

บทที่ ๒

ขอบเขตอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.

๑. ความหมายของคำว่า สืบสวนและสอบสวน

เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ มิได้กำหนดนิยาม
คำว่า สืบสวนและสอบสวน ทลออกซึ่งกำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวนไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ
ไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามความหมายของคำว่าสืบสวนและสอบสวนดังกล่าว คณะกรรมการ
ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณา
สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ
ในวงราชการ พ.ศ.๒๕๓๐ โดยนำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาใช้โดยอนุโลม ดังนี้

"การสืบสวน" หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อที่จะทราบ
รายละเอียดเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ *

* ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑) "การสืบสวน" หมายถึง
"การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจได้กระทำไป
ตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อทราบรายละเอียด
แห่งความผิด"

"การสอบสวน" หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอันเกี่ยวกับความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด^๒

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำว่า "สืบสวน" และคำว่า "สอบสวน" มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่มีข้อแตกต่างกันคือการสืบสวนเป็นการกระทำเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแห่งความผิดที่จะเกิดขึ้น หรือได้เกิดขึ้นแล้ว การสืบสวนอาจกระทำได้แม้เพียงในกรณีสงสัยว่าอาจจะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แม้ในขณะนั้นยังไม่มีอาการกระทำความผิดก็ตาม แต่การสอบสวนเป็นการกระทำในภายหลังที่เป็นขั้นตอนต่อมาจากการสืบสวน และเป็นการกระทำภายหลังจากที่ได้มีการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว ทั้งนี้เพื่อรวบรวมหลักฐานเป็นส่วนวนในการพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้การสืบสวนอาจดำเนินการโดยวิธีการอย่างไรก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวน เนื่องจากเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่สืบสวนกระทำไปฝ่ายเดียว ไม่กระทบกระทั่งถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใด และอาจกระทำได้ทั้งทางลับและโดยเปิดเผย

๒. ขอบเขตอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไว้ดังนี้

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ดังนี้

อาลา

^๒ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๑) "การสอบสวน" หมายถึง "การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ"

(๓) สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ มาตรา ๒๐ เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียน ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ฯลฯ

ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติตามวรรคหนึ่งว่าพฤติการณ์หรือเรื่องดังกล่าวหา ร้องเรียน มีมูลเพียงพอที่คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อทราบข้อเท็จจริงต่อไป ฯลฯ

จากบทบัญญัติดังกล่าว อาจกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดังนี้

๒.๑ ผู้ที่ถูกสืบสวนสอบสวน

การสืบสวนสอบสวนจะกระทำไ้เฉพาะกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑) ความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔

คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ ใ้ให้นิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓ ว่า "ข้าราชการหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำและพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และหมายความรวมถึง กรรมการ อุตกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย"

จากบทบัญญัติในมาตรา ๓ ดังกล่าว อาจอธิบายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "ข้าราชการ" "พนักงานส่วนท้องถิ่น" "พนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ" โดยพิจารณาจากกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ หรือกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งดังนี้

๑) ข้าราชการ หมายความว่า นหารและข้าราชการพลเรือน และคำว่า "ข้าราชการพลเรือน" หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ^๓

๒) พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เป็นพนักงานซึ่งมีตำแหน่งพร้อมเงินเดือนประจำตามงบประมาณของการบริหารส่วนท้องถิ่นของ

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘

(๒) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

(๓) สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕

(๔) สภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓

ธันวาคม ๒๕๑๕

(๕) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

(๖) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

๓) พนักงานของหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า พนักงานของกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า รวมทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น

๔) พนักงานรัฐวิสาหกิจ หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รวมตลอดถึงตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ และหมายความรวมถึงผู้ว่า ผู้อำนวยการ กรรมการ ผู้จัดการ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาและกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขาธิการ

^๓ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

ผู้ช่วยเลขาธิการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย ๔

๕) กรรมการ อนุกรรมการ ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ มีได้หมายความว่าเฉพาะกรรมการและอนุกรรมการซึ่งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้แต่งตั้งเท่านั้น แต่หมายความรวมถึง คณะกรรมการและอนุกรรมการที่ สถาบัน องค์กร หรือบุคคลอื่น เช่น พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่แก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย ๕

แต่เดิมนิยาม คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ มีปัญหาในการตีความว่ามีความหมายรวมถึง นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน หรือไม่ เนื่องจากในตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้ มีโอกาสกระทำการทุจริตและประพฤติ มิชอบเกี่ยวกับเงินของเทศบาล หรือสภาจังหวัด หรือในโครงการส่งเสริมการดำเนินงาน ในชนบท (กสช.) ในวงเงินงบประมาณจำนวนไม่น้อยสำหรับแต่ละปี ซึ่งคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า บุคคลเหล่านี้ไม่เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ด้วยเหตุผลดังนี้ ๖

๔ เทียบเคียงจากความหมายตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘

๕ เทียบเคียงจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา รายละเอียดคู่มือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องปัญหาคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ " มีนาคม ๒๕๒๕.

๖ รายละเอียดคู่มือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่, พฤษภาคม ๒๕๒๐.

๑. นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับเงินเดือนประจำจากงบประมาณประเภทเงินเดือน แต่ได้รับค่าวิทยากร ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๔๑๘ การเข้าดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวก็มีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากพนักงานเทศบาล ซึ่งได้รับเงินเดือนในงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ทั้งทางเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๔๑๘ การแต่งตั้งหรือการออกจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล จึงไม่มีฐานะเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ"

๒. สำหรับสมาชิกสภาจังหวัด ก็เช่นเดียวกัน มีหลักเกณฑ์การเข้าดำรงตำแหน่ง และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของตนเองเป็นพิเศษ แตกต่างจากราชการส่วนจังหวัด และได้รับค่าวิทยากรสมาชิกสภาจังหวัดตามข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มิใช่เงินเดือนประจำ จึงมิใช่ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" เช่นเดียวกัน

๓. ส่วนกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ เนื่องจากมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๑๔ และมีไต่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๔๑๔ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘ ไปแล้ว และคงให้มีแต่สภาตำบลที่ประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล มีกำนันท้องถิ่นที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ฯลฯ กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมิใช่พนักงานส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านมิใช่ข้าราชการและมิใช่พนักงานส่วนท้องถิ่น จึงมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๔๑๔

๒) ความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

เมื่อคำนิยาม "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ครอบคลุมถึงนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน และผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงได้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม นิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ดังกล่าว ให้ครอบคลุมถึงบุคคลประเภทดังกล่าวเป็นดังนี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย

"ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" หมายถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

๑. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นผู้ดำเนินการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติหรือข้อบัญญัติที่สภาจังหวัดได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๔ และนายอำเภอ เพราะมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอของตนและบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้

๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายเรื่อง ความหมายของคำว่า "ผู้บริหารท้องถิ่น" ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘," มกราคม ๒๕๒๔

๒. ผู้บริหารเทศบาล ซึ่งไค้แก่ คณะเทศมนตรี เพราะมีหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบในบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้า และรวมถึง เทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีตั้งให้ทำการแทน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๐

๓. ผู้บริหารสุขาภิบาล ซึ่งไค้แก่ คณะกรรมการสุขาภิบาล เพราะมีหน้าที่ ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕

๔. ผู้บริหารสภาตำบล ไค้แก่ ประธานกรรมการสภาตำบล เพราะเป็นผู้ รับผิดชอบดำเนินกิจการตามมติของสภาตำบล และรวมถึงผู้ซึ่งสภาตำบลมอบหมายให้ ดำเนินกิจการตามมติของสภาตำบล และรวมถึงผู้ซึ่งสภาตำบลมอบหมายให้ทำการแทน ประธานกรรมการสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ดังนั้นก้านั้นในฐานะประธานกรรมการสภาตำบลจึงมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

๕. ผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายพิเศษ ไค้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้บริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตามพระ ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งนายกเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ และรวมถึงปลัดกรุงเทพมหานคร และปลัดเมืองพัทยาด้วย

"สมาชิกสภาท้องถิ่น" เป็นบุคคลซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ ไค้บัญญัติให้เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับ "ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น" หมายถึง สมาชิก สภาในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่น ไค้แก่ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

๓) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ"

ตามนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ มีข้อพิจารณาบางประการ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่การสืบสวนสอบสวน ของ ป.ป.ป.ดังนี้

(๑) คำว่า "ข้าราชการ" ในบทนิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ดังกล่าว มิได้กำหนดว่าเป็นข้าราชการฝ่ายใด ซึ่งมีความหมายรวมถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมือง^๕ ตำแหน่งอื่น ๆ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ก. คำว่า "ข้าราชการ" ในบทนิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตาม มาตรา ๓ ดังกล่าวมิได้กำหนดว่าเป็นข้าราชการฝ่ายใด เพียงแต่กำหนดว่าต้องมีตำแหน่ง และเงินเดือนประจำ ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติว่า "ข้าราชการการเมืองได้แก่บุคคลซึ่งรับราชการ ในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (๔) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (๕) รัฐมนตรีว่าการทบวง (๖) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (๗) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (๘) รัฐมนตรี (๙) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (๑๐) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี (๑๑) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (๑๒) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (๑๓) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (๑๔) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (๑๕) ผู้ช่วย เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (๑๖) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (๑๗) เลขานุการประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (๑๘) ผู้ช่วยเลขานุการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (๑๙) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (๒๐) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (๒๑) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (๒๒) ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการทบวง

การเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ๑๐

๗. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการวิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา" ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้ข้าราชการการเมืองต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าข้าราชการการเมืองก็อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเช่นเดียวกัน

(๒) ข้าราชการตุลาการ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองฯ มาตรา ๔ บัญญัติว่า "ข้าราชการ" หมายความว่า "ทหารและข้าราชการพลเรือน" "ข้าราชการพลเรือน" หมายความว่า ข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ มาตรา ๕ บัญญัติว่า "ให้ข้าราชการการเมืองได้รับเงินเดือนเพิ่มสำหรับตำแหน่งตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้"

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ได้แก่

(๑) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษารรตคดี รวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นว่า

(๒) คณะตุลาการ คือ ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายอิสลาม

(๓) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในทางตุลาการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ด้วย เนื่องจากความ
มทนิยาม คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ดังกล่าวมิได้ยกเว้นข้าราชการตุลาการไว้ด้วย
ตามมาตรา ๑๕ ๑๒ และมาตรา ๑๕ เบญจ ๑๓ ยังได้บัญญัติถึงการดำเนินการของ
คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการตาม
ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการไว้ด้วย

ดังนั้นผู้พิพากษาในขณะนี้จึง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกล่าวหาว่าข้าราชการ
ตุลาการประเภทที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงอยู่ในอำนาจสืบสวนสอบสวน
ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่การสืบสวนสอบสวนจะต้องระมัดระวังโดยต้องจำกัดอยู่
แต่เพียงการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ
ในวงราชการหรือไม่เท่านั้น ซึ่งเป็นคนละกรณีกับคดีพินิจในการพิพากษาคดี อันเป็นอำนาจ
อิสระตามรัฐธรรมนูญของผู้พิพากษา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะก้าวล่วงไปถึงส่วนนั้น
มิได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อข้าราชการประเภทนี้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากเจ้าหน้าที่
ของรัฐอื่น ๆ การสืบสวนสอบสวนจึงควรกระทำอย่างรอบคอบ และควรมีเจ้าหน้าที่พิเศษ

๑๒. ในการพิจารณาสอบสวนตามความในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าคณะกรรมการ
เห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการหรือพักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา
ร้องเรียนก็ให้รายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของ
ผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ
ตุลาการ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการให้คณะกรรมการสั่งเรื่องและความเห็นไปยังปลัดกระทรวง
ยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

๑๓. มาตรา ๑๕ เบญจ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการ
ตามมาตรา ๑๕ ทวิ หรือคณะกรรมการเห็นว่ากรดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา
ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้คณะกรรมการเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี ตุลา
การ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้คณะกรรมการแจ้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการ
เพื่อพิจารณาคำดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ในการดำเนินการ เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้

(๓) คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิก และกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อใด นอกจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกยังได้รับเงินประจำตำแหน่งโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ คือได้รับตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของวุฒิสมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย ดังนั้นวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีฐานะพิเศษ ไม่เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ^{๑๘}

ส่วนเหตุผลที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี ๒๕๓๐ ก็มีได้มีการขยายความถึง "สมาชิกรัฐสภา" ด้วย เนื่องจากรัฐบาลมีความเห็นว่าคุณคณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ในความควบคุมดูแลของฝ่ายบริหาร จึงไม่สามารถตรวจสอบการกระทำของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติได้ เนื่องจากมีขั้นตอนในกระบวนการตามรัฐธรรมนูญที่รัฐสภา จะดำเนินการซึ่งกันและกัน ซึ่งฝ่ายบริหารไม่ควรจะก้าวล่วงอำนาจนิติบัญญัติให้เกิดปัญหาขึ้น ^{๑๘}

^{๑๘} เทียบเคียงจากความเห็นของคุณคณะกรรมการกฤษฎีกา รายละเอียดดู สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่อง นายเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาตำบล และกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่," ธันวาคม, ๒๕๒๓.

^{๑๘} มีชัย ฤชุพันธุ์, "รายงานการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๕๒๘," วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๘.

อนึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า นอกจากนั้นคณะกรรมการสิทธิการของสภายุแทนราษฎร และวุฒิสภาไม่ว่าคณะกรรมการสามัญ หรือวิสามัญก็ตาม ถือว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเพราะ จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอยู่ในความดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติเองอยู่แล้ว จึงไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วน "ข้าราชการรัฐสภา" แม้การบริหารงานบุคคลจะมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ควบคุมอยู่ต่างหากจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่ข้อนี้เป็นเรื่องประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลเท่านั้น เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทที่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ฯลฯ มิใช่เป็นเรื่องที่ข้าราชการรัฐสภาเหล่านั้นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเสียเอง จึงถือว่าเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายด้วย

(๔) นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าในขณะที่กฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้บุคคลบางประเภทซึ่งโดยสภาพมิได้เป็นและไม่น่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นมาในพฤติการณ์พิเศษบางอย่างด้วย เพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อถือต่อสาธารณชน ในเรื่องความสุจริตและเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เข้ามามีอำนาจสืบสวนสอบสวนได้ โดยไต่เบ็ดเตล็ดให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าพิจารณาในทางกลับกันการบัญญัติเช่นนี้จะเป็นการรับรองเกียรติภูมิของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ทางหนึ่งว่าแม้จะถูกกล่าวหาว่าเป็น "เสือกระดาษ" แต่ในบรรยากาศเช่นนี้ รัฐสภาก็ยังให้ความเชื่อถือให้อ่านาจเข้ามาสืบสวนสอบสวนบุคคลซึ่งรัฐสภาไม่เคยให้ความยินยอมมาก่อนกััง เช่นกรณีบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.๒๕๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้ถือว่าบรรดากรรมการและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ และลูกจ้างที่จ้างโดยใช้เงินกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่ากรรมการ อนุกรรมการ หรือลูกจ้าง
 ความวรรคหนึ่งผู้ใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบให้รัฐมนตรีผู้สั่ง แต่งตั้งสำหรับกรณีของกรรมการ
 ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสำหรับกรณีอื่น สั่งให้ผู้นั้น
 พ้นจากตำแหน่ง และในกรณีที่การกระทำของผู้นั้นเป็นความผิดอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ
 ป.ป.ป. ดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในวงราชการ"

(๕) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีข้อยกเว้น
 ของกฎหมายในการให้ ป.ป.ป. มีอำนาจสืบสวนสอบสวนเมื่อดูถูกกล่าวหาพ้นสภาพการ
 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว

ความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว มีอยู่ตลอดเวลาที่ผู้นั้นยังคงดำรงสถานะ
 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ระหว่างสืบสวนสอบสวนโดยคณะกรรมการ
 ป.ป.ป. หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นสภาพจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าโดยการ เกษียณอายุ
 ราชการ ลาออก หรือถูกปลดออก ให้ออกจากราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ย่อมไม่มี
 อำนาจที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม
 ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒)
 พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อ
 ไปได้เป็นกรณีพิเศษ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่
 ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นนอกจากการตาย แต่ต้องดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากการ
 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๖๖

๖๖ มาตรา ๒๖ จัตวา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่า
 ทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการตามมาตรา ๓๗ ทวิ ในกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่าง
 ร้ายแรง หรือในกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายฉิบพลาย หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะ
 กรรมการ ป.ป.ป. ได้มีมติให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๐ แล้ว แม้ภายหลังผู้นั้นจะพ้น
 จากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่น นอกจากตาย ก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจ
 ดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากการ
 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๖๗

(๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยข้อกล่าวหาเป็นความผิดอย่างร้ายแรง หรือถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ

(๒) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นอยู่ก่อนที่ผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี แม้จากการสืบสวนสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทุจริตและประพฤติมิชอบหรือมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ไม่อาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทราบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่อย่างไรก็ตาม

๑๗ มาตรา ๔๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือถูกท้วงท้วงว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๔๒ วรรคสามแล้วแต่กรณีก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นจะออกจากราชการ เพราะตาย

ความบทบัญญัติแห่งมาตรา ๔๔ ดังกล่าว มีผลว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจสั่งดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการไปแล้วได้โดยมีเงื่อนไขดังนี้

๑. มีการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงขึ้นตั้งแต่ผู้ถูกกล่าวหา ยังรับราชการอยู่ แต่ไม่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว

๒. การกล่าวหาต้องเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัย หากเป็นการกล่าวหาต่อผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เช่น คอสำนักงาน ทาวจเงินแผ่นดิน (สทง.) จะต้องเป็นกรณีที่ได้รับเรื่องกล่าวหาแล้วแจ้งการกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาทราบ (ตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร ๐๗๐๖/๑๓๗๓๔๒ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๔)

กล่าวคือ เมื่อภายหลังที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็สามารถส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการทางวินัย ได้ แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีไต่ทรมั่งแต่ก่อนที่ผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม

๒.๒ ข้อหาในการสืบสวนสอบสวน

การสืบสวนสอบสวนจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มิได้อำนาจสืบสวนสอบสวนทำกระทำความผิด ทั่ว ๆ ไป ดังกรณีพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้แต่ใน กรณีความผิดทางวินัย ก็ไม่อาจสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการต่าง ๆ ได้ทุกกรณี ข้อนี้ยังมีผู้เข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่เป็นอันมาก ดังมีหนึ่ง ๆ ปรากฏกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องจำหน่ายหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนเป็นอันมากเพราะไม่อยู่ในอำนาจคนทั่วไป มักคิดว่าปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือความประพฤติไม่เหมาะสมของข้าราชการทั้งปวง รวมทั้งความไม่เป็นธรรมที่ประชาชนได้รับจากข้าราชการทั้งปวงรวมทั้งความไม่ถูกต้องที่ ประชาชนได้รับจากข้าราชการไม่ว่าจะมีการทุจริตอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตามอยู่ในอำนาจการสืบสวน สอบสวนของ ป.ป.ป. แนวทางการประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน ป.ป.ป. ในเวลาที่ผ่านมา ก็ยังอยู่ในวงจำกัด การที่จะลุกขึ้นออกข่าวว่าเรื่องต่าง ๆ ไม่อยู่ในอำนาจของคน บางครั้ง ก็ไม่เหมาะสมในแง่จิตวิทยา การประชาสัมพันธ์เพราะทำให้ขาดความเชื่อถือ และเห็นว่า เป็นหน่วยงานที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนสมตามความคาดหวัง

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการฯ การสืบสวนสอบสวนจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการเท่านั้น ซึ่งข้อหาทั้งสองดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานและสื่อความ เข้าใจกับประชาชนอยู่แล้วไม่น้อย

๔) การทุจริตในวงราชการ

(๑) ความหมายตามแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

เดิมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ ไม่ได้บัญญัติให้นิยามความหมายดังกล่าวไว้ ดังนั้นกรณีใดที่จะถือว่าอยู่ในขอบเขตแห่งการทุจริตในวงราชการ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความซึ่งในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ให้คำนิยาม คำว่า "การทุจริตในวงราชการ" ว่าหมายถึง "การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบหรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น"

(๒) ความหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

เนื่องจากความหมายของคำว่า "การทุจริตในวงราชการ" ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มิได้ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ ดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการได้อาศัยหลักเกณฑ์ตามคำนิยามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี ๒๕๓๐ จึงได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า "การทุจริตในวงราชการ" ไว้ ดังนี้

"การทุจริตในวงราชการ" หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

จะเห็นได้ว่าความหมายของการทุจริตในวงราชการตามแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่เดิมและความหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ มีข้อคิดแตกต่างกันอยู่บางส่วน กล่าวคือ ปฏิบัติเดิมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดไว้โดยชัดเจน

ว่าการทุจริตในวงราชการ ครอบคลุมถึงการใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้สิทธิอันใดมาเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยไม่สุจริต เช่น ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติราชการ หรือ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะเดินทาง ค่ารักษาพยาบาล โดยไม่มีสิทธิที่ควรได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ มิได้มีถ้อยคำเช่นนั้น จึงมีปัญหว่าการทุจริตในวงราชการดังกล่าว รวมถึงการการใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทุจริตด้วยหรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่า การใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทุจริตดังกล่าว เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการสืบเนื่องมาจากฐานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น จึงเป็นการปฏิบัติการในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการทุจริตในวงราชการตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงสรุปได้ว่าความหมายของ "การทุจริตในวงราชการ" ตามแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีความแตกต่างกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับรองแนวปฏิบัติเดิมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

จากบทนิยามของการทุจริตในวงราชการตามความหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ ดังกล่าว อาจพิจารณาได้ดังนี้

๑. จากบทคำนิยามของคำว่า "การทุจริตในวงราชการ" ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าได้วางหลักเกณฑ์คำว่า "ทุจริต" ให้เป็นตามคำนิยามศัพท์ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑(๑) ซึ่งบัญญัติว่า "โดยทุจริต" หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

๒. การทุจริตในวงราชการ ตามคำนิยามดังกล่าวมีความหมายกว้างกว่าการกระทำผิดฐาน "ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ" ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตาม

มาตรา ๒๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ และเป็นความผิดอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งถือว่าเป็นบททั่วไปของความผิดอาญาในหมวดว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยรวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิโดยไม่สุจริตดังกล่าว เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายจากตำแหน่งหน้าที่และความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของตน แม้การใช้สิทธิดังกล่าวจะมีชื่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่ อันไม่อาจเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ก็ตาม ก็ถือว่าเป็น "การทุจริตในวงราชการ" แล้ว

สำหรับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๒๗ "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม"

อาา

วรรคสาม " การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดอันร้ายแรง"

ส่วนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อาา "

๑๕๕ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ดังกล่าวเป็นบททั่วไปในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งครอบคลุมความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดเฉพาะอื่น ๆ อีกทุกฐานความผิด เช่น ความผิดฐานยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ (มาตรา ๑๕๗) เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (มาตรา ๑๕๘) เรียกรับสินบน (มาตรา ๑๕๘) ทุจริตต่อหน้าที่ในการเรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด (มาตรา ๑๕๘) ทุจริตในการกำหนดราคาทรัพย์สินเพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย (มาตรา ๑๕๘) ทุจริตในการตรวจสอบบัญชี (มาตรา ๑๕๖) อาา

จะเห็นได้ว่าความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการดังกล่าวตามความหมายแห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๑๘ และตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้กระทำความผิดต้องมีความผิด ๓ ประการ คือ

๑. ผู้กระทำมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ คำว่า "หน้าที่ราชการ" มีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

๑) พิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เช่น ตามพระราชบัญญัติสุราฯ อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต ให้มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด

๒) พิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ซึ่งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง สังกัดงานที่ปฏิบัติ ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๑๘ มาตรา ๓๓

๓) พิจารณาจากคำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา

๔) พิจารณาจากพฤติการณ์ที่สมัครใจเข้าผูกพันตนเองยอมรับ เป็นหน้าที่ราชการที่จะต้องรับผิดชอบ

๒. ใ้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไปโดยมิชอบ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

คำว่า "โดยมิชอบ" หมายความว่า โดยมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งมีอยู่ตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ คำสั่งของคณะรัฐมนตรี คำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการซึ่งออกโดยชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๘} กองวินัย สำนักงาน ก.พ., "แนวการลงโทษทางวินัย," (กรุงเทพมหานคร: กองวินัย สำนักงาน ก.พ., ๒๕๒๔) หน้า ๑๔.

^{๒๐} ดร. นุชก แสงอุทัย, คำสอนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายอาญา ภาค ๒ - ๓ เล่ม ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓) หน้า ๕๗.

๑. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

"ประโยชน์ที่มิควรได้" ดังกล่าวคำว่า "ประโยชน์" ไม่จำกัดว่าเป็นประโยชน์ในลักษณะทรัพย์สินเท่านั้น อาจหมายถึงประโยชน์อย่างอื่นใดก็ได้ เช่น ให้นางงามผู้ให้ยืมเงินไม่คิดดอกเบี้ย ให้ยืมทรัพย์สินไปใช้โดยไม่คิดค่าเช่า ชายของให้ในราคาต่ำกว่าทุน เหล่านี้ถือได้ว่ายู่นั้นได้รับประโยชน์ ๒๑

ส่วนคำว่า "ผู้อื่น" หมายถึงบุคคลใดก็ได้ที่ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบเขตกล่าว การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ทางราชการ แม้มิได้มุ่งหวังประโยชน์เป็นส่วนตัว แต่หากเป็นประโยชน์ที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการเรียกหรือรับไว้ ก็ถือว่าผู้กระทำมีเจตนาทุจริตตามกฎหมายและเป็นความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๐๖ - ๔๐๘/๒๔๘๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า

"ปลัดอำเภอตรวจสอบอาชญากรรมกับใบอนุญาตตามคำสั่งกระทรวงได้เรียกเงินจากรายการในการนี้ตามข้อตกลงระหว่างกรมการอำเภอเพื่อเอาเงินไปสร้างบ้านพักราชการโดยที่ไม่เป็นเงินที่จำต้องให้ตามกฎหมาย ย่อมเป็นความผิดตามกฎหมาย" ตัวอย่าง "การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ" เช่น

หัวหน้าฝ่ายเภสัชกรรมของโรงพยาบาล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดซื้อยา ได้จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ต่าง ๆ โดยเสนอขออนุมัติผู้อำนวยการโรงพยาบาลให้ซื้อยาและเวชภัณฑ์จากร้านขายยาของตนในราคาที่แพงกว่าราคาของบริษัทยาในกรุงเทพฯ โดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นในเรื่องสต็อกยาหรือจะต้องเสียเวลามากในการซื้อจากกรุงเทพฯ ได้กระทำมาเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า ๗ ปี ทางราชการได้รับความเสียหายไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ๒๒

๒๑. เฝิงอั้ง, หน้า ๘.

๒๒. สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี ๒๔๒๘ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๖๘ - ๗๐.

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้สั่งให้เจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ชื่อขายรายนี้โดยให้ประเมินราคาที่ดินในราคาของหน่วยที่ดินที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงต่ำกว่าราคาประเมินของหน่วยที่ถูกต้อง และเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมตามอัตราที่ประเมินไว้ต่ำกว่าจำนวนที่แท้จริง ซึ่งในการซื้อที่ดินดังกล่าวผู้ซื้อได้มอบเงินสดจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาทให้แก่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดตามที่ได้อธิบายไว้ก่อนแล้ว และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้นำไปชำระค่าธรรมเนียมและค่าภาษีเพียง ๒๗,๐๒๐ บาท เท่านั้น ส่วนที่เหลือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้รับไว้เป็นประโยชน์ส่วนตัว และมอบเงินจำนวนหนึ่งให้กับเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินที่ชื่อขายนำไปแบ่งกันกับเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ๒๓

การกระทำความผิดฐาน "ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ" ดังกล่าวในแง่ความผิดทางวินัยถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีโทษรุนแรงถึงขั้นไล่ออกจากราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะปราณีลดหย่อนผ่อนโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดได้เพียงปลดออกจากราชการ กรณีที่ผู้กระทำความผิดได้นำเงินที่ยักยอกไปคืนแก่ทางราชการก็ดี การเป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนก็ดี หรือมีเหตุอันควรปราณีอื่นใด ก็ไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จะลดหย่อนผ่อนโทษลงเป็นให้ออกจากราชการได้ ๒๔ ทั้งนี้ตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว.๑๒๕/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งมีผลว่าผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการดังกล่าว นอกจากจะต้องออกจากราชการแล้วยังไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญอีกด้วย ๒๕

๒๓ เฟิงอั้ง, หน้า ๗๖ - ๗๗.

๒๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๔๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องได้รับโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าให้ออก

๒๕ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๕๔๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่าบุคคลที่ระบุไว้ต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) ผู้ถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการเพราะมีความผิด

ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิโดยไม่สุจริตดังกล่าว แม้จะไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงไม่อาจเป็นความผิดทั้งทางวินัยและทางอาญารัฐมนตรีค่อน้ำที่ราชการได้ตั้งที่ใดกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวนอกจากทำให้รัฐสูญเสียในทางตัวเงินเป็นจำนวนไม่น้อยโดยต้องสิ้นเปลืองงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ใช้สิทธิโดยไม่จำเป็นแล้วยังถือได้ว่าเป็นการฉ้อโกงเงินของรัฐไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้จะเป็นความผิดอาญารัฐมนตรีฉ้อโกงตามมาตรา ๑๔๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังเป็นความผิดวินัยฐานไม่ประพฤติตนอยู่ในความสุจริตและอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งสมควรมีการป้องกันและปราบปรามในเรื่องนี้ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีความสำคัญในเรื่องดังกล่าว ก.พ. จึงได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ว่า ในกรณีดังกล่าวให้ลงโทษสถานหนักทำนองเดียวกับความผิดฐานทุจริตค่อน้ำที่ราชการ ให้ไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ ^{๒๖}

ตัวอย่าง การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เช่น

อธิการบดีในสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าเรียนที่สถาบันการศึกษาชั้นสูงในกรุงเทพฯ เป็นเวลา ๑ ปี ใช้รถยนต์ของส่วนราชการเป็นพาหนะรับ - ส่งตลอดปี เมื่อเสร็จสิ้นการเรียนแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการได้ทำรายงานการเคินทางขอเบิกเงินค่าพาหนะระหว่างการเดินทางให้ผู้ถูกกล่าวหาลงชื่อเป็นผู้ขอเบิกเงิน เป็นเงินประมาณ ๑๔,๐๐๐ บาท ^{๒๗}

^{๒๖} สำนักงาน ก.พ., "หนังสือ ที่ สร ๐๔๐๕/๐๔ เรื่องการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเคินทางและเงินอื่นในทำนองเดียวกัน เป็นเท็จ," ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๖.

^{๒๗} สำนักงาน ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี ๒๕๒๕, หน้า ๙๘.

ข้าราชการศูนย์สื่อสารแห่งหนึ่งเบิกเบี้ยเลี้ยงให้จรวมกันหลายครั้ง โดยบางคนขอ
อนุมัติเดินทางไปราชการต่างท้องที่ และในช่วงระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปราชการพอถึงสิ้น
เดือนก็กลับมา รับเงินเดือนที่สำนักงาน แต่เขียนรายงานเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยงเต็มตามระยะ
เวลาที่ขออนุมัติ บางคนได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการต่างท้องที่แต่มีชื่อและเข้าร่วมประชุม
หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและเบิกเบี้ยเลี้ยงเดินทางในวันที่ตนร่วมประชุมกับหัวหน้า
ส่วนราชการประจำจังหวัด บางคนขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างท้องที่ แต่เดินทางมาลง
ทะเบียนสมัครเป็นนักศึกษาามหาวิทยาลัยที่กรุงเทพมหานคร และบางคนได้รับอนุมัติให้ไปราชการ
ต่างท้องที่ แต่นั่งปฏิบัติงานในสำนักงานแล้วเบิกเบี้ยเลี้ยงให้ ๒๔

๒.) การประพฤตินิยมในวงราชการ

เหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการประพฤตินิยม
มิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ทั้งที่ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำการทุจริตในวง
ราชการนั้น เนื่องจากการประพฤตินิยมในวงราชการนั้นเป็นพฤติกรรมสำคัญประการหนึ่งซึ่งอาจ
จะเกิดขึ้นได้สืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตมาก่อน แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ
อยู่ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันว่ามีการกระทำทุจริตคงปรากฏแต่ร่องรอยการประพฤตินิยมให้เห็นอยู่
เท่านั้น ดังนั้น การประพฤตินิยมในวงราชการ จึงนับได้ว่าเป็นข้อมูลที่เป็นช่องทางอย่างหนึ่ง
เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน หรือในการค้นหาการทุจริตในวงราชการของเจ้าหน้าที่
ของรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม "ลัทธิประพฤตินิยมในวงราชการดังกล่าว" มีขอบเขตเพียงใด
อาจพิจารณาได้ดังนี้

(๑) ความหมายตามแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

เดิมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยม
ในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ มิได้มีบทนิยามว่า "การประพฤตินิยมในวงราชการ" มีความหมาย
และขอบเขตเพียงใด คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้ให้คำจำกัดความไว้เพื่อถือเป็นแนวทาง
หรือขอบเขตในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังนี้

"การประพฤตินิยมในวงราชการ" หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการหรือใช้อำนาจในตำแหน่ง
หรือหน้าที่ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน หรือคำสั่งไม่ว่า
การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ได้รวมถึงการประมาทเลินเล่อ

ในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงด้วย

(๒) ความหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต

และประพฤตินิยมชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

เนื่องจากความหมายของคำว่า "การประพฤตินิยมชอบในวงราชการ" ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มิได้ปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าว เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ในปี ๒๕๓๐ จึงได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า "การประพฤตินิยมชอบในวงราชการ" ไว้ดังนี้

"การประพฤตินิยมชอบในวงราชการ" หมายความว่า "การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรี อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัตินั้น เป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย"^{๒๙}

จะเห็นได้ว่าความหมายของ "การประพฤตินิยมชอบในวงราชการ" ตามแนวปฏิบัติเดิมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดขอบเขตไว้กว้างขวางมากอาจกล่าวได้ว่าการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผน หรือคำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจฝ่าฝืนหรือด้วยความประมาทเลินเล่อก็ตาม หากมิใช่เป็นเรื่องความประพฤตินิยมส่วนตัว เช่น คบขู้สูสาว เมาสุราเป็นอาจิพ หนี้สินล้นพ้นตัวหรือกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่หรือมีความประพฤตินิยมไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่^{๓๐} ซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นการกระทำในตำแหน่ง

^{๒๙} คณะกรรมการ ป.ป.ป., "มติในเดือน พฤศจิกายน, ๒๕๒๔.

^{๓๐} เพิ่งอ้าง

หน้าที่ราชการ หรือเป็นการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารงาน หรือการปฏิบัติราชการทั่ว ๆ ไป ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะวินิจฉัย หรือสั่งการอยู่ในดุลพินิจ เช่น ร้องเรียนว่าถูกกลั่นแกล้งไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือน ๒ ชั้น หรือเลื่อนชั้นเงินเดือนให้เฉพาะผู้ใกล้ชิดหรือพรรคพวก ^{๓๑} ซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นการ กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการแล้วก็เป็นการ "ประพฤติมิชอบ" หักล้าง เช่นการเดินทางไปต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาอันเป็นการฝ่าฝืน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.๒๕๒๐ ^{๓๒} การใช้เวลา ราชการไปทำงานส่วนตัว ^{๓๓}

สำหรับความหมายของ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ คงกล่าวจะเห็นได้ว่าได้จำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในส่วน การสืบสวนสอบสวนกรณีการประพฤติมิชอบในวงราชการให้แคบลงโดยจำกัดเฉพาะกรณี การปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรี เฉพาะที่มีจุด มุ่งหมายเพื่อจะควบคุมดูแล การรับ การเก็บรักษาการใช้เงิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน หากปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่เกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรงก็ตามก็ไม่อยู่ในอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป.ที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวน ต่อไปได้ เช่น

^{๓๑} เล็งอ้าง

^{๓๒} ข้อ ๒๓ ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาไปต่างประเทศด้วยเหตุใด ๆ นอกจาก เหตุที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ (ลาไปศึกษา ฝึกอบรม กูงาน หรือปฏิบัติงานวิจัยในต่างประเทศ) ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับฯ

^{๓๓} "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๘๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศ เวลาของตนให้แก่ทางราชการจะละทิ้งหรือหอกทิ้ง หน้าที่ราชการมิได้"

พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ร้องทุกข์ และคดีมีโทษปรับเป็นจำนวนหลายล้านบาท เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๒๒ ล้ำซ้ำจนเป็นเหตุให้คชช.ขาดอายุความ และรัฐ ได้รับความเสียหายตามมูลค่าการปรับถึงกล่าวก็ไม่อยู่ในอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวน ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สำหรับ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะ รัฐมนตรีซึ่งมุ่งหมายจะควบคุม ดูแล การรับ การเก็บรักษา หรือใช้เงินหรือทรัพย์สิน ของแผ่นดิน ใต้นัก กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการคลังต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณ ในระดับจังหวัด พ.ศ.๒๕๒๙ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วน ราชการ พ.ศ.๒๕๒๐ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของ อำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ.๒๕๒๐ ระเบียบการเก็บรักษาเงินกองคลัง ณ สำนักงานคลัง จังหวัด พ.ศ.๒๕๑๙ ระเบียบเงินทดรองราชการ พ.ศ.๒๕๒๓ ระเบียบการกอบกู้ของประเทศ พ.ศ.๒๕๒๔ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.๒๕๒๗ ระเบียบการ เบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ.๒๕๒๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๑

สำหรับกรณีการกระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการเงินดังกล่าว ตามกฎหมายถือว่าเป็น "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" และให้อยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวน เนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด เพราะการกระทำดังกล่าวใกล้ต่อการทุจริตหรือเป็นช่องทาง ให้เกิดการทุจริตได้^{๓๔} เช่น การรับเงินแล้วไม่นำส่งลงบัญชีในวันรับ ลงรับน้อยกว่าจำนวน เงินที่ได้รับไว้จริง โดยวิธีการเบียดบังต่าง ๆ ไม่เก็บเงินไว้ในสถานที่ที่ทางราชการกำหนด

^{๓๔} กองวินัย สำนักงาน ก.พ., แนวทางการลงโทษทางวินัย, หน้า ๘๓.

ความผิดที่เกี่ยวกับการเงินดังกล่าวได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เช่น กรณีเงินของ
ส่วนราชการโคสุญหายไปโดยทุจริตเพราะการปฏิบัติผิดระเบียบหรือการควบคุมไม่ดีพอ
ให้เจ้ากระทรวงพิจารณาลงโทษผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ควบคุมเงินที่ทุจริตนั้น
ขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งด้วย ^{๓๕} และให้คำเป็นคดีแก่ผู้กระทำผิดอาญาเกี่ยวกับเงินแผ่นดินโดย
เคร่งครัด ^{๓๖}

ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๒๑ ซึ่งเป็นระเบียบ
เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุไว้ใช้ในราชการไม่ว่าโดยวิธีซื้อหรือการจ้างซึ่งความสำคัญของ
ระเบียบดังกล่าว ตาม ข้อ ๘ ระบุว่า "เจ้าหน้าที่พัสดุ หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้มีอำนาจ
สั่งการตามระเบียบนี้ผู้ใดกระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้
หรือกระทำการโดยทุจริตหรือปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ถือว่าผู้นั้นกระทำ
ผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น หรือตาม
กฎหมายเฉพาะของส่วนราชการเหล่านั้น ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ถ้าการกระทำเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงให้คำเป็นการ
ลงโทษอย่างต่ำให้ออกจากราชการ

(๒) ถ้าการกระทำเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายแต่ไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษ
อย่างต่ำค่าเงินเดือน

(๓) ถ้าการกระทำไม่เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายให้ลงโทษภาคทัณฑ์
หรือว่ากล่าวตักเตือนโดยทำคำสั่ง เป็นลายลักษณ์อักษร

^{๓๕} กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือเวียน ที่ ๑๔๔/๒๔๔๔" ๖ พฤศจิกายน
๒๔๔๔, และ "หนังสือเวียนมติคณะรัฐมนตรี ๑๖๔/๒๔๔๖" ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๔๖.

^{๓๖} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียน ที่
๑๔๔/๒๔๑๓," ๒๑ พฤศจิกายน ๒๔๑๓ และ "มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียนที่ ๒๔/๒๔๓๑,"
๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๓๑.

การลงโทษทางวินัยตาม (๑) หรือ (๒) ไม่เป็นเหตุให้บุคคลพ้นจากความรับผิดทางอาญา หรือความรับผิดในทางแพ่งตามระเบียบความรับผิดของข้าราชการในทางแพ่ง (ถ้ามี) แต่อย่างใด"

นอกจากระเบียบเกี่ยวกับการคลังและระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุตั้งกล่าวแล้วยังมีกฎหมายหรือระเบียบที่มุ่งควบคุมดูแล การเก็บรักษา หรือการใช้ทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งการกระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าว ถือว่าเป็นการ "ประพฤติมิชอบในวงราชการ" เช่น พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุฯ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรตราชการฯ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นต้น ตัวอย่าง "การประพฤติมิชอบในวงราชการ"

หัวหน้าฝ่ายซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณราคาก่อสร้างอาคารรังสีและผู้ป่วยแยกโรคได้คิดคำนวณราคารายการก่อสร้างบางรายการซ้ำกัน ๒ ครั้ง ทำให้ราคาในประมาณการค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็นเงินถึง ๑,๑๐๑,๗๕๐ บาท และผู้อำนวยการกองได้ย้ายงานไปโดยไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้อง และปรากฏว่าส่วนราชการเจ้าสังกัดของโรงพยาบาลได้นำราคาตามประมาณการดังกล่าวเสนอให้สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติ และได้มีการว่าจ้างให้ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลตามวงเงินที่สำนักงบประมาณอนุมัติซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ^{๓๗}

ในการก่อสร้างฝายน้ำล้น ๒ แห่งวงเงินค่าก่อสร้าง ๑.๘ ล้านบาท และ ๒.๘ ล้านบาท เจ้าหน้าที่กรมชลประทานได้ยินยอมให้ผู้รับเหมารายหนึ่งเข้าไปทำการก่อสร้างฝายดังกล่าวก่อนที่จะมีการประกวดราคาก่อสร้าง ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกีดกัน

^{๓๗} สำนักงาน ป.ป.ป. รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี ๒๕๓๐ (กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๓๐) หน้า ๕๐ - ๕๑

ผู้รับเหมารายอื่นที่ประสงค์จะเข้าประกวดราคา เป็นช่องทางและโอกาสให้เกิดการทุจริต นอกจากนี้ยังทำให้ระยะเวลาการทำงานตามสัญญาและค่าปรับไม่มีผล ^{๓๘}

นอกจากนิยามในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกี่ยวกับการประพฤติมิชอบในวงราชการให้แคบลงกว่าเดิมโดยมุ่งในเรื่องการปฏิบัติ ผ่าผิดกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งเฉพาะที่สำคัญ ๆ ซึ่งมุ่งหมายจะรักษาและควบคุมเงิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังได้กำหนดขอบเขตให้เฉพาะเจาะจงลงไป เพิ่มเติมจากนิยามในพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วยว่า การประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะไม่รับไว้พิจารณาเพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไป ^{๓๙} หาก

๑) การประพฤติมิชอบในวงราชการนั้นไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ หรือกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับวินัยขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ

๒) ก. ผลแห่งการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการเพียงเล็กน้อย หรือ

ข. เป็นการกระทำไปโดยมุ่งหวังให้เกิดผลดี แก่ราชการหรือระมัดระวังรักษา ประโยชน์ของทางราชการ ^{๔๐}

^{๓๘} เติ้งอ๋าง, หน้า ๕๓

^{๓๙} โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า เรื่องดังต่อไปนี้ คณะกรรมการจะไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณาก็ได้ ภาธา

(๒) เรื่องที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

^{๔๐} ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ป. เรื่องที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าไม่ถึง ขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณา ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๐

เหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ออกระเบียบดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า
กรณีดังกล่าวเป็นเพียงความผิดเล็กน้อย ซึ่งคนสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาสามารถสอบสวน
เองได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวยังทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์
สุจริตและจริงใจต่อทางราชการ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน สามารถตัดสินใจใน
เรื่องต่าง ๆ ในทางที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมได้ ๔๗

จะเห็นได้ว่า การกำหนดขอบเขตการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.
ในส่วนการประพฤติมิชอบในวงราชการให้แคบลงดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ลดภาระการปฏิบัติ
หน้าที่ของ ป.ป.ป. ในเรื่องความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งไม่มีผลเสียหายอย่างสำคัญต่อรัฐ
โดยรวม เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ปฏิบัติผิดระเบียบ
การลาซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้งคัมบัญชาอาจดำเนินการในกรณีดังกล่าวได้อยู่แล้วโดยที่ ป.ป.ป.
ซึ่งเป็นหน่วยงานพิเศษทั้งขึ้นมาโดยรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญในปัญหาเรื่องการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการดังกล่าวควรจะรับภาระในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน
เรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งมีผลเสียหายต่อรัฐและประชาชนในทางงบประมาณและทรัพย์สินซึ่งบางครั้ง
ในภาระหน้าที่หลายด้านของผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่อาจดำเนินการ
สืบสวนสอบสวนได้อย่างไ้ผลดีและมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการนี้โดย
เฉพาะ เช่น ป.ป.ป. การมุ่งภาระการสืบสวนสอบสวนไปในเรื่องสำคัญ ๆ โดยละทิ้ง
ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ดังกล่าวจะทำให้การสืบสวนสอบสวนในแต่ละเรื่องเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพและละเอียดถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น และผลกระทบที่ปรากฏ การสืบสวนสอบสวน
ดังกล่าว จะทำให้ภารกิจและบทบาทของ ป.ป.ป. โดดเด่นในสายตาของบุคคลภายนอก
มากยิ่งขึ้น

๔๗- ศรี อติโพธิ์, คำให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน อ้างโดย ประจวบ ทองอุไร,
"คอลัมน์คิดจากข่าว" หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (๒๑ มกราคม ๒๕๓๑) : ๓

๓๐.) มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ มิได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า "ร่ำรวยผิดปกติ" ไว้แต่อย่างใด แม้เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ในปี ๒๕๓๐ ก็มีคำนิยามบัญญัติเกี่ยวกับนิยามของคำว่า "ร่ำรวยผิดปกติ" ไว้อีกเช่นกัน กรณีนี้จะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินผิดปกติ จึงขึ้นกับพฤติการณ์และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นกรณีทั่วไป ดังนี้ ^{๔๒}

- ๑) ผู้ถูกกล่าวหาต้องหรือเคยดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เอื้ออำนวยในการแสวงหาประโยชน์อื่นมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย
- ๒) ผู้ถูกกล่าวหา มีทรัพย์สินอยู่ในความครอบครอง เป็นกรรมสิทธิ์ของตนโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เปรียบเทียบกับหนี้สินแล้วแตกต่างกันกว่าฐานะเดิมที่ควรจะเป็น โดยรวดเร็ว
- ๓) ฐานะปัจจุบันของผู้ถูกกล่าวหาเมื่อเปรียบเทียบกับฐานะเดิมมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ
- ๔) การประพฤติปฏิบัติตัวในการดำเนินชีวิตของผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในสภาพที่บุคคลทั่วไปพึงเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า ได้ร่ำรวยขึ้นผิดปกติ

ความสำคัญของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติดังกล่าวอยู่ที่ การที่ผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่จะเอื้ออำนวยในการ

^{๔๒} คณะกรรมการ ป.ป.ป., คำสั่ง ที่ ๘/๒๕๓๐ เรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางการสืบสวนสอบสวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ, ๘ มีนาคม ๒๕๓๐

แสวงหาประโยชน์อื่นมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น พนักงานประเมินภาษี เจ้าพนักงาน
ที่กิน เจ้าหน้าที่พัสดุ ฯลฯ และอาจมีการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตดังกล่าวหลาย ๆ ครั้ง สืบ
เนื่องกันมาโดยไม่ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ไม่ว่าจะอยู่บังคับบัญชา ป.ป.ป. หรือหน่วยงาน
ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบสืบสวนอื่นใด หรือแม้ว่าได้เคยมีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น
แล้ว แต่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งในทางตรงได้ การสืบสวนสอบสวนในกรณี
เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า รวยผิดปกติ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ได้กำหนดให้มีลักษณะพิเศษ ๒ ประการ คือ

๑. การสืบสวนสอบสวนในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า รวยผิดปกติเป็นการสืบสวน
สอบสวนจากผล ไปหาเหตุ กล่าวคือ เมื่อการสืบสวนสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่า
เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า รวยผิดปกติดังกล่าวยอมถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้อาศัยอำนาจในตำแหน่ง
หน้าที่ของตนกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานเก็คขาด
ของกฎหมาย ๔๓

๒. กำหนดให้ภาระการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตนได้มาโดยชอบ แต่
เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูก ป.ป.ป. สอบสวนแล้วพบว่า รวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ๔๔

๒.๓ ข้อยกเว้นเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป.

๑) เรื่องที่ทำหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับ หรือยกขึ้นพิจารณา แม้จะเป็น
กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการตาม
บทนิยามในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วก็ตาม ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์
เพิ่มเติมว่าเรื่องบางประเภทให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับหรือยกขึ้นพิจารณาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น
ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติเดิมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือ

๔๓ มาตรา ๒๑ ทวิ

๔๔ มาตรา ๒๑ ทวิ

(๑) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด และนายรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ^{๕๕} ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนซ้ำซ้อน ในเรื่องเดียวกันหลายครั้งไม่ว่าโดยผู้ร้องเรียนคนเดียวกันหรือหลายคนก็ตาม

(๒) เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว ^{๕๖} ทั้งนี้โดยวัตถุประสงค์มิให้การดำเนินงานของ ป.ป.ป. ซ้ำซ้อนกับการดำเนินคดีของศาลในฐานะที่ศาลเป็นองค์กรสูงสุดในการวินิจฉัย คดีความทั้งปวงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งคำพิพากษาของศาลเมื่อถึงที่สุดแล้วย่อมผูกพัน คุกคามโดยเด็ดขาด ^{๕๗} ย่อมไม่อาจลบล้างโดยกระบวนการ ตามพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณีดังกล่าวถ้าหากมีการนำ เรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียนมาสู่ ป.ป.ป. โดยเรื่องหรือประเด็นข้อกล่าวหาเดียวกันอยู่ใน ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือศาลได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ย่อมไม่มีอำนาจรับไว้เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวน หรือยกขึ้น พิจารณา หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องไว้ก่อนมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณา ของศาลก็จะต้องรอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว ^{๕๘}

๒) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจใช้ดุลพินิจในการรับหรือยกขึ้น พิจารณาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐ ได้มีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ในมาตรา ๑๓ ทวิ โดยได้กำหนดเรื่อง

^{๕๕} มาตรา ๑๓ ทวิ (๑)

^{๕๖} มาตรา ๑๓ ทวิ (๒)

^{๕๗} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ และ ๑๔๘ และ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๘(๔)

^{๕๘} ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ ของรัฐกรณีถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนว่ากระทำการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจใช้ดุลพินิจในการ
รับไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือยกขึ้นพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควรดังนี้

(๑) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน ๕ ปี นับแต่วันเกิดเหตุ^{๔๘} จนถึงวันที่มีการกล่าวหา
ร้องเรียน และคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอ
ที่จะดำเนินการต่อไปได้

บทบัญญัติดังกล่าวกลายเป็นอายุความสำหรับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่คณะกรรมการ
ป.ป.ป. จะดำเนินการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้เพื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้ดุลพินิจในการ
ไม่รับเรื่องร้องเรียนที่เกิดเหตุมาแล้วเป็นเวลานานหลายปีซึ่งจะทำให้เกิดมีปัญหาและอุปสรรค
ในการแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่ง
การรับเรื่องไว้ในดำเนินการสืบสวนสอบสวนอาจทำให้สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณ
ในการสืบสวนสอบสวนหากพยานหลักฐานดังกล่าวได้ถูกทำลายไปหมดแล้ว เช่น กรณีกล่าวหา
เจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งหนึ่งว่าทุจริตในการนำส่งเงินค่าภาษีอากร ซึ่งหลักฐานเกี่ยวกับการ
การเงินดังกล่าวซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบ ผู้ครอบครองมีหน้าที่เก็บรักษาไว้ตาม
กฎหมายเพียง ๑๐ ปี ดังนั้น หากมีการร้องเรียนนับจากวันเกิดเหตุเกิน ๑๐ ปี โดย
ได้มีการทำลายหลักฐานต่าง ๆ นั้นไปเรียบร้อยแล้วตามระเบียบของทางราชการ คณะกรรมการ
ป.ป.ป. ย่อมไม่อาจหาพยานหลักฐานในการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้

(๒) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำความผิดวินัย
อย่างร้ายแรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนด^{๕๐}

ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ป. ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๐

เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงไม่รับ
หรือยกขึ้นพิจารณา ได้แก่ เรื่องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประพฤติมิชอบในวงราชการ

^{๔๘} มาตรา ๑๓ ทวิ (๑)

^{๕๐} มาตรา ๑๓ ทวิ (๒)

ซึ่งไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการเพียงเล็กน้อยหรือเป็นการกระทำโดยมุ่งหวังให้เกิดผลดีหรือระมัดระวังรักษามลประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ดังกล่าว

(๓) เรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่ระบุพยานหลักฐานชี้แจงเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ บัตรสนเท่ห์ ใดแกหนึ่งถือกล่าวหา ร้องเรียนบุคคลอื่นโดยผู้ร้องเรียนมิได้เปิดเผยชื่อและที่อยู่มาในคำร้องเรียนหรือระบุชื่อและที่อยู่มาในคำร้องเรียนแต่ไม่ใช่ชื่อและที่อยู่แท้จริงของตน^{๕๑} แม้ว่าการยินยอมรับคำร้องเรียนเป็นบัตรสนเท่ห์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายในแง่ที่เปิดโอกาสให้มีการก่อกวนกันและป.ป.ป. อาจสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนตลอดจนทำลายขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้สุจริต แต่ถูกก่อกวนดังกล่าวหาได้ง่าย ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนไม่กล้าปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยเกรงว่าจะมีบัตรสนเท่ห์ร้องเรียนตน และอาจมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อ ป.ป.ป. อย่างไรก็ตามหากมองในแง่ตรงข้ามว่าในกรณีที่มีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจริง ผู้ร้องเรียนอาจไม่กล้าเปิดเผยชื่อและที่อยู่เกรงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะรู้ว่าตนเป็นผู้ร้องเรียนเป็นการเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตร่างกายทรัพย์สินและตำแหน่งหน้าที่ของตนได้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาใดทราบว่ามีใครเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาตน จากการดำเนินงานของ ป.ป.ป. การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงจากคำร้องเรียนที่เป็นบัตรสนเท่ห์ดังกล่าว บัตรสนเท่ห์จำนวนไม่น้อยที่มีมูลความจริง บัตรสนเท่ห์จึงยังเป็น

^{๕๑} มาตรา ๑๓ ทวิ (๓)

^{๕๒} มีกรณีปรากฏอยู่เสมอว่าผู้ร้องเรียนได้ระบุชื่อและที่อยู่มาในคำร้องเรียน แต่เมื่อสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ติดต่อไปยังผู้ร้อง ไม่ปรากฏมีบุคคลตามชื่อและที่อยู่ในคำร้องเรียนจริง หรือมีบุคคลและที่อยู่ดังกล่าวจริง แต่บุคคลนั้นถูกแอบอ้างเอาชื่อและที่อยู่ไปทำการร้องเรียน

ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่
ซึ่งในแนวปฏิบัติเดิมของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับเรื่องร้องเรียน
ที่เป็นบัตรสนเท่ห์ทั้งกล่าวตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ นว ๑๔๔/๒๕๐๒
ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ กล่าวคือ บัตรสนเท่ห์จะต้องระบุพยานหลักฐานที่แน่นอน
บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่เพิ่มเติมขึ้นมาจึงสอดคล้องกับแนวปฏิบัติเดิมของคณะกรรมการ
ป.ป.ป. อย่างไรก็ตามในการรับเรื่องร้องเรียนประเภทนี้ไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน
ก็จำเป็นต้องมีการสืบกรองมากกว่าเรื่องร้องเรียนประเภทอื่น ซึ่งทาง ป.ป.ป. ได้ดำเนินการ
โดยมีคณะกรรมการพิจารณาบัตรสนเท่ห์^{๕๓} พิจารณาในชั้นแรกว่าบัตรสนเท่ห์ไคร่พยาน
หลักฐานมาชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ และควรรับไว้ดำเนินการต่อไป
หรือไม่ หากเห็นว่าไม่ควรรับไว้ดำเนินการก็จะเก็บรวบรวมไว้เป็นข้อมูลเกี่ยวกับคำร้องเรียน
ต่อไปโดยไม่มีผลการพิจารณาคำดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหาในบัตรสนเท่ห์นั้นอีกต่อไป
หากคณะกรรมการพิจารณาบัตรสนเท่ห์เห็นว่าอาจจะรับไว้ดำเนินการต่อไปได้ ก็จะมีการ
พิจารณาสืบกรองเกี่ยวกับบัตรสนเท่ห์นั้นอีกครั้งหนึ่งโดยคณะอนุกรรมการของ ป.ป.ป.
เหมือนเช่นคำร้องเรียนประเภทอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่บัตรสนเท่ห์ว่าจะรับไว้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน
ต่อไปหรือไม่

^{๕๓} คณะกรรมการบัตรสนเท่ห์ของ ป.ป.ป. ประกอบด้วยเลขาธิการ
คณะกรรมการ ป.ป.ป. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. และเจ้าหน้าที่ระดับ
ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปของสำนักงาน ป.ป.ป.

ผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. ว่า คำว่า "ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ" เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง และอาจสับสนเพราะคำว่า "ทุจริต" มีที่ใช้ในประมวลกฎหมายอาญามาก่อนแล้ว แต่ไม่ใช่เป็นข้อหาในตัวเอง กล่าวคือ มิใช่เป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิดอาญา ดังเช่นกรณีความผิดฐานลักทรัพย์ รับสินบน ให้อภัยโทษ หรือความผิดอื่น ๆ หากแต่เป็นคำคุณศัพท์ที่ขยายการทำความผิด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นองค์ประกอบภายในส่วนจิตใจ เช่น ลักทรัพย์ต้องกระทำโดยทุจริต ถ้าไม่ทุจริตก็ไม่เป็นความผิด ข้าผู้อื่นแม้ไม่มีเจตนาทุจริตก็เป็นความผิด แต่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ได้นำคำว่า "ทุจริต" ซึ่งมีที่ใช้ยู่บ้างในทางวินัยมาตั้งเป็นองค์ประกอบหรือฐานความผิดในตัวเองคือฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต ความสับสนจึงยังมีอยู่บ้าง เพราะความหมายตามประมวลกฎหมายอาญานั้น การแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ที่มีขอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น จึงจะเป็นการทุจริต ส่วนจะแสวงหาประโยชน์ในเรื่องใด ต้องไปพิจารณาจากองค์ประกอบความผิดภายนอกของแต่ละมาตรา เช่น ลักทรัพย์ต้องเอาทรัพย์ของผู้อื่นไปโดยทุจริต ส่วนการประพฤติมิชอบในวงราชการ ด้อยค่าแสดงให้เห็นถึงการประพฤติใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงปฏิบัติ แต่ความหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ กลับจำกัดแคบลง โดยต้องเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืน กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบของทางราชการ เกี่ยวกับการรับ การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน คนทั่วไปที่มีได้ทราบความหมายในกฎหมาย ก็นึกว่าการที่ข้าราชการเสพยาสุราเมามาในขณะที่ปฏิบัติราชการ เป็นการประพฤติมิชอบ การทุจริตจรรยาบรรณ ประพฤติผิดศีลธรรมค่านิยม เป็น การประพฤติมิชอบ ให้ความดีความชอบแก่ผู้ใดบ้างคับขันปัญหาไม่เหมาะสมเป็นการประพฤติมิชอบ เมื่อ ป.ป.ป. ปฏิเสธไม่รับดำเนินการให้ก็มีอีกครึ่งและขาดความเชื่อถือผู้เขียนเห็นว่าควรมีการประชาสัมพันธ์ความหมายให้แพร่หลาย เช่น มีจะเปิดเผยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบควรแจกแจงให้ชัดเจนว่าทุจริตในเรื่องใด ประพฤติมิชอบในเรื่องใด เกี่ยวกับระเบียบในทางการเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินในเรื่องใด จนในที่สุดก็อาจพิจารณาค้นหาคำอื่นที่เหมาะสมและสื่อความหมายได้ชัดเจนกว่านี้ก็ได้อีก ทั้งนี้ได้มีผู้พยายามเสนออยู่บ้างเพื่อให้ได้ใกล้เคียงกับคำว่า

“ Corruption ” ใหม่มากที่สุด

อีกประการหนึ่ง แม้ภายใต้ปณิธานคำว่า หุจรีกและประพฤติมิชอบในวงราชการ
ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการหุจรีกและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้เขียนก็เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ควรกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน
ตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง เช่น อาจให้การสืบสวนสอบสวนกรณีหุจรีกในวงราชการ
อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. ระดับสูงต่างหากจากกรณีประพฤติมิชอบ
การประพฤติมิชอบในเรื่องเล็กน้อยอาจแยกต่างหากเรื่องใหญ่ ๆ และอาจใช้อำนาจ
ในการไม่รับพิจารณาในเรื่องการหุจรีกหรือประพฤติมิชอบในเรื่องเล็กน้อย เพื่อรักษาชื่อ
เสียง เกียรติภูมิ และจะได้ไม่ไขว่คว้า และงบประมาณอันจำกัดไปในทางที่อาจไม่ได้
ประโยชน์สมเจกนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการหุจรีกและประพฤติมิชอบ
ในวงราชการฯ อันเป็นที่มาแห่งคำว่าครหาว่า ป.ป.ป. ค่าเป็นการแต่ในเรื่องเล็ก ๆ
กึ่งที่มีข่าวอยู่บ้าง เช่น การไขว่คว้า และงบประมาณจำนวนไม่น้อยเพื่อสืบสวนสอบสวน
กรณีหุจรีกในวงราชการมูลค่าเพียง ๒๐๐ - ๓๐๐ บาท

๓. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น

จากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจเปรียบ
เทียบกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้ว
ขอบเขตอำนาจหน้าที่บางส่วนมิได้มีความแตกต่างกัน แม้เมื่อมองจากภาพรวมทั้งหมด
แล้วขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. มองเห็นได้ว่า จะแตกต่างกับหน่วยงานเหล่านี้
ได้อย่างชัดเจนก็ตาม

๑) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. เปรียบเทียบกับคณะกรรมการตรวจและ
ติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.)

คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ได้จัดตั้งขึ้น
ในปี ๒๕๑๕ โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ แต่ขอบเขต
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว มีส่วนหนึ่งซึ่งคล้ายคลึงกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีผู้เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ระหว่าง ป.ป.ป. และ ก.ต.ป. อยู่
เนื่อง ๆ โดยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๔ ดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการตรวจและ
ติดตามผลการปฏิบัติราชการมีอำนาจหน้าที่ตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการรวมทั้งอำนาจ
หน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนและวิธีการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วน
ราชการตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น
องค์การของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า
ได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเดือดร้อน
แก่ประชาชนหรือไม่

(๓) กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากร
และรายไคอื่นของรัฐ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ป. ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นท้องถองการผลการตรวจ
และติดตามผลการปฏิบัติราชการมาปรับปรุงแผนและนโยบายในหลักการ ซึ่งขอบเขตอำนาจ
หน้าที่ดังกล่าวส่วนหนึ่งย่อม เกี่ยวพันกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการรวมอยู่ด้วย
ในทางอ้อมแม้มิใช่โดยตรง อย่างไรก็ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ป. ก็มีได้เน้นหนัก
โดยเฉพาะที่การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่าง ป.ป.ป.
แม้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ต.ป. เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าจะจะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์
ต่อประเทศในหลักการ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหน่วยงานดังกล่าวถูกกล่าวหาว่าเป็นหน่วยงาน

ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในขณะนั้นโดยเฉพาะเมื่อได้มีการแต่งตั้ง
ท.อ.ณรงค์ กิตติขจร เป็นเลขาธิการ ก.ค.ป. และให้มีอำนวยการในตำแหน่งหน้าที่
ดังกล่าวไปในทางไม่สุจริต^{๕๕} ก.ค.ป. จึงทำงานได้เพียง ๑ ปีเศษ (กันยายน ๒๕๑๕
ถึง ตุลาคม ๒๕๑๖) และถูกยุบเลิกในเมื่อมีเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

๒) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. เปรียบเทียบกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
(ส.ท.ง.)

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ท.ง.) เป็นหน่วยงานตรวจสอบของรัฐจาก
ภายนอกองค์กรที่ถูกตรวจสอบทั้งในด้านการตรวจเพื่อจับผิดและแนะนำ สำนักงานตรวจเงิน
แผ่นดินได้จัดตั้งเป็นครั้งแรกเมื่อปี ๒๔๕๔ ในฐานะเป็นกรมตรวจเงินแผ่นดินในปี ๒๔๗๖ จึงได้
มีการเปลี่ยนชื่อจาก กรมตรวจเงินแผ่นดิน เป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยมี
ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นตำแหน่งสูงสุด ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๗๖ ได้มีการ
ปรับปรุงกฎหมายเดิมแล้วตราขึ้นใหม่เป็นพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๖
ซึ่งกำหนดว่าผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและไว้บังคับบัญชา
จนถึงปัจจุบัน

ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๖ มาตรา ๗ "สำนักงานตรวจเงิน
แผ่นดินมีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะ
การเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความ
เป็นจริงหรือไม่

(๒) ตรวจสอบบัญชีหุ้นสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตาม
กฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(๓) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สิน
อื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็น

^{๕๕} ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "ท.ร.บ.ป.ป.ป. วิจารณ์" วารสารสังคมศาสตร์,

เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่นและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดคุ้มค่าตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบ บัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(๔) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติ คณะรัฐมนตรีหรือไม่”

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์ ในการควบคุมการบริหารจัดการเงินของรัฐบาลให้การใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นไปอย่างมี ระเบียบแบบแผน และมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ ภารกิจที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติกันมา แต่ดั้งเดิม คือการตรวจสอบว่าการบริหารการเงินและการจัดทำบัญชีเป็นไปตามกฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับหรือไม่ “ แต่ปัจจุบันนอกเหนือไปจากการตรวจสอบด้านการเงินและ การบัญชี ได้ขยายขอบเขตการตรวจสอบไปถึงการตรวจสอบการดำเนินงาน กล่าวคือ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน เพื่อแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ แผนงานและโครงการที่เสนอไว้หรือไม่ รวมทั้งการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของงานนั้น ๆ ด้วย อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารและรัฐบาลโดยตรงและทางอ้อม ในการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ “ ซึ่งนับว่าในส่วนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม

๕๕ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, ๗๒ ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (กรุงเทพฯ สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, ๒๕๓๐) หน้า ๖๕.

๕๖ เพิ่งอ้าง, หน้า ๔๔.

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีหน้าที่โดยตรง
ในเรื่องนี้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่เน้นหนักในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ค้ำ
ตรวจการใช้จ่ายงบประมาณหลักฐานการใช้จ่าย และการทำบัญชีทางการเงินหรือ
ทรัพย์สินของรัฐว่าเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นสำคัญ
แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ป. มิได้มุ่งถึงการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
เฉพาะเพื่อป้องกันการสูญเสียทางการเงินและทรัพย์สินของรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงการที่
เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เรียกทรัพย์สินและผลประโยชน์จากเอกชน
โดยมิชอบด้วย