

สรุปและเสนอแนะ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย โดยปรากฏอยู่ในศิลาจารึกหลักที่ 1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษารรชคดี ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงก็มีบทบัญญัติถึงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ และกระทำความผิดโดยถืออำนาจเป็นการกระทำที่ของรับโทษทางอาญาด้วย จนกระทั่งมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการสอบทานคัมภีร์กฎหมายซึ่งใช้อยู่ และจัดทำเป็นรูปเล่มขึ้น ซึ่งเราเรียกว่ากฎหมายตราสามดวง ในกฎหมายตราสามดวงมีกฎหมายทั้งสิ้นอยู่ 30 ลักษณะและมีลักษณะหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือกฎหมายลักษณะอาญาหลวง กฎหมายลักษณะนิมนเอนหาสาระ เหมือนกับกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาอย่างไม่ผิดเพี้ยน และใช้บังคับอยู่จนกระทั่ง ร.ศ. 127 จึงถูกยกเลิกและใช้กฎหมายลักษณะอาญาแทน

ในกฎหมายลักษณะอาญาได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานไว้ในภาค 2 ส่วนที่ 2 และ 3 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง และว่าด้วยความผิดที่กระทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ประมาณ 50 ปี จนกระทั่งถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 และใช้ประมวลกฎหมายอาญามังคัมแทนจนกระทั่งปัจจุบัน

การวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงาน

ในปัจจุบันนี้ในประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการในการคุ้มครองและควบคุมเจ้าพนักงานไว้ 2 ลักษณะ โดยมีใ้กำหนดความหมายของเจ้าพนักงานไว้ว่าจะต้องเป็นบุคคลเช่นไร หรือจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง ดังนั้น ในทางปฏิบัติศาลซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายจึงเป็นผู้วิเคราะห์จากกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ว่าเจ้าพนักงานหมายถึงถึงใคร ดังนั้นจากแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ผ่านมาในอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงานมี 3 ประการ คือ

- (1) เป็นเจ้าพนักงานโดยมีกฎหมายบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีฐานะเป็น

เจ้าพนักงานอันใดแก่ พระราชบัญญัติ หรือประกาศคณะปฏิวัติซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายนั้น ๆ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ บุคคลที่กฎหมายกำหนดเอาไว้แล้วจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานเมื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ๆ การเป็นเจ้าพนักงานในลักษณะนี้จึงเป็นสิ่งชัดเจน และไม่เกิดปัญหาในการพิจารณาฐานะของบุคคลเหล่านั้น

(2) เป็นกรณีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เป็นผู้ปฏิบัติงาน และมีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ามีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน และบุคคลประเภทนั้นก็มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่กิจการที่ได้รับมอบหมายให้กระทำนั้นถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานนั่นเอง

ลักษณะของกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้แกบุคคลใดปฏิบัติอันจะมีผลให้ผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยองค์กรที่มีอำนาจที่จะออกกฎหมายและเป็นกฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายโดยเนื้อความ

(3) เป็นเจ้าพนักงานโดยได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ ซึ่งหมายถึงผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจจะเป็นการบริหารราชการทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2515 หรืออาจจะเป็นระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการเฉพาะบางฝ่าย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 เป็นต้น

โดยที่ข้าราชการแต่ละประเภทนั้นเข้าปฏิบัติราชการโดยได้รับการแต่งตั้งจากกฎหมายทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับราชการทั่วไปหรือราชการเฉพาะก็ตาม ในขณะที่บรรดาลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ เช่นเดียวกันนั้นเข้าปฏิบัติราชการโดยอาศัยระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2525 ซึ่งระเบียบของกระทรวงการคลังไม่มีฐานะเป็นกฎหมายดังเช่นพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทั้งนี้ จึงไม่อาจจะกล่าวได้ว่าลูกจ้างเหล่านั้นเข้าปฏิบัติราชการโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งก็ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาวางหลักไว้ว่า ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างไม่วารายเดือนหรือรายวันจากงบประมาณประเภทอื่น มิใช่งบประมาณประเภทเงินเดือนแล้ว ไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน (956/2497, 1552/2497, 231/2503, 253/2503 และ 82-86/2506)

## การแต่งตั้งเจ้านักงาน

การวินิจฉัยความเป็นเจ้านักงานตามหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาแล้ว ยังจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอีก 2 ประการ คือ

1. บุคคลนั้นจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า
  - 1.1 ต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
  - 1.2 การแต่งตั้งนั้นจะต้องผ่านวิธีการและเป็นไปตามระเบียบแบบแผนตามกฎหมายกำหนดเอาไว้

ใครจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และการแต่งตั้งนั้นจะต้องทำอย่างไรก็ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดเจ้านักงานในแต่ละกรณี ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็อาจจะกำหนดวิธีการแต่งตั้ง และกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้แตกต่างกันออกไป

ถ้าปรากฏว่าการแต่งตั้งทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้แต่งตั้งไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะแต่งตั้ง หรือการแต่งตั้งมิได้กระทำตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ก็ตาม ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะไม่มีฐานะเป็นเจ้านักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่หากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตสิ่งต่าง ๆ ที่ได้กระทำมาแล้วก็ควรจะได้รับผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะมิฉะนั้นแล้วก็อาจจะเกิดผลเสียหายต่อบุคคลภายนอกได้

2. ต้องเป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายซึ่งกำหนดฐานะของเจ้านักงานได้กำหนดไว้ หมายความว่าหน้าที่ที่ใคร่บ่มอบหมายให้ปฏิบัตินั้นจะต้องเป็นหน้าที่ราชการ ซึ่งกิจการใดจะเป็นหน้าที่ราชการนั้นเราจะทราบได้จากการพิจารณาว่ากิจการนั้นอยู่ในวัตถุประสงค์ตามสภาพของส่วนราชการ เหล่านั้นหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามความเป็นเจ้านักงานโดยมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเช่นนั้นอย่างชัดเจน ตามหลักเกณฑ์ ประการแรกนั้นจะเห็นได้ว่ากิจการตามกฎหมายเหล่านั้นไม่เป็นหน้าที่ราชการ เพราะองค์กรเหล่านั้นไม่มีใช้ส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งเราเรียกว่า รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรที่สร้างขึ้นเพื่อการค้า แต่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นจะกำหนดให้พนักงานเหล่านั้นมีฐานะเป็นเจ้านักงานในการปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น

### การพิจารณารัฐธรรมนูญของบุคคลบางประเภท

(1) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ, สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล  
สมาชิกเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายต่าง ๆ กันออกไป เพื่อเข้าไป  
เป็นตัวแทนของประชาชนในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เท่านั้น แต่มิได้เข้าไป  
ปฏิบัติเอง การกระทำของสมาชิกเหล่านี้ถือว่าเป็นการกระทำของประชาชนในรูปแบบของ  
การปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น มิใช่การปฏิบัติราชการ จึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน  
แต่อย่างไรก็ตามตำแหน่งเหล่านี้ก็เป็นตำแหน่งที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่การปกครองบ้าน  
เมืองได้มาก หากบุคคลเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต ดังนั้น การควบคุมและ  
คุ้มครองบุคคลประเภทนี้จึงมีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความซื่อสัตย์เท่านั้น

(2) เจ้าพนักงานในการยุติธรรม ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติมาตรการใน  
การควบคุมและคุ้มครองเอาไว้ทางหากในลักษณะ 3 แต่แท้จริงแล้วบุคคลประเภทนี้คือเจ้า  
พนักงานตามที่บัญญัติเอาไว้ในลักษณะ 2 นั้นเองแต่ตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้เกี่ยวข้องกับ  
ใกล้ชิดกับราษฎรและเป็นองค์กรที่จะอำนวยความยุติธรรมให้แก่ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อน  
ซึ่งหากเจ้าพนักงานเหล่านี้ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตก็จะก่อให้เกิด  
ความเสียหายแก่สังคมได้มากกว่า ดังนั้น ประมวลกฎหมายอาญาจึงกำหนดมาตรฐานโทษที่สูง  
กว่ามาตรฐานโทษที่กำหนดสำหรับเจ้าพนักงานทั่ว ๆ ไปในการกระทำความผิดบางฐาน ฉะนั้น  
การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะ  
จึงต้องนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 มาใช้บังคับแทน

(3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยที่กิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นไปในทางค้ากำไร  
มิใช่กิจการอันเกี่ยวกับการบริหารหรือการปกครองประเทศ ดังนั้น กิจการของรัฐวิสาหกิจจึง  
มิใช่กิจการอันเป็นหน้าที่ราชการซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ  
เหล่านั้นจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตามพนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็อาจจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานได้ หาก  
ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดฐานะไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายใน  
ลักษณะนี้ที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ดังนั้น โดยหลักแล้วพนักงานของรัฐวิสาหกิจจะไม่มี  
ฐานะเป็นเจ้าพนักงาน เว้นแต่กฎหมายซึ่งจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะกำหนดให้มีฐานะเช่นนั้น  
แต่อย่างไรก็ตามแม้พนักงานรัฐวิสาหกิจจะไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานแต่ในด้านความรับผิดชอบทาง

อาญาแล้วก็จะคงตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 เช่นกัน

(4) คณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานบางอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม คณะกรรมการเหล่านี้จะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่ ควรจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1. ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งก็ตาม และบทบัญญัติของกฎหมายในที่นี้หมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นไว้บังคับโดยองค์กรที่มีอำนาจที่จะออกกฎหมายและมีฐานะเป็นกฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติที่มีฐานะเป็นกฎหมาย

2. ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ หมายความว่าในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดตัวบุคคลที่จะมีอำนาจแต่งตั้งหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งไว้อย่างไร การแต่งตั้งหรือการเลือกตั้งจะต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

3. ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกิจการอันเป็นราชการ หลักเกณฑ์นี้เนื่องมาจากความมุ่งหมายของกฎหมายในการควบคุมหรือคุ้มครองเจ้าพนักงานก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้บริสุทธิ์เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการซึ่งจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานก็จะต้องเป็นคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับราชการด้วย

ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ความรับผิดชอบทางอาญาในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม นอกจากบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะควบคุมจะต้องเป็นบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานแล้ว สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น เพราะความผิดเหล่านี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น หากเป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่แล้วก็ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าทำให้เกิดความกระหืดกระหอนต่อการปกครองหรือการใช้อำนาจของรัฐได้ ดังนั้น ความผิดทั้ง 2 ลักษณะที่กล่าวมานอกจากความเป็นเจ้าพนักงานแล้ว การกระทำของเขายังจะต้องเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ด้วย



การกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

1. หน้าที่ที่กำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่ง เป็นหน้าที่ประจำและเป็นหน้าที่แน่นอนของ เจ้าพนักงานแต่ละคน ซึ่งการกำหนดหน้าที่โดยกฎหมายอาจจะ เป็น

1.1 กำหนดโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่ง ในกรณีกฎหมายจะกำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ และหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นบุคคลอื่นแม้จะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานก็ไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติราชการหรือรักษาราชการแทนกันตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เท่านั้น

การกำหนดตัวเจ้าพนักงานในกรณีนี้อาจจะเป็นการกำหนดตัวเจ้าพนักงานไว้เป็นการเฉพาะคือ ระบุตำแหน่งของเจ้าพนักงานเอาไว้อย่างชัดเจน หรืออาจจะกำหนดวิธีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเอาไว้แล้วให้ไปดำเนินการกำหนดตัวเจ้าพนักงานต่อไป ซึ่งเมื่อมีการแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดแล้ว เจ้าพนักงานผู้นั้นจะเป็นผู้เดียวที่มีหน้าที่ซึ่งการกำหนดตัวเจ้าพนักงานตามวิธีการทั้ง 2 มีความคล้ายคลึงกัน คือในที่สุดจะมีเจ้าพนักงานแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น แต่จะเห็นว่าการกำหนดตัวเจ้าพนักงานไว้เลยจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยากกว่าการกำหนดแค่เพียงวิธีการแต่งตั้งแล้วกำหนดตัวโดยข้อกำหนดย่อย ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายกว่า

1.2 หน้าที่ตามตำแหน่งในกิจการทั่วไป หน้าที่ในลักษณะนี้จะไม่มีการกำหนดไว้อย่างเจาะจงว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำแหน่งใด แต่เป็นกิจการที่จำเป็นต้องกระทำในการบริหารงานของรัฐ แต่หน้าที่ทั่ว ๆ ไปเหล่านี้ยังมีขอบเขตจำกัด ซึ่งสิ่งที่จำกัดหน้าที่เหล่านี้ก็คือ ตำแหน่งของเจ้าพนักงานนั้น ๆ ซึ่งในลักษณะนี้กฎหมายจะกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ไว้คร่าว ๆ โดยกฎหมายกำหนดหน้าที่ทั่ว ๆ ไป เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและกำหนดหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ด้วย เป็นต้น

2. หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยชอบให้กระทำ ซึ่งหมายถึงได้รับมอบหมายโดยคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนี้อาจจะไม่ใช่นำหน้าที่ตามตำแหน่งของเจ้าพนักงานผู้ได้รับมอบหมายก็ได้ หรือในกรณีหน้าที่ตามตำแหน่งนั้นกฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ก็อาจจะมีการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้นก็ได้ อย่างไรก็ตามคำสั่งที่มอบหมายนั้นจะต้องเป็นคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

- (1) ผู้สั่งต้องมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่ง เช่นนั้นได้
- (2) ต้องเป็นการสั่งให้ปฏิบัติราชการ
- (3) คำสั่งนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในประการนี้เคยมี

คำพิพากษาฎีกาที่ 187/2503 วินิจฉัยไว้ว่าเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดว่าการมอบหมายของทำนองเป็นลายลักษณ์อักษร จะมอบหมายกันควรวางจากใด ซึ่งด้วยความเคารพอย่างสูงผู้เขียนมีความเห็นว่าการมอบหมายจะต้องกระทำกันเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบถึงความมีอยู่ของหน้าที่ดังกล่าวได้ง่าย และทำให้ทราบวาทะหน้าที่ดังกล่าวมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร

### การปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ก็โดยมุ่งหมายให้เจ้าพนักงานซึ่งเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับประชาชนนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบมิได้หมายความว่าเพียงแต่การปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเท่านั้น แต่ยังจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ประการอื่นอีก คือ

1. ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย คือในกรณีกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการปฏิบัติราชการอย่างใดอย่างหนึ่งเอาไว้ การปฏิบัติราชการตามหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กฎหมายกำหนดเอาไว้ หากปฏิบัติข้ามขั้นตอนหรือปฏิบัติเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ปฏิบัติภายในขอบเขตของหน้าที่ เพราะหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น ตามธรรมดาจะมีขอบเขตจำกัด ซึ่งขอบเขตนั้นอาจจะจำกัดโดยคำสั่งหรือโดยกฎหมายก็ได้

ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าพนักงานนั้นน่าสังเกตว่า มีผลแตกต่างกันในค่านของการควบคุมและการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ไม่ว่าจะโดยที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายหรือปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนก็ตาม เจ้าพนักงานผู้นั้นจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแต่ในขณะเดียวกันกลับต้องถูกควบคุม คือต้องรับผิดชอบบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ควบคุมเจ้าพนักงาน

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานแต่ละคนเป็นไปอย่างถูกต้องและอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ประมวลกฎหมายอาญาจึงได้กำหนดบทบัญญัติพิเศษขึ้นมาควบคุมเจ้าพนักงานแต่ละคนให้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายตามนัยที่กล่าวมาข้างต้น

### ช่วงเวลาของความดำรงอยู่ของอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ความเป็นเจ้าพนักงานเป็นสิ่งซึ่งกฎหมายกำหนดขึ้นมา เพื่อให้เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินการบริหารและการปกครองประเทศ ดังนั้น บุคคลเหล่านั้นนอกจากจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานซึ่งจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในลักษณะ 2 และ 3 ของประมวลกฎหมายอาญาแล้ว เขายังมีฐานะอีกฐานะหนึ่งคือบุคคลธรรมดาซึ่งจะต้องถูกบังคับโดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาทั้งหมดคนนั้นเอง ดังนั้น แม้จะเป็นเจ้าพนักงานแต่หากเป็นกรณีนอกเหนือหน้าที่ราชการที่คงปฏิบัติแล้ว ความรับผิดชอบของเขาจะเป็นเช่นบุคคลธรรมดาคนนั้นเอง บุคคลใดก็ตามเมื่อมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานแล้วจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานอยู่ตลอดเวลา แต่อาจจะไม่มีอำนาจหน้าที่อยู่ตลอดเวลาถึง เช่นฐานะก็ได้ในกรณีอำนาจหน้าที่นั้นยังไม่เกิดขึ้น

อำนาจของเจ้าพนักงานแต่ละคนเกิดจากตำแหน่งที่เจ้าพนักงานผู้นั้นดำรงอยู่ ดังนั้น อำนาจของเจ้าพนักงานแต่ละคนจะเกิดขึ้นทันทีที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่ง คือได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นได้รับรู้ถึงการแต่งตั้งนั้นหรือไม่ก็ตาม และอำนาจจะสิ้นสุดลงเมื่อมิได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว

สำหรับหน้าที่นั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่าหน้าที่ของเจ้าพนักงานอาจจะเกิดโดยกฎหมายกำหนดให้หน้าที่เช่นนั้น หรืออาจจะเกิดจากการที่ใคร่บมอบหมายโดยชอบให้กระทำก็ได้ ในกรณีที่เป็นหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายหน้าที่ก็จะเกิดขึ้นทันทีที่ใคร่บมอบหมายให้ดำรงตำแหน่ง เช่นเดียวกับการเกิดของอำนาจ แต่หากเป็นหน้าที่ที่เกิดโดยใคร่บมอบหมายให้กระทำอันเป็นหน้าที่ที่นอกเหนือจากหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นทันทีที่ใคร่บมอบหมายโดยผู้มีอำนาจมอบหมาย ผู้ที่ใคร่บมอบหมายจะรู้หรือไม่ถึงการมอบหมายนั้นก็ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงในประเด็นนี้ เพราะเป็นกรณีที่น่าไปประกอบการพิจารณาในเรื่องของเจตนาเท่านั้น เมื่อหน้าที่ของเจ้าพนักงานเกิดขึ้นแล้วจะสิ้นสุดลงเมื่อมิได้ดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว หรือเมื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ที่ใคร่บมอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งแม้ว่าจะยังคง



คำร้องอยู่ในตำแหน่งซึ่งก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งแล้วก็ตาม อำนาจหน้าที่นั้นอาจจะสิ้นสุดลงชั่วคราว เพราะเหตุทางกฎหมายบางประการก็ได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน้าที่จะเกิดขึ้นทันทีที่ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายก็ตามแต่การกระทำของเจ้าพนักงานผู้นั้นบางครั้งก็ยังไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งทำให้ไม่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ในแง่ของการควบคุมคนเจ้าพนักงานจะถูกควบคุมทันทีที่ได้รับการแต่งตั้ง แม้จะยังไม่ได้รับปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม

ดังนั้น ความรับผิดชอบทางอาญาตามบทบัญญัติในลักษณะ 2 และลักษณะ 3 ของประมวลกฎหมายอาญา นอกจากผู้กระทำหรือผู้ถูกระทำจะต้องมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกระทำหรือถูกระทำนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นด้วย มิฉะนั้นแล้วความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลเหล่านั้นก็ต้องพิจารณาอีกอย่างการกระทำของบุคคลธรรมดาหรือเป็นการกระทำต่อบุคคลธรรมดาเท่านั้น

เมื่อมาถึงจุดนี้เขียนจึงขอเสนอแนะสาระสำคัญที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นมาศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่า การพิจารณาความเป็นเจ้าพนักงานของบุคคลใดก็ตามให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1. มีกฎหมายกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่ามีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน หรือ
2. มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ เป็นเจ้าพนักงาน หรือ
3. เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ

การพิจารณาความเป็นเจ้าพนักงานของบุคคลใดก็ตามให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการนี้สำคัญ โดยไม่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงเชื้อชาติ หรือสัญชาติของบุคคลผู้นั้น เพราะเจ้าพนักงานผู้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลไทยจะเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนั้นค่าตอบแทนที่บุคคลนั้นได้รับมิใช่สาระสำคัญที่จะนำมากำหนดความเป็นเจ้าพนักงานของบุคคลนั้น ๆ เพราะเจ้าพนักงานอาจจะไม่ได้รับค่าตอบแทนเลยก็ได้ และแม้จะเป็นเจ้าพนักงานก็ไม่จำเป็นจะต้องเป็นข้าราชการเสมอไป เนื่องจากยังมีบุคคลประเภทอื่นที่มีข้าราชการตามกฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงาน ดังนั้นทั้งสัญชาติ เชื้อชาติ ค่าตอบแทนหรือความเป็นข้าราชการจึงมิใช่

สาระสำคัญที่จะกำหนดความเป็นเจ้านักงาน

ผู้เป็นเจ้านักงานตามหลักเกณฑ์เหล่านั้นจะถูกควบคุมโดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 และ 3 ก็คือเมื่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจตามตำแหน่งของเจ้านักงานแต่ละคนเท่านั้น ซึ่งหน้าที่ของเจ้านักงานแต่ละคนก็อาจจะเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายหรือโดยได้รับมอบหมายก็ได้

สำหรับการพิจารณาฐานะของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ว่ามีฐานะเป็นเจ้านักงานหรือไม่ โดยผู้เขียนเห็นว่าหลักในการพิจารณา 3 ประการ คือ

1. เป็นคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดขึ้น ซึ่งกฎหมายในต้นหมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยองค์กรที่มีอำนาจและเป็นกฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย
2. ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้
3. ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกิจอันเป็นราชการ ซึ่งเนื่องมาจากความมุ่งหมายในการคุ้มครองและควบคุมเจ้านักงานที่มีเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนของรัฐเท่านั้น

ดังนั้น หากปรากฏว่าคณะกรรมการชุดใดประกอบด้วยข้อเท็จจริงทั้ง 3 ประการนี้แล้ว คณะกรรมการชุดนั้นก็มีฐานะเป็นเจ้านักงานโดยมิต้องคำนึงถึงว่า คณะกรรมการแต่ละคนมีสถานภาพเดิมอย่างไร ขอเพียงแต่ให้เขาหลักทั้ง 3 ประการก็มีฐานะเป็นเจ้านักงานแล้ว

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย