

บันทึก

เรื่อง ปัญหาคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘
(กรณีกรรมการและอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ)

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๘๐๒/๕๒๒ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า กรรมการ ป.ป.ป. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ และอนุกรรมการ ป.ป.ป. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ด้วยหรือไม่ ในเรื่องนี้สำนักงาน ป.ป.ป.มีความเห็นดังนี้

ฝ่ายแรกเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป.ตั้งขึ้นเป็นเอกเทศตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๔ โดยมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๓ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ไม่เกี่ยวกับการดำเนินการหรือบริหารราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. แต่อย่างใด ส่วนสำนักงาน ป.ป.ป.มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และปฏิบัติงานธุรการอื่นๆ คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงไม่เป็นการของส่วนราชการ สำนักงาน ป.ป.ป. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ทั้งนี้ รวมตลอดถึงอนุกรรมการ ป.ป.ป. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๕ ด้วย

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๓ ได้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ว่า หมายความว่า ความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้นเมื่อพิจารณาคำว่า “ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ”แล้ว จึงไม่น่าจะมีความหมายเฉพาะแต่กรรมการหรืออนุกรรมการที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้มีคำสั่งแต่งตั้งเอง แต่น่าจะหมายความรวมถึงกรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจด้วย สำหรับคณะกรรมการอนุกรรมการ ป.ป.ป. ถึงแม้ว่าสำนักงาน ป.ป.ป. จะไม่ได้เป็นผู้สั่งแต่งตั้งก็ตาม แต่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และอนุกรรมการ ป.ป.ป. ก็เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. นั่นเอง และในขณะเดียวกันสำนักงาน ป.ป.ป. ก็มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามมาตรา ๑๐ ดังนั้น จึงเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ป. น่าจะเป็นกรรมการของส่วนราชการ

คือ สำนักงาน ป.ป.ป. และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ ทั้งนี้ รวมตลอดถึงอนุกรรมการ ป.ป.ป. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๕ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงาน ป.ป.ป.) แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว^๑ โดยมีสำนักงาน ป.ป.ป. ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่นๆ ตามมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และเมื่อพิจารณาข้อ ๓^๓ ข้อ ๕^๔ และข้อ ๗ วรรคสอง^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับข้อ ๘^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

^๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๑๐ ให้มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ป.” มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่นๆ

^๓ ข้อ ๓ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

^๔ ข้อ ๕ ให้จัดระเบียบราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

^๕ ข้อ ๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีบรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม

^๖ ข้อ ๘ สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง

ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง มีฐานะเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ป. จึงเป็นส่วนราชการตามความหมายของคำว่า“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ

สำหรับปัญหาที่ว่า กรรมการและอนุกรรมการ ป.ป.ป.เป็นกรรมการและอนุกรรมการของส่วนราชการหรือไม่นั้น เห็นว่า คำว่า “กรรมการและอนุกรรมการของส่วนราชการ” มิได้มีความหมายเฉพาะกรรมการและอนุกรรมการซึ่งส่วนราชการเป็นผู้แต่งตั้งเท่านั้น แต่น่าจะมีความหมายรวมถึงกรรมการและอนุกรรมการที่สถาบัน องค์กรหรือบุคคลอื่น เช่น พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งด้วย สำหรับกรรมการ ป.ป.ป.นั้นเป็นผู้ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยพระบรมราชโองการด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร^๘ และอนุกรรมการ ป.ป.ป.นั้นมาตรา ๑๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการป.ป.ป.แต่งตั้งใด ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรรมการ ป.ป.ป. นั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๐^{๑๐} ประกอบกับ มาตรา ๑๓^{๑๑} และมาตรา ๑๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แล้ว จะ

ราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ และพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และหมายความรวมถึง กรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

^๘ มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ประธานกรรมการและกรรมการให้แต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

^๙ มาตรา ๑๕ คณะกรรมการจะตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๑} มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ จัดการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดที่อยู่ในข่ายสงสัยว่าจะทุจริตแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่เห็นสมควร

(๓) สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหาร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการ ของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

เห็นได้ว่ากรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติงานให้กับสำนักงาน ป.ป.ป. โดยมีสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สำหรับอนุกรรมการ ป.ป.ป. นั้น มาตรา ๑๕ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตั้งเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มอบหมายได้ จะเห็นได้ว่า อนุกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้ตั้ง จึงเท่ากับว่า อนุกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติงานให้กับสำนักงาน ป.ป.ป. ด้วย ดังนั้น กรรมการและอนุกรรมการ ป.ป.ป. จึงเป็นกรรมการและอนุกรรมการของสำนักงาน ป.ป.ป.

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๔) จึงเห็นว่า กรรมการและอนุกรรมการ ป.ป.ป. ตามปัญหาที่หารือ เป็นกรรมการและอนุกรรมการของส่วนราชการอันอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๕

(๕) รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในเดือนตุลาคมทุกปี แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไป

๑๒ มาตรา ๑๔ การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด

(๒) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกรณี ที่สืบสวนและสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชี เอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

การส่งหนังสือเรียก ให้นำส่งในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนา หรือสำนักงานของผู้รับ

กรณีนำไปส่ง เมื่อผู้ส่งไม่พบผู้รับ จะส่งให้แก่บุคคลใดที่มีอายุเกินยี่สิบปี ซึ่งอยู่หรือทำงานในบ้านเรือนหรือที่สำนักงานของผู้รับก็ได้.