



## ความเป็นเจ้าพนักงาน

### 1. ประวัติความเป็นมาของกฎหมายในเรื่องเจ้าพนักงาน

#### ความนำ

การพิจารณาประวัติความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าพนักงานในที่นี้หมายถึงถึงประวัติความเป็นมาของบทบัญญัติในลักษณะ 2 และลักษณะ 3 ของประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น และเนื่องจากชาติไทยมีความเจริญรุ่งเรืองมานานนับกว่า 5,000 ปี มาแล้ว ทั้งอาณาจักรมาหลายครั้งหลายตอน อันได้แก่อาณาจักรอโยธยา (ไทยมุง) อาณาจักรแคว้น อาณาจักรน่านเจ้า อาณาจักรไทยใหญ่ อาณาจักรไทยโยนก อาณาจักรล้านนา อาณาจักรสุโขทัย อาณาจักรศรีอยุธยา และอาณาจักรไทยปัจจุบัน (1) และกาลเวลาไคล่วงเลยมานานประกอบกับการตั้งถิ่นที่อยู่เดิม ทำให้การศึกษาค้นคว้าทางานประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคานกฎหมายจึงยากมาก ดังนั้นการพิจารณาประวัติความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าพนักงานในที่นี้จึงจะเริ่มพิจารณาจากอาณาจักรสุโขทัย ซึ่งพอจะปรากฏหลักฐานในทางประวัติศาสตร์ให้ศึกษาได้บ้าง แม้จะไม่มากนักก็ตาม

#### สมัยอาณาจักรสุโขทัย

อาณาจักรสุโขทัยมีความเจริญรุ่งเรืองอยู่ระหว่าง พ.ศ. 1800 - 1970 เป็นระยะเวลา 170 ปี หลังจากนั้นก็รวมเข้ากับอาณาจักรศรีอยุธยา

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยังคงเหลืออยู่ให้เราได้ศึกษาค้นคว้ากันคือหลักศิลาจารึก ซึ่งเดิมมีอยู่ทั้งหมด 15 หลัก แต่ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2473 ได้พบศิลาจารึกอีกหลักหนึ่งซึ่งจารึกในปี พ.ศ. 1887 และเป็นจารึกที่เป็นกฎหมาย (2) โดยแท้ จากศิลาจารึกจะพบว่าในอาณาจักร

(1) พระวรภักดีพัฒนา, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2504), หน้า 7.

(2) หลวงสุทธีวาทนฤพูน, ประวัติศาสตร์กฎหมาย ชั้นปริญญาโท (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 125 - 126.

สุโขทัยมีกฎหมายใช้ 2 ฉบับคือ

1. กฎหมายพ่อขุนรามคำแหง จากศิลาจารึกหลักที่ 1 (1) ศิลาจารึกหลักนี้เรียกว่า ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งข้อความบางตอนในศิลาจารึกนั้นในสายตาของนักนิติศาสตร์ เห็นว่าเป็นกฎหมาย (2) อันใดแก่

- (1) กฎหมายมรดก
- (2) กฎหมายที่ดิน
- (3) กฎหมายวิธีพิจารณาความ
- (4) กฎหมายร้องทุกข์หรือฎีกา

2. กฎหมายลักษณะโจร หรือที่นักนิติศาสตร์บางคนเรียกว่า กฎหมายอาญาสุโขทัย (3) ซึ่งเชื่อกันว่าจารึกในราว พ.ศ. 1887 ในสมัยของพ่อขุนไธสง กษัตริย์องค์ที่ 5 แห่งกรุงสุโขทัย

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าในอาณาจักรสุโขทัยจะมีแต่เพียงกฎหมาย 2 ลักษณะนี้เท่านั้น หากแต่เป็นการแสดงโดยปราศจากสงสัยว่า ในสมัยสุโขทัยมีขอมัญญัติหรือตัวบทกฎหมายประกาศใช้แล้ว แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีก็คงจะต้องมีการอ้างอิงกฎหมายอันเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของขุนศาลตระลาการ แต่เป็นสิ่งที่ไม่คงทนถาวรที่จะเก็บรักษาไว้ในสภาพเดิมหลาย ๆ ร้อยปีซึ่งต่างจากศิลาจารึกที่คงทนถาวร และได้อาศัยคนคว่ำกันต่อ ๆ มา (4)

จากการพิจารณาข้อความในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งได้ความว่า คดีความของไพร่ฟ้าชาวแผ่นดินพิจารณาได้ความสมข้างฝ่ายใดแท้แล้วให้ตัดสินโดยเที่ยงตรง (5) หมายความว่าให้ขุนศาลตระลาการทั้งหลายตัดสินคดีความโดย

(1) พระวรภักดีพิน္ฑุลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 8

(2) วิชา มหาคุณ, ประวัติศาสตร์กฎหมายและภาษากฎหมายไทย (กรุงเทพฯ: มหาคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 13.

(3) หลวงสุทิวาหนุกพิณ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย ชั้นปริญญาโท, หน้า 190

(4) เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

(5) พระวรภักดีพิน္ฑุลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 9

ข้อสัถยสุจริตไม่เขาขวางผู้ใด ไม่ลำเอียงทางผู้ชอบหรือผู้ทุจริตก็บังอำพรางใด ๆ เห็นของเขา  
 อายินดีอยากได้ อย่าเห็นแก่ลาภสักการะ ซึ่งในจารีกษัตริย์นี้ "เห็นชาวทาสใครพินเห็นสินทาน  
 บักรี้เคียด" (1) ซึ่งกล่าวไว้ว่าเป็นบทบัญญัติอย่างคร่าว ๆ ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ  
 เจ้าพนักงานในการยุติธรรม แม้บทบัญญัตินี้จะไม่มีการกำหนดโทษเอาไว้อีกตาม หากราษฎรผู้ใด  
 ได้รับความเดือดร้อนหรือต้องเสียหายเพราะการกระทำอันไม่สุจริตของตราการ ก็สามารถ  
 หูลเกล้าถวายฎีกาถวายการสำนกระถึง เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาไต่สวนให้แทนได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งปรากฏอยู่ใน  
 ศิลาลจารีกษัตริย์ที่ 1 นั้น เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงนับว่ากฎหมาย  
 ในส่วนที่จะควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปรากฏเป็นหลักฐานมาตั้งแต่ครั้ง  
 กรุงสุโขทัย แม้จะมีใ้บทบัญญัติไว้ชัดเจนนักก็ตาม

สำหรับกฎหมายลักษณะโจรนั้นไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าพนักงานเลย

อาณาจักรศรีอยุธยา

อาณาจักรศรีอยุธยาที่มีความรุ่งเรืองอยู่ในระหว่าง ปี พ.ศ. 1893 - 2310 เป็นระยะ  
 เวลา 417 ปี ในสมัยพระมหากษัตริย์ที่ทรงสถาปนาราชอาณาจักรใหม่ และทรงสร้างกฎหมาย  
 ที่เรียกว่าพระราชศาสตร์ไว้มากมาย ซึ่งพระราชศาสตร์เหล่านั้นพระธรรมศาสตร์ฉบับของมุนี  
 เป็นแม่บท (2)

กฎหมายสมัยศรีอยุธยาได้มีการตราไว้ทั้งที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติ กำหนดสิทธิหน้าที่  
 ของประชาชน กฎหมายวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสินอรรถคดี และมีทั้งกฎหมายปกครอง  
 เป็นทำนองรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินรวมเป็นมหามตราทั้งสิ้น 1603 บท (3)

(1) หลวงสุทิวาหนฤพิณ, ประวัติศาสตร์กฎหมายชั้นปริญญาโท, หน้า 147.

(2) พระวรภักดีพิบูลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 12.

(3) ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, กฎหมายสมัยอยุธยา (พระนคร: หงษ์รุ่นส่วนจำกัด

สำหรับบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานในสมัยที่มีการบัญญัติกันไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 1895 ในสมัยพระเจ้าอยู่หัวหรือสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (1) และได้มีการเพิ่มเติมในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ และแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง (2) และใช้ยูจนกระทั่งสิ้นอาณาจักรศรีอยุธยา

บทบัญญัติในกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ส่วนมากเป็นบทบัญญัติลงโทษข้าราชการที่กระทำการทุจริตคดโกงหรือกระทำความผิดวินัยของข้าราชการ จึงใช้ชื่อว่า "ลักษณะอาญาหลวง" ซึ่งหมายความว่าในหลวงจะลงโทษข้าราชการได้เพียงใด (3) นอกจากนี้ยังมีความผิดที่เกี่ยวเนื่องอยู่หลายเรื่อง เช่น เรื่องสถานโทษ เรื่องการขอมความกัน เรื่องการป้องกันการค้ากำไรเกินควร เป็นต้น แต่จะไม่กล่าวถึงในที่นี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ กฎหมายลักษณะอาญาหลวงได้กำหนดไว้ทั้งการกระทำผิดอันเกี่ยวกับหน้าที่เช่นเดียวกับบทบัญญัติในลักษณะ 2 และ 3 ประมวลกฎหมายอาญา และการกระทำอันเป็นความผิดวินัยในปัจจุบันนี้โดยถือว่าเป็นการกระทำอันต้องรับโทษทางอาญาคือ

บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงาน พอจะสรุปได้ดังนี้ (4)

- ก: ความผิดต่อพระราชทรัพย์ ได้แก่
- ลักทรัพย์ (บทที่ 2, 116, 133)
  - ยักยอก (บทที่ 27, 30, 35, 70)
  - ฉ้อโกง (บทที่ 38, 46, 69)
  - ท้าลายของหลวง (บทที่ 68)
- ข: ความผิดต่อภารกิจราชการ
- ชักชวนการพิจารณาของศาล
  - แฉงผู้ต้องหา (บทที่ 11, 23, 50, 56)

(1) พระวรภักดีพินุลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 45.

(2) เรื่องเดียวกัน, หน้า 41 - 42.

(3) เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

(4) เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

ค. กระทำผิดต่อราชฎ ใต้แก - กรรโชกราษฎร (บทที่ 3, 22, 23, 32, 34)  
- ชมเหงราชฎ (บทที่ 14, 21, 49)

ง. ทุจริตค่อนหาที่ ใต้แก - รับสินบน (บทที่ 4, 48)

ซึ่งจะเห็นว่ายังไม่มีการจัดหมวดหมู่ของการกระทำความผิดฐานที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันเข้าไว้ด้วยกัน และบทบัญญัติก็ยังมีไม่มากเท่าใดนัก แต่ก็เป็นกฎหมายที่ใช้กันอยู่เป็นเวลานาน

จากบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะอาญาหลวง ทำให้เราทราบว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานแทนรัฐหรือราชการเอาไว้ด้วยกัน

### สมัยอาณาจักรรัตนโกสินทร์

หลังจากกรุงศรีอยุธยาต้องล่มสลายลงในปี พ.ศ. 2310 ไทยได้รับความเสียหายเนื่องจากการถูกพม่าเผาทำลายพินาศ การเสียกรุงครั้งนี้เป็นผลร้ายแรงอย่างยิ่งต่อกฎหมายไทย ประมาณกันว่าเหลือกฎหมายอยู่เพียง 1 ใน 10 เท่านั้น (1) ต่อมาในสมัยกรุงธนบุรีก็ต้องทำศึกสงคราม ประกอบกับเป็นสมัยที่พระราชระยะเวลาอันสั้นเพียง 15 ปี จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในด้านกฎหมายเกิดขึ้นในสมัยนี้ ยังคงใช้กฎหมายที่เคยใช้อยู่ในอาณาจักรศรีอยุธยาต่อมาอีกจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการตรวจชำระกฎหมายครั้งใหญ่ อันทำให้เกิดกฎหมายตราสามดวงขึ้น

### กฎหมายตราสามดวง

ในการตรวจชำระกฎหมายครั้งนี้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งทำการสอบสวนตัวบทที่ใช้อยู่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยากับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์อันเป็นแบบท และรวบรวมเข้าเป็นหมวดหมู่แก้ไขถ้อยคำสำนวนคำศัพท์ให้เป็นภาษาในสมัย พ.ศ. 2347 การบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่มีไม่มากนัก เมื่อตรวจชำระเสร็จแล้วอาลักษณ์ได้เขียนคหบดีกลางบนสมุคชอยสีขาว บนปกของสมุคชอยแต่ละเล่มประทับตราพระราชสีห์ตราชสีห์ และตราบัวแก้ว จึงได้ชื่อว่ากฎหมายตราสามดวง

(1) วิชา มหาคุณ, ประวัติศาสตร์กฎหมายและภาษากฎหมายไทย, หน้า 24.

สำหรับเนื้อหาของกฎหมายตราสามดวงในขณะนั้นมีเพียง 29 ลักษณะ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะโจรหาเส้นขึ้นอีกลักษณะหนึ่ง รวมเป็น 30 ลักษณะ ใน 30 ลักษณะนั้นมีลักษณะหนึ่งที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าพนักงานคือลักษณะอาญาหลวง ทั้งนี้ไต่ถกถาวมาแล้วว่ากฎหมายตราสามดวงเป็นกฎหมายเกาสัมัยศรีอยุธยาแล้วนำมาสอบทานกับพระธรรมศาสตร์ ทั้งนี้หากสอบทานแล้วปรากฏว่ากฎหมายใดไม่ผิดเพี้ยนหรือผันเปลี่ยนไปจากแม่บทก็จะคงไว้เช่นนั้น ทั้งนี้บทบัญญัติในลักษณะอาญาหลวงในกฎหมายตราสามดวงจึงมีเนื้อหาสาระเหมือนกับเนื้อหาสาระของกฎหมายลักษณะอาญาหลวงในสมัยศรีอยุธยาอย่างไม่มีผิดเพี้ยน

กฎหมายลักษณะอาญาหลวงฉบับนี้ไว้บังคับอยู่จนกระทั่งถึง ร.ศ. 127 จึงถูกยกเลิกและใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 แทน

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127

กฎหมายฉบับนี้ทำขึ้นเป็นแบบประมวลกฎหมาย คือมีการนำคำบทกฎหมายที่วางควมความผิดทางอาญาทั้งหลายมารวมไว้แห่งเดียว จัดเป็นภาค เป็นส่วน เป็นหมวด เป็นมาตรา ติดต่อกันเป็นพวก ๆ ตามลักษณะแห่งความผิด ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของกฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2450) แบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ภาค

ภาค 1 ว่าด้วยข้อบังคับต่าง ๆ

ภาค 2 ว่าด้วยลักษณะความผิด ประกอบด้วยลักษณะความผิด 11 ส่วน และใ้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานไว้ในส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3

- ภาค 2 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยความผิดซึ่งเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง
- ภาค 2 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยความผิดที่กระทำให้เสื่อมเสียความยุติธรรม

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันทั้งบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมและคุ้มครองเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ จะต่างกันบ้างในบางส่วนคือประมวลกฎหมายอาญาจะบัญญัติการกระทำความผิดที่เหมือนกันไว้ในมาตราเดียวกัน โดยแยกการกระทำอันประทุษร้ายเหตุกร รจไว้ก่อวรรคหนึ่งในมาตราเดียวกัน ในขณะที่ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 บัญญัติไว้

ทางมารากัน และนอกจากนั้นประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติคุ้มครองและควบคุมบุคคลบางประเภทเพิ่มขึ้นจากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์อันเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ใช้บังคับอยู่ประมาณ 50 ปี มีการแก้ไขเพิ่มเติม 20 ครั้ง และถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2497 และใช้ประมวลกฎหมายอาญาบังคับแทนจนกระทั่งปัจจุบัน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าความบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าพนักงานมีหลักฐานปรากฏมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี แม้จะไม่ชัดเจนนักก็ตาม แต่ในขณะนั้นกฎหมายยังมีได้เรียกบุคคลผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐว่าเจ้าพนักงาน ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเรื่อย ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจนกระทั่งถึงประมวลกฎหมายอาญาบังคับปัจจุบันก็ยังคงมีบทบัญญัติในเรื่องนี้ปรากฏอยู่

## 2. ความหมายของเจ้าพนักงาน

### 2.1 ความเกี่ยวพันระหว่างรัฐและเจ้าพนักงาน

คำว่า รัฐ ได้มีผู้ให้นิยามความหมายไว้มากมาย ซึ่งในความหมายหนึ่งนั้นถือว่ารัฐเป็นชุมชนทางการเมืองของประชาชน โดยมีดินแดนที่แน่นอนและอาศัยอยู่ร่วมกัน พนจากการควบคุมของรัฐภายนอก และในชุมชนดังกล่าวนี้สามารถกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ได้เอง เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้ใจอย่างทั่วถึงและทุกคนต่างอยู่ภายใต้อำนาจปกครองเดียวกัน เมื่อชุมชนใดมีสภาพเป็นรัฐแล้วย่อมมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1)

- 1) การสร้างความเป็นระเบียบ
- 2) การให้สวัสดิการสาธารณะ
- 3) การสร้างและเพิ่มพูนศีลธรรมในชุมชน
- 4) การสร้าง ความเจริญและความมั่นคง

(1) จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 61-62

ในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนั้น รัฐไม่สามารถจะดำเนินการเองได้ เนื่องจากรัฐเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนไม่สามารถจะดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้มีผู้เข้ามาปฏิบัติงานแทนรัฐทั้งในด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยและการให้บริการแก่ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นอาจจะมีฐานะเป็นข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการปกครอง และเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านั้นมีลักษณะที่จะกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ได้เสียของรัฐและประชาชนทั่วไป ประมวลกฎหมายอาญาจึงมีบทบัญญัติที่จะควบคุมการทำงานของบุคคลเหล่านั้นไว้เป็นพิเศษ อันได้แก่ บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงาน ทั้งของเจ้าพนักงานทั่ว ๆ ไป และเจ้าพนักงานในการยุติธรรม

ดังนั้น เจ้าพนักงานจึงมีความหมายเกี่ยวพันกับ รัฐ ในลักษณะที่เปรียบเทียบเหมือนตัวตัวแทนของรัฐ ในการที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ และเพื่อความดำรงอยู่ของรัฐใด ๆ ทั่ว

## 2.2 ความหมายของเจ้าพนักงาน

คำว่า "เจ้าพนักงาน" ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ไม่ได้อธิบายความหมายของคำคำนี้ไว้โดยตรง แต่ได้อธิบายความหมายของคำว่า "เจ้า" ไว้หลายความหมาย และในความหมายหนึ่งเมื่อใช้เป็นคำนามหมายความว่า "ผู้เป็นเจ้าของ" ส่วนคำว่า "พนักงาน" ในพจนานุกรมฉบับเดียวกันได้ให้ความหมายไว้ว่า "หน้าที่ เจ้าหน้า" ดังนั้น เมื่อนำความหมายของคำทั้งสองคำมารวมกันจะได้ความหมายของคำว่าเจ้าพนักงานว่า "ผู้เป็นเจ้าของหน้าที่" ซึ่งถ้าจะแปลให้โดยถ้อยคำและความหมายแล้วคงจะต้องแปลว่า "ผู้มีหน้าที่" นั่นเอง

ในต้นร่างประมวลกฎหมายอาญาได้วางบทนิยามคำว่า "เจ้าพนักงาน" ไว้ว่า "เจ้าพนักงาน" หมายความว่าผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ เป็นการประจำ หรือเป็นครั้งคราว ตลอดเวลาที่ปฏิบัติราชการนั้นไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์จากราชการหรือไม่ (1) แต่ต่อมาบทนิยามคำนี้ได้ถูกตัดออก ดังนั้นประมวลกฎหมายอาญาซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2499 จึงไม่มีบทนิยามหรือคำพิพจน์ของคำว่า

(1) โชค จารุจินดา, "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาหมายถึงใคร, "บทบัญญัติ" 28 (2514) : 414



"เจ้านักงาน" เอาไว้ควย ซึ่งการที่ผู้ร่างประมวลกฎหมายอาญาไม่วิเคราะห์คำคำนี้เอาไว้ ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีความผิดอยู่ 2 ประการคือ

1. ผู้ร่างเกรงว่าการวิเคราะห์ศัพท์เอาไว้ในขณะนั้นอาจจะไม่สามารถครอบคลุมถึงบุคคลทุกประเภทที่ควรจะมีฐานะเป็นเจ้านักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และบางครั้งก็อาจจะมึลักษณะที่ครอบคลุมมากเกินไปจนรวมเอาบุคคลซึ่งไม่ควรจะมีฐานะเป็นเจ้านักงานเข้าไว้ควย ทั้งที่ได้มีการโต้เถียงกันอย่างมากในการประชุมตรวจพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ของคณะอนุกรรมการซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าว (1) จึงได้ละไว้ไม่วิเคราะห์ศัพท์ แต่ปล่อยให้เป็นที่ของผู้ใช้กฎหมายที่จะตีความไปในลักษณะใดที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

2. หรือเนื่องจากความเป็นเจ้านักงานของบุคคลใดก็ตามมิได้เกิดจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา แต่เกิดจากกฎหมายเฉพาะอย่างอื่น ซึ่งอาจจะกำหนดฐานะของเจ้านักงานไว้อย่างชัดเจน หรืออาจจะเป็นกฎหมายที่แต่งตั้งให้บุคคลใดปฏิบัติราชการอย่างไรอันจะก่อให้เกิดฐานะของความเป็นเจ้านักงานก็ได้ ดังนั้น บุคคลใดจะมีฐานะเป็นเจ้านักงานหรือไม่นั้น ย่อมเป็นผลอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ แต่เมื่อเป็นเจ้านักงานแล้วกระทำการอย่างไรในตำแหน่งหน้าที่จึงจะเป็นความผิดนั้นประมวลกฎหมายอาญาจะกำหนดเอาไว้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "เจ้านักงาน" เอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอีก

#### ความหมายของ "ข้าราชการ" และ "พนักงาน"

นอกจากคำว่า "เจ้านักงาน" แล้ว ยังมีคำอีกคำหนึ่งซึ่งได้ยื่นกันอยู่เสมอคือคำว่า "ข้าราชการ" ข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความผูกพันกับรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ และเป็นผู้ติดต่อกับประชาชนโดยตรง ซึ่งรัฐได้ให้ประโยชน์ตอบแทนด้วยการให้เงินเดือนตอบแทนเป็นประจำ ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านั้นต้องอุทิศเวลาเป็นส่วนใหญ่ให้กับงานของรัฐ โดยไม่สามารถที่จะไปประกอบธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง งานที่ปฏิบัติก็มีลักษณะเป็นงานประจำต่อเนื่อง ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ในการทำ งานประกอบกันไป อันได้แก่ ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ คือ ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกันไป

(1) รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ในการประชุมครั้งที่ 91, 14/2483 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2483.

นอกจากข้าราชการแล้ว อีกคำหนึ่งที่ควรพิจารณาคือ "พนักงาน" "พนักงาน" หมายถึงผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรฝ่ายปกครองใดขององค์กรหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะไม่ว่าการปฏิบัติงานนั้น ๆ จะมีลักษณะเป็นการประจำหรือชั่วคราว โดยได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายบุคคลเหล่านั้นภาระหน้าที่คล้ายคลึงกับข้าราชการ เป็นแต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายอื่นโดยเฉพาะในการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อน ปลดหรือย้าย แต่เงื่อนไขของการปฏิบัติงานก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้เช่นเดียวกับข้าราชการ แต่พนักงานที่กล่าวมานี้มิได้หมายรวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนของเธอซึ่งเราเรียกว่าพนักงานเช่นกัน

ดังนั้น จะพบว่าทั้งข้าราชการและพนักงานต่างก็เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินงานและการให้บริการแก่ประชาชนโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนเป็นการประจำหรืออาจจะไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนเลยก็ได้ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "เจ้าพนักงาน" ซึ่งได้ให้นิยามไว้เบื้องต้นว่าหมายถึงผู้หน้าที่ แต่เมื่อกลับไปพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกปิด จะไม่ปรากฏว่ามีการใช้คำว่า "ข้าราชการ" หรือ "พนักงาน" ไว้ในมาตราใดเลย และในลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุทธิกรรมจะพบว่ามีการใช้ถึงพนักงานไว้ด้วย ได้แก่ พนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวน เป็นต้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ถึงข้าราชการไว้เช่นกัน จึงน่าพิจารณาว่าบุคคลทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นมีความเกี่ยวพันกันอย่างไร และจะตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองและควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ บทบัญญัติในลักษณะ 2 และ 3 ของประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

อนึ่ง เจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญาก็หมายความว่าเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทย คือเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ (ฎีกาที่ 700/2524) แต่เจ้าพนักงานซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลไทยนั้นจะเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาทั้งสิ้น

### 3. การวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงาน

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นว่า ประมวลกฎหมายอาญาไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า

เจ้าพนักงาน ไว้ว่าหมายถึงบุคคลประเภทใดบ้าง จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงานจากคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้วางแนววินิจฉัยไว้หลายประการพอจะสรุปเป็นแนวทางได้ 3 ประการ คือ

(1) กรณีที่ถูกหมายบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นเจ้าพนักงาน บุคคลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งระบุให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานอย่างชัดเจน เช่น แม้จะไม่มีปัญหาในการพิจารณาเท่าใดนัก เพราะเมื่อบุคคลใดมีตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นก็จะมีความเป็นเจ้าพนักงานไปทันที ดังจะเห็นได้จากกฎหมายหลายฉบับ เช่น

— พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 มาตรา 21 บัญญัติว่า "ผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำงานฝ่ายตุลาการตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญา"

มาตรา 22 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าพนักงานของสถานพินิจ พนักงานของคณะกรรมการพินิจและคุ้มครองเด็ก หรือพนักงานของสถานที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมเด็กหรือเยาวชนเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในกฎหมายลักษณะอาญา"

— พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 16 บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ และพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา"

— พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2496 มาตรา 18 บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา"

ฎีกาที่ 1259/2515 จำเลยเป็นเจ้าพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ย่อมต้องถือว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 18 แต่การรถไฟไม่มีวัตถุประสงค์ในการไปรษณีย์ด้วยการไปรษณีย์เป็นราชการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อการรถไฟไม่มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ พนักงานของการรถไฟซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานดำเนินการของกิจการรถไฟจึงไม่มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ โดยเฉพาะจำเลยนี้เพียงแต่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับส่งถุงไปรษณีย์และไปรษณีย์ภัณฑ์ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยรับขนส่งให้กรมไปรษณีย์โทรเลขอันเป็นธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟส่วนหนึ่งเท่านั้น ห้ามมิให้จำเลยมีฐานะเป็น

เจ้าพนักงานผู้หน้าที่ในการไปรษณีย์ไปได้ไม่

ฎีกาที่ 215/2518 พนักงานของการรถไฟเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 18 ถ้าเอาเงินของการรถไฟที่ตนเก็บรักษาไว้ไปให้ผู้อื่นยืม เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ไม่ใช่ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ศาลฎีกาเปลี่ยนบทลงโทษได้โดยไม่เปลี่ยนกำหนดโทษเดิม

- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 22 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่าการกรรมการสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาลมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา"

ฎีกาที่ 1301/2524 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ให้พนักงานสุขาภิบาลเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา และให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบพนักงานสุขาภิบาลขึ้นใช้ โจทก์ไม่นำสืบว่าระเบียบนั้นไว้อย่างไร ลูกจ้างชั่วคราวไม่อยู่ในฐานะพนักงานสุขาภิบาล การยกยกออกเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352 ไม่ใช่มาตรา 147

ข้อสังเกต พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้พนักงานสุขาภิบาลเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2523 ข้อ 4 กำหนดว่า พนักงานสุขาภิบาล ได้แก่ พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาล โดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณของสุขาภิบาลหมวดเงินเดือนที่คลังทางสุขาภิบาล ดังนั้นจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างชั่วคราว ย่อมมิได้รับเงินเดือนจากหมวดเงินเดือนดังกล่าว จึงไม่มีฐานะเป็นพนักงานสุขาภิบาลตามระเบียบดังกล่าว จึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แมว่าจำเลยจะปฏิบัติงานให้แก่สุขาภิบาลก็ตาม

- พระราชบัญญัติรับงับและป้องกันอัคคีภัย พ.ศ. 2495 มาตรา 25 วรรค 1 บัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่ยุปฏิบัติกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา"

- พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 มาตรา 19 บัญญัติว่า "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญา"

— พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 144 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่า นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาลมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายลักษณะอาญา" ซึ่งบังคับหมายความถึงประมวลกฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 8

ฎีกาที่ 2418/2526 จำเลยที่ 1 ในฐานะเทศมนตรีประกาศรับสมัครบุคคลเข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานครูเทศบาลในตำแหน่งครู 2 ระดับ 2 ชั้น 1,585 บาท ระบุว่าผู้สมัครสอบจะต้องมีวุฒิ ป.ก.ศ.สูงเท่านั้น ต่อมาจำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 ในฐานะปลัดเทศบาลได้ร่วมกันทำประกาศแก้ไขกำหนดดังกล่าว โดยแก้ไขวุฒิ ป.ก.ศ.สูง หรือ ป.ม. หรือ พ.ม. เมื่อมีการหักทวงคุณวุฒิของ ส. ซึ่งมีวุฒิ พ.ม. อันเป็นคุณวุฒิและบรรจุเงินเดือนสูงกว่าผู้มีวุฒิป.ก.ศ.สูงแล้วหลายเดือน การที่จำเลยที่ 2 สั่งให้เจ้าหน้าที่รับสมัคร ส. ผู้มีคุณวุฒิไม่ตรงตามประกาศสอบครั้งแรกและเป็นผู้ทำคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้จำเลยที่ 1 ลงลายมือชื่อ แม่ ส. จะสอบได้ก็ตามทำให้ผู้สอบได้ในลำดับถัดไปไม่ได้รับการบรรจุได้รับความเสียหาย จำเลยทั้ง 2 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ฎีกาที่ 152/2528 พนักงานเทศบาลและเทศมนตรี เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 44 นายกเทศมนตรีมีคำสั่งตั้งให้ควบคุมงานจ้างเหมาได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งให้ตรวจและรับรองผลงานรับเหมาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้ จำเลยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ผู้รับเหมาได้ประโยชน์เกินจากสัญญาและทำใบตรวจงานเท็จ เป็นความผิดตามมาตรา 157, 162

— พระราชบัญญัติตำรวจกักตุนโรคกษัตริย์ พ.ศ. 2497 มาตรา 7 บัญญัติว่า "ให้กรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญา"

— ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 24 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในประมวลกฎหมายนี้ เป็นเจ้าพนักงานตามความในกฎหมายลักษณะอาญา"

ฎีกาที่ 17/2506 เจ้าพนักงานที่ดินผู้ไปทำแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลในคดีแพ่ง มีใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 และมาตรา 67 เพราะมิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นแต่ศาลชอรั้งให้ไปทำแผนที่ในฐานะผู้ชำนาญหรือผู้มีความรู้ในทางนี้ ทั้งมิใช่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่เพื่อเป็นหลักฐานในการยึด อายัด หรือรักษาสิ่งใด ๆ ตาม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 141 ค่าย เมื่อเจ้าพนักงานที่คืนไปทำแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาล และปักหลักเครื่องหมายเขตที่ดินไว้ จำเลยทอนจึงไม่มีความผิดตามฟ้อง

ฎีกาที่ 332/2527 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจ แต่งตั้งให้ผู้อื่นซึ่งได้รับการยอมรับเป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนในการ เคินสำรวจ เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงาน จำเลยเป็นผู้ได้รับคำสั่งจากนายอำเภอให้เป็นพนักงานพิสูจน์ จึงเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา

- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 มาตรา 7 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติ หน้าที่ให้ถือว่า ผู้อำนวยการทะเบียน รองผู้อำนวยการทะเบียน นายทะเบียน และบุคคลที่ได้รับ มอบหมายจากนายทะเบียนให้ทำหน้าที่สำรวจตรวจสอด มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่ง กฎหมายลักษณะอาญา"

- พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504 มาตรา 36 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติคนใหญ่คนโตและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่ง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความ ในประมวลกฎหมายอาญา"

ฎีกาที่ 259/2509 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า แม้พระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 จะบัญญัติให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์เป็นเจ้าพนักงาน ตามความในประมวลกฎหมายอาญาก็ ก็นับแต่เพียงอำนาจสอบสวนอธิกรณ์และสั่งลงโทษพระภิกษุผู้ ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเท่านั้น ห้ามอำนาจรับแจ้งความเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา และมีอำนาจ สืบสวนคดีอาญาไม่ ฉะนั้น จึงไม่ใช่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 172, 173

มีข้ออ้างเถกเถกว่า เติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ไวยาวัจกรไม่มีฐานะเป็น เจ้าพนักงาน

ฎีกาที่ 2003-2005/2500 ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าอาวาสวัดพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 มีสมณศักดิ์เป็นพระครูสรกิจพิมล

มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลศาสนสมบัติของวัดพระพุทธรบาท จำเลยได้รับเงินสินบน 6,500 บาท จากผู้เช่าที่ดินวัดพระพุทธรบาท โจทย์เรียกเอาเป็นเงินกินเปล่า มีฉะนั้นจำเลยไม่ให้เช่าที่ดิน การให้เงินทำเป็นใบปลิวรณถวายแก่จำเลย แล้วจำเลยเอาเงินนี้เป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย โจทย์จึงฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยฐานเป็นเจ้าพนักงานรับสินบน

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า "ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 57 บัญญัติว่า "พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายลักษณะอาญา" นั้นบังคับถึงอำนาจหน้าที่พร้อมมูลทั้ง 2 ประการ เมื่อจำเลยมีอำนาจในวัดเหมือนเจ้าพนักงานแล้วหากกระทำความผิดในหน้าที่ที่ถือว่าตนเป็นเจ้าพนักงาน กระทำความผิดด้วยโดยนัยเช่นเดียวกัน ฉะนั้นจำเลยจึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานรับสินบน

ข้อสังเกต ฎีกาที่ 2003-2005/2500 เป็นฎีกา ที่ตัดสินตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าอาวาสไว้เหมือนกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน ดังนั้น จึงเป็นแนวคำพิพากษาฎีกาที่พึงใช้ได้อยู่ในขณะนั้น แต่มีข้อสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ไวยวัจจรไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายลักษณะอาญา แต่มีบทบัญญัติในมาตรา 56 บัญญัติว่า "ไวยวัจจรผู้ใด กระทำทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งความผิดของรวงโฆฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตตามกฎหมายลักษณะอาญา" ซึ่งแสดงว่า ไวยวัจจรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับเดิมไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่หากกระทำความผิดต่อหน้าที่ ก็ต้องรวงโฆเหมือนเจ้าพนักงานกระทำความผิด ดังนั้น บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานในลักษณะของการคุ้มครองเจ้าพนักงานจึงไม่นำมาใช้บังคับกับไวยวัจจร และการควบคุมก็ควบคุมเฉพาะการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริตเท่านั้น ซึ่งต่างจากไวยวัจจรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน

- พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2507 มาตรา 15 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการปราบปรามคหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 15 บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการกรรมการ และพนักงานของการปราบปรามคหลวงเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510 มาตรา 94 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัติฯ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 มาตรา 29 บัญญัติว่า "ให้ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้รักษาการแทน และพนักงานตามพระราชบัญญัติฯ เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510 มาตรา 15 บัญญัติว่า "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา..."
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 27 บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงาน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2512 (ฉบับที่ 2) มาตรา 14 จัตวา บัญญัติว่า "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 14 ทวิ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 80 บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัติฯ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานการผังเมือง เจ้าหน้าที่ดำเนินการกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานการผังเมือง พนักงานเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดำเนินการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 24 บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 22 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ออกจิตและประสาท พ.ศ. 2518 มาตรา 52 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"
- พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2518 มาตรา 43 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระ"



พระราชบัญญัติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัตินำมาศาล พ.ศ. 2520 มาตรา 32 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 32 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 28 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงาน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 66 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเมืองพัทยานี้ฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 20 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการ พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ตรวจสอบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งตามมาตรา 10 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุ้มครองความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 มาตรา 10 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานคุ้มครองความปลอดภัยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 137 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของอาสาจราจร ตามพระราชบัญญัตินี้ให้อาสาจราจร เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 48 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนนและเจ้าหน้าที่คะแนน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งจนสิ้นสุดแห่งการงานในหน้าที่"

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 10 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค พนักงานผู้"

รับผิดชอบสำนวนและเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 65 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติกำหนดราคาค่าสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาตรา 21 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ประธานกรรมการ อธิบดี กรรมการ เสาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 61 บัญญัติว่า "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 มาตรา 43 บัญญัติว่า "ให้เจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและพนักงานป้องกันภัย ซึ่งปฏิบัติกรตามหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 51 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 64 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมาย กรรมการเปรียบเทียบคดี เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่าง และนายตรวจ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 23 บัญญัติว่า "ผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 28 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงาน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 29 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ และพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 7 วรรค 2 บัญญัติว่า "ใน

การปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัติ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจที่ดินและอาคารที่ขอจดทะเบียนในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารตามความจำเป็นได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 19 วรรค 3 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าประธานและกรรมการใน คชก. (1) จังหวัด หรือ คชก. ตำบล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 37 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งวิชาชีพเวชกรรมและของคณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา..."

- พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 101 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 11 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 94 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกาพิจารณาอุทธรณ์ ให้กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และอนุกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เรื่อง รุณกิจของคนต่างดาว ข้อ 22 บัญญัติว่า "ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา"

(1) คชก. หมายถึงคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำ (ตำบล)

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เรื่องการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ข้อ 3 วรรค 3 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าผู้ปกครองสวัสดิภาพและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา"

(2) กรณีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน กรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้งให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน เป็นแต่เพียงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เห็นได้อยู่ในตัวว่าเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งเห็นว่าหน้าที่ในกรณีจะต้องเป็นหน้าที่อื่นเกี่ยวกับราชการบริหารนั่นเอง แต่ผู้ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ มิใช่ข้าราชการและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานไว้อย่างชัดแจ้งดังเช่นในกรณีแรก

สำหรับกฎหมายที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ผู้เขียนมีความเห็นว่าคงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในบังคับขององค์กรที่มีอำนาจที่จะออกกฎหมายและเป็นกฎหมายแม่บท อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติซึ่งมีลักษณะ เป็นกฎหมายตามเนอความคือเป็นข้อบังคับของรัฐซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะไต่รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ (1) กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่น

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านไว้หลายประการ ทั้งนี้แม้จะไม่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐที่จะต้องกระทำต่อประชาชน และรัฐได้มอบหมายให้บุคคลเหล่านี้เป็นผู้กระทำหน้าที่แทนรัฐ ดังนั้นทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ยังกำหนดให้ให้มี สารวัตรกำนัน โดยมาตรา 44 บัญญัติว่า "ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรกำนันสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอย

(1) หยัค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 41



ของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรแล้วแต่กำนันจะขอร้องใหญ่ไต่เป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผูวาระราชการ เมืองควยจึงจะไต่ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรไต่" นับว่าบทบัญญัติกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้สารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยกำนันและรับใช้สอยกำนันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไป ฉะนั้นเมื่อถือว่ากำนันเป็นเจ้านักงานก็ชอบที่จะถือว่าสารวัตรกำนันเป็นเจ้านักงานควย (1) ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 178/2479 ซึ่งวินิจฉัยว่าสารวัตรกำนันเป็นเจ้านักงานตามกฎหมาย

ต่อมาศาลฎีกาโดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1073/2503 ได้วินิจฉัยว่า "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 44 บัญญัติว่า "ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรกำนันสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรแล้วแต่กำนันจะขอร้องใหญ่ไต่เป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผูวาระราชการ เมืองควยจึงจะไต่ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรไต่" มาตรา 35 บัญญัติว่า "กำนันมีหน้าที่และอำนาจ ฯลฯ ข้อ 3 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกระทำความผิดกฎหมาย กติ หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ใดกระทำความผิดกฎหมาย กติ ให้จับผู้นั้นไว้และรับนำส่งตอกรมการอำเภอ ฯลฯ" เมื่อกำนันมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด สารวัตรกำนันซึ่งเป็นผู้ช่วยยกอมจับกุมไต่ และการช่วยก็ไม่จำเป็นต้องให้กำนันเรียกร้องหรือต้องมีตัวกำนันอยู่ เพราะกฎหมายให้หน้าที่ช่วยอยู่ในตัวเป็นปกติแล้ว ฉะนั้นการกระทำของจำเลยจึงเป็นการต่อสู้ของช่วยเจ้านักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติกรตามหน้าที่เป็นความผิดตามมาตรา 138 ฯลฯ และทำร้ายผู้ช่วยเหลือเจ้านักงานตามมาตรา 289 อันเป็นความผิดตามมาตรา 296"

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ กล่าวแต่เพียงว่าสารวัตรกำนันเป็นผู้ของช่วยเจ้านักงานตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งถ้าคำว่า "ผู้ของช่วยเจ้านักงานตามกฎหมาย" หมายถึง "ผู้ซึ่งของช่วยเจ้านักงานตามกฎหมาย" ตามมาตรา 138 แล้วก็แสดงว่าคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ไม่ได้ถือว่าสารวัตรกำนันเป็นเจ้านักงานปฏิบัติกรตามหน้าที่เหมือนคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับก่อน เพราะคำว่าผู้ซึ่งของช่วยเจ้านักงานตามกฎหมาย 138 หมายถึงบุคคลอื่น ไม่ใช่เจ้านักงาน แต่เป็นผู้ซึ่งของช่วยเจ้านักงานเพราะมีกฎหมายบัญญัติให้ของช่วยและกฎหมายคุ้มครองบุคคลดังกล่าวนี้เช่นเดียวกับ

(1) โชค จารุจินดา, "เจ้านักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาหมายถึงใคร" บทบัญญัติคดี เล่ม 28 ตอน 2 - 4 : 416

เจ้าพนักงานเท่านั้น (1)

ต่อมาในคำพิพากษาฎีกาที่ 2302/2523 "ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าจำเลยที่ 2 เป็นสารวัตร  
กำนันปฏิบัติหน้าที่แทนกำนัน เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกสำเนาทะเบียนบ้านวាយออก และมี  
หน้าที่ทำ กรอกขอความลงในมรณบัตรตามอำนาจหน้าที่ โดยลงชื่อจำเลยที่ 2 ในชื่อนายทะเบียน  
ผู้รับแจ้ง มรณบัตรและสำเนาทะเบียนบ้านดังกล่าวจึง เป็นเอกสารที่แท้จริงที่จำเลยทำขึ้น แม้ขอ  
ความในมรณบัตรและสำเนาทะเบียนบ้านไม่ตรงกับความจริง ก็ไม่ทำให้เป็นเอกสารปลอมตาม  
ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 161 แต่เป็นความผิดตามมาตรา 162" จากคำพิพากษาฎีกาดัง  
นี้ จะเห็นว่าศาลฎีกาถือว่าสารวัตรกำนันมีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มิใช่  
เป็นแต่เพียงผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาจากพระ ราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457  
ประกอบกับคำพิพากษาฎีกาที่ 178/2479 และ 2302/2523 สรุปได้ว่าสารวัตรกำนันมีฐานะ  
เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะพระ ราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนด  
อำนาจหน้าที่ของกำนันไว้ให้ม้ออำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับ การรักษาความสงบเรียบร้อยของ  
ประชาชนในตำบล โดยกำหนดให้สารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วย โดยกำนันเป็นผู้เลือกและด้วยความเห็น  
ชอบของผูวราชการ เมือง ดังนั้นเมื่อกำนันมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับ การไต่ สารวัตรกำนัน  
ย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการช่วยเหลือกำนัน เกี่ยวกับการนั้น ดังนั้นเมื่อกำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน  
ก็ชอบที่จะถือว่าสารวัตรกำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานด้วย

ฎีกาที่ 2113/2516 กำนันใช้ให้บุคคลอื่นไปตามบุตรสาวจำเลยมาไกล่เกลี่ยแบ่งทรัพย์สิน  
สินระหว่างสามีภรรยา มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันตามพระ ราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
ท้องที่ พ.ศ. 2457 จำเลยกล่าวหาว่าหมิ่นก้านันไม่ เป็นความผิดฐานหมิ่นเจ้าพนักงาน

ฎีกาที่ 1787/2524 เจ้าพนักงานยอมหมายความถึงบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดย  
ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และ  
ได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้แล้ว จำเลยที่ 1 เป็นกำนัน จำเลยที่ 2 เป็นแพทย์

ประจำตำบล จำเลยที่ 3 เป็นผู้ใหญบ้าน มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงาน การที่จำเลยทั้ง 3 ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้าในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 ในฐานะประธานกรรมการ และกรรมการสภาตำบล ได้รวมเป็นคณะกรรมการตามโครงการดังกล่าวประจำตำบลยอมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น อันอาจเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้ตั้งโจทก์ฟ้อง

จำเลยที่ 4 และที่ 5 เป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ให้อำนาจราชการหรือได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายอย่างไรก็ตาม แม้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดังกล่าวด้วย แต่ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่น ฯ มิใช่กฎหมาย เมื่อจำเลยทั้ง 2 มิได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายและไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้เป็นผู้เป็นเจ้าของพนักงาน ถึงแม้ว่าจำเลยทั้ง 2 จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก็ให้ใช้เจ้าพนักงานไม่

ข้อสังเกต คณะกรรมการดำเนินการตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้าในฤดูแล้งประจำตำบล (คณะกรรมการ ป ช ล ต) เกิดขึ้นโดยระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้าในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 ซึ่งระเบียบดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นกฎหมายดัง เช่นพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงมิได้เกิดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย คือไม่มีกฎหมายแต่งตั้งนั่นเอง ดังนั้นจึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงาน แต่เนื่องจากกำนันซึ่งเป็นประธานกรรมการ แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญบ้านซึ่งเป็นกรรมการ มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นกรรมการ ป ช ล ต ถือว่าเป็นการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ปฏิบัติราชการ เพราะตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ดังนั้นจึงเป็นการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ปฏิบัติราชการ บุคคลทั้ง 3 จึงมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานในการปฏิบัติงานตามระเบียบดังกล่าว

มีข้อหาพิจารณาว่าประเด็นที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 4 และที่ 5 เป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ไม่มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานเพราะมิใช่ข้าราชการหรือได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายอย่างไรก็ตาม

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารของตำบล ซึ่งกำหนดให้มีสภาตำบล อันประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมี กำนัน เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือก และยังกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลเอาไว้ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ก็เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำบลทั้งสิ้น เช่น มีหน้าที่บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว จะพบว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลให้ เห็นได้ชัดว่า เป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการบริหาร ซึ่งประกาศของ คณะปฏิวัติถือว่าเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ทั้งนี้คณะกรรมการสภาตำบลที่ได้รับการแต่งตั้งตาม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการบริหาร จึงควรที่จะมีฐานะเป็นเจ้า พนักงานอยู่ในตัวโดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 จำเลยที่ 4 และที่ 5 แม้จะไม่มี ฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ก็ตาม และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้ มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 ก็เป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ข้อ 11 (6) อันเป็นราชการอย่างหนึ่ง จึงควรจะได้ถือว่าจำเลยที่ 4 และที่ 5 เป็นเจ้า พนักงานกระทำการตามหน้าที่

ฎีกาที่ 38/2524 กำนันถูกแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการโครงการสร้างถนนเข้าหมู่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เบิกเงินมา เพื่อจ่ายให้ผู้รับเหมาทำงานต่อไปได้ ฉะนั้นจะต้องส่งเงินคืนคลัง กำนันจ่ายเงินแก่ผู้รับเหมาไปแล้ว ดังนั้นหากเจตนาแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 เป็นเหตุในลักษณะ คฤหัสถ์ตลอดถึงจำเลยที่ไม่ได้ถูกควบคุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 213 , 225 แต่เมื่อรับเงินมาแล้วกำนันละเว้นไม่ดำเนินการให้ผู้รับเหมาทำงานต่อไปให้เสร็จตามสัญญา เป็นการทุจริตให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นความผิดตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 157

→ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคแรกซึ่งบัญญัติว่า "ให้ พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ตนอยู่นอกบ้านมัยจังหวัดหรือ แพทย์ประจำสุขศาลา หรือแพทย์



ประจำโรงพยาบาลเป็นผู้ขึ้นสูตรพลิกศพลโดยเร็วและให้ทำบันทึกรายละเอียดแห่งการนั้นไว้ ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำห้องที่หรือแพทย์ประจำตำบล

ดังนั้นแพทย์ร่วมกับพนักงานสอบสวนทำการขึ้นสูตรพลิกศพลตามมาตรา ๑๕๖ แห่งกฎหมายจะไม่โดยัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าเป็นเจ้าพนักงาน ถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงาน ดังตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 365/2503 ซึ่งขอเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยกล่าวหาหมิ่นแพทย์ผู้อำนวยการโรงพยาบาลจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นโท สังกัดกรมการแพทย์ เพราะเหตุที่แพทย์ผู้นั้นได้ออกใบรายงานขึ้นสูตรบาดแผลใหญ่บาดเจ็บรายหนึ่ง จะถือว่าจำเลยมีความผิดฐานหมิ่นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 หรือไม่ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้เช่น การขึ้นสูตรพลิกศพลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 และแพทย์ได้ทำการขึ้นสูตรพลิกศพลด้วย ศาลย่อมรับรู้ว่าแพทย์เป็นเจ้าพนักงาน ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่แพทย์มีหน้าที่โดยเหตุอันโจทกของนำสืบให้ศาลเห็น สำหรับรายงานขึ้นสูตรบาดแผลนั้นไม่มีกฎหมายบังคับว่าเจ้าพนักงานเป็นผู้ทำ ผู้นั้นที่เป็นแพทย์ไม่ใช่เจ้าพนักงานก็ได้

จากคำพิพากษาฎีกาดังนี้สรุปได้ว่า แพทย์ประจำโรงพยาบาล ซึ่งได้ทำการขึ้นสูตรพลิกศพลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน และในคำพิพากษาดังนี้เกี่ยวกับข้อความตอนหนึ่งว่า "สำหรับรายงานขึ้นสูตรบาดแผลนั้นไม่มีกฎหมายบังคับว่า เจ้าพนักงานเป็นผู้ทำ ผู้นั้นที่เป็นแพทย์ไม่ใช่เจ้าพนักงานก็ได้ ทำให้เห็นว่าคำพิพากษาฎีกาดังนี้แบ่งแพทย์ออกเป็น 2 ประเภท คือ แพทย์ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน อันควรจะหมายถึงแพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนนั่นเอง กับแพทย์ซึ่งไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน อันควรจะหมายถึงแพทย์ซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือน หรือแพทย์ตามโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของเอกชนนั่นเอง ดังนั้นปัญหาที่นำจะพิจารณาในกรณีนี้คือ หากแพทย์ประจำโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลเอกชนไปร่วมทำการขึ้นสูตรพลิกศพลกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 แพทย์ผู้นั้นจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่

สำหรับปัญหาในเบื้องต้นต้องพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 ว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร เจตนบทบัญญัติในมาตรา 150 กำหนดให้เป็น

หน้าที่ของแพทย์ประจำตำบลหรือแพทย์อนเป็นผู้ทำการชันสูตรพลิกศพ ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติเพิ่มเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่ ในกรณีที่แพทย์ประจำตำบลหรือแพทย์อื่นไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติโดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอนามัยจังหวัด หรือแพทย์ประจำสุขศาลา หรือแพทย์ประจำโรงพยาบาล เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพ แต่หากบุคคลเหล่านั้นไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่ หรือแพทย์ประจำตำบล และต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งซึ่งได้แกบทบัญญัติซึ่งบังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของอนามัยจังหวัด แพทย์ประจำสถานีอนามัย หรือแพทย์ประจำโรงพยาบาล หากไม่มีบุคคลดังกล่าวให้ใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขประจำท้องที่หรือแพทย์ประจำตำบล

ดังนั้นจะเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 150 ซึ่งได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาหลายครั้งนั้นมิได้มุ่งหมายที่จะยึดถือเอาตัวบุคคลเป็นสำคัญ แต่ได้กำหนดโดยยึดถือเอาตำแหน่งหน้าที่เป็นสำคัญ เช่น แพทย์ประจำตำบล แพทย์ประจำสุขศาลา ย่อมหมายถึงแพทย์ซึ่งรับราชการในตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้นคำว่าแพทย์ประจำโรงพยาบาลในมาตรานี้ หากจะแปลความหมายให้สอดคล้องกับบุคคลประเภทอื่นในมาตราเดียวกันก็ควรจะหมายถึงแพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรานี้ยังกำหนดเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ทำการชันสูตรพลิกศพไว้หลายตำแหน่ง ไม่จำเป็นว่าจะต้องให้แพทย์ประจำโรงพยาบาลเท่านั้นเป็นผู้ชันสูตรพลิกศพ หากไม่มีแพทย์ประจำโรงพยาบาลแล้วก็อาจจะใช้เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขแทนได้ ดังนั้นจึงเห็นว่าแพทย์ประจำโรงพยาบาลซึ่งจะเป็นเจ้าพนักงานเมื่อทำการชันสูตรพลิกศพ ตามมาตรา 150 จะต้องเป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐเท่านั้น

กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นเพียงตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ให้เป็นเจ้าพนักงานโดยผู้ปฏิบัติหน้าที่มิใช่ข้าราชการและไม่มีกฎหมายกำหนดฐานะไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นเจ้าพนักงานดังเช่นพระธรรมนูญศาลบางฉบับ

(3) กรณีที่ได้รับแต่งตั้งตามทางการโดยชอบให้ปฏิบัติราชการ ซึ่งตามปกติเป็นการแต่งตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจจะเป็นการบริหารราชการทั่วไป หรืออาจจะเป็นระเบียบการบริหารราชการเฉพาะบางฝ่ายก็ได้ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งและมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในลักษณะนี้เราเรียกว่า ข้าราชการ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่มีจำนวนมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ การเป็นเจ้าพนักงานตาม 2 กรณีแรกดังกล่าวมา

การแต่งตั้งเจ้าพนักงานในลักษณะนี้อาจเป็นการแต่งตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการบริหารราชการทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2415 ซึ่งแยกการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับการบริหารราชการส่วนกลางมีการแต่งตั้งผู้ดำเนินการบริหารหรือปฏิบัติราชการโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดการแต่งตั้งข้าราชการไว้ทั้งสิ้น 4 ประเภท ซึ่งข้าราชการทั้ง 4 ประเภท มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่ในขณะเดียวกัน บริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีการแต่งตั้งผู้ดำเนินการบริหารโดยอาศัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สรรวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน บุคคลเหล่านี้มีชื่อข้าราชการ แต่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามที่กล่าวมาแล้วในกรณี 2

นอกจากการแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการทั่วไปแล้ว ยังมีระเบียบบริหารราชการเฉพาะบางฝ่าย ซึ่งกำหนดการแต่งตั้งผู้ดำเนินการบริหารหรือปฏิบัติราชการเป็นข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ว่าด้วยครูประถมศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 เป็นต้น

#### - คำตอบแทนกับความเป็นเจ้าพนักงาน

ความเป็นเจ้าพนักงานมิได้ยึดถือเรื่องคำตอบแทนหรือเงินเดือนเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาผู้ที่มิได้รับประโยชน์ตอบแทนเล็กน้อยอาจจะเป็นเจ้าพนักงานได้ (1) หากบุคคลนั้นได้รับการแต่งตั้งตามทางการโดยชอบให้ปฏิบัติราชการหรือมีกฎหมายกำหนดให้ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน หรือมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ เป็นเจ้าพนักงานตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เนื่องจากความเป็นข้าราชการนั้น กฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดลักษณะสำคัญของข้าราชการว่า จะต้องได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน

(1) ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2523), หน้า



เดือน ดังนั้นจึงเกิดผลตามมาคือ

(1) การเป็นเจ้าพนักงานโดยที่มีฐานะเป็นข้าราชการนั้น จะต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ในขณะที่การเป็นเจ้าพนักงานโดยเหตุอื่นอาจจะไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนก็ได้

(2) ผู้ที่รับราชการโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างไม่वारายเดือนหรือรายวันจากเงินงบประมาณประเภทอื่น ซึ่งมีใช้องบประมาณประเภทเงินเดือนแล้ว ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่ใช่เจ้าพนักงาน (956/2497, 1552/2497, 231/2503 และ 82 - 86/2506)

ในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเจ้าพนักงานของลูกจ้างนั้น โดยเหตุผลแล้วเรามีได้พิจารณาแต่เพียงว่า ลูกจ้างรับเงินจากเงินงบประมาณหมวดอื่นมิใช่หมวดเงินเดือนจึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากเงินหมวดเงินเดือนหรือไม่เป็นสิ่งที่จะนำมาพิจารณาว่าบุคคลผู้นั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือไม่เท่านั้น แต่การที่ลูกจ้างของส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานนั้น เราจะต้องพิจารณาจากการแต่งตั้งบุคคลเหล่านั้น

เมื่อเราพิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ เราจะพบว่า การแต่งตั้งข้าราชการจะมีกฎหมายเป็นฐานอยู่เสมอ นั่นคือเป็นการแต่งตั้งโดยกฎหมายนั่นเอง ไม่ว่าจะ เป็นข้าราชการประเภทใด เช่น ข้าราชการพลเรือน ก็ได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ข้าราชการตุลาการก็ได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 หรือข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ก็ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เป็นต้น ในขณะที่การแต่งตั้งลูกจ้างของส่วนราชการอาศัยระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2525 เป็นฐาน ซึ่งระเบียบของกระทรวงการคลังนี้เราไม่ถือว่า มีฐานะเป็นกฎหมายดังเช่นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ดังนั้นการปฏิบัติราชการของลูกจ้างจึงมิใช่การปฏิบัติราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าการบริหารงานบุคคลบางอย่างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้าง จะได้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลมก็ตาม เช่น คุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะบรรจุเป็นลูกจ้าง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลาหยุดราชการ หรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัย เหล่านี้ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

สำหรับข้าราชการ ก็ไม่ทำให้ถือได้ว่าลูกจ้างเหล่านั้นได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนั้น ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การแต่งตั้งและการบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง เป็นไปตามระเบียบของกระทรวง การคลังซึ่งไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย

นอกจากนั้นในการปฏิบัติราชการนั้นข้าราชการจะประกอบด้วยอำนาจและหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดเอาไว้ มีอำนาจที่จะสั่งการใด ๆ ตามกฎหมาย ในขณะที่ลูกจ้างมีตำแหน่งที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการเลย ดังนั้น เมื่อมอง จากอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติราชการทั้ง 2 ประเภทแล้ว จะพบว่ามีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของ ลักษณะงานที่ปฏิบัติและขอบเขตของความรับผิดชอบ

หากจะมองในค่านของรางวัลตอบแทนการปฏิบัติราชการ ก็ยังจะพบความแตกต่าง ระหว่างบุคคลทั้ง 2 ประเภท กล่าวคือ ข้าราชการซึ่งได้รับราชการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งก็จะ ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นหนึ่ง เพื่อเป็นเกียรติยศแก่ข้าราชการผู้นั้น ในขณะที่ ลูกจ้างของส่วนราชการจะไม่มีโอกาสได้รับสิ่งเหล่านั้น ไม่ว่าจะปฏิบัติราชการมานานเท่าใด ก็ตาม

ดังนั้น การที่ลูกจ้างของส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นเจ้าของงานนั้นคงจะเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการของลูกจ้าง มิใช่เป็นการเข้าปฏิบัติราชการโดยได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย ดังเช่นข้าราชการทั่วไป ประกอบกับลักษณะของงานที่ปฏิบัติไม่อาจถือได้ว่ามีลักษณะงานเช่นเดียวกับ ข้าราชการ และนอกจากนั้นระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำส่วนราชการ พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้บังคับกับลูกจ้างโดยทรงนั้น ก็ถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ ปรับปรุงสิทธิและประโยชน์แก่บุคคลต่าง ๆ ของลูกจ้างประจำในขณะที่ปฏิบัติราชการให้ได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการ มิใช่มีวัตถุประสงค์ขึ้นมาโดยมุ่งผลในการที่จะยกฐานะของลูกจ้างให้เสมอกับข้าราชการ

#### 4. การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน

จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว การวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงานของบุคคลใดก็ตาม อาจจะเป็นได้ใน 3 ลักษณะดังกล่าวมาแล้ว แต่ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานประเภทใดประเภทหนึ่งก็ตาม ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

- (1) ต้องมีการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ต้องเป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(1) ต้องมีการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า

(1.1) ต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจแต่งตั้ง โดยที่บุคคลจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานได้ก็โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ กันไป ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ เองว่า กำหนดให้ใครมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ก็จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลนั้น จึงจะถือว่าเป็นการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 24 (2) กำหนดให้อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย เป็นผู้อำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ซึ่งจะเห็นว่ากำหนดเอาไว้อย่างชัดแจ้งจากการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 17 วรรคสุดท้ายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งผู้ช่วยผู้พิพากษา และมาตรา 19 กำหนดให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการตุลาการอื่นนอกจากผู้ช่วยพิพากษา เป็นต้น

(1.2) การแต่งตั้งนั้นจะต้องผ่านวิธีการ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผน ที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ เป็นกรณีกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการแต่งตั้งเอาไว้ ซึ่งจะต้องได้รับการแต่งตั้งถูกต้องตามวิธีการดังกล่าว เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดว่า ผู้สมัครสอบแข่งขัน (เขาเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย) จะต้องมีความสัมพันธ์ทั่วไปหรือได้รับการยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และจะต้องมีความสัมพันธ์เฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ตามที่ ก.ม. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือได้รับอนุมัติจาก ก.ม. ตามข้อ 26 ด้วย เป็นต้น

ฎีกาที่ 1259/2515 การไปรษณีย์เป็นราชการอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข การที่ผู้ใดจะเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ยอมเป็นอำนาจของกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่จะแต่งตั้งจำเลยเป็นพนักงานของ

การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับส่งไปรษณีย์และไปรษณีย์ภัณฑ์ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยรับขนส่งให้กรมไปรษณีย์โทรเลข อันเป็นธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทย จำเลยหาว่ามีฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ไม่

ข้อสังเกต ผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ ซึ่งเป็นราชการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข ย่อมจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมไปรษณีย์โทรเลข การที่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับส่งไปรษณีย์และไปรษณีย์ภัณฑ์ จึงมิใช่ได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ เพราะการรถไฟไม่มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ พนักงานของการรถไฟจึงไม่มีหน้าที่ในการไปรษณีย์ด้วย แต่หากปรากฏว่าในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชานั้น จำเลยปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยก็ยังคงต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพราะจำเลยยังมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานอยู่ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

(2) ต้องเป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ คือจะต้องพิจารณาว่าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจะพึงปฏิบัติกันเป็นราชการหรือไม่ การสิ่งใดเป็นหน้าที่ราชการ ย่อมจะมีกฎหมายกำหนดไว้แต่ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดหน้าที่ราชการโดยระบุเฉพาะเจาะจงเป็นกรณีไป อาจจะเป็นการกำหนดโดยกฎหมายทั่วไปก็ได้ การกำหนดหน้าที่ราชการโดยระบุเฉพาะเจาะจงก็เช่น การกำหนดหน้าที่ของสารวัตรศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 การกำหนดหน้าที่ ราชการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หรือหน้าที่ของสัสดีจังหวัดตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2479 เป็นต้น สำหรับหน้าที่ราชการซึ่งกำหนดโดยกฎหมายทั่วไปนั้นต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2515 เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นราชการหรือไม่ จะทราบได้โดยการพิจารณาว่ากิจการนั้นอยู่ในวัตถุประสงค์ตามสภาพของส่วนราชการเหล่านั้นหรือไม่ (ฎีกาที่ 531/2498) ซึ่งหมายความว่า จะต้องไปพิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการนั้นขึ้นมา แต่

บางครั้งกิจการของหน่วยงานซึ่งมิใช่กระทรวง ทบวง กรม หรือมิได้เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ถากิจการนั้นอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของราชการบริหารของรัฐ (1) กิจการนั้นย่อมเป็นราชการ เช่นกัน เช่นองค์การสรรพอาหารในสมัยลคคาคกรองชีพ เมื่อไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อคากำไร แต่ตั้งขึ้นเพื่อบำคักทุกขบ้ำรุงสุขแกราษฎรให้มีการครองชีพราคาถูกกัยอมอยู่ภายในวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดินเหมือนกัน (ฎีกาคที่ 950/2491) แต่กิจการบางอย่างแม้มิใช่กิจการคาค แต่กัมิได้อยู่ในวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ ก็ไม่เป็นราชการ เช่น ข้าราชการครูรักษาเงินของคูกุสภาไม่ใช่เจาพนักงานรักษาเงินในทางราชการ (ฎีกาคที่ 82-86/2506) เป็นต้น

อย่างไรก็คตามเงื่อนไขในข้อนคากัจมิข้อยกเว้นในกรณีที่มีฐานะเป็นเจาพนักงานโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนคาคหลักเกณฑ์ประการแรก เนื่องจาคกิจการตามกฎหมายเหล่านั้นบางครั้งก็ไม่สามารถถล่าวได้คว่าเป็นราชการ เพราะองคกรเหล่านั้นมิใช่ส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานที่จคทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อันได้แก รัฐวิสาหคกิจตาง ๆ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นเจาพนักงานในเมื่อปฏิบัติคการตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติคการประสานครหลวง พ.ศ. 2511 เป็นต้น

ฎีกาคที่ 1478/2525 ไม่เคยมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครองให้โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการของกรมการปกครอง ทั้งไม่เคยเสนอข้อมรณะคการทยรับและรายจ่ายคอสำนคกงบประมาณ หรือมีการตั้งงบประมาณแผ่นดินไว้คำเนินคกิจการของโรงพิมพ์โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นจึงไม่เป็นส่วนราชการของกรมการปกครอง

จำเลยซึ่งเป็นคนะกรกรมการคำเนินงานของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นโดยคำแทนคตามคำสั่งของรัฐมนตรีวาคการกระทรวงมหาคไทยไม่เป็นเจาพนักงาน แม้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินคำไรสะสมของโรงพิมพ์ เพื่อจ่ายเป็นภาษีเงินได้และค้ำรับให้แกกรมสรรพากรแทนผู้มีเงินได้ซึ่งรับเงินไปจาคโรงพิมพ์ก็ไม่มีคความยึดคตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151, 157

ข้อสั่งเอก จำเลยในคคนี้ซึ่งเป็นขาราชการสังกัดกระทรวงมหาคไทย โดยสภาพยอมมีฐานะเป็นเจาพนักงานในกรณีทีปฏิบัติวการของกระทรวงมหาคไทยซึ่งจำเลยสังกัดอยู่ แต่ขอ

(1) เรื่องเดียวกัน, หน้า 1208 - 1209



เท็จจริงในฎีกานี้ปรากฏว่าจำเลยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี เจ้าสังกัดให้เป็นคณะกรรมการดำเนินงานของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่าไม่ใช่ราชการของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นแม้จำเลยจะเป็นข้าราชการและได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายจากผู้บังคับบัญชา แต่มิใช่เป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการของกระทรวงมหาดไทย จำเลยจึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น

ฎีกาที่ 82 - 86/2506 จำเลยรับราชการ เป็นครูได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่การเงินขององค์การช่วยเหลือเพื่อนสมาชิกคุรุสภาสาขาจังหวัดซึ่งเป็นแผนกหนึ่งของคุรุสภา จำเลยได้รับเงินค่าจัดการศพสมาชิกและเงินสงเคราะห์ครอบครัวสมาชิกตามหน้าที่ของจำเลย เพื่อจ่ายแก่ผู้มีสิทธิ ได้รับด้วยยกยอกเงินดังกล่าวนั้นเสีย ดังนั้นจำเลยมีความผิดฐานยกยอกธรรมดา ตามมาตรา 352 ไม่มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานยกยอกตามมาตรา 147 และ 151 เพราะจำเลยไม่ได้กระทำความผิดในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่กระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของคุรุสภาซึ่งไม่ใช่ราชการ

ข้อสังเกต คุรุสภาจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 และมีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการโดยคณะกรรมการอำนวยการของคุรุสภา ซึ่งมีอำนาจจะแต่งตั้งบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่ของคุรุสภาก็ได้ เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลเอาไว้ เช่นการแต่งตั้งข้าราชการ เงินของคุรุสภามีเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นกิจการของคุรุสภาจึงไม่ใช่ราชการ แม้จำเลยจะเป็นครูซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน แต่เมื่อไปปฏิบัติกิจการของคุรุสภาซึ่งไม่ใช่ราชการจึงไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการอันจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน

##### 5. การพิจารณาฐานะของบุคคลบางประเภทกับความเป็นเจ้าพนักงาน

โดยที่เจ้าพนักงานเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐในการบริการราชการแผ่นดินให้บรรดาศักดิ์ ประสงค์ของรัฐ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเป็นมาตรการในการควบคุมเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่และในบทบัญญัติบางมาตรานั้น ได้กล่าวถึงบุคคลประเภทอื่นอีก อันได้แก่ บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาในมาตรา 143, 144, 146 และ 149 ทั้ง 4 มาตรานี้บัญญัติควบคุมไปถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทำให้จะพิจารณาว่าเหตุใดจึงต้องมีการกล่าวถึงเป็นการเฉพาะและกล่าวไว้ในบางมาตราเท่านั้น นอกจากนั้นยังมีพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการ

สาธารณณะแก่ประชาชนแทนรัฐ บุคคลเหล่านั้นฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่ ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับไปดังนี้

(1) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เมื่อประมวลกฎหมายอาญาใช้คำว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติย่อมหมายถึงสมาชิกทั้ง 2 ประเภท คือ วุฒิสมาชิก และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกแล้วแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ใหม่ 2 สภา หรือสภาเดียว

วุฒิสมาชิกจะประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ โดยมีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นกัน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในจังหวัดต่าง ๆ เลือกเข้ามา โดยมีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญจะกำหนด

สมาชิกของแต่ละสภา ก็จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไปแต่เมื่อรวมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เข้าด้วยกันจะเรียกว่ารัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นว่าสมาชิกของสภานิติบัญญัติมิได้มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเลย เพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เท่านั้นแต่มิได้เข้าไปปฏิบัติเอง พิเคราะห์ตามฐานะอันแท้จริงของสภาแล้ว จะถือว่าเป็นเจ้าพนักงานไม่ได้เพราะเป็นแต่ประชุมของผูแทนราษฎรทั้งหลาย การกระทำก็กระทำไปในฐานะเป็นผูแทนราษฎร เท่ากับราษฎรมาหนึ่งพิจารณาด้วยตนเอง แม้ในกิจการงานที่ทำเป็นทางการก็ตาม ดังนั้น บุคคลเหล่านั้นจึงมิใช่เจ้าพนักงาน เพราะเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาหมายถึง ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางฝ่ายบริหาร (1) แต่ถึงแม้จะไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่การปกครองบ้านเมืองได้มาก ถ้าหากบุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมไว้ในความผิดบางประการซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเท่านั้น และการควบคุมจะมีอยู่ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติอยู่ ไม่ว่าจะอยู่ในสมัยประชุมหรือไม่ก็ตาม

(2) สมาชิกสภาจังหวัด สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหาร

(1) เรืองเกียรติ, หน้า 1189

ส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดก็คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา คือ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการส่วนจังหวัด นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีหน้าที่จัดทำระเบียบข้อบังคับของจังหวัด ตรวจสอบงบประมาณประจำปีของจังหวัด และจัดสรรภาษีการค้ำจังหวัดเก็บได้ให้อำเภอกาง ๆ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดจึงเป็นไปในลักษณะควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่มีใ้ก้าวเข้าไปปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการเอง จึงไม่ก่อให้เกิดฐานะของเจ้านักงานขึ้นมาได้ เป็นแต่เพียงผู้แทนของประชาชนในจังหวัดซึ่งประชาชนได้เลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการออกข้อบังคับ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารแทนประชาชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนี้มีความสำคัญในการบริหารงานส่วนจังหวัดพอสมควร ซึ่งหากผู้ดำรงตำแหน่งไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริตย่อมก่อให้เกิดความเสียหายได้เป็นอย่างมาก ดังนั้นประมวลกฎหมายอาญาจึงมีบทบัญญัติควบคุมเช่นเดียวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

(3) สมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชนิด คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งจะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้แตกต่างกันออกไป คือ สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกได้ 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกได้ 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกได้ 24 คน ซึ่งสมาชิกสภาตำบลเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลนั้น ๆ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัด คือ มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นข้อบังคับเฉพาะในเทศบาลนั้น ๆ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ซึ่งจากลักษณะของอำนาจหน้าที่เหล่านี้ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่จะถูกควบคุมและได้รับความคุ้มครองในการกระทำหน้าที่ตามตำแหน่งของตนเฉพาะที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้รวมถึงสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเท่านั้น

ขอทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 13 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วย

เห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ดังนั้น คณะเทศมนตรีจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในขณะที่มาชิกสภาเทศบาลอื่น ๆ ซึ่งมีได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะเทศมนตรีไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน และเมื่อเป็นเจ้าพนักงานแล้วก็ย่อมถูกควบคุมและได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานทั้งหมด ไม่เฉพาะแต่บทบัญญัติถึงสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น

ขอทนายสงัดกคค ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 13 บัญญัติให้ วาราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วย ความเห็นชอบของเทศบาล คณะเทศมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ดังนั้น คณะเทศมนตรีจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในขณะที่มาชิกสภาเทศบาลอื่น ๆ ซึ่งมีได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะเทศมนตรีไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน และเมื่อเป็นเจ้าพนักงานแล้วก็ย่อมถูกควบคุมและได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานทั้งหมด ไม่เฉพาะแต่บทบัญญัติถึงสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น

(4) เจ้าพนักงานในการยุติธรรม ในประมวลกฎหมายอาญาเจ้าพนักงานในการยุติธรรมหมายถึงบุคคล 5 จำพวกคือ ศาลหรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี (ซึ่งปัจจุบันไม่มีแล้ว) พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา โดยบทบัญญัติบางมาตราที่จะกล่าวถึงบุคคลบางประเภทเท่านั้น การใช้บังคับแก่บุคคลเหล่านั้นก็จะใช้เฉพาะบุคคลประเภทที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ปัญหาที่น่าพิจารณาและเคยเป็นปัญหาที่ชั้นสูงการพิจารณาของศาลฎีกามาแล้วก็คือ เจ้าพนักงานในการยุติธรรมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติในลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกปิดหรือหรือไม่

เจ้าพนักงานในการยุติธรรมเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาก็ตาม โดยปกติแล้วย่อมมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามลักษณะ 2 ของประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว เพราะบุคคลเหล่านั้นได้รับการแต่งตั้งตามทางการโดยชอบให้ปฏิบัติราชการ เช่น ศาลหรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 พนักงานอัยการถือ



กำเนิดจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เป็นต้น ทั้งนี้ บุคคลเหล่านั้นจึงมีฐานะ  
เป็นเจ้าของพนักงาน ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติลักษณะ 2 ของประมวลกฎหมายอาญา  
อยู่แล้ว แต่การกระทำผิดบางอย่างในลักษณะ 2 ถ้าเป็นความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมแล้วอาจ  
กระทบกระเทือนต่อชนชนรายนางกว่าการกระทำความคิดเกี่ยวกับการปกครองอื่น ๆ ประมวล  
กฎหมายอาญาจึงได้แยกความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรมออกมาบัญญัติไว้เป็นพิเศษโดยกำหนดอัตรา  
โทษไว้สูงกว่าการกระทำความคิดต่อเจ้าพนักงานอื่น

สำหรับการใช้บังคับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 และ 3 แก่เจ้า  
พนักงานในการยุติธรรมนั้น ในเบื้องต้นให้พิจารณาว่าเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติแยกฐานความผิด  
ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ ถ้าไม่ใช่บัญญัติแยกไว้ก็ยังคงอยู่ในบังคับของบัญญัติความผิดในลักษณะ 2  
เช่น ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อศาลในการยื่นคำร้องขอปล่อยจำเลยชั่วคราว เป็นความผิด  
ตามมาตรา 137 (ฎีกาที่ 2302/2523) แต่ถ้าเป็นกรณีกฎหมายได้แยกบัญญัติไว้โดยเฉพาะใน  
ลักษณะ 3 ก็ให้พิจารณาว่าเจ้าพนักงานทั้ง 5 ประเภทนั้นทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานในการ  
ยุติธรรมหรือในฐานะเจ้าพนักงานทั่วไป หากปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรม  
ก็ใช้บทบัญญัติในลักษณะ 3 บังคับ เช่นการเบิกความเท็จต่อศาลในการพิจารณาคดีเป็นความผิด  
ตามมาตรา 177 มิใช่ 137 (ฎีกาที่ 2054/2517) แต่ถ้าปฏิบัติหน้าที่อย่างเจ้าพนักงานทั่วไป  
ให้นำบทบัญญัติในลักษณะ 2 บังคับแทน เช่น การให้ถ้อยคำเท็จต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาล ในการ  
สอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่มูลอุน เป็นการผิดฐานแจ้งความเท็จตาม มาตรา 137 (ฎีกา  
1124/2507)

ดังนั้นจะเห็นว่าในปัจจุบันนี้ประมวลกฎหมายอาญาจะบัญญัติความผิดของเจ้าพนักงาน  
ในการยุติธรรมไว้คนละลักษณะกับความผิดเกี่ยวกับการปกครอง แต่ศาลฎีกาก็มีความว่า เจ้าพนักงาน  
ในการยุติธรรมก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการปกครองซึ่งบัญญัติ  
ความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานทั่ว ๆ ไปด้วย ซึ่งหากมาพิจารณาเฉพาะกรณีของศาลหรือเจ้าพนักงาน  
ในงานในตำแหน่งตุลาการว่าเหมาะสมหรือไม่ที่ศาลฎีกาจะตีความในแนวนั้น

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมและคุ้มครองเจ้าพนักงาน  
นั้นก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมและคุ้มครองกลไกของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายปกครองเพื่อ  
ประโยชน์ในการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารประเทศ แต่ศาลหรือเจ้าพนักงาน  
ในงานในตำแหน่งตุลาการ เป็นกลไกของฝ่ายตุลาการซึ่งมิใช่ฝ่ายปกครอง นอกจากนั้นในการ

ปฏิบัติงานของฝ่ายตุลาการ กัมภฎหมายอื่นกำหนดมาตรการในการควบคุมและคุ้มครองอยู่แล้วคือใน  
 แงของการคุ้มครองนั้นเรามีบทบัญญัติในเรื่องละเมิดอำนาจศาลกำหนดเอาไว้ในประมวลกฎหมาย  
 วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 31 ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการในการคุ้มครองการใช้อำนาจและการปฏิบัติ  
 หน้าที่ของศาล ในแง่ของการควบคุมนั้นกัมภฎบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ  
 พ.ศ. 2521 กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการลงโทษ ซึ่งเป็นมาตรการที่  
 ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของศาลให้กระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จึงกล่าวได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่  
 ของศาลนั้น กัมภฎบทบัญญัติเป็นการคุ้มครองและควบคุมศาลอยู่แล้วไม่จำเป็นต้องถูกควบคุมหรือคุม  
 ครองโดยบทบัญญัติในลักษณะ 2 อีก นอกจากนั้นในระบบกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ในระบบ  
 Common Law ของอังกฤษ ความเป็นอิสระของศาลถือเป็นหลักการขั้นมูลฐานในกฎหมายรัฐธรรมนูญ  
 ของอังกฤษ กล่าวคือการปฏิบัติหน้าที่ของศาลจะไม่ถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า  
 Judicial Immunity ทำให้ผู้พิพากษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตไม่ต้องรับผิดชอบในดา  
 รปฏิบัติหน้าที่ถึงแม้ว่าเขาอาจจะเข้าใจผิดในข้อเท็จจริง หรือละเลยต่อขอกฎหมายหรือแม้ว่าจะ  
 กระทำนอกขอบอำนาจของตนก็ตาม (1) นอกจากนั้นในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศนอร์เวย์  
 กับบัญญัติแยกผู้พิพากษา (judge) ออกจากเจ้าพนักงานทั่ว ๆ ไป (civil servant) (2)

ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ศาลฎีกาตีความบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา  
 ลักษณะ 2 ให้ใช้บังคับกับศาลหรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการนั้นเหมาะสมและถูกต้องแล้ว  
 เนื่องจาก

1. บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องละเมิดอำนาจศาลนั้น  
 เป็นการคุ้มครองอำนาจของศาลในการปฏิบัติหน้าที่บางกรณีเท่านั้น ยังไม่เป็นการคุ้มครองการ  
 ปฏิบัติหน้าที่ของศาลในทุกกรณีถึง เช่นบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดตามมาตรา  
 139 ชมชื่นใจให้ปฏิบัติการณ์มิชอบด้วยหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ และก็เช่นเดียวกับ  
 กันในแง่ของการควบคุมที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 เป็น  
 เรื่องของการควบคุมวินัยของข้าราชการอย่างหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมุ่งเฉพาะความประพฤติเท่านั้น

(1) Ronald Walker, The English Legal System, 5 th. ed.  
 (London : Butter Worths, & Co. (Publishers) Ltd., 1980) p. 220 - 221

(2) The Norwegian Penal Code, section 110 - 126

ดังนั้นจะเห็นว่าบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาที่ว่าความคุ้มครองกว้างกว่าบทบัญญัติในเรื่องละเมิดอำนาจศาลและการควบคุมวินัยของศาล

2. ศาลหรือผู้พิพากษาในประเทศไทยเป็นลักษณะของการประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่ง และก็เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง จึงมีได้หมายความว่าจะมีหน้าที่คดีความแต่เพียงอย่างเดียว ในความเป็นจริงแล้ว อาจจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นอีกนอกจากการคดีความซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายอาญามาตราใดเลย เพราะบทบัญญัติในลักษณะ 3 บัญญัติแต่เรื่องรับสินบนเท่านั้น ดังนั้นหากเป็นการกระทำผิดอย่างอื่นก็จะไม่มีกฎหมายอาญามาตราใดใช้บังคับได้เลย ซึ่งทำให้คิดว่าศาลหรือผู้พิพากษาได้รับการยกเว้นที่จะต้องถูกบังคับโดยประมวลกฎหมายอาญา ทั้งเช่นข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งคงจะไม่ถูกต้อนัก

3. เนื่องจากลักษณะความเป็นมาของศาลไทย โดยที่ศาลเป็นองค์กรที่มีมาจากการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในปี พ.ศ. 2475 โดยที่ในอดีตผู้พิพากษาหรือศาลไทย มีลักษณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้กระทำการแทนองค์พระมหากษัตริย์ในการชำระความ เช่นเกี่ยวกับการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในการปกครอง ดังนั้นต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการแล้ว แนวความคิดที่ว่าผู้พิพากษาก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ก็ยังคงมีอยู่เสมอว่าในการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยทำให้ผู้พิพากษาเป็นฝ่ายตุลาการก็ตาม จึงทำให้ศาลฎีกาพิพากษาวางแนวทางให้ข้าราชการในตำแหน่งตุลาการของตนอยู่ในบังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานทั่ว ๆ ไปด้วย

(5) พนักงานรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติ คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายไว้ 3 ประการว่าหมายถึงถึง

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่า และรัฐวิสาหกิจ (หรือรัฐวิสาหกิจ) ตาม (1) มีทุนรวม

อยู่ภายใต้การดูแลหาสิทธิ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการ เมือง ที่มีฐานะเทียบเท่าหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ได้ถึงสองในสาม

พนักงานรัฐวิสาหกิจในที่นี้ หมายถึงผู้ซึ่งได้รับการบรรจุเข้าปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจแล้ว โดยไม่หมายความรวมถึงผู้ซึ่งปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจโดยยังมิได้รับการบรรจุซึ่งมีฐานะเป็นเพียง ลูกจ้างเท่านั้น

รัฐวิสาหกิจมีอิสระขององค์กรของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการบริหารและการปกครองแก่ พลเมืองในรัฐ แต่เป็นองค์การของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการกิจการที่มีวัตถุประสงค์ไปในทาง การค้า หรืออาจเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งหน่วยราชการ มีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 ดังนั้นบุคคลซึ่งปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจจึงมีอิสระราชการ เพราะมิได้รับการแต่งตั้งให้ ปฏิบัติราชการ จึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานโดยอาศัยลักษณะของหน้าที่การงานที่กระทำ ดังนั้น พนักงานของรัฐวิสาหกิจจึงจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นมากำหนดให้พนักงานเหล่านั้นเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นอยู่ใต้อำนาจของบท บัญญัติในลักษณะ 2 และ ลักษณะ 3 ของประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน

อนึ่งหากกฎหมายซึ่งจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมิได้กำหนดให้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ นั้น ๆ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน พนักงานเหล่านั้นก็ไม่ต้องถูกบังคับโดยประมวลกฎหมายอาญา แต่จะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 แต่จะไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเจ้าพนักงานในการปฏิบัติราชการตามที่ เช่น ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลขึ้น กำหนดให้พนักงานและลูกจ้างเพื่อปฏิบัติงานในสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ ในพระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทบัญญัติให้กรรมการหรือพนักงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มี ฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในขณะที่ปฏิบัติราชการ ตามพระราชบัญญัติ ดังนั้น กรรมการและพนักงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องตกอยู่ใต้อำนาจของพระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502



(6) คณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ ในการดำเนินงานบางอย่างในปัจจุบันนี้ เรามักจะพบว่ามีการควบคุมการดำเนินงานโดยกลุ่มบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเราเรียกว่า "คณะกรรมการ" คณะกรรมการ เหล่านี้จะได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลการดำเนินกิจการ ใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านั้นอาจได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) หรือ อาจจะมีการเลือกตั้งขึ้นมาตามหลักเกณฑ์กฎหมายกำหนดเอาไว้ เช่น กรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ข้าราชการตุลาการซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือก (มาตรา 34 (2)) ซึ่งก็แล้วแต่ว่ากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ จะกำหนดเอาไว้อย่างไร แต่ที่น่าจะพิจารณาคือ คณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความเป็นเจ้าพนักงานที่กล่าวมา 3 ประการ ในตอนต้นนั้น จะเห็นว่าเราไม่อาจใช้หลักเกณฑ์ประการแรกได้ เพราะในกรณีที่จะเป็นปัญหาให้พิจารณาในที่นี้ ย่อมไม่ใช่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วเราคงไม่ต้องมาพิจารณาว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่ในเมื่อกฎหมายกำหนดเอาไว้ชัดเจนแล้ว และก็ไม่อาจจะใช้หลักเกณฑ์ประการที่ 3 มาปรับได้ เพราะกรรมการบางคนไม่ใช่ข้าราชการ เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมาตรา 37 กำหนดให้มีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้าง 3 คน และฝ่ายลูกจ้าง 3 คน เป็นต้น ดังนั้นการพิจารณาสถานะของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะปรับแก้หลักเกณฑ์ 2 คือ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นเจ้าพนักงาน ดังนั้นคณะกรรมการชุดใดจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่จึงต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

1. มีกฎหมายกำหนด ในกรณีนี้หมายความว่าคณะกรรมการชุดนั้น ๆ เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย คือ กฎหมายกำหนดให้มี แต่กฎหมายที่จะกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดใด ๆ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยองค์กรที่มีอำนาจที่จะออกกฎหมายและมีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความ คือ เป็นข้อบังคับ

ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ (1) ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ อาจจะมีวิธีการในการกำหนดตัวคณะกรรมการแตกต่างกันหลายวิธีก็ได้ ในกฎหมายบางฉบับกำหนดให้กระทำได้โดยการแต่งตั้งและกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเอาไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 6 กำหนดให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลักวิชาการซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้ว หรือกฎหมายบางฉบับกำหนดให้กระทำได้โดยการเลือกตั้ง และกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการเลือกตั้งเอาไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 34 (2) กำหนดให้ข้าราชการตุลาการซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น 2 ขึ้นไป เป็นผู้เลือกกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน โดยเลือกจากผู้รับบำนาญซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตุลาการมาแล้ว และไม่เป็นผู้รับราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือทนายความ เป็นต้น ดังนั้นคณะกรรมการแต่ละชุดก็อาจจะมีการกำหนดตัวกรรมการที่แตกต่างกันหรือแม้แต่ในคณะกรรมการชุดเดียวกัน การกำหนดตัวกรรมการแต่ละคนก็อาจจะมีการที่แตกต่างกันออกไปอีก แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าแต่ละคนอาจจะมีสถานะเป็นกรรมการโดยวิธีที่แตกต่างกัน แต่กรรมการเหล่านั้นก็มีตำแหน่งและหน้าที่โดยอาศัยกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ กฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นนั่นเอง

2. ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์กฎหมายกำหนด หมายความว่า กฎหมายได้กำหนดบุคคลที่จะมีอำนาจในการแต่งตั้งหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งกรรมการเอาไว้อย่างไร การแต่งตั้งหรือเลือกตั้งกรรมการเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดเอาไว้ เช่น กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไร การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนั้นจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงจะเป็นการแต่งตั้งตามกฎหมาย หรือในการเลือกตั้งกรรมการ กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ว่า ผู้มีคุณสมบัติเช่นไรจึงจะมีสิทธิเลือกตั้งกรรมการ และบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

(1) หยคุ แสงอุทัย, อ้างแล้ว, หน้า 41.

คำสั่งเกิดว่าผลของการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็น เพราะผู้แต่งตั้ง ไม่มีอำนาจแต่งตั้ง หรือการ เลือกลงมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายกำหนดก็ตาม ผู้ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกลงยอมไม่มีฐานะเป็นกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการ นั้นเลย จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในฐานะกรรมการเลย ซึ่งต่างจากกรณีที่ไม่เป็น ไปตามหลักเกณฑ์ในหัวข้อแรก เพราะหากมิใช่คณะกรรมการตามกฎหมายกำหนด คณะกรรมการ ชุดนั้นก็ยังมียอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการที่ได้รับมอบหมายแต่อาจจะไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานก็ได้

3. ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกิจการ อันเป็นราชการ เนื่องจากจุดมุ่งหมายของกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมและการ คุ้มครอง เจ้าพนักงาน เพื่อประโยชน์ในการที่เจ้าพนักงาน เหล่านั้นจะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐเท่านั้น ดังนั้นคณะกรรมการที่จะมีฐานะเป็น เจ้าพนักงานจึงต้องเป็นคณะกรรมการ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกิจการ อันเป็นราชการด้วย

ดังนั้นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งจะมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีฐานะเช่นนั้น จะต้องประกอบควยขอเท็จจริงดังที่กล่าวมาแล้ว 3 ประการคือ เป็นคณะกรรมการที่กำหนดให้มีโดยบทบัญญัติของกฎหมาย และได้รับการแต่งตั้งหรือ เลือกลงอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์กฎหมายกำหนดเอาไว้ และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน อันเกี่ยวกับราชการด้วย เช่น

ฎีกาที่ 2294/2526 คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีสำนักงานอยู่ในกระทรวงมหาดไทยได้รับการแต่งตั้งโดยอำนาจของกฎหมายให้ปฏิบัติราชการของกรมแรงงานตามกฎหมาย กำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แรงงานของคณะกรรมการดังกล่าว มิฉะนั้นมีความผิดและมีโทษทางอาญา คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์จึง เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

ข้อสังเกต ฐานะคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มิได้บัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงานอย่างชัดเจน และคณะกรรมการบางท่านก็ไม่ได้เป็นข้าราชการ แต่ที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นเจ้าพนักงานคงจะพิจารณาจาก อำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์กำหนดไว้ให้เห็นได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานนั่นเอง และ ประกอบกับคณะกรรมการได้รับแต่งตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (ตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์กำหนดเอาไว้) ให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการ

กำหนดหน้าที่โดยกฎหมายนั่นเอง คณะกรรมการชุดนี้จึงเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย  
อาญา

เมื่อพิจารณาคำบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้นแล้ว จะเห็นว่าคณะกรรมการแต่ละชุด  
นั้นอาจจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติแตกต่างกันออกไปตามแต่กฎหมายจะกำหนดเอาไว้  
อย่างไร เช่น อาจจะเป็นข้าราชการประจำ หรือ ผู้รับบำนาญ หรืออาจจะเป็นบุคคลที่ไม่เคยรับ  
ราชการมาก่อนเลยก็ได้ ดังเช่นคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงาน  
สัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เมื่อบุคคลเหล่านั้นได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมาย  
ให้เป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับราชการ คณะกรรมการเหล่านั้นก็จะมีฐานะเป็น  
เจ้าพนักงานเมื่อปฏิบัติงานภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเอาไว้สำหรับคณะกรรมการแต่ละชุด  
ดังนั้น สถานะภาพเดิมของคณะกรรมการแต่ละคนจึงไม่ใช่สิ่งที่จะต้องพิจารณา เพียงแต่ให้เป็น  
บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายแต่ละเรื่องกำหนดเอาไว้ก็เพียงพอแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย