

บันทึก

เรื่อง การส่งไล่ออกตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ จะใช้บังคับแก่
เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับแก่
เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้กำหนดให้มีโทษไล่ออกได้หรือไม่

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๒/๓๔๙๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ว่า “เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวน และให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก” อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ถ้าผู้ที่จะถูกไล่ออกตามมาตรา ๒๐ นั้น เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดในหน่วยงานที่ไม่มีโทษไล่ออก เช่น ทหาร นายกรัฐมนตรีจะสั่งลงโทษไล่ออกได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป.ได้พิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายพิเศษที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป.การสอบสวนและสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีพฤติการณ์แสดงว่าร่ำรวยผิดปกติแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อคณะกรรมการฟังว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ โทษไล่ออกตามมาตรา ๒๐ นี้จึงเป็นโทษไล่ออกฐานร่ำรวยผิดปกติ ไม่ใช่เป็นการลงโทษไล่ออกกรณีกระทำผิดวินัย นายกรัฐมนตรีจึงสั่งไล่ออกได้

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญอันจะต้องถือเป็นหลักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ป.ป.ป.จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ว่าความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานป.ป.ป. และสำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) แล้วมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ตราขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผลอย่าง

จริงจัง^๑ โดยใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ^๒ คือ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และโดยที่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้นิยามคำว่า “ข้าราชการ” ไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เคยให้ความเห็นว่า ความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ ต้องพิจารณาจากกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะหรือกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๕๔๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นต้น^๓ และเมื่อพิจารณามาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๒๖ ซึ่งได้ให้นิยามคำว่า “ข้าราชการ” ว่า หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน และ “ทหาร” หมายความว่า นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวน

^๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจและหมายความรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ บันทึก เรื่อง นายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๔๖๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และบันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ (นายก อุปนายก และเลขาธิการราชบัณฑิตยสถานมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๕๔ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๖

^๔ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๒๖

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน

“ทหาร” หมายความว่า นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวนตลอดจนว่าที่ยศนั้น ๆ และพลทหารประจำการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ตลอดจนที่ยศนั้น ๆ และพลทหารประจำการ แล้ว ทหารจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย

ในการดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น มาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.สอบสวนมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาขึ้นดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา หากกรณีเป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการด้วย ส่วนมาตรา ๒๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.สอบสวนได้ความปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายยิ่งขึ้นในทางที่ชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก การลงโทษไล่ออกตามมาตรา ๒๐ จึงเป็นมาตรการพิเศษแตกต่างจากมาตรา ๑๙ ที่ให้ผู้บังคับบัญชาของ

^๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.

๒๕๑๘

มาตรา ๑๙ เมื่อการสอบสวนได้ความว่า เรื่องราวที่สอบสวนนั้นมีมูลความผิด ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สอบสวนเสร็จ แล้วให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ

หากกรณีเป็นความผิดทางอาญาด้วยก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งด้วย

เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง แล้วต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

เมื่อพนักงานสอบสวนตามวรรคสอง หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคสามได้ดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้ประธานกรรมการทราบ

^๖ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.

๒๕๑๘

มาตรา ๒๐ เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายยิ่งขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่าผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติตามวรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร้ายแรงขึ้นโดยผิดปกตินั้น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพราะในกรณีร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา ๒๐ นี้ บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาสั่งลงโทษและโทษนั้นจะต้องเป็นโทษไล่ออก ทั้งนี้ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งมาตรา ๒๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.รายงานความเห็นเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการตุลาการไปยังคณะกรรมการตุลาการเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ การสั่งลงโทษไล่ออกตามมาตรา ๒๐ เป็นการสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ใช่เป็นการสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติ จึงไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะกำหนดโทษทางวินัยไว้เป็นประการใด ดังนั้น ตามปัญหาที่สำนักงาน ป.ป.ป.หรือว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรสั่งลงโทษไล่ออกตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้กำหนดให้มีการลงโทษโดยการไล่ออกไว้ เช่น ทหาร นายกรัฐมนตรีจะสั่งลงโทษไล่ออกได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า นายกรัฐมนตรีย่อมสั่งลงโทษไล่ออกได้ ตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๙

^๓ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกสอบสวนตามมาตรา ๒๐ เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นไปยังคณะกรรมการตุลาการเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ