

บทที่ 3

การป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกระบวนการตรวจสอบการทุจริต ตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ

การทุจริต (Corruption) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีความผิดตามบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้กระทำมีเจตนาที่จะหลีกเลียงหรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยอาจเป็นการกระทำการอันขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเรียกว่า ทุจริตต่อหน้าที่¹ ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน การทุจริตยังเป็นการกระทำความผิดที่อาจอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยกระทำการอันฝ่าฝืนกฎหมาย (Breach of Law) และมักเป็นการกระทำเพื่อหวังผลในการเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ ผู้กระทำการทุจริตอาจใช้ตำแหน่งในทางที่มีชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์บุคคลหรือกลุ่มของคน การทุจริตยังอาจเป็นกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานเรียกรับ ขอบ หรือข่มขู่เพื่อหวังค่าตอบแทน หรืออาจเกิดจากฝ่ายผู้ติดต่อเจ้าพนักงานนั้น ได้เสนอให้ค่าตอบแทนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายหรือเพื่อผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยส่วนบุคคล²

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 4 ให้คำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๗๑

๑๗๑

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

๑๗๑

๑๗๑

² เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. (2553). *โครงการประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 2-4.

คำว่า การทุจริต นั้น ภาษาอังกฤษ คือ Corruption ซึ่ง Black's Law Dictionary ให้ความหมายไว้ ดังนี้³

การทุจริต หมายถึง ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจตนาร้ายและฉ้อ โกงเพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้ามของกฎหมาย กระทำการบางอย่างที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือต้องห้าม โดยกฎหมาย ประพฤติผิดในจรรยาบรรณทางศีลธรรม หรือกระทำการอันตรงกันข้ามกับความซื่อสัตย์ซึ่งเกี่ยวข้องกับเจตนาที่จะไม่คำนึงถึงกฎหมายโดยมีสาเหตุจากแรงจูงใจที่ไม่บังควร

การกระทำที่กระทำโดยมีเจตนาที่จะให้ผลประโยชน์บางประการซึ่งกระทำโดยขัดต่อหน้าที่ทางการและสิทธิของผู้อื่น

การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายซึ่งได้ใช้ตำแหน่งหรือฐานะของตนโดยไม่ชอบและเป็นความผิดทางกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยกระทำการอันขัดต่อหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น

ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของเกี่ยวกับการทุจริตไว้ ดังนี้

1. คำว่า คอร์รัปชัน มีความหมาย ดังนี้⁴

คอร์รัปชัน เป็นคำกริยา หมายถึง โกง เบียดบัง ทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง รับสินบน (เป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษ คือ Corruption)

2. คำว่า ทุจริต มีความหมาย ดังนี้⁵

³ CORRUPTION. Illegality; a vicious and fraudulent intention to evade the prohibitions of the law; something against or forbidden by law; moral turpitude or exactly opposite of honesty involving intentional disregard of law from improper motives. State v. Barnett, 60 Okl.Cr. 355, 69 P.2d 77, 87.

An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. Johnson v. U. S., C.C.A. Alaska, 260 F. 783, 786.

The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others. U. S. v. Johnson, C.C.Ga., 26 F. 682; Worsham v. Murchison, 66 Ga. 719; U. S. v. Edwards, C.C.Ala., 43 F. 67. In Henry Campbell Black, M. A. (1968). *Black's Law Dictionary; Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern* (4th edition). St. Paul: West Publishing Co. p. 414.

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน. หน้า 248.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 574.

ทุจริต [ทุจริต] เป็นคำนาม หมายถึง ความประพฤติชั่ว ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางวาจา เรียกว่า วาจาทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต เป็นคำกริยา หมายถึง โกง เช่น ทุจริตในการสอบคัดโกง น้อ โกง เช่น ทุจริตต่อหน้าที่ เป็นคำวิเศษณ์ หมายถึง ไม่ซื่อตรง เช่น คนทุจริต (คำบาลี คือ ทูจจริต)

การทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ เป็นการทำความผิดที่มีลักษณะค่อนข้างรุนแรงซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ต้องสูญเสียและเกิดความสูญเปล่าในการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การทุจริตของเจ้าหน้าที่นั้นจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ โดยประเทศที่มีการทุจริตมาก จึงมักถูกมองว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนา⁶ (Underdeveloped Country) ส่งผลให้ชาวต่างชาติหรือรัฐต่างแดนไม่กล้าที่จะเข้ามาลงทุนหรือร่วมทำธุรกิจหรือร่วมประกอบการค้าด้วย

การทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น บางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายอันร้ายแรงและมีผลกระทบโดยสร้างความเสียหายจำนวนมากให้แก่ภาครัฐและประชาชน เช่น การทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ หรือที่เรียกว่า Megaproject⁷ นอกจากการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนสูงแล้ว การทุจริตที่ก่อขึ้นโดยฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการทุจริตที่เกิดจากนโยบายทางการเมือง (Political Policy) ซึ่งกระทำโดยนักการเมืองร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการต่าง ๆ นั้น ยังเป็นการทุจริตที่ทำให้เกิดความเสียหายและกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนเงินที่สูงเช่นกัน

⁶ ประเทศด้อยพัฒนา บางครั้งอาจเรียกว่า ประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country) หรือประเทศที่มีการพัฒนาน้อย (Less Developed Country) ซึ่งหมายถึง ประเทศที่มีมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในระดับปานกลางไปจนถึงระดับต่ำ โดยประเทศเหล่านี้ยังมีพื้นฐานอุตสาหกรรมที่พัฒนาอย่างไม่ดีพอ และการใช้อำนาจรัฐต่อประชาชนยังไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร ซึ่งประเทศเหล่านี้จะมีดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ

⁷ Megaproject หรือที่เรียกว่า โครงการทางวิศวกรรมขนาดใหญ่มาก เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่มาก ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนสูง และก่อให้เกิดความสนใจจากสาธารณะมาก เพราะโครงการเหล่านี้มักจะมีผลกระทบอย่างมากต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และงบประมาณแผ่นดิน ในประเทศไทย นิยมใช้คำว่า เมกะโปรเจกต์ (Megaproject) เพื่อเรียกโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่ใช้เงินลงทุนสูง โดยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นโครงการที่มีความซับซ้อนในการก่อสร้างหรือดำเนินการก็ได้ โดยทั่วไปโครงการเหล่านี้มักจะถูกตั้งข้อสงสัยว่าเป็นโครงการที่มีการทุจริตสูง เนื่องจากเป็นโครงการขนาดใหญ่ ทำให้ตรวจสอบได้ทั่วถึงยาก และมีงบประมาณสูง ทำให้มีแรงจูงใจในการทุจริตมากขึ้น โครงการเหล่านี้ ได้แก่ โครงการรถไฟฟ้ามหานคร โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โครงการสุวรรณภูมิมหานคร โครงการรถไฟความเร็วสูง

ทั้งนี้ การทุจริตของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศและประชาชน ซึ่งได้แก่⁸

1. ทำให้คนกลุ่มน้อยสามารถกระทำการคดโกงทรัพย์สินของส่วนรวมไปเป็นของตนโดยผิดกฎหมายและฝ่าฝืนจริยธรรม เป็นผลให้การเมืองไม่อาจพัฒนาเป็นประชาธิปไตยตามแบบอย่างที่มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง
2. ก่อให้เกิดความบิดเบือนในการใช้ทรัพยากรของประเทศ ซึ่งเป็นเหตุให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว
3. เกิดการผูกขาดในทางการเมืองและการประกอบธุรกิจ ซึ่งทำให้การแข่งขันทางการค้าไม่เป็นธรรมและมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในด้านการลงทุน โดยนำไปสู่ความล้มเหลวเกิดความด้อยพัฒนา และล่าช้าหลังทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน
4. ส่งผลให้เยาวชนและประชาชนเกิดค่านิยมในทางวัตถุโดยยกย่องความร่ำรวยหรือความสำเร็จ ซึ่งจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน แม้ว่าจะเป็นการคดโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ก็ตาม ทำให้ประชาชนในประเทศขาดจริยธรรมและศีลธรรม เพราะคิดแต่ในเชิงการแข่งขัน แข่งแย่ง และเอารัดเอาเปรียบกัน โดยไม่เคารพต่อกฎหมาย ปราศจากการมีวินัย และไร้ซึ่งจิตสำนึกที่จะทำงานร่วมกันเพื่อส่วนรวม

การทุจริตที่มีบุคคลในภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยร่วมกันกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่คำนึงถึงความชอบธรรม ขัดต่อศีลธรรมและจริยธรรม ย่อมทำให้สถาบันทางสังคมและการเมืองเกิดความเสื่อมถอย การปล่อยปละละเลยให้เกิดปัญหาการทุจริตในภาครัฐ (Problems of Corruption in Public Sector) เป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหา ขอบกพร่อง และความถดถอยของระบบการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และกฎหมายของประเทศ

การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (Corruption in the Process of Procurement) อาจเริ่มต้นจากตั้งแต่ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ประกอบการ โดยการร่วมกันเพื่อริเริ่มเสนอและจัดทำโครงการต่าง ๆ โดยของบประมาณจากภาครัฐ ซึ่งเป็นผลให้การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐบางแห่งอาจมีผู้ประกอบการรายเดียวเป็นผู้ผูกขาดประจำในการจัดทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐนั้น⁹ ทั้งนี้ เพื่อหยุดยั้งและขจัดปัญหาดังกล่าว รัฐจึงต้องมีนโยบายและกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่

⁸ วิทยากร เชิงกุล. (2549). *แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น*. กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 7-8.

⁹ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2543). *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543. เอกสารวิจัยเพื่อเผยแพร่*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 41-44.

มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่

การทุจริตมีผลกระทบต่อระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครอง เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475 การรัฐประหาร¹⁰ (Coup d'État) ในประเทศ¹¹ โดยเฉพาะการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. (National Peace Keeping Council: NPKC) ซึ่งนำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ยึดอำนาจรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยอ้างเหตุผลของการรัฐประหารในแถลงการณ์ ฉบับที่ 1¹² ประการแรก พฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จนเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคนที่ต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมือง ทั้งที่รัฐอยู่ภายใต้การฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวางในกลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูงบางคนก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลับไม่เอาใส่เพื่อแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนั้น ยังประพฤติมิชอบเสียเอง โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เป็นการบังหน้าและกลับแสดงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการยืนยันว่า หากพบเห็นผู้ใดประพฤติมิชอบ

¹⁰ ประเทศไทยมีการรัฐประหาร (Coup d'État) มากถึง 13 ครั้ง ซึ่งคณะรัฐประหารของไทยที่ก่อการรัฐประหารมักจะเรียกกลุ่มของตนว่า คณะปฏิรูป หรือ คณะปฏิวัติ เพื่อให้มีความหมายไปในเชิงบวกกว่าจะมีการเข้ามาปฏิรูปประเทศ หรือปฏิวัติเปลี่ยนแปลงประเทศในทางที่ดีกว่าเดิม ซึ่งที่จริงแล้ว ควรเรียกการกระทำดังกล่าวว่าการรัฐประหาร จะเหมาะสมกว่า เพราะการรัฐประหารนั้น หมายถึง การใช้กำลังยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอย่างฉับไวด้วยอาศัยอำนาจทางทหารหรือตำรวจ เป็นการใช้อำนาจ (Power) เพื่อแย่งชิงอำนาจมาจากรัฐบาล จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ คำว่า Coup d'État มาคำภาษาฝรั่งเศส ซึ่งคำว่า Coup หมายถึง การเข้าตี (Blow) การต่อย ชน กระแทกให้ล้มลง (Knock) การต่อย การชกด้วยหมัด (Punch) การเตะ การถีบ (Kick) โดยทำให้ล้มลงอย่างฉับพลัน หรือรวดเร็ว ส่วนคำว่า d'État จะหมายถึง ของรัฐ (of State) ซึ่งแปลรวมกันแล้วจะหมายถึง การกระทำให้รัฐล้มลง ไปอย่างฉับพลันหรืออย่างรวดเร็ว ซึ่งอาศัยกำลังอำนาจ

¹¹ อย่างไรก็ตาม การรัฐประหารย่อมส่งผลเสียต่อประเทศ ซึ่งทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ประชาชนในประเทศถูกสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองและการปกครอง และเมื่อคณะผู้ยึดอำนาจทำการยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จแล้ว อำนาจในการปกครองทั้งหมดจะตกเป็นของคณะผู้ยึดอำนาจ ทำให้ในบางครั้งเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองแล้ว คณะผู้กระทำการมักจะใช้อำนาจเหล่านั้นกระทำการต่าง ๆ ตามความต้องการของกลุ่มตน (ทวีโชค ไช้มุกด์. 2559. "การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายนิรโทษกรรมของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2475-2549 (Comparative Study of Amnesty Law in Thailand During B.E. 2475-2549)". *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. 7 (1), หน้า 36.

¹² แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534.

ให้นำใบเสร็จมายืนยันด้วย เมื่อการนอกราชฎ์บังหลวงได้เติบโตอย่างรวดเร็วและรุนแรง จนไม่สามารถจะหยุดยั้งได้ หากขึ้นปล่อยทิ้งไว้ อาจสร้างความหายนะอย่างถึงที่สุดให้กับชาติบ้านเมืองได้ จึงเป็นเหตุผลความจำเป็นประการแรกที่จะต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ

การทุจริตนั้น อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการนอกราชฎ์บังหลวง ซึ่งพจนานุกรมลब्บราชบัณฑิตยสถาน¹³ ได้ให้ความหมายคำว่า การนอกราชฎ์บังหลวง¹⁴ ว่าเป็นคำกริยา หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราชฎ์แล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเอาเงินหลวงไป

การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราชฎ์ถือเป็นการนอกราชฎ์ เพราะเป็นการเรียก รับเอาเงิน หรือยอมรับอาผิดอื่นใด ซึ่งอาจมีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Wrongful Executes or Omits to Execute the Duties) ส่วนกรณีการบังหลวงนั้น เป็นการที่เจ้าพนักงานทำทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของแผ่นดิน การนอกราชฎ์บังหลวง จึงมีความหมายทำนองเดียวกับคำว่า คอร์รัปชัน และคำว่า การทุจริต¹⁵ ปัญหาการทุจริตนั้น เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขและขจัดให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่

¹³ ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*. หน้า 356.

¹⁴ คำว่า นอกราชฎ์บังหลวง เป็นคำโบราณ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการเก็บส่วยในสมัยโบราณ ซึ่งผู้เก็บส่วยมีการเบียดบังเอาส่วนนั้นเป็นของตน ซึ่งคำว่า นอกราชฎ์บังหลวง มาจากคำว่า นอ ซึ่งหมายถึง โกง เช่น นอทรัพย์ คำว่า นอกราชฎ์ จึงหมายความว่า โกงราชฎ์ ส่วนคำว่า บังหลวง มาจากคำว่า เบียดบัง ซึ่งหมายถึง ยักยอกเอาไว้ เป็นประโยชน์ส่วนตัว และคำว่า หลวง หมายความว่า ที่เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น วังหลวง ถนนหลวง ดังนั้น คำว่า นอกราชฎ์บังหลวง จึงหมายความว่า โกงราชฎ์และเบียดบังหรือยักยอกเอาส่วนที่เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน (ซึ่งรัฐสมัยใหม่ หมายถึง ส่วนที่เป็นของรัฐ หรือของราชการ) ไว้เป็นของตน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้ว กลับไม่ปรากฏคำว่า นอกราชฎ์บังหลวง ในกฎหมายดังกล่าว

¹⁵ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2553). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน: สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 123-125.

จะทำให้ รัฐบาลได้พยายามดำเนินการวางหลักเกณฑ์และใช้มาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่¹⁶ ซึ่งได้แก่

1. ดำเนินการลงโทษทั้งทางวินัย ทางปกครอง ทางแพ่ง ทางอาญา และทางภาษีอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว และเป็นธรรม (Justice) แก่ผู้ทุจริตหรือมีส่วนร่วมกับผู้กระทำการทุจริต รวมทั้งการผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย (Modification of Law) และพัฒนากระบวนการ (Development of Process) ในการติดตามและตรวจสอบ เพื่อให้สามารถลงโทษผู้ทุจริตได้อย่างเด็ดขาด และสามารถชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ภาครัฐหรือประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้น

2. ธรรมาภิบาลและปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมของสังคมให้ประชาชนร่วมกันต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ และให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน รวมทั้งส่งเสริมขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต (Good Faith)

3. ส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรภาคประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจ (Motivation) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ

4. ปฏิรูปกระบวนการและการใช้งบประมาณแผ่นดิน และระบบการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการอนุมัติงบประมาณ (Budget) โดยสนับสนุนให้ผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมมากขึ้นในการตรวจสอบและวิเคราะห์การเสนองบประมาณและการใช้งบประมาณ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะให้ผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น รัฐควรอาศัยกลไกทางกฎหมายโดยการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Law on Counter Corruption) ที่มีประสิทธิภาพ โดยที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในทางการเมืองยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

¹⁶ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2549). *โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.* รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 17.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคนมีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง¹⁷ โดยมาตรา 329 (2)¹⁸ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 และในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹⁹ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act) นี้ กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับต่าง ๆ ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 3²⁰) จึงมีผลให้พระราชบัญญัติประกอบ

¹⁷ โปรดดู คำปรารภ (Preamble) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁸ มาตรา 329 ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ

- (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2561

²⁰ มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- (2) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ 30 กันยายน 2549

(3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นี้ เป็นกฎหมายหลักที่จะใช้ในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1. ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้เป็นเครื่องมือ (Instrument) ในการดำเนินการกับผู้กระทำการทุจริต (Corrupt Person) ได้ให้คำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4²¹ ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึง

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

(5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

(6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

(7) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(8) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2557 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557

²¹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๗๑

๑๗๑

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๑๗๑

๑๗๑

กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาบทนิยามกฎหมาย (Legal Definition) คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว อาจแบ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐออกได้เป็นกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งได้แก่

1. กลุ่มที่หนึ่ง ข้าราชการ

คำว่า ข้าราชการ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554²² เป็นคำนาม หมายถึง คนที่ทำราชการตามทำเนียบ ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ ซึ่งคำตามกฎหมาย หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณในกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ

หากพิจารณาในแง่มุมทางวิชาการแล้ว ข้าราชการอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภท²³ คือ

(1) ข้าราชการการเมือง (Political Official) เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับชาติ หรือการเมืองท้องถิ่น แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) ข้าราชการประจำ (Government Servant) ซึ่งข้าราชการประจำอาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ดังนี้

(2.1) ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน (Civil Servant) ซึ่งได้แก่

(2.1.1) ข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4²⁴ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและ

²² ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*. หน้า 186.

²³ ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 240-241.

²⁴ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

แต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

(2.1.2) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4²⁵ ให้คำนิยาม “ข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตาม พระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

(2.1.3) ข้าราชการครู พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4²⁶ บัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับ เงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ และกำหนดว่า “ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้าน การเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

(2.1.4) ข้าราชการตำรวจ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 4²⁷ กำหนดว่า “ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตาม

²⁵ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการ ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁶ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตาม พระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะ เงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่น ที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้าน การเรียนการสอนและ ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁷ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึง ข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

พระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

(2.1.5) ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 4²⁸ บัญญัติว่า “ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลยุติธรรม

(2.1.6) ข้าราชการอัยการ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 4²⁹ กำหนดว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการ” หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และ “พนักงานอัยการ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

(2.2) ข้าราชการทหาร (Military Official) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 มาตรา 4³⁰ กำหนดว่า “ข้าราชการทหาร” หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหม พลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร

2. กลุ่มที่สอง พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

๑๗๑	๑๗๑
<p>²⁸ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลยุติธรรม</p>	<p>²⁹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“ข้าราชการฝ่ายอัยการ” หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ</p> <p>“พนักงานอัยการ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้</p>
๑๗๑	๑๗๑
<p>³⁰ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“ข้าราชการทหาร” หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหม พลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร</p>	
๑๗๑	๑๗๑

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3³¹ ให้คำนิยามคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

3. กลุ่มที่สาม ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้อาจแยกออกได้เป็นสองประเภท คือ

(1) ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจแยกได้เป็นสองลักษณะ ดังนี้

(1.1) ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542³² มาตรา 3³³ กำหนดผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมหาชนซึ่งแยกได้เป็นสามประเภท คือ

(1.1.1) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ³⁴

³¹ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

³² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542

³³ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการ หรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชน

(1.1.2) “คณะกรรมการ”³⁵ หมายความว่า คณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน

(1.1.3) “ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการ หรือผู้บริหารสูงสุดซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชน

(1.2) เจ้าหน้าที่ในหน่วยธุรการขององค์กรอิสระ (Independent Organization) ตามรัฐธรรมนูญ³⁶ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 เจ้าหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(2) ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4³⁷ แล้ว อาจแบ่งบุคคลดังกล่าวได้เป็นสามลักษณะ ดังนี้

³⁴ หมายเหตุ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามบทนิยามในพระราชบัญญัตินี้ เป็นการนิยามที่มีความมุ่งหมายเพื่อใช้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งไม่ได้มีความหมายเดียวกันกับบทนิยาม คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

³⁵ นิยามคำว่า “คณะกรรมการ” นี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งเดิมให้คำนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหาร และเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

³⁶ องค์กรอิสระ (Independent Organization) นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเกี่ยวกับองค์กรอิสระไว้ใน หมวด 12 องค์กรอิสระ ซึ่งมีองค์กรดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

³⁷ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑๑

๑๑๑

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการและรองประธานกรรมการด้วย

“ผู้บริหาร” หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น

(2.1) “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการและรองประธานกรรมการด้วย

(2.2) “ผู้บริหาร”³⁸ หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น

(2.3) “พนักงาน”³⁹ หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้ ให้ใช้เฉพาะเพื่อการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานและการพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น

4. กลุ่มที่สี่ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่ของรัฐในกลุ่มนี้ อาจแยกออกได้ ดังนี้

(1) ผู้บริหารท้องถิ่นและรองผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายท้องถิ่น

(2) ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาตรา 4⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้คำนิยาม “ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่น

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษา คณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้ ให้ใช้เฉพาะเพื่อการกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานและการพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น

³⁸ มาตรา 4 นิยามคำว่า “ผู้บริหาร” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

³⁹ มาตรา 4 นิยามคำว่า “พนักงาน” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

⁴⁰ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๓๑

๑๓๑

“ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

๑๓๑

๑๓๑

หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 7⁴¹ กำหนดว่า สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และ แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็น สมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน เมื่อพิจารณาตรา 7 แล้วจะพบว่า สภาตำบลซึ่งเป็น สภาท้องถิ่นนั้นมีสมาชิกสองลักษณะ คือ สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในแต่ละหมู่บ้าน ในตำบล และสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ดังนั้น สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ดังกล่าว กำนัน (Sub-district Headman) ผู้ใหญ่บ้าน (Village Headman) และแพทย์ประจำตำบล (Sub-district Medicine Practitioner) จึงเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. กลุ่มที่ห้า เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจ้าหน้าที่ของรัฐในกลุ่มนี้ เป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น

(1) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งกฎหมายว่าด้วย ลักษณะปกครองท้องที่ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเจ้าพนักงานตาม กฎหมายว่าด้วยลักษณะท้องที่นั้น ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง⁴²) กำนัน (มาตรา 29 ทวิ วรรคหนึ่ง⁴³) และแพทย์ประจำตำบล (มาตรา 45⁴⁴) ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วย

⁴¹ มาตรา 7 สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และ แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละหนึ่งคน

⁴² มาตรา 9 ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละสองคน เว้นแต่ หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่าสองคน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

๑ล๑

๑ล๑

⁴³ มาตรา 29 ทวิ ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองรายการที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนัน จะได้รับเงินเดือนแต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน

๑ล๑

๑ล๑

⁴⁴ มาตรา 45 ในตำบล 1 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ เป็นแพทย์ประจำ ตำบลคน 1 สำหรับจัดการป้องกันความไข้เจ็บของรายการในตำบลนั้น

(หมายเหตุ คำว่า ในตำบล 1 และ คำว่า ตำบลคน 1 เป็นถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายนี้)

ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และแพทย์ประจำตำบล จึงเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(2) เจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ

6. กลุ่มที่หก กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

บุคคลในกลุ่มนี้ ได้แก่

(1) กรรมการและอนุกรรมการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกรรมการและอนุกรรมการนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่เป็นคณะบุคคล โดยการเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในกรณีนี้ อาจเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้

(2) ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแยกออกเป็นบุคคลในสามลักษณะ ดังนี้

(2.1) ลูกจ้างของส่วนราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการ เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ แต่มิได้เป็นข้าราชการ โดยลูกจ้างของส่วนราชการนั้น มีความแตกต่างไปจากข้าราชการ ซึ่งลูกจ้างของส่วนราชการจะได้รับค่าตอบแทนในลักษณะค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนอื่นจากเงินงบประมาณของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ ลูกจ้างของส่วนราชการแยกได้เป็นสองประเภท คือ ลูกจ้างประจำ และ ลูกจ้างชั่วคราว โดยลูกจ้างประจำ ได้แก่ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งประจำซึ่งอาจเป็นลูกจ้างรายเดือน ลูกจ้างรายวัน หรือลูกจ้างรายชั่วโมงซึ่งมีการจ้างไว้ให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ ส่วนลูกจ้างชั่วคราวนั้น อาจเป็นลูกจ้างรายเดือน รายวัน หรือรายชั่วโมงก็ได้ แต่จะได้รับการจ้างให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว หรือมีกำหนดเวลาจ้างในระยะสั้น ซึ่งระยะเวลาการจ้างนั้นจะไม่เกินงบประมาณที่กำหนดไว้

(2.2) ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ ลูกจ้างในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเป็นลูกจ้างในหน่วยธุรการขององค์กรอิสระดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีลูกจ้างขององค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อีกด้วย

(2.3) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของพนักงาน โดยให้หมายความรวมถึงลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ จึงถือเป็นพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ เช่นเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ

7. กลุ่มที่หก บุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย

บุคคล (Person) หรือคณะบุคคล (College) ในกลุ่มนี้ เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจ (Exercise of Power) หรือได้รับมอบอำนาจทางปกครอง (Administrative Authority) ของรัฐเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นใดของรัฐ

2. การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะเกี่ยวข้องกับประเด็นที่สำคัญ คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Offences Committed in Public Office) และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (Offences Committed in Judicial Office) ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

มาตรา 91⁴⁵ วางหลักว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

⁴⁵ มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายใน สามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 91 แล้ว อาจแบ่งลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้เป็น สามลักษณะ ดังนี้

1. การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (Offences Committed in Malfeasance)

มาตรา 4 ให้คำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งหมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

หากพิจารณาการทุจริตต่อหน้าที่ตามคำนิยามดังกล่าวนี้เฉพาะในส่วนที่ว่า “ปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น” แล้ว ในประเด็นนี้ สามารถนำมาแยกพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะเป็นการทุจริต ต่อหน้าที่ในส่วนนี้ได้ จะต้องมิลักษณะ ดังนี้

- (1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่
- (2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น
- (3) ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น

หากพิจารณาเปรียบเทียบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามลักษณะดังกล่าวกับความผิด ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา 157⁴⁶ แห่งประมวล กฎหมายอาญา (Criminal Code) แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกัน โดยมาตรา 157 นั้น มีองค์ประกอบ ของกฎหมาย คือ

⁴⁶ มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

(1) เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

(2) เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

ทั้งนี้ คำว่า โดยทุจริต (Dishonestly) เป็นมูลเหตุจูงใจ ซึ่งหมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ (to Acquire any Advantages) ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 1 (1)⁴⁷) ซึ่งบุคคลที่จะกระทำความผิดตามนัยมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ ต้องเป็นเจ้าพนักงาน (Official) ซึ่งคำว่า เจ้าพนักงาน นั้น ประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้มีการให้คำนิยาม (Definition) ไว้ แต่ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า เจ้าพนักงาน ตามความหมายของกฎหมายอาญานั้น ย่อมหมายถึง ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของรัฐไทย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 700/2490⁴⁸) โดยศาลฎีกา (Supreme Court) ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญไว้สองประการ คือ (1) จะต้องมีการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงาน โดยชอบ และ (2) มีการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องครบทั้งสองประการนี้ จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ เช่น ถ้ามีการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานโดยชอบ แต่ไม่ได้มีการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ หรือมีการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ได้แต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีเช่นนี้ ย่อมไม่ถือเป็นความผิดตามนัยมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม หากมีการแต่งตั้งให้ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน โดยชอบและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตอำนาจนั้น แม้ผู้นั้นจะได้รับประโยชน์หรือไม่ หรือได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่การงาน

⁴⁷ มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

(1) “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

๑๗๑

๑๗๑

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 700/2490 ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คำว่า เจ้าพนักงาน ตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญานั้น ย่อมมีความหมายถึง ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของรัฐไทยเท่านั้น เมื่อพ้องโจทก์กับคำแถลงประกอบไม่ได้ความว่า ผู้รับมอบเงินมีตำแหน่งหน้าที่เป็นพนักงานตามกฎหมายศาลชอบที่จะไม่ประทับฟ้องเสียได้

ประจำหรือชั่วคราว กรณีนี้ไม่ถือเป็นสาระสำคัญ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1398/2500⁴⁹ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 533/2485⁵⁰)

แม้ว่าผู้นั้นจะเป็นเจ้าพนักงาน แต่หากได้กระทำการอันไม่ใช่หน้าที่ของตน กรณีนี้ถือเป็นการกระทำนอกหน้าที่ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 415/2523⁵¹) อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกรณีข้อเท็จจริงตามฎีกานี้ ย่อมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามค่านิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งได้ให้นิยามโดยรวมถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น ซึ่งกรณีนี้ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ต้องรับผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังคงต้องรับผิดตามมาตรา 171⁵² แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 171 นี้ใช้ถ้อยคำว่า ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น

2. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Offences Committed in Public Office)

⁴⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1398/2500 ศาลฎีกาพิพากษาว่า บุคคลที่นายอำเภอท้องที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าชลประทานตามกฎหมายการชลประทานราษฎร แม้ไม่มีค่าตอบแทน ก็ถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย (คดีนี้จำเลยซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรในขณะนั้น และได้ฎีกาโดยอ้างว่า จำเลยได้รับแต่งตั้ง แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทน จึงไม่ถือเป็นเจ้าพนักงาน)

⁵⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 533/2485 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยเป็นตำรวจ ผู้กำกับการสั่งให้ไปช่วยในกองก่อสร้างสถานีตำรวจ และมอบหมายให้ดูแลรักษาเหล็กซึ่งใช้ในการก่อสร้าง จำเลยยกยอกเหล็กนั้นไป เป็นความผิดตามมาตรา 131 ไม่ใช่มาตรา 319 เพราะการรักษาเหล็กเป็นหน้าที่ของจำเลยตามกฎหมายแล้ว ส่วนจะเป็นหน้าที่ประจำหรือชั่วคราวนั้น ไม่สำคัญ

⁵¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 415/2523 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามฟ้องว่าจำเลยเป็นตำรวจตั้งด่านตรวจรถ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ไม่ใช่หน้าที่ของจำเลย เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เสียหายแก่ผู้ขับขีรถ การกระทำตามฟ้องดังนี้เป็นกรกระทำนอกหน้าที่ จึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

⁵² มาตรา 171 เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ตามคำนิยามว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ด้วย และการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นยังเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง (Title II Offences Relating to Public Administration) หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Chapter II Offences Committed in Public Office) มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 ซึ่งความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงาน (Official) เท่านั้น เนื่องจากเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการให้ถูกต้องและกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย หน้าที่ราชการซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ในความผิดฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น เนื่องจากเหตุผลว่า เจ้าพนักงานเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งกฎหมายกำหนดมอบอำนาจรัฐให้แก่เจ้าพนักงาน ดังนั้นเจ้าพนักงานจึงมีหน้าที่ต้องรักษาอำนาจรัฐนั้นให้บริสุทธิ์และต้องไม่กระทำให้ตำแหน่งหน้าที่ของรัฐต้องเกิดความมัวหมองในสายตาของประชาชน⁵³ โดยเหตุผลนี้ หากบุคคลใดมิได้เป็นเจ้าพนักงาน ย่อมขาดองค์ประกอบที่จะกระทำความผิดตามหมวดนี้ได้ และหากปรากฏว่ามีผู้ใดซึ่งมิได้เป็นเจ้าพนักงาน ได้ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานแล้ว ผู้นั้นย่อมเป็นได้แต่เพียงผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน⁵⁴ (มาตรา 86⁵⁵)

3. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (Offences Committed in Judicial Office)

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามคำนิยามว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

กระบวนการยุติธรรมภายในประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง กฎหมายจึงต้องควบคุมเจ้าพนักงานในการยุติธรรมมิให้ประพฤติและปฏิบัติไปในทางซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย

⁵³ คณิศ ฌ นคร. (2535). *กฎหมายอาญาภาคความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 612.

⁵⁴ หยุด แสงอุทัย. (2553). *กฎหมายอาญา ภาค 2-3* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 55.

⁵⁵ มาตรา 86 ผู้ใดกระทำความผิดโดยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น

และกระทบต่อการอำนวยความสะดวก⁵⁶ เพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดังนั้น หากเจ้าพนักงานในการยุติธรรมกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแล้ว กฎหมายมักจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานดังกล่าวต้องรับโทษหนักมากกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป⁵⁷

ความคิดในลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ คือ เจ้าพนักงานในการยุติธรรม (Judicial Officials) ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา⁵⁸ โดยบุคคลเหล่านี้เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งความคิดในฐานนี้ ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ในภาค 2 ความคิด ลักษณะ 3 ความคิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตั้งแต่มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 โดยมีฐานความผิดดังต่อไปนี้

- (1) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมช่วยผู้อื่นไม่ให้ต้องโทษ (มาตรา 200 วรรคหนึ่ง)
- (2) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมแก่งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ (มาตรา 200 วรรคสอง)
- (3) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน (มาตรา 201)
- (4) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินซึ่งได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งการยุติธรรม (มาตรา 200)
- (5) ความผิดฐานป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 203)
- (6) ความผิดฐานทำให้ผู้อยู่ในระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการคุมขัง (มาตรา 204)
- (7) ความผิดฐานทำให้ผู้อยู่ในระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการคุมขังโดยประมาท (มาตรา 205)

⁵⁶ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 227.

⁵⁷ คณิต ณ นคร. (2535). *กฎหมายอาญาภาคความผิด*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 702.

⁵⁸ สนิท สนั่นศิลป์. (2546). *ฉ้อราษฎร์บังหลวง*. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล. หน้า 63-71.

3. แนวคิดสำคัญในการใช้บังคับกฎหมาย สาเหตุสำคัญ และรูปแบบในการทุจริตของเจ้าหน้าที่

รัฐมีหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) โดยการใช้บังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด (Strictly) และยึดถือความเสมอภาค (Equality) ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางอาชญาวิทยาได้มีการศึกษาและพัฒนาแนวคิดและขอบเขตของปรัชญาในการใช้บังคับกฎหมายและการควบคุมสังคม (Philosophy of Enforcing Law and Social Control) ซึ่งต้องดำเนินการให้ครอบคลุม โดยรวมตลอดถึงการควบคุมพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การกระทำความผิดด้วย โดยลักษณะสำคัญของปรัชญาการใช้บังคับกฎหมายและการควบคุมสังคมมีสามประการ⁵⁹ ดังนี้

1. รัฐเป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชน (Public Law) โดยรัฐมีอำนาจเหนือประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายเอกชน (Private Law) ที่ยึดถือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน

2. รัฐเป็นผู้ได้รับมอบหมาย (Mandate) เพื่อจัดให้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมาย โดยรัฐและเจ้าหน้าที่นั้นต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด

3. การใช้บังคับกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยยึดหลักความเสมอภาค (Equality before the Law) ภายใต้หลักนิติธรรม⁶⁰ (Rule of Law) โดยปราศจากการมีอคติและความลำเอียง

การมุ่งแต่ใช้บังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นอาจไม่ใช่หนทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เพียงพอ การที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ควรที่จะต้องศึกษา ค้นหา และเข้าใจถึงสาเหตุและลักษณะสำคัญของการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาในกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

⁵⁹ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2549). *โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.* รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. หน้า 5-6.

⁶⁰ หลักนิติธรรมจะเกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมาย เหตุผล ศีลธรรม ความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรม ซึ่งล้วนแต่ปรากฏอยู่ในเขตแดนแห่งกฎหมาย รัฐบาลหรือผู้ปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาลภายใต้กฎหมาย (Government under Law) ซึ่งต้องยึดถือการปกครองตามกฎหมายมิใช่การปกครองของบุคคล (Government of Laws and not of Men) ผู้ปกครองที่แท้จริงคือ กฎหมาย มิใช่มนุษย์ (James Roland Pennock. (1941). *Administration and the Rule of Law*. New York: Maxwell Macmillan International. p. 9.

การทุจริตของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดขึ้น โดยมีความสลับซับซ้อน และคู่ขนานไปกับความเจริญ การพัฒนา และความก้าวหน้าของประเทศ โดยมีสาเหตุสำคัญสี่ประการ คือ

1. ในสังคมดั้งเดิมนั้นมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) และการเล่นพรรค เล่นพวก (Favoritism) ซึ่งมักช่วยกันปกปิดการกระทำผิดระหว่างพวกพ้อง โดยการอุปถัมภ์ และการเล่นพรรคเล่นพวกมีพัฒนาการสั่งสมควบคู่ไปกับความเจริญในสังคม เนื่องจากมนุษย์เป็น กลุ่มสังคม นอกจากนี้ ยังมีการกระทำผิดโดยนำเงินรายได้ของส่วนรวมบางส่วนมาใช้ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มของตน เป็นพฤติกรรมในการเบียดบังและขกยอกทรัพย์สินส่วนรวม และมักมีการฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าว เนื่องจากสังคมในสมัยนั้นยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่ดีพอ แม้จะมีพัฒนาการในตรวจสอบการทุจริตที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่การทุจริตก็มีวิธีการหลีกเลี่ยงและ มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

2. กระบวนการทางความคิดที่นำไปสู่แนวคิดในกระแสนิยมใหม่ (Trend) อาจเป็น ตัวการที่มีส่วนในการทำให้เกิดพฤติกรรมในการทุจริตเพิ่มขึ้น เนื่องจากความคิดแบบใหม่ทำให้เกิด ค่านิยม (Value) แบบใหม่ และปทัสถาน (Norm) ในลักษณะใหม่เกิดขึ้น เช่น เกิดค่านิยม ในการสะสมทรัพย์สิน และยกย่องคนมีฐานะ ช่วงระยะเวลาที่มีแนวคิดเปลี่ยนใหม่นี้ อาจทำบุคคล บางคนในสังคมเกิดความสับสนระหว่างประเด็นในเรื่องประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และ ประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest) ว่า ประโยชน์ในลักษณะใดควรมาก่อนกัน หรือมี ความสำคัญว่ากัน ความสับสนในทางความคิดและค่านิยมที่ผิดในลักษณะเช่นนี้ ทำให้บุคคล บางคนมีพฤติกรรมและความคิดที่ไม่เหมาะสม และอาจเป็นปัญหาในการก่อให้เกิดการทุจริตได้⁶¹

3. การเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมอุตสาหกรรม (Social Industry) หากปราศจากการอบรม บ่มเพาะที่ดีพอ อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตเพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องจากคนในยุคสังคมอุตสาหกรรม มักมุ่งเน้นในเรื่องการสะสมทรัพย์สินสมบัติและความร่ำรวย เพื่อให้ตนเองมีอำนาจและเกิดความ สุขสบาย จึงพยายามดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ตนได้ประโยชน์เพื่อขยายความก้าวหน้าให้แก่ธุรกิจ อุตสาหกรรมของตน เช่น การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจโรงงานอุตสาหกรรม โดยพ่อค้า (Merchant) นักธุรกิจ (Businessman) และนักลงทุน (Investor) พยายามที่จะติดต่อและ

⁶¹ สาเหตุหนึ่งของการทุจริตในประเทศด้อยพัฒนา ได้แก่ การบิดเบือนและสร้างปทัสถานหรือแบบแผน ในการยึดถือปฏิบัติไปในทางที่ผิด เช่น การให้ของขวัญเพื่อเป็นการตอบแทนน้ำใจ โดยปรับเปลี่ยนมาสู่การให้ ของขวัญเพื่อจงใจให้กระทำการบางอย่างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะประเทศไทยมักสร้างค่านิยม ในการให้ของขวัญตอบแทน ซึ่งบุคคลที่เดินทางไปท่องเที่ยว ณ แห่งหนใด มักจะจัดหาของฝากมาให้แก่บุคคล ที่ตนเคารพ ธรรมเนียมการปฏิบัติและยึดถือในการให้ของขวัญของหรือของฝากเช่นนี้อาจนำมาซึ่งการทุจริตและ ประพฤติมิชอบของบุคคล

ทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อสร้างความคุ้มครองและเอื้อประโยชน์ในทางกฎหมายแก่ตน รวมทั้งพยายามที่จะทำให้ธุรกิจของตนได้รับการยอมรับ โดยได้รับการอนุญาตให้ดำเนินการแต่เพียงรายเดียว ซึ่งเป็นการผูกขาด⁶² (Monopoly) นอกจากนี้ บุคคลเหล่านี้ยังดำเนินการเข้าสู่อำนาจเมืองเพื่อให้สามารถครอบงำอำนาจบริหารและสามารถกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตน

4. ปัญหาในเรื่องรัฐสวัสดิการ⁶³ (Welfare State) ซึ่งเป็นแนวคิดสมัยใหม่ที่เห็นว่า รัฐควรเข้าจัดสรรและดำเนินการในการบริการสาธารณะต่าง ๆ จึงดำเนินการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมธุรกิจและการประกอบการ ซึ่งอาจมีการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากจนเกินความจำเป็น และไม่ยอมรับระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Free Economy) โดยภาครัฐจะสร้างแต่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ควบคุมการค้าของประชาชนและกำหนดให้เจ้าหน้าที่นั้นสามารถเข้าควบคุมและแทรกแซงการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนโดยไม่ปล่อยให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจมาก อาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

สาเหตุของการทุจริตที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การทุจริตของนักการเมืองและการร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักการเมือง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศและงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งนี้ การทุจริตดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญ ได้แก่⁶⁴

⁶² การผูกขาดนั้น เกิดเมื่อบุคคลหรือวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่งสามารถดำเนินการ โดยเป็นผู้ผลิตรายเดียวของโภคภัณฑ์อย่างหนึ่ง ดังนั้น การผูกขาดจึงมีลักษณะขาดการแข่งขันทางเศรษฐกิจเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะในการทำให้ขาดสินค้าทดแทนรายอื่น ซึ่งการมีราคาผูกขาดสูงเกินต้นทุนเพิ่มต่อหน่วยของสถานธุรกิจยิ่งมาก ย่อมนำสู่ผลกำไรที่สูงยิ่งขึ้น การผูกขาดจึงเป็นกระบวนการที่ผู้ประกอบการได้มาซึ่งความสามารถในการเพิ่มราคาและการตัดคู่แข่ง

⁶³ รัฐสวัสดิการ เป็นมโนทัศน์ในการปกครอง ซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน โดยอาศัยหลักความเสมอภาคของโอกาส การกระจายความมั่งคั่งอย่างชอบธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะแก่ผู้ไม่สามารถจัดหาเครื่องยังชีพสำหรับชีวิตที่ดีได้ ทั้งนี้ รัฐสวัสดิการจะมีนโยบายเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนเงินทุนจากรัฐไปสู่บริการที่รัฐต้องจัดให้ เช่น การสาธารณสุขหรือการศึกษา ซึ่งจะนำบริการดังกล่าวไปสู่ปัจเจกบุคคลโดยตรง รัฐสวัสดิการนั้นจะจัดหาเงินทุนจากการเก็บภาษีแบบแบ่งความมั่งคั่ง (Redistributive Taxation) ซึ่งเป็นการเก็บภาษีเงินได้จากผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ โดยเรียกว่า ภาษีอัตราก้าวหน้า ซึ่งเชื่อว่าจะช่วยลดช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน

⁶⁴ สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 26-27.

1. การเข้าสู่การเมืองไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรับใช้ประชาชน (Public Service) แต่เข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อต้องการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน
2. เกิดจากปัญหาพฤติกรรมส่วนบุคคล (Personal Behavior) ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีในส่วนตัวของนักการเมืองแต่ละคน
3. เชื่อว่าเมื่ออยู่ในอำนาจทางการเมือง (Political Power) แล้ว จะทำให้มีอำนาจและเห็นช่องทางที่จะแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องได้
4. ต้องการได้รับการยอมรับจากประชาชน (Public Acceptance) จำนวนมาก จึงต้องพยายามหาเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน
5. การทุจริตของนักการเมืองอาจได้รับการช่วยเหลือ (Assistance) หรือความร่วมมือ (Cooperation) จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะต้องการให้นักการเมืองซึ่งมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายปกครองใช้อำนาจทำการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือสับเปลี่ยนตำแหน่งให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
6. ต้องการสร้างฐานอำนาจของตนในระยะยาว และรักษาอำนาจทางการเมืองและการปกครอง (Political and Administrative Power) ของตน
7. ต้องการตอบแทน (Reciprocation) แก่พ่อค้า นักธุรกิจ และผู้ประกอบการที่ให้การอุปถัมภ์ทางการเงิน

ในกรณีเรื่องรูปแบบของการทุจริตนั้น เมื่อพิจารณาการทุจริตของเจ้าหน้าที่แล้วจะพบว่าการทุจริตไม่ได้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอันเป็นการเฉพาะ แต่มีหลายรูปแบบ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น สภาวะแวดล้อม สถานการณ์ จำนวนเงิน วิธีการในการดำเนินการ และบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคิดและทัศนคติของบุคคล ทั้งนี้ ความหลายหลายของรูปแบบการทุจริตของเจ้าหน้าที่นั้นจะปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น หากพิจารณาจากธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมาย และวัฒนธรรมในแต่ละสังคม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นสังคมเดียวกันก็ตาม แต่หากมีบุคคลที่อยู่ร่วมกันหลายรุ่น (Different Generation) ก็อาจจะมีการดำเนินการทุจริตที่มีลักษณะและรูปแบบอันแตกต่างกันได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตนั้นมีรูปแบบเฉพาะของแต่ละสังคม ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย เป็นพลวัต (Dynamic) ไม่หยุดนิ่ง และมีความซับซ้อนมากตามความสลับซับซ้อนของสังคมนั้น⁶⁵

⁶⁵ ขวัญฤทัย ใจทัน. (2554). *การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 13.

การจำแนกรูปแบบของการทุจริตนั้น นักวิชาการได้ทำการศึกษาและพยายามจำแนกรูปแบบของการทุจริต ซึ่งอาจจำแนกได้หลายรูปแบบ ได้แก่⁶⁶

1. การยักยอก (Misappropriation) เช่น การครอบครองทรัพย์สินของทางราชการ แล้วเบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สาม โดยทุจริต

2. การเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง (for Discharging or Omitting to Discharge of any Duty in One's Office) ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่

3. การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) โดยเลือกจ้างหรือเลือกแต่งตั้งเฉพาะญาติและพรรคพวกของตนเข้าสู่ตำแหน่ง หรือการทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพวกพ้องหรือผู้ที่สนับสนุนตน

4. การเปิดเผย (Disclosure) ข้อมูลสำคัญหรือความลับให้แก่บุคคล หรือใช้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น ใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) รวมทั้งการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศ (Foreign Currency) เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน แล้วมีการเปิดเผยข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจหรือนักลงทุน เพื่อสั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ โดยมุ่งหมายเพื่อทำกำไรภายหลังจากการประกาศข่าวดังกล่าวไปสู่สาธารณะ

5. การฟอกเงิน (Money Laundering) ซึ่งเป็นการ โอน รับ โอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด (มาตรา 5⁶⁷ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542)

⁶⁶ วิทยากร เชิงกุล. (2549). *แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น*. กรุงเทพฯ: สายธาร. หน้า 26-27.

⁶⁷ มาตรา 5 ผู้ใด

(1) โอน รับ โอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

6. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่นิติบุคคลของตนหรือของญาติ หรือพวกพ้อง ซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดแย้ง (Conflict of Interest) กับภาครัฐ

องค์กรตรวจสอบและกระบวนการในตรวจสอบและป้องกันการทุจริต

การตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทยนั้น กฎหมายกำหนดการตรวจสอบ การควบคุม และกระบวนการในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. กระบวนการตรวจสอบและควบคุมทางปกครอง (Administrative Examination and Control) ซึ่งกระบวนการทางปกครองนั้นเป็นทั้งการตรวจสอบและควบคุมในขณะเดียวกัน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีการบังคับบัญชา (Mastership) ซึ่งสามารถกระทำการทั้งการตรวจสอบและควบคุมโดยอาศัยสายบังคับบัญชา (Hierarchy) และใช้มาตรการลงโทษทางปกครอง คือ การลงโทษทางวินัย (Disciplinary Sanction) ซึ่งแยกตามการกระทำความผิด โดยแบ่งออกเป็นสองประเภท⁶⁸ คือ

1.1 ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจลงโทษทางวินัย ดังนี้

1.1.1 การภาคทัณฑ์⁶⁹ (Probation)

1.1.2 การตัดเงินเดือน⁷⁰ (Salary Cut)

(2) กระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มาครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มาครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

⁶⁸ จานงค์ ไกลพาล. (2544). *คู่มือนิติการตีความ การปรับบทกฎหมาย และการกำหนดโทษทางวินัย ศึกษากรณี การกระทำความผิดวินัยอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 16.

⁶⁹ ภาคทัณฑ์ เป็นโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน นอกจากนี้ ในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุอันควรลดโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาอาจลงโทษได้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือมีการว่ากล่าวตักเตือนแทนก็ได้ ในกรณีการลงโทษภาคทัณฑ์นั้น ไม่มีข้อห้ามที่จะไม่ให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ดังนั้น หากผู้ถูกลงโทษมีคุณสมบัติที่จะเลื่อนขึ้นเงินเดือนได้ ก็อาจได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีได้

⁷⁰ การลงโทษวินัยโดยการตัดเงินเดือนนั้น อาจตัดเงินเดือนเป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือนและเป็นระยะเวลาของเดือน เช่น ตัดเงินเดือนร้อยละสิบ เป็นเวลาสองเดือน เมื่อพ้นกำหนดเวลาสองเดือนแล้ว ผู้ถูกลงโทษก็จะได้รับ

1.1.3 การลดเงินเดือน⁷¹ (Reduction of Salary)

1.2 ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยผู้บังคับบัญชาอาจลงโทษทางวินัย ดังนี้

1.2.1 การปลดออก⁷² (Discharge)

1.2.2 การไล่ออก⁷³ (Dismiss)

การตรวจสอบและควบคุมในกระบวนการทางปกครองนี้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พอใจอาชญากรรมต่อผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออาชญากรรมต่อองค์กรวินัยข้อพิพาททางปกครองที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ และอาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่โดยใช้อำนาจทางปกครอง จึงได้แก่ ผู้บังคับบัญชา องค์กรวินัยข้อพิพาททางปกครอง และศาลปกครอง

2. กระบวนการตรวจสอบทางอาญา ซึ่งอาศัยองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการยุติธรรมทางอาญา โดยมีเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พนักงานสอบสวน (Inquiry Official) พนักงานอัยการ (Public Prosecutor) และศาลยุติธรรม (Court of Justice) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการให้เป็นที่ไปตามหมายอาญาที่กำหนดโทษทางอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. กระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ ได้แก่

เงินเดือนตามปกติ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกลงโทษโดยการตัดเงินเดือนนั้น อาจไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น เพราะการตัดเงินเดือนมีผลต่อการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีของระบบราชการ

⁷¹ การลดเงินเดือน เป็นการลดเงินเดือนของผู้นั้นลงเป็นจำนวนขั้นของเงินเดือน เช่น ลดเงินเดือนหนึ่งขั้น ซึ่งมีขึ้นเงินเดือน 200 บาท จากเงินเดือน 16,500 บาท จะลดลงเหลือ 16,300 บาท ทั้งนี้ ผู้ถูกลงโทษโดยการลดเงินเดือนจะไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในปีนั้น เนื่องจากการลดเงินเดือนถือว่ามีผลต่อการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการ

⁷² การปลดออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

⁷³ การไล่ออก เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ การลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากการนั้น จะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา หากคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) คณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) หรือคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาและมีมติให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (State Audit Commission) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจการดำเนินการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240⁷⁴ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561⁷⁵ และกฎหมายยังกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Counter Corruption Commission) ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น เป็นองค์กรอิสระ (Independent Organization) ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (Public Sector Counter Corruption Commission) ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง⁷⁶) ซึ่งมีหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้

⁷⁴ มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- (4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย

⁷⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 10 ก ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2561 โดยมาตรา 2 บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

⁷⁶ มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดย

การตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษนี้ องค์กรตรวจสอบที่สำคัญ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การบริหารงานแผ่นดินในประเทศนั้น รัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) มีอำนาจหน้าที่ในบริหารราชการแผ่นดิน โดยมาตรา 164⁷⁷ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ และระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม
- (2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด
- (3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลำดับ เป็นกรรมการและมีเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

๑๗๑

๑๗๑

⁷⁷ มาตรา 164 ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบ และระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม
 - (2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด
 - (3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
 - (4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน
- รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี

การทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร (the Executive) เพื่อให้บรรลุหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้น จะต้องดำเนินการมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคลากรสำคัญของฝ่ายบริหารกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ

การใช้อำนาจทางปกครอง (Pouvoir Administratif) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการโดยยึดประโยชน์สาธารณะ⁷⁸ (Intérêt Public) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflit d'Intérêt) ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชน โดยเหตุนี้จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการทุจริตและการสนับสนุนให้กระทำการทุจริตขึ้นได้ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดกฎหมายและสร้างองค์กรตรวจสอบการทุจริต เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพยายามพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและองค์กรดังกล่าวเพื่อให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะมีการใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศและรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินโดยโปร่งใสและตรวจสอบได้⁷⁹

การกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เริ่มดำเนินการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน (มาตรา 297 วรรคหนึ่ง⁸⁰) และบัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 329 (2)⁸¹) จึงได้

⁷⁸ หากพิจารณาในด้านหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐหรือฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินการหรือกระทำการทางปกครองต่าง ๆ หลายกรณี โดยอาจจำต้องดำเนินการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชนซึ่งถือเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โปรดดู Joël Mekhantar. (1998). *Droit politique et constitutionnel* (2^e édition). Paris: Éditions ESKA. p. 115.

⁷⁹ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. (2549). *แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 5-7.

⁸⁰ มาตรา 297 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

๑๓๑

๑๓๑

⁸¹ มาตรา 329 ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ

- (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วจะพบว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸² มาตรา 234⁸³ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

⁸² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2560

⁸³ มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ หรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

(1) ใต้อำนาจ (Inquiry) และมีความเห็น (Express an Opinion) กรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้อำนาจ (Inquiry) และวินิจฉัย (Decision) ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (List of Assets and Liabilities) ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบ และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่น (Other Duties and Powers) ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ (Perform the Duties) ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการ (Sanction) หรือแนวทาง (Proceeding) ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ หรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้อำนาจ เบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหา (Accusation) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใ้สวนและวินิจฉัย (Inquiry and Decision) ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่ บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผย (Examination and Disclosure) ผลการตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใ้สวนเพื่อดำเนินคดี (Inquiry for Proceeding with the Case) ในฐานความผิดอื่น ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่น (Other Duties and Powers) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และ อำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายอื่น

นอกจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น

1. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543⁸⁴ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ซึ่งได้แก่

(1) ให้ความเห็นชอบแก่นิติบุคคล (Juristic Person) ที่รัฐมนตรีจะ โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 6⁸⁵)

(2) กำหนดแบบของสัญญา (Form of Contract) จัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีต้องจัดทำ (มาตรา 9⁸⁶)

(3) จัดให้มีการเปิดเผย (Disclosure) สำเนาของสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีให้ประชาชนทราบ (มาตรา 10⁸⁷)

⁸⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 66 ก ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2543 ซึ่งมาตรา 2 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

⁸⁵ มาตรา 6 นิติบุคคลที่รัฐมนตรีจะ โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁸⁶ มาตรา 9 สัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีต้องจัดทำตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

(1) รายละเอียดเกี่ยวกับหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีที่จะ โอนให้กับนิติบุคคล

(2) รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นส่วนหรือหุ้น วิธีการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นและการจัดหาผลประโยชน์ในหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับโอน ซึ่งจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบการจัดการหรือการจัดหาผลประโยชน์ที่รัฐมนตรีอาจครอบงำจัดการหรือการจัดหาผลประโยชน์

(3) ค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทนในการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น ถ้าหากมี

(4) ความรับผิดชอบและข้อจำกัดความรับผิดชอบในการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น

(5) การจ่ายผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น

(6) วิธีการคืนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับโอนและผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น

ในการกำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดเงื่อนไขหรือขอบเขตของความตกลงที่รัฐมนตรีและนิติบุคคลจะมีสิทธิกระทำได้ด้วยก็ได้

การทำความตกลงเป็นประการอื่นนอกเหนือจากข้อกำหนดในสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดจะกระทำมิได้

⁸⁷ มาตรา 10 เมื่อรัฐมนตรีได้ดำเนินการ โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลแล้ว ให้นิติบุคคลนั้นรายงานการรับโอนหุ้นส่วนหรือหุ้น พร้อมทั้งส่งสำเนาของสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ลงนามในสัญญา ในการนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการเปิดเผยสำเนาของสัญญานั้นให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่เห็นสมควร โดยไม่ชักช้า

2. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542⁸⁸ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐจะมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ประกอบการกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอาจมีการร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อให้ประโยชน์ในการเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Competition) ขึ้น จึงเป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐต่อไป

2. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น มีขั้นตอนต่าง ๆ ที่สำคัญ ซึ่งได้แก่⁸⁹

1. ขั้นตอนในการเริ่มจัดทำโครงการ เป็นการเสนอในการจัดทำโครงการจัดซื้อจัดจ้าง (Project of Procurement) ของหน่วยงานของรัฐ
2. การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นขั้นตอนที่จะต้องศึกษาข้อมูลต้นทุนและผลประโยชน์ (Costs and Advantages) ของโครงการ
3. การออกแบบรายละเอียดโครงการเพื่อกำหนดต้นทุนของโครงการ ซึ่งจะมีการกำหนดคุณสมบัติและคุณภาพ (Property and Quality) ของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง
4. การประเมินราคากลางตามแบบรายละเอียด ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องดำเนินการคั่นหาราคากลาง (Medium Price) และนำมาเป็นหลักในการประเมินเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง
5. การประมูลงานที่จะจัดซื้อจัดจ้าง⁹⁰ ซึ่งขั้นตอนนี้ หน่วยงานของรัฐจะประกาศเชิญชวนทั่วไป (General Invitation) โดยเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ (Proposal)

⁸⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 120 ก ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 โดยมาตรา 2 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

⁸⁹ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2543). *ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543*. เอกสารวิจัยเพื่อเผยแพร่. หน้า 43-44.

6. การดำเนินการจัดส่งพัสดุหรือดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งผู้ประกอบการจะดำเนินการจัดหาพัสดุ (Materials) หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ หรือดำเนินการก่อสร้างตามแบบที่ได้ยื่นข้อเสนอไว้ หากเป็นงานจ้างก่อสร้างอาคาร (Work of Constructed Building)

7. การตรวจรับงาน ซึ่งการตรวจรับพัสดุ (Inspection of Procurement) นั้น หน่วยงานของรัฐจะให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เพื่อให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจรับพัสดุ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100 วรรคหนึ่ง⁹¹ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

8. การจ่ายเงิน หากเป็นงานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ หน่วยงานของรัฐจะกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงิน (Payment) เป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน และจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าว งานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ เช่น กรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 101⁹² แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

เนื่องจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) และการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (Submission of Bids to State Agencies) ในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น อาจเกิดการทุจริตขึ้นได้ทุกขั้นตอน ซึ่งหากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐที่เป็น โครงการใหญ่มีมูลค่าสูง หากปล่อยให้มีการกระทำความผิดหรือการทุจริตในขั้นตอนเหล่านี้ ไม่ว่าจะขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างมากต่อเงินของแผ่นดิน และกระทบต่อการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิดหรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

⁹⁰ ในขั้นตอนนี้มักเป็นขั้นตอนที่จะมีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีการให้สินบนในการประมูล โดยอาจมีการจัดตั้งบริษัทต่าง ๆ เข้ามาเป็นหุ้นเจ็ดและอาศัยเทคนิคในการประมูลงานเพื่อกีดกันคู่แข่ง

⁹¹ มาตรา 100 ในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ

๑๑๑

๑๑๑

⁹² มาตรา 101 งานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิดหรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น

การแต่งตั้ง คุณสมบัติ และหน้าที่ของผู้ควบคุมงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด
ค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

เพื่อเป็นการปราบปรามการกระทำในดังกล่าว รวมทั้งกำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การปราบปรามดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ⁹³

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 (Act on Offences relating to the Submission of Bids to State Agencies B.E. 2542 (1999)) กำหนดการดำเนินการตามกฎหมายที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ อันได้แก่

1. การให้บทนิยามทางกฎหมาย (Legal Definition) ที่สำคัญ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ซึ่งมีการให้คำนิยามไว้ ดังนี้

1.1 “การเสนอราคา” หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ

1.2 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

⁹³ โปรดดู หมายเหตุประกอบท้ายพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในการจัดหาสินค้าและบริการไม่ว่าด้วยวิธีการจัดซื้อหรือการจัดจ้างหรือวิธีอื่นใดของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณเงินกู้ เงินช่วยเหลือ หรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการที่รัฐให้สิทธิในการดำเนินกิจการบางอย่างโดยการให้สัมปทาน อนุญาต หรือกรณีอื่นใดในลักษณะเดียวกันก็เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นกิจการของรัฐ ฉะนั้น การจัดหาสินค้าและบริการรวมทั้งการให้สิทธิดังกล่าว จึงต้องกระทำอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการกระทำในลักษณะการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิด หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด เพื่อเป็นการปราบปรามการกระทำในลักษณะดังกล่าว รวมทั้งกำหนดลักษณะความผิดและกลไกในการดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การปราบปรามดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

1.3 “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

1.4 “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น

2.1 มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ หากมีกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริง (Inquiry of Facts) โดยเร็ว และถ้าเห็นว่ามีมูลให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้นั้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Organic Law on Counter Corruption)

(2) ในกรณีที่ เป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลตาม (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวน⁹⁴ (Inquiry Official) เพื่อดำเนินคดีต่อไปในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

⁹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 1 (6) ให้คำนิยาม คำว่า “พนักงานสอบสวน” หมายความว่าถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

(3) ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตัวการ (Principals) ผู้ใช้ (Instigators) หรือผู้สนับสนุน (Supporters) ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จ ให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด (Office of the Attorney General) เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหาย⁹⁵ (Injured Person) หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำความผิดในการเสนอราคาในการร้องทุกข์ (Complaint) หรือกล่าวโทษ (Denunciation) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.2 มาตรา 15 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน (Collection of Facts and Evidence) เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ (Government Official) พนักงาน (Officer) หรือลูกจ้าง (Employee) ของหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย (Warrant) เพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่าง

⁹⁵ คำว่า ผู้เสียหาย ไม่มีบทนิยามในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการดำเนินคดีอาญา จึงอาจใช้วิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Code) ซึ่งตามมาตรา 1 (4) ให้คำนิยามว่า “ผู้เสียหาย” หมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 (โปรดดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6)

พระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั้น ยืด หรืออัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวน ข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่า จะแล้วเสร็จ

(4) คำเนิรการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ (Arrest) และ ควบคุมตัว (Detain) ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการ สูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

(5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจ (Police Official) หรือพนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (3) หรือ (4)

(6) กำหนดระเบียบ (Rule) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวน (Investigation and Inquiry) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และ พนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ (Superior Administrative or Police Official) และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้ง อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการ สูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของ พนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. บทกำหนดโทษและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติเกี่ยวกับการ ป้องกันการทุจริตโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร

พัสดุจะต้องไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และบัญญัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ ซึ่งหากฝ่าฝืน ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้ โดยมีบทบัญญัติในกรณีนี้อยู่ในหมวด 15 บทกำหนดโทษ ซึ่งมีบทบัญญัติอยู่สองมาตรา คือ มาตรา 120 และมาตรา 121 ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. กำหนดโทษอาญา (Punishment) ในกรณีการฝ่าฝืนของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมาตรา 120⁹⁶ วางหลักเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดโดยตรงว่า ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ ฎกกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด (to Cause Damage to any Person) หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ ฎกกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต⁹⁷ (Dishonestly) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 120 วรรคหนึ่ง) และวางหลักเกี่ยวกับผู้ชี้ (Instigator) หรือผู้สนับสนุน (Supporter) ในการกระทำความผิดดังกล่าวนี้ ต้องระวางโทษในลักษณะเดียวกันกับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิด

ข้อสังเกต บทกำหนดโทษในฐานะเป็นผู้ชี้และผู้สนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ มีความแตกต่างไปจากบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁹⁶ มาตรา 120 ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ ฎกกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ ฎกกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดเป็นผู้ชี้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามวรรคหนึ่ง

⁹⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้คำนิยาม คำว่า “โดยทุจริต” ไว้ แต่บทบัญญัตินี้เป็นบทกำหนดโทษทางอาญา จึงอาจใช้คำนิยามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) ได้ ซึ่งมาตรา 1 (1) ให้คำนิยาม คำว่า “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

1.1 กรณีเป็นผู้ใช้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 84⁹⁸ วางหลักไว้ดังนี้

1.1.1 ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำ หรือเพราะเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

1.1.2 ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ

1.1.3 ถ้าผู้ถูกใช้เป็นบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทพพลาท ลูกจ้าง หรือผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจน หรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุป่วยเจ็บ หรือไม่ว่าทางใด ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้ใช้กึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับผู้นั้น

หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้วจะพบว่า พระราชบัญญัตินี้กำหนดกรณีการลงโทษฐานเป็นผู้ใช้ไว้แต่เพียงกรณีเดียว โดยกำหนดให้ผู้ใช้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด

1.2 กรณีเป็นผู้สนับสนุน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86⁹⁹ วางหลักว่า ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด โดยต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น

เมื่อเปรียบเทียบกรณีผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญากับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้กำหนดการลงโทษฐานเป็นผู้สนับสนุนไว้แต่เพียงกรณีเดียว โดยกำหนดให้ผู้สนับสนุนต้องระวาง

⁹⁸ มาตรา 84 ผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ชูเชิญ จ้างวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด

ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำหรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ และถ้าผู้ถูกใช้เป็นบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทพพลาท ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจน หรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุป่วยเจ็บหรือไม่ว่าทางใด ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้ใช้กึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับผู้นั้น

⁹⁹ มาตรา 86 ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น

โทษเช่นเดียวกันกับผู้กระทำความผิด และระวางโทษไว้สูงกว่าโทษที่ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดไว้ เพราะกฎหมายอาญากำหนดระวางโทษไว้เพียงสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้ (Two Thirds of the Punishment Provided) สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีความมุ่งหมายที่จะให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้ดำเนินการโดยเกิดความโปร่งใส (Transparency) และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) ซึ่งหากมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญย่อมจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินภาครัฐ และการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐต้องยึดตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งนี้ เพื่อเป็นป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดโทษผู้สนับสนุนไว้ค่อนข้างสูงกว่าประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นความผิดทางอาญาทั่วไป

2. กำหนดโทษอาญาในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 121¹⁰⁰) ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการวินิจฉัย¹⁰¹ ได้ใช้อำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา 31¹⁰²) แต่ผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

2.2 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์¹⁰³ ได้ใช้อำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบ

¹⁰⁰ มาตรา 121 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยตามมาตรา 31 หรือคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 และคณะกรรมการวินิจฉัยหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาให้ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นต่อไป

¹⁰¹ คณะกรรมการวินิจฉัย หมายความว่า คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามคานियามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

¹⁰² มาตรา 31 คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

¹⁰³ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ซึ่งเป็นไปตามคานियามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การพิจารณา (มาตรา 45¹⁰⁴) แต่ผู้นั้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

2.3 ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ให้ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นต่อไป¹⁰⁵

กระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้นจะเกี่ยวข้องกับองค์กร (Organization) หรือคณะบุคคล (College) หรือบุคคล (Person) ตามที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งหากพิจารณาจากองค์กรหรือคณะบุคคลหรือบุคคลดังกล่าวแล้ว อาจแบ่งการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างได้ ดังนี้

1. การตรวจสอบ โดยอาศัยอำนาจขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม (Justice Organization) เช่น องค์กรตุลาการ พนักงานอัยการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) พนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ

2. การตรวจสอบและควบคุมทางปกครอง ซึ่งดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐ (Commander of State Agencies) ซึ่งกระทำการได้ทั้งการตรวจสอบและควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของเจ้าหน้าที่ โดยใช้อำนาจตามสายบังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และใช้นิติกรรมการปกครอง (Administrative Act) โดยออกคำสั่งทางปกครองเพื่อสั่งการหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งใช้มาตรการทางปกครอง (Administrative Sanction) คือ การลงโทษทางวินัย

¹⁰⁴ มาตรา 45 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

¹⁰⁵ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 368 บัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานไว้ ดังนี้

มาตรา 368 ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการสั่งเช่นนั้น เป็นคำสั่งให้ช่วยทำกิจการในหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้สั่งให้ช่วยได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แก่เจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบโดยศาลปกครอง (Administrative Courts) ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย

3. การตรวจสอบโดยกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุ พ.ศ. 2560 ซึ่งแยกออกเป็น

3.1 การตรวจสอบโดยคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ เช่น คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการนโยบาย) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ (คณะกรรมการราคากลาง) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) คณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการดังกล่าวนี้ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง

3.2 การตรวจสอบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการ ในการป้องกันการทุจริต ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การตรวจสอบโดยกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะ คณะกรรมการ ค.ป.ท. และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อกระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งจะได้ศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ในบทต่อไป