

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง
ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกัน
เป็นเท็จ อยู่ในความหมายของบทนิยาม “การทุจริตในวงราชการ”
หรือ “การประพฤติมิชอบในวงราชการ”)

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
(สำนักงาน ป.ป.ป.) ได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ นร ๐๘๐๑/๑๘๓๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๐
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องด้วยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓^๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของ
รัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือ
หน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ
หรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อัน
เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่ง
หมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าการ
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความ
รวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

^๑ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“การทุจริตในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่
ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้
โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้น
ไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บ
รักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวง
ราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

๑ล๑

๑ล๑

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) มีปัญหาว่า เรื่องที่มีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิโดยมิชอบ เช่น การเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเท็จ อยู่ในความหมายของคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” หรือ “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า การเบิกเงินที่จะได้รับจากทางราชการสำหรับตนเอง เช่น เบิกเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเท็จ ไม่เป็น “การทุจริตในวงราชการ” หรือ “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” เพราะตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เดิมนั้น มิได้มีบทนิยามคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” และ “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “การทุจริต” ไว้ ๔ ประการคือ ๑. การปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ ๒. การไม่ปฏิบัติกรอย่างใด ๆ ๓. การใช้อำนาจในตำแหน่ง และ ๔. การใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถ้าหากกฎหมายใหม่มีความประสงค์จะกำหนดให้คำว่า “การทุจริตในวงราชการ” มีความหมายเหมือนกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.กำหนดไว้ ก็คงจะไม่ตัดการกระทำประการที่ ๔ ออก และในการพิจารณาเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.พิจารณาแล้วมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิด คณะกรรมการ ป.ป.ป.ก็ได้แต่ชี้มูลทางวินัยว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๑^๒ และมาตรา ๗๓^๓ ซึ่งเป็นบทที่ไม่ต้องอาศัยการกระทำที่เป็นกรปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ และชี้มูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๔๑^๔ นอกจากนี้

^๒ มาตรา ๘๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพของมีเงินเมานไม่สามารถครองสติได้ หมกมุ่นในการพนัน กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

^๓ มาตรา ๗๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องบอก ถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

^๔ มาตรา ๓๔๑ ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังวานั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอนหรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่า การเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการเป็นการใช้สิทธิ^๔

สำหรับ “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” แม้เรื่องจะเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง ซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการใช้เงินของแผ่นดิน แต่เมื่อไม่เป็นการปฏิบัติการหรือไม่ปฏิบัติการในตำแหน่งหน้าที่ และไม่เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประพฤติมิชอบในวงราชการ

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตนาทุจริตในการเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเท็จ อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ป.ที่จะสืบสวนสอบสวนและชี้มูลความผิด โดยถือว่าเป็น “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” เพราะก่อนที่จะมีบทนิยามคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” และ “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” คณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้ให้คำจำกัดความคำดังกล่าวไว้ดังนี้

การทุจริตในวงราชการ หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การประพฤติมิชอบในวงราชการ หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบแบบแผน หรือคำสั่ง ไม่ว่าการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ให้รวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงด้วย

เหตุที่บทนิยามคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ตัดคำว่า “หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ” ออกก็เพราะมีคำว่า “ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่” อยู่แล้วเนื่องจากคำว่า “อำนาจ” หรือ “สิทธิ” นั้น มีความหมายอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม และคำว่า “อำนาจ” หมายถึง สิทธิและตั้งแต่ได้มีการตั้งสำนักงาน ป.ป.ป.ขึ้นมา แม้ในคำจำกัดความคำว่า “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” จะไม่มีคำว่า “หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ก็ตามแต่คณะกรรมการ ป.ป.ป.ก็รับพิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการประพฤติมิชอบในวงราชการเกี่ยวกับการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าบ้านค่าช่วยเหลือบุตร และค่า

^๔ บันทึก เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาข้อกฎหมาย(กรณีข้าราชการมีเจตนาทุจริตในการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการเป็นเท็จ) เรื่องเสร็จที่ ๒๗๔/๒๕๐๘

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

รักษายาบาลเป็นเท็จ โดยเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ราชการ แต่มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อสอบสวนได้มูลความจริงแล้ว ก็ชี้มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๑ วรรคสอง^๙ และชี้มูลทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๕๑^๙ หากแปลความบทนิยามตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ว่า การใช้สิทธิดังกล่าวอันเป็นความเท็จ ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว ก็หมายความว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้รับพิจารณาและชี้มูลการกระทำผิดดังกล่าวเป็นการกระทำนอกอำนาจ ถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^๙

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖)^{๑๐}เคยมีความเห็นว่า “การเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะเดินทางไปราชการนั้นเป็นหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น และได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น หรือไม่ถ้าการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะในการเดินทางนั้นเป็นหน้าที่ในตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น ข้าราชการผู้นั้นก็ย่อมมีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ถ้าการเบิกนั้นมิได้อยู่ในหน้าที่ราชการของข้าราชการผู้ตั้งเบิก ก็หาใช่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการไม่ ฉะนั้น ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะเดินทางของตนเอง แม้เป็นการเดินทางไปราชการก็หาใช่เป็นการกระทำการเบิกในหน้าที่ราชการที่ข้าราชการผู้นั้นจะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายในทางราชการอย่างใดไม่ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อ ๆ มา แสดงให้เห็นว่าเป็นการให้สิทธิแก่ข้าราชการให้เบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะเดินทางเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะตัวที่ข้าราชการผู้นั้นได้ใช้จ่ายไปในการเดินทางไปราชการเท่านั้น ข้าราชการผู้เดินทางหาไม่ในทางราชการที่จะต้องทำการเบิกไม่ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า แม้จะกระทำด้วยเจตนาทุจริตและเป็นเท็จ ก็ไม่เป็นความผิดฐานทุจริตในหน้าที่ราชการ ส่วนการที่จะเป็นการแจ้งความเท็จหรือทำเอกสารเท็จเพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นอีกกรณีหนึ่ง”

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมหมายความว่า

(๑) ถ้าการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการนั้นเป็นหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น และได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ย่อมมีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คือ ทางวินัย ผิดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ วรรคสาม^{๑๑}

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^๙ มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๑๑} มาตรา ๖๗ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

ทางอาญา ผิดประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^{๑๒}

(๒) ถ้าไม่เป็นหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น แต่ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ย่อมมีความผิดทางวินัยฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๑ วรรคสอง^{๑๓} และมีความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑^{๑๔} ซึ่งเป็นแนวที่ ก.พ.และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติอยู่ การกระทำตาม (๒) นี้จึงอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป.เพราะเข้าความหมายของคำจำกัดความของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในข้อที่ว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตด้วยหรือไม่ก็ตาม

ตามเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเจตนาทุจริตเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าบ้าน ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกัน แม้จะไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น แต่ก็เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๑ วรรคสอง^{๑๕} ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และเป็นความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑^{๑๖} ฐานฉ้อโกง ซึ่งอยู่ในคำจำกัดความคำว่า “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” ตามมาตรา ๓^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

คณะกรรมการ ป.ป.ป.พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายว่า การใช้สิทธิโดยมิชอบดังกล่าวข้างต้น อยู่ในความหมายของบทนิยาม “การทุจริตในวงราชการ” หรือ”การประพฤติมิชอบในวงราชการ” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป.และผู้แทนสำนักงาน ก.พ.แล้ว มี

และเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙)

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ความเห็นว่าเป็นเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกัน เป็นเงินที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่ข้าราชการหรือบุคคลที่กฎหมายระบุไว้ที่จะเบิกได้ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กฎหมายกำหนด การเบิกเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทนิยามคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” ตามมาตรา ๓^๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการไว้เป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) การปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการในตำแหน่ง อย่างหนึ่ง และ (๒) การปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการในหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือ การใช้สิทธิเบิกเงินเป็นการปฏิบัติการในตำแหน่ง ส่วนการเบิกเงินโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินนั้นเป็นการปฏิบัติการในหน้าที่การเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกันของบุคคลผู้มีสิทธิ จึงเป็นการปฏิบัติการในตำแหน่ง ทั้งนี้ เพราะว่าถ้าบุคคลนั้นไม่มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ย่อมไม่มีสิทธิที่จะเบิกได้ แต่ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติการในหน้าที่ เพราะบุคคลดังกล่าวไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเบิกเงินมาเพื่อจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิเบิก อันเป็นการปฏิบัติในหน้าที่ นอกจากนั้นบทนิยาม “การทุจริตในวงราชการ” ยังได้แยกเรื่องการปฏิบัติการในตำแหน่งหรือหน้าที่ออกจากเรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ไว้เป็นคนละเรื่องอีกด้วย

สำหรับความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่ว่า การเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการเป็นเท็จถ้าเป็นหน้าที่ในตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น ก็ย่อมมีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแต่ถ้าการเบิกนั้นมิได้อยู่ในหน้าที่ราชการของข้าราชการผู้ตั้งเบิก ก็หาใช่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการไม่ นั้น เป็นการวินิจฉัยในแง่การปฏิบัติการในหน้าที่กับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รวมกันไป และได้วินิจฉัยไปก่อนที่จะมีบทนิยามคำว่า “การทุจริตในวงราชการ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงมีความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเท็จ เป็นการปฏิบัติ\การในตำแหน่งโดยทุจริต และถือได้ว่าเป็น “การทุจริตในวงราชการ” ตามความหมายของบทนิยาม “การทุจริตในวงราชการ” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๓๑