

บันทึก

เรื่อง ทารือปัญหาข้อกฎหมาย

(กรณีข้าราชการระดับ ๑๐ ซึ่งมีพฤติการณ์แสดงว่าร่ำรวยผิดปกติและได้ลาออกจากราชการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะพิจารณาสอบสวนเพื่อลงโทษและดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ที่นั้นตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้หรือไม่)

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับด่วนมาก ที่ นร ๐๗๐๗/๔๔๗๕ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการระดับ ๑๐ ผู้หนึ่งว่าร่ำรวยผิดปกติ “เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป.” ดำเนินการสืบสวนสอบสวน แล้วนำเสนอ “คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน” พิจารณาคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติว่า ข้าราชการผู้นั้นมีพฤติการณ์แสดงว่าร่ำรวยผิดปกติสมควรดำเนินการตามมาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔ ฉะนั้น จึงได้นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาอย่างไรก็ดี ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะพิจารณาเรื่องนี้ ผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาแล้ว ปัญหาจึงมีว่า การที่ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติโดยได้ทรัพย์สินต่างๆ มาในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะดำเนินการตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๖๔ ต่อไปได้หรือไม่

คณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

๑. กรรมการฝ่ายแรกเห็นว่า ถึงแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะลาออกจากราชการไปแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็พิจารณาดำเนินการต่อไปได้ เพราะเหตุว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทรัพย์สิน

^๑ มาตรา ๒๐ เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เหล่านั้นมาในระหว่างที่ตนยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่มีบทกฎหมายระบุว่าให้ระงับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่อย่างใด

๒. กรรมการฝ่ายที่สองเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการต่อไปไม่ได้ โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓^๒ มาตรา ๑๘^๓ มาตรา ๑๙^๔ มาตรา ๒๐^๕ และมาตรา ๒๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยตลอดแล้ว เห็นว่า การบังคับใช้มาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางวินัยก็ดี ในทางข้อต่อศาลให้วินัยสั่งให้ทรัพย์สินซึ่งร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินก็ดี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะถ้าหากกฎหมายมีความมุ่งหมายจะใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว ก็จะต้องบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกับมาตรา ๘๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ และพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และหมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๘ ในการพิจารณาสอบสวนตามความในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการหรือพักพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ก็ให้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรสั่งให้พักก็ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติตามความเห็นของคณะรัฐมนตรีทันที

^๔ มาตรา ๑๙ เมื่อการสอบสวนได้ความว่า เรื่องราวที่สอบสวนนั้นมีมูลความผิดให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สอบสวนเสร็จ แล้วให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ

หากกรณีเป็นความผิดทางอาญาด้วยก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งด้วย

เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่งแล้วต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

เมื่อพนักงานสอบสวนตามวรรคสอง หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคสามได้ดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้ประธานกรรมการทราบ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๖ มาตรา ๒๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกสอบสวนตามมาตรา ๒๐ เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นไปยังคณะกรรมการตุลาการเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

^๗ มาตรา ๘๙ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๙๒ วรรคสาม แล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย

เรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) เมื่อพิจารณาถ้อยคำและเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้คณะกรรมการรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก แล้วจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้มาตรานี้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว ย่อมกระทำไม่ได้

(๓) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๙ จึงได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องนี้ขึ้นใหม่โดยเฉพาะ เพื่อให้มีทางที่จะลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว แต่ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้มีบทบัญญัติเช่นนั้น ฉะนั้น หากจะตีความให้มาตรา ๒๐ มีผลใช้บังคับถึงกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วย ก็เป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเหตุว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามมาตรา ๒๐ เป็นอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยมิชอบ และศาลมีอำนาจวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีผลอย่างเดียวกับการริบทรัพย์สินเป็นโทษทางอาญา ดังนั้น จึงต้องตีความมาตรา ๒๐ โดยเคร่งครัด

สำนักงาน ป.ป.ป. จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ป.ป.ป. และสำนักงาน ก.พ.) แล้ว มีความเห็นดังนี้

มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า

“เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวโดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ใช่บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว ข้อความตอนแรกที่ว่า “เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติจะต้องมีขึ้นในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ เพราะคำว่า “เจ้าหน้าที่ของ

รัฐ” ตามบทนิยามในมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หมายถึงข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งประจำ ฯลฯ และเมื่อพฤติการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสอบสวนและสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการ เพราะคำว่า “สอบสวน...และสั่งให้ผู้ยื่นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตน” หมายความว่า สอบสวนและสั่งให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น” แสดงสินทรัพย์และหนี้สินนั่นเอง เนื่องจากคำว่า “ผู้นั้น” ในข้อความดังกล่าวย่อมต้องอ่านให้สัมพันธ์กับคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด” ในข้อความตอนหน้า นอกจากนั้นหากคณะกรรมการ ป.ป.ป. สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งแล้วปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร้ายวยผิดปกติจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก็ต้องรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการลงโทษไล่ออก ซึ่งหมายความว่า เป็นการพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาที่ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ เพราะการลงโทษย่อมเป็นการลงโทษผู้ที่ เป็นข้าราชการขณะที่ลงโทษ การลงโทษผู้ที่มีใช้ข้าราชการขณะที่ลงโทษ ย่อมไม่เป็นการที่จะพึงกระทำได้ ฉะนั้น มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง จึงมิใช่กฎหมายที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการตามมาตรานี้ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก่อนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ถ้าหากพระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายที่จะให้ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้ว น่าจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๘๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

สำหรับข้อเท็จจริงในกรณีที่หารือมานี้ปรากฏว่า เมื่อมีข้าราชการระดับ ๑๐ ผู้หนึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์แสดงว่าร้ายวยผิดปกตินั้น เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. เพียงแต่ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน แล้ว “คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบทรัพย์สิน” มีมติว่าข้าราชการผู้นั้นมีพฤติการณ์แสดงว่าร้ายวยผิดปกติ มติของคณะอนุกรรมการฯ ก็มีใช้มติหรือการพิจารณาสั่งการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เนื่องจากการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการตามมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้พิจารณาวินิจฉัยแทนหรือในนามของคณะกรรมการฯ แต่เป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงานเท่านั้น

ดังนั้น กรณีที่หารือมานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่มีอำนาจสอบสวนและสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นี้แสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง เพราะผู้ถูกกล่าวหาได้ออกจากราชการไปแล้วก่อนการพิจารณาสั่งการของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า บรรดาทรัพย์สินที่ผู้ถูกกล่าวหาได้มาเป็นทรัพย์สินที่ร้ายวยขึ้นโดยผิดปกติตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งแล้ว ก็ไม่เข้าเงื่อนไข

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗

^๖ มาตรา ๑๕ คณะกรรมการจะตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

ที่พนักงานอัยการจะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๐ วรรคสาม^{๑๑} ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดินด้วย

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการ ป.ป.ป. ฝ่ายที่สองว่า กรณีที่หารือมานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากมาตรา ๒๐ ไม่ใช่บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาได้ออกจากราชการไปแล้วก่อนการพิจารณาสั่งการของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๖

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑