

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหนังสือที่ สร.๐๑๐๔/๑๐๑๔๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เพื่อให้การพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนี้

(๑) การที่จะพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าในลักษณะอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการร่ำรวยผิดปกติ ก่อนหรือไม่

(๒) ถ้าไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓ ก่อนแล้ว การร่ำรวยผิดปกติ นั้น ต้องเป็นการร่ำรวยผิดปกติที่มีขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้วเป็นต้นไป หรือแม้จะร่ำรวยผิดปกติมาก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย

(๓) ในกรณีที่มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ข้าราชการผู้หนึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ แต่พฤติการณ์ดังกล่าวได้หมดไปก่อนที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับกรณีหนึ่งหรือหมดไปภายหลังพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับอีกกรณีหนึ่ง เช่นนี้ จะยังถือว่าข้าราชการผู้นั้นมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวทั้งสามประเด็นมีความเห็นแตกต่างกันอยู่สองประเด็น คือปัญหาข้อที่หนึ่ง และข้อที่สอง

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖ เห็นว่า ในปัญหาข้อที่หนึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๒๐^๑ และมาตรา ๒๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

^๑ มาตรา ๒๐ เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ

ในพระราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเกี่ยวกับรายการ วิธีการ และเวลาที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์หรือหนี้สิน และพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวก็กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไป และการที่จะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเมื่อใดก็อยู่ในดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๒๐ เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการในการพิจารณาสอบสวนถึงพฤติการณ์ที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่สามารถแสดงได้ว่ารั่วรัวขึ้นในทางที่ชอบคณะกรรมการก็จะต้องรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก และในการดำเนินการสอบสวนดังกล่าว นั้น คณะกรรมการมีอำนาจที่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นอย่างเดียวกับที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓ จึงย่อมเห็นได้ว่าการที่จะพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น ย่อมจะกระทำได้โดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓ ก่อนแต่อย่างใด

สำหรับปัญหาข้อที่สอง กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖ เห็นว่า มาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๒๐ เป็นมาตรการทางฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย ไม่ใช่โทษทางอาญาอันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายที่ว่า บุคคลจะต้องได้รับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดและได้กำหนดโทษไว้ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้วหากมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรั่วรัวผิดปกติแล้ว คณะกรรมการย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาสอบสวนและดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้โดยไม่ต้องเป็นการรั่วรัวผิดปกตินั้นจะเกิดขึ้นก่อนหรือภายหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวได้โดยไม่ต้องเป็นการรั่วรัวที่ผิดปกตินั้นจะ

และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นรั่วรัวผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่ารั่วรัวขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่า ผู้นั้นรั่วรัวผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่รั่วรัวขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒ มาตรา ๒๓ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการวิธีการและเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ได้เกิดขึ้นก่อนหรือภายหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ

สำหรับปัญหาข้อที่สาม เมื่อพิจารณามาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๖ เห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการที่จะสอบสวนและพิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยนั้น จะเกิดขึ้นต่อเมื่อปรากฏว่ามีพฤติการณ์ที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งย่อมจะต้องหมายความว่า พฤติการณ์ดังกล่าวจะต้องมีอยู่เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ดังนั้น หากพฤติการณ์ที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติได้หมดไปก่อนที่จะพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว จึงเรียกไม่ได้ว่ามีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติอันอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๒๐ กรณีดังกล่าวย่อมแตกต่างจากกรณีที่มีพฤติการณ์ที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติได้มีขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ และพฤติการณ์ดังกล่าวได้หมดไปในภายหลัง เพราะในกรณีเช่นนั้นหากความปรากฏต่อคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการย่อมมีอำนาจสอบสวนและดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

สำหรับปัญหาข้อที่หนึ่งนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้วิเคราะห์คำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ไว้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ นั้น การที่คณะกรรมการจะวินิจฉัยว่ากรณีเช่นไรจึงจะถือว่าร่ำรวยผิดปกติ น่าจะต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยตัวบทกฎหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าวมาประกอบการใช้ดุลพินิจเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีน้ำหนักพอที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมั่นใจได้ว่าเขาได้รับความเป็นธรรมทั้งทางนิติบัญญัติและพฤตินัยจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการ เริ่มต้นด้วยการกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓ เพื่อสำรวจทรัพย์สินเดิมของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือในวันที่พระราชกฤษฎีกาออกตามมาตรา ๒๓ ใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนมีทรัพย์สินเท่าใด หากภายหลังปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีพฤติการณ์แสดงว่าร่ำรวยผิดปกติหรือประพฤติมิชอบ คณะกรรมการก็จะได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินอีกครั้งหนึ่งโดยการปฏิบัติการเช่นนี้ก็จะได้ปรากฏพฤติการณ์โดยชัดแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และย่อมจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ชอบด้วยเหตุผลในการที่จะลงโทษบุคคลนั้นตามกฎหมายด้วย เพราะมีความแน่นอนและชัดเจนกว่าที่จะอาศัยเพียงหลักฐานจากที่คณะกรรมการได้รับการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์หรือหนี้สินตามมาตรา ๒๐ แต่เพียงประการเดียว

สำหรับปัญหาข้อที่สอง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แม้บทบัญญัติมาตรา ๒๐ ส่วนหนึ่งจะเป็นมาตรการทางฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการลงโทษทางวินัยก็ตาม แต่ความในวรรคสามของมาตรา ๒๐ ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่มีผลในที่สุดด้วยว่า ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกตินั้นอาจตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งการยึดหรือริบทรัพย์สินของเอกชนเป็นของรัฐนั้นเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่ง ดังนั้น หากจะตีความว่า

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับได้แม้ในกรณีที่พฤติการณ์ที่แสดงว่าร่ำรวยผิดปกติหรือประพฤติดมิชอบเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้วก็จะเป็นการตีความที่ขัดต่อกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญา เพราะการกระทำของบุคคลที่จะต้องรับโทษทางอาญานั้น จะต้องเป็นการกระทำที่กฎหมายนั้นเองบัญญัติให้เป็นความผิด บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย เช่นว่านั้น ในที่สุดจะขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย จึงต้องถือว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติดมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่อาจใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติมาก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

โดยที่ความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเสนอกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ นั้น คณะกรรมการมีอำนาจสอบสวนและสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือประพฤติดมิชอบแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดได้ แม้ว่าจะยังมีได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนก็ตาม ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติมาตรา ๒๐ มีความสมบูรณ์ในตัวเอง กล่าวคือ ให้อำนาจคณะกรรมการในการสอบสวนสำหรับกรณีที่มีการร้องเรียนหรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตหรือประพฤติดมิชอบซึ่งในการสอบสวนดังกล่าว คณะกรรมการมีอำนาจดังเช่นที่กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖ ให้ความเห็นไว้ คือ สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินได้ ในการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีก็เช่นกัน นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าควรจะสั่งอย่างไร มิใช่จะต้องเห็นตามที่คณะกรรมการเสนอมาเสมอไป บทบัญญัติมาตรา ๒๓ บัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไป จึงไม่อาจนำมาเป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๐ ได้

สำหรับปัญหาข้อที่สองนั้น กรรมการร่างกฎหมายครบคณะเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ก็คือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติดมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังจะเห็นได้จากความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๐ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกซึ่งเป็นมาตรการฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการลงโทษทางวินัย แม้ว่าจะในวรรคสามของมาตราเดียวกันจะบัญญัติไว้ในทำนองให้ยึดหรือริบทรัพย์สินได้ซึ่งเป็นโทษทางอาญาอย่างหนึ่งก็ตาม แต่ศาลก็สามารถใช้ดุลพินิจของตนได้เช่นเดียวกับ การใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการพิจารณาสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ฉะนั้น หากในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าร่ำรวยผิดปกติปรากฏอยู่ คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาสอบสวนและดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติดมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ ไม่ว่าความร่ำรวยผิดปกตินั้นจะได้เกิดขึ้นก่อนหรือภายหลังพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา