของกำนัลไว้เพื่อตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวหรือญาติที่น้องลำดับชั้นที่ 4 ตามลำดับชั้นทายาทรวมสายโลหิต หรือเป็นพี่น้องกัน การรับของกำนัลนี้อาจจะเนื่องในโอกาสรื่นเริงภายในครอบครัวหรืองานรื่นเริงอื่น ๆ เช่น ในเทศกาล ถ้าของกำนัลมีมูลค่ามากเกินไปสมควรแก่กรณีให้ถือว่าเป็นการรับของกำนัล

(4) คำว่า "บุคคล" หมายความว่ารวมถึง บุคคลธรรมดา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่น

### มาตรา 3 การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้ว การกระทำความผิดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และเป็นการกระทำความผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ คือ

(1) การชักชวน ชักนำหรือใช้อำนาจบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนระเบียบและข้อบังคับที่ไว้กว้างไว้ หรือใช้อำนาจหน้าที่ไม่ในทางมิชอบด้วยกฎหมายทั้งนี้ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะกระทำความผิดโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม

(2) การเรียกร้องหรือได้รับของกำนัล ของขวัญ เงินส่วนแบ่ง เปอร์เซ็นต์ส่วนแบ่ง หรือผลประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับการทำสัญญาว่าจ้างหรือการซื้อขายระหว่างรัฐบาลกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ติดต่อกำเนินการอยู่แล้ว

(3) การที่เจ้าหน้าที่เรียกร้องหรือได้รับของกำนัล ของขวัญ หรือผลประโยชน์อื่นใดเป็นตัวเงินหรือสิ่งของ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของบุคคลอื่นจากการช่วยเหลือบุคคลใด ๆ ให้ได้รับหรือจะได้รับสิทธิหรือใบอนุญาตกระทำการใด ๆ จากรัฐบาล

(4) การที่เจ้าหน้าที่ยอมรับหรือฝากบริวารภายในครอบครัวของตน เข้าทำงานกับกิจการค้าของเอกชนที่มีความสัมพันธ์กับตนตามอำนาจหน้าที่ หรือการฝากนั้นอยู่ภายในระยะเวลา 1 ปี หลังจากที่เกิดกิจการค้านั้น ๆ ได้ขาดความสัมพันธ์กับตนตามอำนาจหน้าที่แล้ว

(5) การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ทางฝ่ายบริหารหรือตุลาการโดยขาดความรอบคอบระมัดระวังหรือขาดความเชื่อมั่น ซึ่งทำให้บุคคลใด ๆ รวมทั้งรัฐบาลได้รับความเสียหายโดยไม่บังควร หรือให้บุคคลใดได้รับผลประโยชน์อันมิชอบด้วยเหตุผล ทำให้ได้เปรียบผู้อื่นหรือได้รับสิทธิพิเศษกว่าผู้อื่น ข้อกำหนดนี้ให้ใช้กับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของทางราชการ หรือของบริษัทของรัฐบาลซึ่งทำเนิกรกิจการโดยได้รับอนุญาตหรือสิทธิพิเศษหรือสัมปทานจากรัฐบาล

(6) การที่เจ้าหน้าที่ปล่อยปลละละเลยหรือปฏิเสธไม่ยอมดำเนินการเรื่องราวซึ่งมีผู้ยื่นคำร้องขอมาภายในระยะเวลาอันสมควรโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ โดยมีเจตนาที่จะเรียกเงินหรือสิ่งของหรือเอาโรคเอาเปรียบหรือกดดันแก่งแย่งเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นฝ่ายตน

(7) การที่เจ้าหน้าที่ทำสัญญาใด หรือซื้อขายสิ่งของใดในนามของรัฐบาลกับบุคคลอื่น ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลต้องเสียเปรียบ ทั้งนี้ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะได้รับผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม

(8) การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงในธุรกิจการค้า การทำสัญญาหรือการซื้อขาย ซึ่งกรณีผลประโยชน์อยู่โดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือมีผลประโยชน์ในกิจการซึ่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระบุนห้ามไว้

(9) การที่เจ้าหน้าที่มีส่วนใดเสียหรือได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากการซื้อขายหรือการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งการซื้อขายหรือการกระทำนั้น ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ คณะลูกขุน หรือหมู่คณะ ซึ่งตนเป็นสมาชิกและมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจในการออกความเห็นถึงแม้ว่าตนจะออกเสียงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอหรือไม่ยอมออกเสียงในการประชุมของคณะกรรมการ คณะลูกขุน หรือหมู่คณะก็ตาม

ผลประโยชน์ที่ข้าราชการผู้เป็นสมาชิกในคณะกรรมการ คณะลูกขุน หรือหมู่คณะได้รับนั้นให้ถือว่าเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง หรือควรกระทำโดยคณะกรรมการ คณะลูกขุน หรือหมู่คณะที่ตนเป็นสมาชิก

(10) การที่เจ้าหน้าที่เห็นชอบ หรือยอมให้ใบอนุญาต สิทธิ หรือ ผลประโยชน์อื่นใดกับบุคคลใด หรือตัวแทนซึ่งไม่มีคุณสมบัติหรือสิทธิที่จะได้รับความกฎหมาย

(11) การที่เจ้าหน้าที่เปิดเผยเรื่องราวซึ่งถือว่าเป็นความลับของ ทางราชการหรืออาจเป็นความลับของสำนักงานที่ตนรู้เห็นโดยตำแหน่งหน้าที่ ให้กับบุคคล อื่นซึ่งไม่มีสิทธิที่จะล่วงรู้ความลับ หรือปล่อยข่าวซึ่งถือเป็นเรื่องลับของทางราชการไปก่อน ที่จะได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา

บุคคลใดให้ของกำนัล ของขวัญ เงินส่วนแบ่ง เปอร์เซ็นต์ส่วนแบ่ง หรือผลประโยชน์อื่นใดตามข้อ (2) และ (3) หรือว่าจ้างเจ้าหน้าที่ตามข้อ (4) หรือ ยุยงส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยความลับของทางราชการหรือให้เปิดเผยความลับของ ทางราชการก่อนได้รับอนุมัติตามข้อ (11) แห่งมาตรานี้ บุคคลนั้นและเจ้าหน้าที่จะต้อง ถูกลงโทษตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และศาลอาจใช้ดุลยพินิจสั่งให้บุคคลนั้น หมดคุณสมบัติหรือสิทธิที่จะติดต่อกิจการใด ๆ ทั้งสิ้นกับรัฐบาลตลอดไปหรือ เป็นการชั่วคราว

มาตรา 4 บุคคลธรรมดาพึงละเว้นการกระทำดังนี้

(1) บุคคลใดซึ่งมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวหรือใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ งดวยโอกาสใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัวหรือความใกล้ชิดเรียกร้องหรือรับของกำนัล ของขวัญ สิ่งของหรือเงินจากบุคคลอื่นใดซึ่งมีธุรกิจการค้า ชื้อขาย ยื่นคำร้อง หรือทำ สัญญาใด ๆ กับรัฐบาล โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งตนมีความสัมพันธ์ทางครอบครัวหรือใกล้ชิดมีอำนาจ หน้าที่ดำเนินเรื่องดังกล่าวนี้ให้ถือว่าบุคคลนั้นได้กระทำการผิดกฎหมาย ผู้ที่มีความสัมพันธ์ ทางครอบครัวหมายรวมถึงคู่สมรสหรือญาติลำดับชั้นที่ 3 ตามลำดับชั้นทายาทร่วมสายโลหิต หรือเป็นพี่น้องกัน คำว่า "ใกล้ชิด" หมายรวมถึงเป็นเพื่อนกัน มีความสัมพันธ์ฉันพี่น้อง หรือผู้ประกอบอาชีพโดยใช้วิชาชีพซึ่งมีโอกาสสนิทชิดเชื้อกับเจ้าหน้าที่

(2) บุคคลใดซึ่งมีเจตนาชักนำหรือหวานล่อมให้เจ้าหน้าที่กระทำการผิด กฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ญาติพี่น้องพึงละเว้นการกระทำดังนี้

คู่สมรสหรือญาติพี่น้องซึ่งร่วมสายโลหิตหรือเป็นพี่น้องกันตามลำดับชั้น ที่ 3 กับประธานาธิบดีแห่งฟิลิปปินส์ รองประธานาธิบดี ประธานสภาสูง ประธานสภาสามัญ



เข้าแทรกแซงในธุรกิจการค้า การซื้อขาย การทำสัญญาหรือยื่นคำร้องกับรัฐบาลไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ถือว่าบุคคลนั้นได้กระทำการฉกฉวยหมาย ทั้งนี้ มีบทบัญญัติไว้ว่า มาตรานี้ไม่ให้ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งได้ติดต่อกับรัฐในค่านธุรกิจการค้า การซื้อขาย ทำสัญญาหรือยื่นคำร้องไว้แล้ว ก่อนที่คู่สมรสหรือญาติพี่น้องจะได้เข้ารับตำแหน่งตั้งที่กล่าวมาข้างบนนี้

#### มาตรา 6 สมาชิกวุฒิสภาพึงละเว้นการกระทำดังนี้

การที่สมาชิกวุฒิสภาหรือได้รับผลประโยชน์ในธุรกิจการค้าซึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงจากกฎหมายหรือข้อเสนอซึ่งตนเป็นผู้ร่าง เสนอต่อรัฐสภาในระหว่างที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ฉกฉวยหมาย

ข้อกำหนดแห่งมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มกฎหมายหรือข้อเสนอต่อรัฐสภา และได้รับผลประโยชน์ในระหว่างที่ตนยังดำรงตำแหน่งอยู่

สมาชิกวุฒิสภาหรือเจ้าหน้าที่อื่นใด ซึ่งมีผลประโยชน์อยู่ในธุรกิจการค้าก่อนหน้าที่รัฐสภาจะลงมติเห็นชอบกับกฎหมายหรือข้อเสนอ ซึ่งตนริเริ่มหรือร่างเสนอ จะมีผลประโยชน์ดังกล่าวหลังจากรัฐสภาลงมติเห็นชอบกับกฎหมายหรือข้อเสนอต่อไปได้ไม่เกิน 30 วัน ถ้าเกินกว่าระยะเวลาให้ถือว่าฉกฉวยหมาย

#### มาตรา 14 ขอยกเว้น

การที่เจ้าหน้าที่ได้รับของกำนัลหรือของขวัญ ซึ่งผู้อื่นให้ด้วยความเสนหาหรือรำลึกถึงบุญคุณตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี หากได้มาจากการเรียกร้องหรือวิ่งเต้นและของสิ่งนั้นมีมูลค่าเพียงเล็กน้อย ก็ไม่จัดอยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้ มิได้ระบุนห้ามบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดประกอบวิชาชีพการค้า หรืออาชีพอื่นใด ซึ่งบุคคลหรือเจ้าหน้าที่นั้น ๆ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะทำได้ในระหว่างที่ตนดำรงตำแหน่งทางราชการอยู่ เว้นแต่ว่าการประกอบอาชีพการค้าหรืออาชีพอื่นใดได้เกี่ยวพันกับการคิด เล่ห์อุบายสนับสนุนบุคคลอื่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นให้กระทำความผิดซึ่งจะต้องถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้

### มาตรา 16 วันประกาศใช้

พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบของ  
รัฐสภา แต่ในการพิจารณาฐานะความร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ให้ถือทรัพย์สินทั้งหมดของ  
เจ้าหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ได้รับความทราบ เป็นเกณฑ์พิจารณา<sup>1</sup>

สำหรับใหม่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง  
และการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นี้ มีข้อนำสังเกตเมื่อเปรียบ-  
เทียบกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. บางประการ กล่าวคือ

1. กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ดังกล่าว ไม่ได้มอบหมายภาระ  
หน้าที่ให้แก่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง  
และการทุจริตต่อหน้าที่ เหมือนกับในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของไทย

2. กฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการ  
ทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 ใ้มีบทบัญญัติถึงความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงสมาชิก  
รัฐสภาและบุคคลอื่น ๆ อีกด้วย สำหรับของไทยเรานั้น ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป.  
เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในวงราชการ ซึ่งตามความหมายในมาตรา 3  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่รวมถึงสมาชิกรัฐสภาด้วย

3. จากมาตรา 16 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฉ้อราษฎร์-  
บังหลวงที่ให้พิจารณาฐานะความร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ โดยให้ถือทรัพย์สินทั้งหมดของเจ้าหน้าที่  
นับตั้งแต่วันที่ได้รับความทราบ เป็นเกณฑ์พิจารณา แต่สำหรับในพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ใ้มี  
การหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการตีความมาตรา 20 รวม 3 ประการ ซึ่งจะ  
ขอหยิบยกมาศึกษาเพียง 2 ประการ กล่าวคือ

ก) ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติก่อนที่พระราษ-  
บัญญัติ ป.ป.ป. นี้ใช้บังคับ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยหรือไม่  
หรือว่าการร้ายแรงผิดปกตินั้น จะต้องเกิดขึ้นภายหลังจาก พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 293-299.

ข) ถ้าหากว่าข้าราชการ ผู้หนึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ก่อนพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นี้ใช้บังคับ และพฤติการณ์ดังกล่าวได้หมดไปก่อนที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับจะถือว่าข้าราชการผู้นั้นมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. หรือไม่

ซึ่งข้อหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาประชุมใหญ่แล้ว มีความเห็นดังนี้

1. มาตรการต่าง ๆ ที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นั้นเป็นมาตรการฝ่ายปกครองที่มีผลลงโทษในทางวินัย ไม่ใช่โทษทางอาญา ... ฉะนั้นถ้าหากว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาสอบสวนและดำเนินการตามที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 20 ได้ โดยไม่จำเป็นว่า การร่ำรวยผิดปกตินั้นเกิดขึ้นก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นี้ใช้บังคับ

2. ในปัญหาข้อ ข) เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 20 ได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติอยู่ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หมดไปก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะได้อำนาจใช้บังคับ ก็แสดงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่มีพฤติการณ์ อันจะเป็นเหตุให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสอบสวนได้<sup>1</sup>

ดังนั้นในมาตรา 16 ของกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กับ มาตรา 20 ของกฎหมายไทย จึงมีความแตกต่างกันดังกล่าว

4. นอกจากนี้ ในกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 2 (3) ไว้ว่า คำว่า "การรับของกำนัล" หมายความว่า รวมถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับของกำนัล จะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากบุคคลใดที่มีชื่อเสียงในครอบครัวของตน โดย

<sup>1</sup> บันโน สุพรรณชัย, "หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. 2518," หน้า 45.

รับของกำนัลไว้เพื่อตนเอง หรือสมาชิกในครอบครัว หรือญาติพี่น้อง ลำดับชั้นที่ 4 ตามลำดับชั้น หายาหรือรวมสายโลหิต หรือเป็นพี่น้องกัน การรับของกำนัลนี้ อาจจะเป็นเรื่องในโอกาสงานรื่นเริงภายในครอบครัว หรืองานรื่นเริงอื่น ๆ เช่น เทศกาล ถ้าของกำนัลมีมูลค่าเกินสมควรแก่กรณีให้ถือว่าเป็นการรับของกำนัล สำหรับตามกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติในลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้ ในกฎหมายอาญา มีแต่เพียงได้กำหนดไว้เป็นลักษณะคำสั่งของฝ่ายบริหารเท่านั้น เช่น ในคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 เรื่อง การปฏิบัติของราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร ข้อ 7 ที่กำหนดไว้ว่า "ไม่พึงรับเงินของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนราคาแพงจากผู้ใดบังคับบัญชา หรือบุคคลที่มีใจเป็นญาติสนิท" ซึ่งกรณีนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้มีความเห็นไว้ว่า การได้รับประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นในลักษณะ "ของขวัญ" หรือในลักษณะที่ชาวบ้านเรียกว่า "กินตามน้ำ" นั้นไม่เข้าลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบไม่เป็นการผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 67 วรรคสาม แต่อาจเป็นความผิดฐานอื่น เช่น ฐานประพฤตินัก

ง. กฎหมายป่าที่สถานี ไม่มีคำนิยาม ความหมายคำว่าทุจริต แต่มีบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับ หรือยอมจะรับไว้ซึ่งประโยชน์ต่าง ๆ มีเจตนาทุจริตและในการพิจารณาคดี ถ้าผู้ถูกกล่าวหา ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ตนได้ทรัพย์สินมากมายผิดปกติอย่างไรแล้ว ศาลจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทรัพย์สินนั้นมาด้วยการกระทำความผิด<sup>2</sup> นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญาของป่าที่สถานีได้กำหนดความหมายของคำว่าข้าราชการไว้กว้างขวางมาก และมีบทโทษแก่ผู้ใดที่คาดว่าจะเป็นข้าราชการ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> "คู่มือการปฏิบัติงานบุคคล..." หน้า 1-18.

<sup>2</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัย..." หน้า 114.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

กฎหมายปราบปรามการฉ้อโกง มีชื่อว่า The Prevention of Corruption Act, 1947 ซึ่งสภาวิจัยแห่งชาติได้แปลไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 และตามมาตรา 1 (2) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้กฎหมายนี้ใช้ในเมืองหลวงและจังหวัดต่าง ๆ ของสหพันธรัฐ และให้ใช้บังคับกับบุคคลสัญชาติอังกฤษ และข้าราชการของอังกฤษ ซึ่งอยู่ในประเทศปากีสถาน และกับคนชาติอังกฤษ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศปากีสถานด้วย

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 ของประเทศปากีสถานนี้ มีบทบัญญัติที่น่าสนใจ และควรนำมาศึกษาได้ดังนี้

มาตรา 2 ตามกฎหมายนี้ คำว่า "ข้าราชการ" หมายถึงข้าราชการตามความหมายของมาตรา 21 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศปากีสถาน

มาตรา 3 วรรคแรก การกระทำความผิดซึ่งจะต้องถูกลงโทษตามมาตรา 161 หรือมาตรา 165 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศปากีสถานให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดซึ่งจะได้รับการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1898 โดยไม่คำนึงว่ากฎหมายจะขัดแย้งกันหรือไม่

มาตรา 4 ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา 161 และ 165 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ถ้าพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา ได้รับหรือได้มาหรือยอมจะรับหรือพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งประโยชน์ (เว้นแต่เงินได้ซึ่งได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย) หรือสิ่งมีค่าอื่น ๆ จากบุคคลใดเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ให้สันนิษฐานไว้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับหรือได้มา หรือยอมจะรับ หรือพยายามที่จะให้ได้มาซึ่งประโยชน์ หรือสิ่งมีค่าอื่น ๆ นั้น ในฐานะ เป็นเครื่องจูงใจ หรือรางวัลตามนัยของมาตรา 161 หรือโดยไม่มีค่าตอบแทน หรือเพื่อค่าตอบแทนซึ่งบุคคลนั้นทราบอยู่หรือไม่เพียงพอแล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ศาลอาจจะไม่ต้องข้อสันนิษฐานดังกล่าวข้างบนนี้ก็ได้ หากพิจารณาเห็นว่าสิ่งตอบแทน หรือสิ่งของอื่นมีมูลค่าเล็กน้อยจนไม่อาจกล่าวอ้างอย่างเป็นธรรมได้ว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

## มาตรา 5

(1) การกระทำความผิดของข้าราชการ ซึ่งจะได้อำนาจต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญา คือ

(ก) ถ้ายอมรับหรือไต่มา หรือยอมจะรับ หรือพยายามที่จะให้ไต่มาซึ่งสิ่งที่จะต้องประสงค์ (เว้นแต่เงินใดซึ่งไต่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย) โดยมีเจตนาหวังสิ่งตอบแทนตามนัยของมาตรา 161 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของปากีสถาน เพื่อตนเองหรือผู้อื่น

(ข) ถ้าได้รับ ไต่มา หรือยอมจะรับ หรือพยายามที่จะให้ไต่มาซึ่งสิ่งมีค่าอื่น ๆ โดยมีฉ้อโกงบุคคลใดซึ่งตนรู้ว่าเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำการใด ๆ หรือการซื้อขายหรือการที่จะซื้อขาย หรือเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาของตน หรือเป็นญาติพี่น้องกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน หรือ

(ค) ถ้ากระทำการทุจริต หรือฉ้อโกงโดยใช้เงินของทางราชการไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้ทรัพย์สินของทางราชการซึ่งตนมีหน้าที่รักษาดูแลไปเพื่อเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรืออนุญาตให้ผู้อื่นใช้ทรัพย์สินนั้น ๆ หรือ

(ง) ถ้าตนใช้วิธีการทุจริต หรือวิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนไปในทางอันมิชอบ เพื่อให้ไต่มาซึ่งเงิน หรือสิ่งของมีค่าอื่น ๆ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น

(2) ข้าราชการผู้ใดก็ตาม ซึ่งได้กระทำความผิดทางอาญาจะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือถูกปรับ หรือทั้งปรับทั้งจำ

(3) ในการพิจารณาคดีผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษตามมาตรา 5 (2) ถ้าตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวแทนมีเงินหรือทรัพย์สินไว้ในครอบครอง ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจพิสูจน์ให้เป็นที่พึงพอใจได้ว่าได้เงิน หรือทรัพย์สินนั้นมากกว่าเงินใดของตนอย่างมากมาย ผิดปกติอย่างไร ศาลจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นอย่างอื่น<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 300-302.

เนื่องจากในมาตรา 2 และมาตรา 4 ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 นี้ ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องถึงประมวลกฎหมายอาญาของประเทศปากีสถานในมาตรา 21 และมาตรา 161 และ 165 ด้วย จึงควรจะได้นำมาศึกษาไว้ ณ ที่นี้ด้วย

มาตรา 21 คำว่า "ข้าราชการ" หมายถึง บุคคลดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ข้าราชการบริหารของพระมหากษัตริย์
- (2) ทหารประจำการทุกคน (ทั้งกองทัพบก หรือกองทัพอากาศ) ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเข้าประจำการอยู่กับรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลส่วนจังหวัด
- (3) ผู้พิพากษาทุกคน
- (4) เจ้าพนักงานทุกคนของศาลยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่สอบสวน หรือรายงานเรื่องราวเกี่ยวกับกฎหมายหรือข้อเท็จจริง หรือมีหน้าที่จัดทำ ตรวจสอบ หรือจัดเก็บเอกสารหรือมีหน้าที่ควบคุมดูแล หรือแบ่งบันทรัพย์สินใด หรือบริหารงานเกี่ยวกับการพิจารณาคดีในศาล หรือบริหารงานเกี่ยวกับการให้คำสัตย์ปฏิญาณในศาล หรือมีหน้าที่ตีความหรือรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในศาลและบุคคลอื่นใด ซึ่งศาลแต่งตั้งเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นนี้
- (5) สมาชิกทุกคนของคณะลูกขุน เจ้าพนักงานประเมิน หรือสมาชิกของ panchayat ซึ่งทำหน้าที่คอยช่วยเหลือภายในศาลหรือข้าราชการ
- (6) อนุญาโตตุลาการทุกคน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งมีหน้าที่ให้คำตัดสินชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องราวที่เสนอมาหรือรายงานของศาล หรือรายงานของเจ้าหน้าที่อื่น ๆ
- (7) บุคคลใดที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีอำนาจที่จะสั่งให้คุมขังหรือกักกันบุคคลอื่นใด
- (8) เจ้าพนักงานทุกคนของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีหน้าที่ป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หรือสืบหาตัวผู้กระทำผิด หรือนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือ

ป้องกันดูแลสุขภาพความปลอดภัย และความสะดวกของประชาชน

(9) เจ้าพนักงานทุกคน ซึ่งมีหน้าที่จัดหา รั่วไว้ คุ้มครองรักษา หรือแบ่งปันทรัพย์สินใด ๆ ในนามของพระมหากษัตริย์ หรือมีหน้าที่ทำการสำรวจ ประเมินราคา หรือทำสัญญาใด ๆ ในนามของพระมหากษัตริย์ หรือมีหน้าที่จัดทำหรือเก็บรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเงินของพระมหากษัตริย์ และเจ้าหน้าที่ทุกคนที่รับใช้พระมหากษัตริย์ ซึ่งได้รับค่าจ้างเงินเดือน ค่าธรรมเนียม หรือค่านายหน้าเป็นการตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(10) เจ้าพนักงานทุกคน ซึ่งมีหน้าที่จัดหา รั่วไว้ คุ้มครองรักษา หรือแบ่งปันทรัพย์สินใด ๆ หรือทำการสำรวจ หรือประเมินราคา หรือเรียกเก็บภาษีอากร เพื่อเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของหมู่บ้าน ตำบล หรือจังหวัด

(11) บุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ เตรียม จักพิมพ์ เก็บรักษา หรือปรับปรุงแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีคร เลือกตั้ง หรือดำเนินการ เกี่ยวกับการ เลือกตั้ง หรือมีส่วนร่วมในการ เลือกตั้ง

มาตรา 161 บุคคลใดก็ตามที่เป็นข้าราชการ หรือคาดว่าจะได้เป็น ข้าราชการ ได้รับ โฉมมา หรือยอมจะรับ หรือพยายามที่จะให้ได้รับประโยชน์อย่างหนึ่ง อย่างใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เพื่อเป็นการตอบแทนในการกระทำ หรือละเว้นการกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือกลั่นแกล้งฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง หรือกระทำการ หรือพยายามกระทำการ หรือไม่กระทำการให้กับบุคคลใด (ซึ่งอาจเป็นรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือฝ่ายนิติบัญญัติ) หรือข้าราชการ จะต้อง ถูกลงโทษโดยการจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือถูกปรับ หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา 165 บุคคลใดก็ตามที่เป็นข้าราชการ ได้รับ โฉมมา หรือยอมจะรับ หรือพยายามที่จะให้โฉมมาซึ่งสิ่งมีค่าอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือเพื่อค่าตอบแทนซึ่งบุคคลนั้นทราบอยู่ว่าเป็นการฉ้อโกง

จากบุคคลใดซึ่งตนรู้ว่าเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำใด ๆ หรือการ ซื้อขาย หรือการที่จะซื้อขาย หรือเป็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชา ของตน



หรือจากบุคคลใดซึ่งคนรู้ว่า บุคคลนั้นมีผลประโยชน์หรือมีความเกี่ยวข้องกับตน ข้าราชการผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือถูกปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>1</sup>

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 ของประเทศปากีสถาน เมื่อนำมาพิจารณาเทียบกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. แล้วมีข้อสังเกตดังนี้

1. กฎหมายปากีสถานไม่มีคำนิยามความหมายคำว่าทุจริตไว้ แต่มีบทบัญญัติกำหนดลักษณะความผิดตามกฎหมายดังกล่าวไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 5 ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ไม่มีการกำหนดคำนิยามความหมายการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้และไม่มีการกำหนดลักษณะความผิดไว้ เว้นแต่กรณีว่าร้ายผิดปกติ ตามมาตรา 20 ที่ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

2. ความหมายของการทุจริตตามกฎหมายของปากีสถาน ดังที่ได้ปรากฏในมาตรา 3 และ 5 มีขอบเขตคล้ายคลึงกับความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของไทย ทั้งนี้เนื่องจาก เป็นลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่

3. อย่างไรก็ตามในกฎหมายทั้งของปากีสถานและของไทย ดังกล่าว ทั้ง 2 ฉบับนี้มุ่งที่จะดำเนินการเฉพาะข้าราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เท่านั้น ต่างไม่ได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่น ๆ ด้วย สำหรับขอบเขตความหมายของคำว่าข้าราชการ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งใช้ในกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น เข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายไทยจะกว้างขวางกว่าคำว่าข้าราชการในกฎหมายปากีสถานฉบับดังกล่าว เพราะรวมไปถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ด้วย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 304-305.

4. กฎหมายป่ากีสถานฉบับนี้ ไม่ได้มอบหมายภาระหน้าที่ในการ  
ป้องกันการทำลายให้แก่งานพิเศษ ดังเช่น พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

จ. กฎหมายสาธารณรัฐจีน กฎหมายนี้ใช้ในช่วงใช้กฎอัยการศึก เรียกว่า  
"บทบัญญัติโทษผู้กระทำการทุจริตในภาวะฉุกเฉิน" เพื่อที่จะขจัดเจ้าพนักงานที่ทุจริตต่อ  
ตำแหน่งหน้าที่ให้หมดสิ้นไปโดยเด็ดขาดเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากกฎหมายอาญาของจีนที่  
มีอยู่แล้ว โดยลงโทษแก่เจ้าพนักงานผู้กระทำผิดและผู้ร่วมกระทำผิด ในกรณีลักทรัพย์  
ยักยอกทรัพย์ ของสาธารณสมบัติ และของทางราชการ ในกรณีใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ  
ในกรณีก่อสร้าง ซ่อมหรือจัดการสัมภาระในการก่อสร้าง ในกรณีช้ยานพาหนะของทาง  
ราชการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร การใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ กระทำการ  
หรือไม่กระทำการในหน้าที่เพื่อเรียกสินบน รับสินบนและในกรณีฉ้อโกง

นอกจากนี้ ยังได้ลงโทษแก่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงที่ใคร่เห็นถึงการทุจริต  
โดยมีหลักฐานของผู้ที่อยู่บังคับบัญชาและปกปิด หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย และหัวหน้า  
ส่วนราชการที่ใคร่เห็นถึงการทุจริต โดยมีหลักฐานจากผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากส่วนราชการ  
นั้น ๆ แล้วปกปิด หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย และรวมถึงพนักงานบัญชี และผู้ตรวจสอบ  
บัญชีด้วย<sup>1</sup>

บทบัญญัติโทษผู้กระทำการทุจริตในภาวะฉุกเฉินของสาธารณรัฐจีนในฐานะ  
ผู้บังคับบัญชา หรือบุคคลบางประเภทได้กำหนดไว้ในมาตรา 13-14 ดังนี้ คือ

มาตรา 13 ผู้บังคับบัญชาโดยตรงที่ใคร่เห็นถึงการทุจริตโดยมีหลักฐาน  
ของผู้ที่อยู่บังคับบัญชาปกปิดหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกเกินกว่า  
หนึ่งปี แต่ไม่เกินเจ็ดปี

หัวหน้าส่วนราชการที่ใคร่เห็นถึงการทุจริตโดยมีหลักฐานจากผู้ที่ได้รับมอบ  
หมายจากส่วนราชการนั้นปกปิดหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกเกินกว่า

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108-109.

หกเดือนแต่ไม่เกินห้าปี

มาตรา 14 พนักงานบัญชี ผู้ตรวจสอบบัญชี กระทบการตามตำแหน่งหน้าที่  
 ใ้รู้ถึงการทุจริตโดยมีหลักฐานไม่ดำเนินการตามกฎหมายของระวางโทษจำคุกเกินกว่าหนึ่งปี  
 แต่ไม่เกินเจ็ดปี<sup>1</sup>

ฉ. กฎหมายสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีบทบัญญัติ  
 ของกฎหมายที่มีชื่อว่า Law on disposition of illicitly accumulated fortune  
 1961 ทั้งนี้ สภาวิจัยแห่งชาติ ได้ให้ความหมาย โดยแปลไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยการ  
 จัดการทรัพย์สินสมบัติ ที่เพิ่มขึ้นโดยผิดกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีฉบับที่ 623 ประกาศ  
 ใช้เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1961 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 651, 652 และ 674

ความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อให้มีมาตรการพิเศษทั้งในทาง  
 บริหาร และทางคดี เพื่อใช้กับเจ้าพนักงานสาธารณะที่กระทำผิดกฎหมาย บุคคลซึ่งฉวยโอกาส  
 หาประโยชน์โดยผิดกฎหมาย และผู้ให้การ ศึกษาซึ่งได้เพิ่มพูนทรัพย์สินโดยวิธีผิดกฎหมาย  
 โดยใช้ประโยชน์ ตำแหน่งหน้าที่หรือตำแหน่งสาธารณะของพรรคการเมืองหรืออำนาจ หรือ  
 โดยการใช้ปฏิบัติในทางฉ้อโกง และเป็นบุคคลซึ่งเพิ่มพูนทรัพย์สินขึ้นเทียบเท่าไม่ต่ำกว่า 50  
 ล้านหยวน ในกรณีที่บุคคลซึ่งรับทรัพย์สินมาโดยผิดกฎหมายในนามของบุคคลอื่น ให้ถือว่าบุคคล  
 ที่เกี่ยวข้องนั้นได้ทรัพย์สินสมบัติมาโดยผิดกฎหมายด้วย<sup>2</sup>

ช. กฎหมายอินเดียน ในประเทศอินเดียนั้นเช่นเดียวกันกับประเทศปากีสถาน  
 ได้มีกฎหมายที่มีชื่อว่า The Prevention of Corruption Act 1947 ซึ่งก็คงต้อง  
 แปลเป็นไทยว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อต้านที่ ค.ศ. 1947 เช่นเดียวกัน  
 กับ The Prevention of Corruption Act 1947 ของปากีสถาน กฎหมายว่าด้วย  
 การป้องกันการทุจริตต่อต้านที่ ค.ศ. 1947 ของอินเดียนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

The Anti-Corruption Laws (Amended) Act 1964 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ในมาตรา 1 (2) ได้กำหนดให้มีผลบังคับใช้ที่ราชอาณาจักรอินเดีย ยกเว้นแคว้นแจมมู และแคว้นแคชเมียร์ โดยให้รวมถึงประชาชนของอินเดียที่อยู่นอกราชอาณาจักรอินเดียด้วย

ในสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 ของอินเดียนี้ แทบจะกล่าวได้ว่ามีลักษณะใกล้เคียงเป็นอย่างมากเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ค.ศ. 1947 ของปากีสถานเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย<sup>1</sup> จึงไม่ขอนำมาศึกษาในบทนี้

### ความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

หลังจากที่ได้ศึกษากฎหมายพิเศษของบางประเทศอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน ในประเทศนั้น ๆ มาแล้ว ตลอดจนกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการของไทยมาพอสมควรแล้ว อันคืบต่อไปจะได้ศึกษาถึงความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ ซึ่งการจะทราบคำตอบได้นั้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า ความหมายของ "การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ" ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีความสมบูรณ์เท่าที่ควรจะเป็นแล้วหรือไม่ เสียก่อน แล้วจึงจะทราบได้ว่าความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการมีประการใด

### ปัญหาความหมายของการประพฤตินิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. สมบูรณ์แล้วหรือไม่

1. ตามความหมายของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ "การทุจริตในวงราชการ" นั้น ได้แก่ "การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำการ

<sup>1</sup>รายละเอียดดู S.K. Ghosh, Laws Relating to Bribery and Corruption in India (Calcutta: Eastern Law House, 1971), pp.25-41.

อย่างใดในตำแหน่ง หน้าที่ราชการ เพื่อแสดงหาประโยชน์ที่สมควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรืออาศัยโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ใช้โอกาสนั้นแสวงหา ประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ในกิจการงานซึ่งคนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ" และ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทรัพย์สินหรือ ผลประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ แม้ว่า การดังกล่าวมิใช่เป็นการทุจริต ทั้งนี้รวมถึงกรณีว่า รวดยศปดิกและไม่สามารแสดงได้ว่า รวดยศขึ้นในทางที่ชอบด้วย ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ที่ต้องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือที่เรียกกันตามภาษาชาวบ้านว่า การฉ้อราษฎร์- บั้งหลวง และการประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งพิจารณาความหมายของการกระทำผิด ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์หรือทรัพย์สินแล้ว เคยมีผู้กล่าวไว้ว่า "กฎหมาย ไทยซึ่งว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตนั้น มีบทบัญญัติที่รัดกุมไม่แพ้กฎหมายของประเทศใด ๆ เลย"<sup>1</sup> นอกจากนี้ ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของคณะกรรมการวิสามัญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่ง รวมพิจารณาพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ของพันเอกสมคิด ศรีสังคม และนายสุรินทร์ มาศศิตถ์ อันเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติลักษณะความผิดไว้ ก็มีได้มีการกำหนดลักษณะ ความผิดขึ้นมาใหม่ ยกเว้นในมาตรา 20 กรณีว่า รวดยศปดิกอันไม่ปรากฏหลักการใน กฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัย

2. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายพิเศษใน ลักษณะที่คล้ายคลึงกันของบางประเทศ ดังที่ได้ศึกษามาข้างต้นนั้น สรุปได้ว่า

ก) เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ต้องการที่จะมุ่งป้องกัน และปราบปรามความผิดเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการกระทำ การหรือไม่กระทำในตำแหน่งหน้าที่ราชการและอื่น ๆ ซึ่งปรากฏว่ากฎหมายของประเทศต่าง ๆ

<sup>1</sup>ชานินทร์ ภัยวิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," หน้า 11.

ที่ได้ยกตัวอย่างนั้น ต่างก็มีเจตนารมณ์ต้องการต่อความผิดที่เรียกว่า คอรัปชัน ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นความผิดเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์หรือทรัพย์สินเช่นเดียวกัน

ข) การกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามคอรัปชันของบางประเทศ มีหลักการที่ไม่ปรากฏในกฎหมายอาญาของไทย ตัวอย่างเช่นกฎหมายของสาธารณรัฐจีน มาตรา 13 ที่มีบัญญัติว่า "ผู้บังคับโดยตรงได้รู้เห็น ถึงการทุจริตโดยมีหลักฐานของผู้ได้บังคับบัญชา ปกปิดหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกเกินกว่าหนึ่งปี แต่ไม่เกินเจ็ดปี" นั้นปรากฏว่า ในกฎหมายไทยอาจ เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเท่านั้น ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยเท่านั้น แต่ไม่มีความผิดทางอาญาแต่อย่างใด ก็เป็นสิ่งที่น่าคิดว่า ควรจะได้มีการบัญญัติขึ้นด้วยหรือไม่ ปรากฏว่าหลักการที่ให้ผู้บังคับบัญชาต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาดังนี้ เคยได้มีการพิจารณา ในการร่างพระราชบัญญัติ ป.บ.ป. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการเสนอในร่าง พระราชบัญญัติ ของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และของพันเอก สมคิด ศรีสังคม โดยปรากฏ อยู่ในมาตรา 10 ทั้ง 2 ร่าง แต่คณะกรรมการวิสามัญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในสมัยดังกล่าวก็ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาและบัญญัติเป็นกฎหมายแต่ประการใด

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับของกำนัล หรือรับสินน้ำใจในกฎหมาย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรือสิงคโปร์นั้น ตามกฎหมายไทยมีบัญญัติไว้เป็นความผิดตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 149 ฐานรับสินบนหรือในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงาน ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 หรือพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 67 วรรคสาม และอื่น ๆ อยู่แล้ว และในกรณี ที่เป็นการรับของกำนัล หรือรับสินน้ำใจในลักษณะเป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือ เนื่องจากมีตำแหน่งหน้าที่นั้น ในขณะที่มิได้มีบทบัญญัติให้เป็นความผิดไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมาย แต่มีในลักษณะเป็นคำสั่งของทางฝ่ายบริหาร คือตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครอง แนวนโยบายที่ 38/2519 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ข้อพึงปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายพลเรือน คำราช ทหาร ข้อ 7 "ไม่พึงรับเงินของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนราคาแพงจากผู้ได้บังคับบัญชา หรือบุคคลที่มีใช่เป็นญาติสนิท" ซึ่งคำสั่งฉบับนี้ได้กล่าวถึงไว้ว่า "...ให้ผู้บังคับบัญชาตาม

ล่าข้ามชั้นคอยสอดส่องดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา และตกเตือนแนะนำผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมอ..." ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนก็อาจมีความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว และสำหรับความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เห็นว่าน่าจะมีการมีความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรี

3. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ทำให้บุคคลบางประเภทซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ในวงราชการทั่วไป ไม่อยู่ในความหมายดังกล่าว เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาเทศบาล อันรวมถึง นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น มีปัญหาว่าควรจะกำหนดให้อยู่ในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาถุติวิถึแล้วการที่ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ยัังมีความหมายครอบคลุม ข้าราชการและพนักงานของรัฐได้ทุกประเภทได้มากเท่าใด ก็จะมีประโยชน์ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้มากเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณา ให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่า

ก) บุคคลที่กล่าวมาข้างต้นนี้มิได้มีการสมัครใจเข้ามามีความสัมพันธ์กับ รัฐตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือพนักงานประเภทต่าง ๆ แต่เข้ามาในฐานะ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง และนอกจากนี้การได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ ก็มีระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็น 4 ปี หรือ 5 ปี ซึ่งแล้วแต่ประเภทยกเว้นการได้รับการเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีระยะเวลา ค่ำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี จะเห็นได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะสภาพและฐานะที่ แตกต่างจากข้าราชการตามปกติโดยทั่วไป การดำรงตำแหน่งตลอดจนการพ้นจากตำแหน่ง ของบุคคลเหล่านั้นโดยปกติย่อมอยู่ใ้การได้รับความไว้วางใจจากประชาชนโดยตรง ซึ่งมี บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นพิเศษจึงไม่สมควรที่จะใช้มาตรการอย่าง เดียวกัน

ปรากฏว่า ทางคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้เคยมีการเสนอขอแก้ไขเกี่ยวกับคำนิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" เดิมข้อความลงไป 2 ประโยค คือ "เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา" และ "หรือผู้มีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ไม่ว่าโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการในหน่วยราชการ หรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ"<sup>1</sup> การเพิ่มประโยคแรกจะทำให้มีความหมายรวมถึง นายกเทศมนตรี เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และรวมถึงพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ และไวยาวัจกร ด้วยเพราะพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนประโยคที่ขอแก้ไขประโยคหลังนั้น หมายถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งบุคคลทุกจำพวกนี้มีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานทั้งสิ้น<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามการขอแก้ไขเรื่องนี้ทั้ง 2 อย่างตกไปแล้ว<sup>3</sup> สำหรับเหตุผลก็เนื่องจากบุคคลที่จะให้เพิ่มอยู่ในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งจึงไม่ควรอยู่ในมาตรการอย่างเดียวกันดังที่กล่าวมาข้างต้นนั่นเอง

ข) ในกรณีเป็นนายกเทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ก็ได้มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา หมายข้อความผิดคือตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147-166 กำหนดความผิดและและอัตราโทษที่รุนแรงอยู่แล้ว

<sup>1</sup> บัณฑิต สุขทรศนีย์, "คำบรรยายหลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนสอบสวน...", หน้า 16.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.



และนอกจากนี้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก อันถือว่าเป็นสมาชิกสภา-  
 นิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล ก็ได้มีการกำหนดการกระทำ  
 ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฐานรับสินบน ตามมาตรา 149 อยู่ด้วยแล้ว การที่บุคคลดังกล่าว  
 นี้มิได้เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงมิได้หมายความว่าหากการกระทำ  
 การหรือละเว้นการกระทำอันเป็นความผิดจะไม่ใช่ความผิด เป็นเพียงคณะกรรมการ  
 ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการเท่านั้น แต่ยังคงมีความผิดอยู่

ค) อย่างไรก็ตาม สำหรับบุคคลดังกล่าวข้างต้นนี้ ถ้าเข้ามาเป็นหรือ  
 มีหน้าที่ในฐานะกรรมการ อนุกรรมการ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ  
 แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเช่น ในกรณี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ  
 สุขาภิบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัดเข้ามาเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุหรือตรวจการจ้างของ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

#### ความหมายที่ควรจะเป็นของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

จากการศึกษาพบว่า ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. นั้น ความ  
 หมายของ "การทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ" นั้นสมบูรณ์แล้ว ไม่ว่าจะพิจารณา  
 ในค่านลักษณะของความผิดและบุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะใน  
 เรื่องที่เกี่ยวกับ "การประพฤตินิชอบ" ได้มีเจตนารมณ์ให้ครอบคลุมไปถึงการกระทำที่อาจ  
 ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัยก็ได้ ซึ่งถ้าการกระทำนั้น  
 คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นว่าเป็นการนิชอบแล้วก็มีอำนาจเข้าไปดำเนินการ  
 สืบสวนสอบสวนได้ เท่ากับเป็นการปิดช่องว่างของการทุจริตไว้ และนอกจากนี้หากไม่  
 สามารถนำเอากฎหมายทางอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัยเข้ามาดำเนินการได้ก็ยังมีหลักการ  
 เกี่ยวกับการรื้อรอยผิดปกติก่อนอื่นหนึ่งที่สามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและ  
 ประพฤตินิชอบอื่น ๆ บางฉบับตลอดจนกฎหมายในลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.  
 ของบางประเทศ ปรากฏว่าในค่านความหมายของการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ

ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีความสมบูรณ์ที่อยู่แล้ว

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความหมายที่ควรจะเป็นของ "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. เป็นความหมายที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 ที่ผ่านมานั้นเอง