

อำนาจรัฐและความจำเป็นในการจับและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ
ของข้าราชการในการถูกจับ

ระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญและคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา
มากขึ้น และได้มีการยอมรับกันว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีสภาพอย่างบุคคลผู้ร่วมในคดี มีสิทธิต่าง ๆ ใน
การแก้ข้อหาและต่อสู้คดี จนถึงกับเรียกว่า เป็นประธานในคดี มีโปรแกรมหรือวัตถุประสงค์แห่งการซักพอก
ในคดีอีกต่อไป¹ แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาจึงเปลี่ยนมาเป็นการดำเนินคดีที่คำนึงถึง
ประโยชน์ของสังคมส่วนรวมและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลควบคู่กันไป เพื่อให้สอดคล้องกับ
หลักการที่ว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ถูกปฏิบัติเยี่ยงผู้กระทำผิดจนกว่าศาลจะพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้
กระทำผิด

แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับกันเป็นสากล ดังจะเห็นได้จากปฏิญญาแห่งสิทธิ
มนุษยชนและของพลเมือง (Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen)
ของฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 มาตรา 9 ได้วางหลักไว้ว่า "บุคคลทุกคนย่อม
ถือว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะถูกพิพากษาว่ามีความผิด" ต่อมาองค์การสหประชาชาติได้จัดทำปฏิญญา
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยนำปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศสดัง
กล่าวข้างต้นมาเป็นแม่บทในการจัดทำ ซึ่งก็ได้ยืนยันแนวความคิดที่เป็นหลักสำคัญในการดำเนินคดี
อาญาไว้ในข้อ 11 (1) ว่า "ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการ
สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย
ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี"²

¹คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 49-50.

²กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร :
ศูนย์บริการเอกสาร กรมอัยการ, 2527), หน้า 215.

แม้มานานประเทศส่วนมากจะให้ความสำคัญในสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาโดยการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามหลักสากลในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีความแตกต่างในทางปฏิบัติอีกกว่าจะให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างน้อยเพียงใด เพราะการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายในฐานะเป็นเครื่องมือควบคุมสังคม จะพิจารณาแต่สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลแต่เพียงด้านเดียวไม่ได้จะต้องพิจารณาประโยชน์ของสังคมส่วนรวมควบคู่ไปด้วย

ด้วยแนวความคิดดังกล่าวนี้ ระบบการดำเนินคดีอาญา (The Criminal Process) ของประเทศต่าง ๆ จึงมี 2 แนวความคิดด้วยกัน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ แนวความคิดแรกเป็นแนวความคิดในการ "ควบคุมอาชญากรรม" (Crime Control) หากประเทศใดยึดถือหรือให้ความสำคัญแก่แนวความคิดนี้ ระบบการดำเนินคดีอาญาก็จะเน้นหนักไปในทางสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การตรากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาก็จะเอื้ออำนวยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการสืบสวนสอบสวน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้เป็นไปด้วยความเฉียบขาด รวดเร็ว โดยอาจจะไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์มากนัก เจ้าพนักงานของรัฐจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่งที่มีลักษณะตรงข้ามกับแนวความคิดแรกคือแนวความคิดคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due Process) ระบบการดำเนินคดีอาญาตามแนวความคิดนี้ มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนบริสุทธิ์มิให้ถูกละเมิดโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนจะถูกจำกัดและมีการถ่วงดุลย์โดยองค์กรอื่น ที่มีช่องเค้กรของฝ่ายบริหารตราทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา มักจะไปในรูปการจำกัดอำนาจต่าง ๆ ของพนักงานของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต และในการดำเนินคดีจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนยิ่งกว่าความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน³

ตามแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า แต่ละแนวความคิดนั้นให้ความสำคัญในสองสิ่งต่างกัน สิ่งหนึ่งก็คือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และอีกสิ่งหนึ่งก็คือประโยชน์ส่วนรวมของสังคมที่คำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของชุมชน อย่างไรก็ตาม เป็นที่เชื่อกัน

³see, Hazel B. Kerper, Introduction to the Criminal Justice System. (St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1972), pp. 190 -191.

ว่าไม่มีระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศใดในปัจจุบันที่ยืนอยู่บนแนวความคิดใดความคิดหนึ่งอย่างสมบูรณ์แท้จริง คงมีแต่ลักษณะผสมผสานกันระหว่างสองแนวความคิดนี้ เพียงแต่จะมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางใดมากน้อยเพียงใดเท่านั้น เพราะแม้แนวความคิดทั้งสองนี้จะมีลักษณะขัดแย้งกันในเรื่องที่มุ่งคุ้มครอง แต่ก็มีความหมายปลายทางเดียวกันคือเพื่อบรรลุถึงความสงบเรียบร้อยความสงบสุขภายในสังคมนั่นเอง ฉะนั้นในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ รัฐย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับเช่น การจับกุม ตรวจค้น แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้เพราะหาไม่แล้ว การดำเนินคดีอาญาของรัฐก็ไม่อาจจะดำเนินไปได้ และการใช้มาตรการบังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อฐานะของผู้ถูกกล่าวหาในฐานะที่เป็นประธานในคดี กล่าวคือการใช้มาตรการบังคับนั้นต้องใช้เท่าที่มีความจำเป็นในขอบเขตของกฎหมายและต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ในวิทยานิพนธ์บทที่ 2 นี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงอำนาจรัฐและความจำเป็นในการใช้อำนาจจับ ตลอดจนจุดมุ่งหมายและการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว รวมทั้งจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการในการถูกจับอันเป็นขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้ ในการศึกษาจะได้แบ่งพิจารณาเป็นสองส่วน

ส่วนที่ 1 อำนาจรัฐและความจำเป็นในการจับ

ส่วนที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการในการถูกจับ ต่อไปจะได้พิจารณาในรายละเอียดของแต่ละส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 อำนาจรัฐและความจำเป็นในการจับ

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมก็เพราะต้องการความมั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิต และได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ จากรัฐตลอดจนได้รับการเคารพในสิทธิดังกล่าวจากผู้อื่นที่อยู่ร่วมในสังคม รัฐจึงมีหน้าที่อันสำคัญในการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยรัฐจะต้องเสริมสร้างสวัสดิการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน มีมาตรการในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชนผู้สุจริตในการประกอบอาชีพการงานอันเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ และเกิดความมั่นคงภายในรัฐ และในขณะที่เดียวกันรัฐก็พึงมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย หน้าที่ของรัฐทั้งสองประการนี้ต้องดำเนินควบคู่ไปด้วยกันเสมอ เพราะความสงบเรียบร้อยของสังคมจะมีขึ้นได้ก็ด้วยการจำกัดขอบเขตสิทธิเสรีภาพของบุคคลลง เมื่อใดสิทธิเสรีภาพของ

บุคคลมีลักษณะกว้างขวางจนไร้ขอบเขตแล้ว สังคมที่ประกอบไปด้วยบุคคลจำนวนมากที่แต่ละคนต่างความคิด ความเชื่อ ความต้องการและผลประโยชน์ที่ต่างกัน ก็จะอยู่ในภาวะที่เรียกว่าอนาธิปไตย ซึ่งจะมีผลทำให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพน้อยลงและเป็นผลทำลายสิทธิเสรีภาพของบุคคลเอง⁴ วัตถุประสงค์ของการเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมด้วยความสงบเรียบร้อยและมีความสุขสบายอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของแต่ละบุคคลในสังคมนั้นก็จะไม่เกิดขึ้น

รัฐจึงมีหน้าที่ในการที่จะรักษาไว้ซึ่งความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เป็นประโยชน์ของปัจเจกชน กับความสงบเรียบร้อยของสังคมอันเป็นประโยชน์ของสังคม กฎหมายจึงนับเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งนอกจากเครื่องมืออื่น ๆ เช่น การศึกษา วัฒนธรรม ศิลธรรม จริยธรรม ฯลฯ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดลงเมื่อใด เพราะเหตุใด และด้วยวิธีการอย่างไร เช่นการจับต้องระบุเหตุจับและวิธีการจับ เป็นต้น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยการใช้อำนาจการยุติธรรมทางอาญาเพื่อบังคับใช้กฎหมายอาญาให้บรรลุผลอย่างแท้จริงนั้น บางครั้งการดำเนินการของรัฐอาจจะไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งโดยหลักการแล้วบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพโดยปริบูรณ์ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นเพียงข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น ด้วยเหตุที่การใช้อำนาจการยุติธรรมทางอาญาของรัฐมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว บรรดาประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติจึงได้ประกาศเป็นหลักว่า ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน มีอิสรภาพในการเคลื่อนไหว บุคคลใดจะถูกจับกุมกักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้ นอกจากนี้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการบำบัดเยียวยาอย่างจริงจังจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิมนุษยชนเหล่านี้⁵ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักที่สังคมของประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าเสรีภาพเป็นรากฐานของชีวิตและสิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์ จะต้องได้รับความเคารพจากบุคคลอื่นและได้รับความคุ้มครองจากรัฐ หลักนี้ถือว่าเป็นหลักนิติธรรม

⁴ยูธ คักคีชยนต์ "กฎหมายกับสังคม" เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 21-22.

⁵ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 ,ข้อ 11 (1)

(The Rule of Law) ของการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นสิ่งจำกัด หรือควบคุมการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ รัฐจะลงโทษหรือบังคับบุคคลใดให้ต้องรับโทษทางร่างกายหรือทางทรัพย์สินไม่ได้ นอกจากจะเป็นผลของการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้งซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วตามวิธีพิจารณาต่อหน้าศาลยุติธรรมของประเทศ ภายใต้อำนาจเดียวกันและภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน⁶

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้อง เคารพและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของประชาชน การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเพราะบุคคลแม้จะถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา ก็ยังมีความเป็นมนุษย์ และบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานของเขา ยังคงมีอยู่ เช่นสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิที่จะได้รับหลักประกันอันจำเป็นในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ตามสิทธิที่เขามีอยู่ตามกฎหมาย⁷ แม้กระนั้นก็ตามในการดำเนินคดีอาญาของรัฐยังเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งโดยหลักการแล้วมีความไม่เท่าเทียมกันในบางครั้งรัฐอาจมีความจำเป็นในการที่จะใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ เช่น การจับกุมตรวจค้นหรือการควบคุม อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัดและสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมได้ แต่การใช้มาตรการบังคับของรัฐเช่นนี้ต้องใช้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจรัฐได้ตามใจชอบ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีอาญา จึงต้องมีบทบัญญัติวางกรอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าพนักงานไว้

⁶Albert Venn Dicey, Introduction to the Study of the law The Constitution, แปลโดย สมปอง สุจริตกุล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510) ,หน้า 31.

⁷ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2538 มาตรา 29,30,31,32, และ 33 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 7 ทวิ, 106,134 และ 172

2.1 แนวความคิดที่ให้รัฐมีอำนาจที่จะกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะยังไม่ถูกศาลพิพากษามีความผิด

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันได้ยึดถือแนวความคิดในการประสานประโยชน์ระหว่างการรักษาประโยชน์ของสังคมส่วนรวม กับการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อให้เกิดความสมดุลกัน โดยมีการให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหาและยังได้มีการยอมรับกันว่า ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาต่อสังคมส่วนรวมนั้น ยังเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีฐานะเป็นผู้ร่วมในคดีในการดำเนินคดีอาญา เขาย่อมมีสิทธิตามกฎหมายในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ การปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของเขาด้วย

ในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่บุคคลพึงมีนั้น สิทธิเสรีภาพทางร่างกายนับว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่นานาอารยประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้การรับรองและให้ความคุ้มครองแก่สิทธิดังกล่าวนี้ในอันที่จะไม่ถูกละเมิดหรือรุกรานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด จากหลักการนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐจะปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ดังนั้นโดยหลักแล้วการจับกุมคุมขังบุคคลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

แม้ว่ารัฐจะได้คำนึงถึงการให้ความคุ้มครองและให้หลักประกัน สิทธิเสรีภาพแก่บุคคลในการดำเนินคดีอาญาก็ตาม แต่ การรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขโดยส่วนรวมและคุ้มครองสิทธิของผู้บริสุทธิ์นั้น บางครั้งรัฐย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องเอาตัวผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดเข้ามาอยู่ในอำนาจรัฐเพื่อดำเนินคดีอาญา ในกรณีที่รัฐมีความจำเป็นเช่นนี้ รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับบางอย่าง เช่นการจับ การควบคุม หรือการขัง เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา เพราะหากรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับกับผู้ถูกกล่าวหาได้แล้ว การดำเนินคดีอาญาของรัฐตามที่รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมย่อมไม่อาจดำเนินไปได้ หรือยากต่อการที่รัฐจะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น เมื่อมีความจำเป็นเช่นนี้รัฐจึงต้องมีเครื่องมือในการเอาตัวบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเข้ามาอยู่ในอำนาจรัฐเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้มาตรการบังคับว่า

ด้วยเรื่องการจับการควบคุมและการชัง จึงได้เกิดมีขึ้น^๘

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับของรัฐในระหว่างดำเนินคดีโดยการจับกุมคุมขังนั้น อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องสงสัยในคดีอาญาบ้าง แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการใช้มาตรการบังคับของรัฐดังกล่าวยังจำเป็นต้องมีอยู่ในการดำเนินคดีอาญา เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แม้ว่าบางครั้งการใช้มาตรการบังคับเช่นที่ว่านี้จำเป็นต้องก้าวล่วงสิทธิของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ตาม แต่การก้าวล่วงสิทธิของบุคคลนี้จะต้องมีขอบเขตและกระทำได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น เพราะมาตรการบังคับบางอย่างมีความรุนแรงถึงขนาดไปตัดสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายที่ทางของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิในทางร่างกาย การใช้มาตรการบังคับแต่ละอย่างจึงมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และตั้งอยู่บนพื้นฐานในทางความคิดที่เห็นว่าจะไม่เป็นการทำลายความยุติธรรมที่รัฐจะพึงให้แก่บุคคลทุกคนที่อยู่ในสังคม เป็นต้นว่าการใช้มาตรการบังคับในเรื่องการจับก็อยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า เพราะรัฐประสงค์ที่จะดำเนินคดีแก่บุคคลนั้น จึงจับ ไม่ใช่จับเพราะเห็นว่าเขาทำผิด หรือการใช้มาตรการบังคับโดยการควบคุมหรือขังบุคคลไว้ก็เพราะหากปล่อยตัวผู้นั้นไปหรือให้ประกันตัวไปแล้ว การดำเนินคดีของรัฐจะดำเนินต่อไปไม่ได้หรือจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐในลำดับต่อไป รัฐจึงมีความจำเป็นจะต้องควบคุมตัวระหว่างคดี

จากแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปเกี่ยวกับความจำเป็นที่ยอมให้รัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับแก่ผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างดำเนินคดีด้วยวิธีการจับ ควบคุม หรือขังได้กล่าวมาแล้ว ในทางตำราต่างประเทศได้มีการอธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นกันซึ่งผู้เขียนขอยกชื่อเขียนของ Professor Mueller ซึ่งได้เขียนไว้ในหนังสือของท่านว่า

"รัฐมีอำนาจเหนือประชาชนในการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม ในทางอาญา แม้ว่าอำนาจในการดำเนินการจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคล เพราะก่อนที่จะเริ่มการสอบสวนหลักฐานยังไม่เพียงพอ แต่ด้วยมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าบุคคลนั้นน่าจะได้กระทำความผิดเท่านั้นก็ให้รัฐมีอำนาจจับกุมคุมขังบุคคลนั้นได้ เพื่อให้บุคคลทั่วไปเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด หรือคิดที่จะกระทำความผิดและให้ยับยั้งการกระทำความผิดนั้นเสียก่อน และโดย

^๘ดู ธีมรงค์ วงศ์แบน, พ.ต.ต. "การควบคุมและฝากขังผู้ต้องหา ในคดีอาญา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 16.

นโยบายของการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งนอกจากจะป้องกันมิให้บุคคลมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่า เป็นผู้กระทำความผิดอีก คือรัฐมีอำนาจจับบุคคลได้แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีได้กระทำความผิดก็ตาม การให้อำนาจรัฐก็เพื่อที่จะข่มขู่บุคคลมิให้กระทำความผิดและหลีกเลี่ยงการกระทำอันใดที่เห็นว่า เป็นความผิด"⁹

และ Professor Mueller ยังให้คำอธิบายต่อไปอีกว่า ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็นแนวเดียวกันในกฎหมายทั่วไป และในหลักเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า บุคคลทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ มีสิทธิที่จะได้รับเสรีภาพและได้รับหลักประกันจากสังคมและในขณะเดียวกันสิทธิของบุคคลดังกล่าวก็ต้องถูกละเมิดโดยกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อป้องกันสังคมได้เช่นกัน¹⁰

ตามแนวความคิดของนักกฎหมายต่างประเทศที่ยกขึ้นกล่าวอ้างข้างต้นจะเห็นได้ว่าในการใช้มาตรการบังคับ เช่นการจับกุม ควบคุมขัง ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในระหว่างคดี มีหลักที่ถือเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐอยู่ 2 ประการคือ

1. รัฐมีอำนาจลงโทษและใช้มาตรการบังคับที่จำเป็นเพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย
2. รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองผู้บริสุทธิ์

จากที่กล่าวมานี้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดที่ย่อมให้รัฐมีอำนาจที่จะกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ แม้บุคคลนั้นจะยังไม่ถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมดำเนินไปได้ เพราะหากรัฐไม่มีอำนาจเช่นว่านี้แล้วก็อาจจะเกิดอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐได้

⁹Gerhard O.W. Mueller, Comparative Criminal Procedure, (New York : New York University Press, 1969),pp. 89.

¹⁰ Ibid, pp. 93

2.2 จุดมุ่งหมายและความจำเป็นในการจับ

อำนาจจับเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจตัดอิสระภาพของบุคคลและเป็นขั้นตอนเริ่มต้นในการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งท้ายที่สุดบุคคลนั้นอาจจะถูกลงโทษ¹¹ ในการดำเนินคดีอาญานั้นย่อมเป็นที่แน่นอนว่ารัฐอาจมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับบางอย่างเช่นการจับ การควบคุม เพื่อจะได้ตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไว้ในอำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี แต่ด้วยเหตุที่การจับเป็นมาตรการบังคับที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตตามปกติของบุคคลอย่างร้ายแรง เพราะรบกวนสิทธิเสรีภาพทางร่างกายในการเคลื่อนย้ายที่ทางของบุคคล การใช้มาตรการจับจึงต้องมีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และใช้ในขอบเขตที่จำกัดเท่าที่จำเป็น

ในเรื่องความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจับนี้ ศาลฎีกาของรัฐ Maine ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี State V. Mackenzie (1965) โดยศาลได้กล่าวว่า ความมุ่งหมายของการจับบุคคลหนึ่งบุคคลใด ก็เพราะบุคคลนั้นอาจให้คำตอบเกี่ยวกับข้อกล่าวหาในความผิดอาญาได้¹² ในทางตำรา Professor Wayne R. Lafave ได้ให้ความเห็นไว้ในหนังสือของท่านว่า ความมุ่งหมายของการจับ ก็คือการดำเนินการสอบสวนเพื่อที่จะได้รู้ว่าผู้ถูกจับนั้นได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ในบางครั้งอาจมีความแตกต่างระหว่างการจับเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในสังคม กับการจับโดยมีการตั้งข้อหาทางอาญาแก่ผู้ถูกจับ (การจับเพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) เพราะมีบางกรณีที่ถูกจับอาจจะถูกนำตัวมาที่สถานีตำรวจและบันทึกรายละเอียดของการจับแล้วปล่อยตัวไป หรือบางที่ไม่ได้มีการบันทึกรายละเอียดของการจับเลยก็ได้ แต่ทุกกรณีไม่มีการตั้งข้อกล่าวหา เช่นกรณีจับผู้ต้มสุราจนเมามายไม่ได้สติมาไว้ที่สถานีตำรวจเมื่อหายเมาแล้วก็ปล่อยตัวไป การตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกจับนั้นเป็นกระบวนการที่จะดำเนินการในขั้นต่อไป ซึ่งเป็น

¹¹John N. Ferdico, Criminal Procedure for The Law Enforcement officer, (New York : West publishing co., 1979),pp.3

¹²Ibid ,pp.4 ถ้อยคำในภาษาอังกฤษใช้ว่า "signifies the apprehension or detention of the person of another in order that he may be forthcoming to answer for an alleged or supposed Crime"

หน้าที่ของพนักงานในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นอำนาจในการตัดสินใจของพนักงานอัยการผู้ยื่นฟ้องคดี¹³

จากที่กล่าวมานี้ อาจกล่าวสรุป ความมุ่งหมายของการจับในเบื้องต้นได้ว่าการที่รัฐจับกุมบุคคลใด เป็นเพราะรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินคดีกับบุคคลนั้น เพราะเขาถูกกล่าวหาหรือต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดอาญา

เมื่อได้พิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 ว่าด้วยเหตุที่จะออกหมายจับ และมาตรา 78 ที่ว่าด้วยการจับโดยไม่ต้องมีหมายจับแล้วจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นการจับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งภายหลังจากที่ผู้นั้นต้องหาว่า ได้กระทำความผิดขึ้น ซึ่งสามารถแยกจุดมุ่งหมายและความจำเป็นของการจับตามแนวดังกล่าวนี้ได้เป็น 3 ประการด้วยกันคือ¹⁴

1. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม
2. เพื่อประกันการมีตัวอยู่ในการพิจารณาคดีหรือการบังคับการลงโทษตามคำ

พิพากษา และ

3. เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยความเรียบร้อย

สำหรับจุดมุ่งหมายและความจำเป็นในการจับ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมก็เนื่องมาจากแนวความคิดในการควบคุมอาชญากรรมที่รัฐยึดถือในการรักษาประโยชน์ของสังคมส่วนรวมที่คำนึงถึงความสงบสุขภายในสังคมเป็นสำคัญ ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ ฉะนั้นหากรัฐพบว่าบุคคลใดกำลังกระทำความผิดหรือจะกระทำความผิดอาญาอันเป็นการทำลายความสงบสุขของสังคมแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้าระงับการกระทำความผิดนั้นทันทีโดยการจับตัวผู้นั้นมาเพื่อรับการลงโทษตามกระบวนการทางอาญาต่อไป หากรัฐไม่สามารถจะจับกุมผู้กระทำความผิดลงโทษได้อย่างรวดเร็วแล้ว ความสงบเรียบร้อยของสังคมก็จะถูกทำลายลงและความไม่เคารพต่อกฎหมายจะเพิ่มมากขึ้น ประชาชนผู้บริสุทธิ์ก็จะกลายเป็นเหยื่อของอาชญากรรม ซึ่งในที่สุด

¹³ สุเมธ ลิขิตธนานันท์, "เหตุในการจับกุม" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 55.

¹⁴ ณรงค์ ใจหาญ "การจับและการควบคุมในกฎหมายอังกฤษและไทย", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 20 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2533): 103-104.

สังคมอาจอยู่ไม่ได้ กรณีจึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องใช้อำนาจจับตัวผู้กระทำความผิดได้ทันที

ส่วนการจับโดยมีจุดมุ่งหมายและความจำเป็น เพื่อป้องกันการมีตัวผู้ต้องหาอยู่ในการพิจารณาคดี หรือเพื่อการบังคับโทษตามคำพิพากษา ก็เพราะมีหลักในการดำเนินคดีอาญาว่าจะดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดได้ก็ต่อเมื่อมีตัวผู้กระทำความผิดอยู่ จะเห็นได้ว่ามีหลักกฎหมายบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้หลายแห่งด้วยกัน เช่น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (1) ที่ว่า "สิทธิดำเนินคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับโดยความตายของผู้กระทำความผิด" ในมาตรา 141 วรรคท้าย ความว่า "ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา " ในมาตรา 172 บัญญัติไว้ว่า "การพิจารณาและสืบพยานในศาลให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย" หรือในประมวลกฎหมายอาญาก็มีบทบัญญัติที่นั่นเองโดยมาตรา 38 บัญญัติว่า โทษยอมระงับด้วยความตายของผู้กระทำความผิด จากหลักกฎหมายดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินคดีอาญานั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหาหรือต้องหว่ากระทำความผิดอยู่ด้วย เพื่อจะได้มีการตรวจสอบความจริงจากทุกฝ่าย เพราะฉะนั้นหากข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นเห็นได้อย่างแน่ชัดว่าผู้ต้องหาได้หลบหนีหรือจะหลบหนี หรือไม่แน่ว่าจะได้ตัวมาในการดำเนินคดี กรณีอาจมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจับตัวผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการดำเนินคดี เพราะถ้าผู้ต้องหาหลบหนีไปไม่สามารถนำตัวมาได้ก็จะทำให้รัฐไม่อาจดำเนินคดีกับผู้ต้องหานั้นได้ และการลงโทษผู้กระทำความผิดก็จะไม่เกิดขึ้น ประกอบกับหลักของกฎหมายอาญายังยอมรับให้มีอายุความสำหรับการฟ้องคดีและอายุความการลงโทษ¹⁵ ทำให้มีทางเลือกที่ผู้กระทำความผิดจะเลือกเอาการหลบหนีเป็นระยะเวลายาวนานจนพ้นอายุความดังกล่าว และถ้าความสามารถของรัฐในการติดตามตัวผู้กระทำความผิดหย่อนยานเพียงใด ก็ยิ่งทำให้ผู้กระทำความผิดมีความเชื่อมั่นว่าตนหลบหนีไปได้แล้วก็จะไม่มีการถูกลงโทษอีกสำหรับความผิดที่ตนได้กระทำ

นอกจากนั้น การจับอาจรกระทำไปโดยจุดมุ่งหมายและความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ก็เนื่องจากมีหลักที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การดำเนินคดีอาญาจะต้องอาศัยความจริงในการชี้ขาดหรือตัดสินเรื่องที่กล่าวหา และความจริงดังกล่าวย่อมได้มาจากพยานหลักฐานที่

¹⁵ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 และมาตรา 98

เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังหาหนั้น ซึ่งหลักนี้จะเห็นได้จากบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 ที่ว่า "พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคล ซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่า จำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้" และมาตรา 227 ความว่า "ให้ศาลชั่งตวงพิจารณาพิเคราะห์พยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำผิดนั้น" จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในการดำเนินคดีอาญา การพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดก่อนที่จะมีการลงโทษบุคคลนั้น ต้องอาศัยพยานหลักฐานต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการพิสูจน์ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น และรัฐประสงค์ที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด รัฐจึงมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและสงวนรักษาไว้ซึ่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น เพื่อนำไปพิสูจน์ความผิด หรือบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ตามกระบวนการพิจารณาทางอาญา เพราะหากรัฐไม่อาจนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่แล้ว การดำเนินคดีอาญาซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบสุขของสังคมก็คงไม่อาจดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย และในที่สุดผู้กระทำผิดก็หลุดพ้นเงื้อมมือของกฎหมายไป แต่อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้วไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ผู้กระทำความผิดย่อมรู้ดีที่สุดว่ามีพยานหลักฐานอย่างไรที่จะพิสูจน์การกระทำความผิดของเขาได้ และก็คงหาทางทำร้ายพยานหลักฐานเหล่านั้นเลือนรางเช่น ทาลาย ทำให้เสียหาย ซ่อนเร้น หรือบงกช หรือกรณีพยานบุคคลอาจมีการบังคับข่มขู่ ล้มพยาน เพื่อไม่ให้ถ้อยคำต่อพนักงานสอบสวนหรือเบิกความต่อศาล เป็นต้น ฉะนั้นถ้าปรากฏข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้แน่แท้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้ไปหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน อันจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญาต่อไปแล้ว ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องจับเอาตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาไว้ในอำนาจรัฐในระหว่างดำเนินคดี เพื่อป้องกันมิให้พยานหลักฐานเสียหายหรือถูกทาลายลงโดยผู้ถูกกล่าวหาแม้ว่าผู้นั้นจะไม่ได้หลบหนีก็ตาม

เมื่อได้พิจารณาถึงจุดมุ่งหมายและความจำเป็นในการจับผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางอาญาไว้ในอำนาจรัฐตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่ามี ความมุ่งหมายต่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลอื่นเนื่องมาจากการจับหลายประการคือ¹⁶

¹⁶ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ "ระเบียบการดำเนินคดีอาญากับเสถียรภาพประชาชน" วารสารทนายความ (กุมภาพันธ์ 2524), หน้า 28.

1. ผลกระทบต่อชื่อเสียง เกียรติคุณ ตลอดจนการประกอบอาชีพของผู้ถูกจับ
 2. ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางร่างกายของผู้ถูกจับที่จะถูกค้นตัว หรือถูกควบคุมตัว
- จากที่กล่าวมาแล้วใน ข้อ 2.1 และ 2.2 ข้างต้น ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาโดยหลักทั่วไปเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสังคม ส่วนรวมอันเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมีความไม่เท่าเทียมกันเพราะ

เพื่อบรรลุถึงความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐย่อมมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ เช่น การจับ การควบคุม อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาได้ แต่ทั้งนี้รัฐต้องยึดถือหลักการที่ว่า บุคคลทุกคนย่อมได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด แสดงว่าเขาเป็นผู้กระทำความผิดและจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นดังผู้กระทำความผิดมิได้ แม้กระนั้นก็ตามในบางครั้งรัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องจับตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดไว้เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และให้การดำเนินคดีของรัฐดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย แต่เนื่องจากมาตรการจับ เป็นมาตรการบังคับที่รุนแรงถึงขนาดตัดอิสรภาพหรือเสรีภาพทางร่างกายของบุคคล ดังนั้นการใช้มาตรการดังกล่าวรัฐจะต้องใช้ในขอบเขตที่จำกัดและเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจจับตามใจชอบ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงต้องบัญญัติวางกรอบการใช้อำนาจจับนี้ด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวและวิเคราะห์ในรายละเอียดในบทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์นี้ว่าด้วยเรื่องหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจับ

2.3 มาตรการกักขังการใช้อำนาจรัฐในการจับ

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1 แล้วว่าหน้าที่สำคัญของรัฐประการหนึ่งก็คือ การรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสังคม และในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่ละเลยต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้มีความสมดุลกัน ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันได้ยอมรับฐานะของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร่วมคดี และได้รับสิทธิพื้นฐานบรรดาที่จำเป็นที่บุคคลทุกคนพึงมีการที่บุคคลใดต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาที่หาทำให้สิทธิที่เขามีอยู่ก่อนหน้านั้นต้องสูญเสียไปด้วยไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ฉะนั้นการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่มีและกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวโดยหลักการแล้วจะกระทำมิได้ เว้นแต่เพื่อเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น

การจับเป็นมาตรการสำคัญอันมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของบุคคลทันทีที่มีการจับเกิดขึ้น และการจับดังกล่าวนั้นก็เพราะมีวัตถุประสงค์ หรือแนวโน้มที่จะฟ้องบุคคลนั้นว่ากระทำความผิด และมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องใช้มาตรการจับเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาสามารถดำเนินไปได้ เรียบร้อยดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2.2 อย่างไรก็ตาม ในการกระทำการจับนั้น เจ้าพนักงานของรัฐอาจมีการดำเนินการที่ไม่รอบคอบ รัดกุม หรือกระทำการจับโดยไม่มีเหตุอันควร ทำให้สิทธิ เสรีภาพของบุคคลถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐได้ เพื่อป้องกันความผิดพลาดจากการใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องมีมาตรการเพื่อกลั่นกรองการใช้อำนาจรัฐในการจับ

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าโดยหลักการแล้ว การจับต้องมีหมายจับ ส่วนการจับโดยไม่มีหมายจับเป็นข้อยกเว้น ฉะนั้นมาตรการก่อกำหนดการใช้อำนาจในการจับจึงอาจมีได้ 2 กรณี โดยสอดคล้องกับหลักการจับข้างต้น¹⁷ กล่าวคือ

1) การก่อกำหนดก่อนการจับ ในกรณีจับโดยไม่มีหมายจับ หมายจับที่เจ้าพนักงานผู้ทำการจับจะต้องขอหมายจับก่อน จึงจะกระทำการจับได้ ซึ่งในการขอหมายจับเจ้าพนักงานจะต้องแสดงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ตลอดจนเหตุอันควรในการจับต่อผู้มีอำนาจออกหมายจับ เพื่อให้ผู้มีอำนาจออกหมายได้พิจารณาตรวจสอบก่อกำหนดก่อนว่า มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะจับได้ตามกฎหมายหรือไม่ หากไม่มีเหตุผลที่จะจับได้ตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจออกหมายจับก็จะไม่ออกหมายจับให้ อันเป็นการควบคุมก่อกำหนดการใช้อำนาจจับของเจ้าพนักงานของรัฐได้โดยตรง เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจจับโดยไม่ชอบธรรม องค์การที่ทำหน้าที่ออกหมายจับและก่อกำหนดก่อนการจับนี้ โดยอิสระหลักการทั่วไปจะต้องเป็นองค์การที่เป็นกลางและเป็นอิสระจากองค์กรผู้ใช้อำนาจจับ ทั้งนี้ก็โดยเหตุผลที่ประสงค์ให้มีการตรวจสอบก่อกำหนดเหตุที่จะออกหมายจับกันอย่างจริงจังนั่นเอง รายละเอียดในเรื่องนี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวและวิเคราะห์ในบทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์นี้ ข้อ 3.2 ว่าด้วยหลักการควบคุมการใช้อำนาจจับต่อไป

2) การตรวจสอบภายหลังการจับ กรณีการจับโดยไม่มีหมายจับ

กรณีการจับโดยไม่มีหมายจับนั้น การใช้อำนาจจับของเจ้าพนักงานได้ดำเนินการไปโดยไม่มีก่อกำหนดก่อนการจับตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การก่อกำหนดการใช้อำนาจจับในการจับนี้จึงกระทำได้โดยการตรวจสอบภายหลังการจับว่า ในการจับนั้นมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนตามกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำการจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับจริงหรือไม่ อัน

¹⁷ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 และมาตรา 78

เป็นการควบคุมกลั่นกรองการใช้อำนาจ ของรัฐในการจับโดยอ้อม หากปรากฏว่าการจับนั้นไม่มี เหตุที่จะจับได้โดยไม่มีหมายจับองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองก็จะได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของผู้ถูกจับได้ทันที องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบนี้โดยทั่วไปได้แก่ศาล ทั้งนี้ก็โดยเหตุผลที่ว่า การจับ ย่อมกระทำไปโดยมีความประสงค์หรือแนวโน้มที่จะฟ้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อศาล ฉะนั้นการที่ศาลจะเป็นผู้ทำการตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจรัฐในการจับ ภายหลังการจับจึง ชอบด้วยเหตุผลและหลักการ ซึ่งการตรวจสอบนี้อาจมีได้หลายวิธี เช่น การให้หน้าตัวผู้ถูกจับมาศาล โดยเร็ว การร้องขอให้ศาลปล่อยตัวโดยอ้างว่าการจับกุมคุมขังไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการขอ ผากซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาต่อศาล หรือโดยการปฏิเสธที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากการจับ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ 4 ของ วิทยานิพนธ์นี้ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบหลังจับ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า การมีมาตรการกลั่นกรองการใช้อำนาจรัฐใน การจับทั้งก่อนการจับและภายหลังการจับนั้น ย่อมเป็นหลักประกันที่มั่นคงในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่จะไม่ถูกริดรอนโดยการจับที่ไม่ชอบธรรมตามอำเภอใจของเจ้า พนักงานของรัฐ

ส่วนที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในการถูกจับ

2.1 ความหมายของคำว่า สิทธิเสรีภาพ

ก่อนที่จะศึกษารายละเอียดในเนื้อหา เห็นควรจะได้ทำความเข้าใจในความหมายของ คำว่า "สิทธิเสรีภาพ" ในเบื้องต้นก่อนว่ามีความหมายและความสำคัญอย่างไร เพื่อเป็น ประโยชน์ในการศึกษาหัวข้ออื่น ๆ ต่อไป

"สิทธิเสรีภาพ" เป็นคำที่เกิดจากการจำคำว่า "สิทธิ" (right) และ "เสรีภาพ" (liberty) ซึ่งในทางตำราได้มีการอธิบายความหมายของ "สิทธิ" และ "เสรีภาพ" ไว้ดังนี้ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน¹⁸ ได้ให้ความหมายของ "สิทธิ" ว่า อำนาจอัน ชอบธรรม ส่วน "เสรีภาพ" ให้ความหมายว่า ความมีเสรี ทำโดยปลอดอุปสรรค มีสิทธิที่จะทำ

¹⁸ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, หน้า 822, 833.

จะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของ "สิทธิ" ไว้ว่า¹⁹ ความหมายของคำว่า "สิทธิ" มีความเห็นอยู่ 2 ความเห็น คือ

ความเห็นประการที่ 1 เห็นว่า "สิทธิ" หมายถึง "อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง" (Willensmacht) เช่น ในการที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สิน บุคคลนั้นย่อมมีอำนาจที่จะมีเจตจำนงที่จะครอบครองที่จะใช้สอย หรือที่จะจำหน่ายทรัพย์สินนั้น โดยเขาจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ หรือจะใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียงประการใดก็ได้แล้วแต่เจตจำนงของเขา ผู้ที่มีความเห็นประการที่ 1 นี้ ได้เห็นว่าความสำคัญอยู่ที่ "อำนาจ" (Macht) ที่กฎหมายให้แก่บุคคล ความเห็นนี้ วินด์ไฮด์ Windscheid นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิดขึ้น ความเห็นประการที่ 2 เห็นว่า "สิทธิ" คือ "ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้" ความเห็นนี้ เยียร์ริง (Jhering) นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิดขึ้น ผู้ที่มีความเห็นประการที่ 2 นี้ เน้นหนักไปที่ "จุดประสงค์" (Zweck) ของสิทธิ กล่าวคือ การที่กฎหมายใช้อำนาจแห่งบุคคลที่จะมีเจตจำนง (Willensmacht) ก็เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์..."

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้วิจารณ์ความเห็นทั้งสองว่า ความเห็นประการที่ 1 เป็นการมองไปในแง่ "เนื้อหา" (Inhalt) ของสิทธิ ส่วนความเห็นประการที่ 2 เป็นการมองไปในแง่ "จุดประสงค์ของสิทธิ" ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นสิทธิเป็นทั้ง "อำนาจ" และ "ประโยชน์" จึงควรยึดถือความหมายของสิทธิว่า "สิทธิ" คืออำนาจที่กฎหมายให้เพื่อสำเร็จประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง

ส่วน "เสรีภาพ" นั้น ศาสตราจารย์ หยุด แสงอุทัย พิจารณาเป็นสิ่งที่คล้ายกับสิทธิ โดยอธิบายว่า "ตามตำราธรรมศาสตร์ของอังกฤษได้แยก "เสรีภาพ" ออกจาก "สิทธิ" ซึ่งตามกฎหมายภาคพื้นยุโรปได้แยกเสรีภาพออกไปต่างหาก โดยจัดเข้าอยู่ในจำพวกสิทธิตามกฎหมายมหาชน แต่ตามกฎหมายอังกฤษเสรีภาพอาจเป็นเรื่องกฎหมายเอกชนก็ได้ แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" ไว้ว่าเป็นประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใด ๆ ต่อตนเอง กล่าวคือเป็นสิ่งที่บุคคลอาจกระทำได้โดยไม่ถูกป้องกัน ชัดขวาง

¹⁹หยุด แสงอุทัย, ศ.ดร., ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพิศ, 2535), หน้า 217-218

โดยกฎหมาย เป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตามชอบใจ...²⁰

วิชา มหาคุณ ได้ให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า²¹

"สิทธิ" หมายถึง การที่บุคคลจะพึงกระทำได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิของบุคคลจะต้องมีกฎหมายรับรอง หรือยอมรับไว้ให้ ส่วน "เสรีภาพ" หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้โดยไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ สิทธิและเสรีภาพ จึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่เสรีภาพมีลักษณะเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งมีความหมายว่า ในการใช้ชีวิตส่วนตัวของบุคคลในรัฐมีขอบเขตที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง

วิชฌู เครื่องงาม ได้ให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพไว้ว่า²²

"สิทธิ" (right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้"

"เสรีภาพ" (liberty) หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำ การ เสรีภาพจึงมีความหมายต่างกับสิทธิ อย่างไรก็ตามถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองและคุ้มครอง เสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วย ดังที่มักจะมีผู้เรียกรวม ๆ กันไปว่า สิทธิและเสรีภาพ"

ตามความหมายของสิทธิและเสรีภาพที่ได้ยกมาข้างต้น จะเห็นว่า ได้มีการอธิบายคล้ายคลึงกันว่า สิทธิ หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจ เสรีภาพ คือความมีเสรีภาพที่บุคคลสามารถกระทำการใดภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจุดนี้ผู้วิจารณ์ว่า ในการพิจารณาว่าอะไรคือสิทธิตามกฎหมาย นักนิติศาสตร์ไทยมักจะยึดหลักกฎหมายเอกชนที่ว่าด้วย ความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกันเองเป็นข้อพิจารณาตั้งนั้นจึงมักมีการอธิบายไว้ในตำราวิชานิติศาสตร์ ว่า "สิทธิ" หมายถึง ประโยชน์ (ระหว่างเอกชน) ที่รัฐรับรองและคุ้มครองไว้ ส่วน "เสรีภาพ" นั้น มักจะไม่ถือว่าเป็นสิทธิ คงเป็นแต่เพียงสิ่งที่คล้ายคลึงกับสิทธิอย่างหนึ่ง ²³ อย่างไรก็ตามใน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 223

²¹ วิชา มหาคุณ "ผลกระทบของกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม", วารสารนิติศาสตร์, 11 (ฉบับที่ 4, 2424): 564

²² วิชฌู เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: อีรณสรณ์การพิมพ์), หน้า 200.

²³ พันส์ ทศนียานนท์, "สิทธิมนุษยชน" : วิวัฒนาการในกฎหมายไทย, วารสารนิติศาสตร์, 12 (กันยายน 2526): 30

ทางประวัติศาสตร์ศึกษาของไทยได้เคยวางบรรทัดฐานไว้ท่านเองเดียวกันว่า สิทธิ คือประโยชน์ ส่วนได้เสียที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองอันเป็นการผูกพันบุคคลผู้มีหน้าที่ให้การกระทำหรืองดเว้น การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิ²⁴

จากการพิจารณาความหมายของสิทธิ และเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ผลแห่งการได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเหมาะสมและแสดงถึงศักดิ์ศรีแห่งมนุษย์ชน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า สิทธิเสรีภาพมีความสำคัญยิ่งในการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ แม้จะไม่เทียบเท่าปัจจัยสี่ แต่ก็ไม่น้อยหย่อนกว่ากันเท่าใดนัก เพราะเป็นสิ่งที่แสดงถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิแห่งความเป็นมนุษย์ ดังนี้ จัง จ้าก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้เขียนไว้ใน หนังสือชื่อ The Social Contract (ค.ศ.1612-1778) ว่า "การสละสิ่งที่เสรีภาพเท่ากับ เป็นการสละความเป็นมนุษย์เท่ากับเป็นการยอมเสียสิทธิของมนุษย์ชน..."²⁵

2.2 แนวความคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในต่างประเทศ

ในภาคพื้นยุโรปได้มีแนวความคิดทางการปกครองนับแต่สมัยโรมันว่า พระมหากษัตริย์ เป็นผู้ได้รับอำนาจจากประชาชน พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นผู้แทนของประชาชน มีอำนาจเด็ดขาด ในการปกครองแต่พระองค์เดียวในทางทฤษฎีพระองค์จึงต้องปกครองหรือบริหารงานของรัฐ เพื่อ ประโยชน์สุขของรัฐและประชาชน ต่อมาเมื่อจำนวนพลเมืองเพิ่มมากขึ้น การกิจทางปกครองของ พระมหากษัตริย์ได้เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว พระมหากษัตริย์จึงได้ทรงมอบอำนาจในการกิจที่ไม่ค่อย สำคัญให้บรรดาขุนนางใกล้ชิดที่ไว้วางพระทัยได้ไปปฏิบัติราชการแทนพระองค์ พร้อมกับแนวความคิดของการปกครองได้เปลี่ยนไปเป็นแนวความคิดที่เรียกว่า "Man Chaft" คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นของพระมหากษัตริย์ (The Bassals of the prince) ดังนั้น ประชาชนและเจ้าหน้าที่ ของรัฐต้องจัดหาทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุน

²⁴เปรตดู คัพพิพากษาศาลฎีกา ที่ 124/2487

²⁵วารสารนิติศาสตร์ 11 (ฉบับที่ 3,2523): บทหลัง

จากศาสนาด้วย²⁶ อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ก็ยังทรงควบคุมดูแลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นอย่างใกล้ชิดด้วยการเสด็จไปตรวจราชการด้วยพระองค์เอง

ในขณะที่ภาคพื้นยุโรปเกิดแนวความคิดทางการปกครอง "Man chaft" ในอังกฤษก็เกิดหลักทางการปกครองขึ้นคือ หลัก "The King can do no wrong" หรือ หลัก "พระมหากษัตริย์กระทำผิดไม่ได้" ²⁷ ผลของหลักนี้ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องต่อศาลได้ เพราะถือว่าศาลนั้นเป็นศาลของพระมหากษัตริย์²⁸ เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงมอบหมายภารกิจ

²⁶Brain Champman, The Pubilc Service in Europe inThe Profession of Government, (Great Britain, George Allen & unwi Ltd., 1959), p.14-15 อ้างใน มาลี ทองอุสุวรรค์,บริการสาธารณะ, เอกสารสอนชุดกฎหมายมหาชน หน่วยที่ 12 พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 728.

²⁷อุสาห์ โกมลปานิก, ดร.,การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, เอกสารสอนชุดกฎหมายมหาชนหน่วยที่ 14 พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531),หน้า 857.

²⁸ในอังกฤษเดิมศาลที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีทั่วไปเป็นศาลท้องถิ่นของเจ้าศักดินาทั้งหลาย (Courts Baron Court Leed, Manoriale Courts) ส่วนศาลของพระมหากษัตริย์มีอำนาจตัดสินแต่คดีสำคัญของแผ่นดินที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลศักดินาเท่านั้น ศาลพระมหากษัตริย์นี้เดิมเป็นสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ (Curia Regis) ทำหน้าที่เป็นศาลเคลื่อนที่ตามพระมหากษัตริย์อังกฤษไปตามที่ต่าง ๆ ที่เสด็จไป จนกระทั่งศตวรรษที่ 13 จึงตั้งที่ทำการถาวรที่พระราชวังเวสมินสเตอร์ แต่ยังมีอำนาจจำกัดเฉพาะคดี 3 ประเภทคือ 1) คดีเกี่ยวกับพระคลังมหาสมบัติของกษัตริย์ 2) คดีเกี่ยวกับที่ดินและอาคาร 3) คดีอาญาโทษร้ายแรงกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร คำพิพากษาของศาลพระมหากษัตริย์นี้มีผลใช้ได้ทั้งราชอาณาจักร (ซึ่งต่างจากคำพิพากษาศาลท้องถิ่นที่ใช้บังคับได้เฉพาะในท้องถิ่นนั้น ๆ) จึงเกิดคอมมอนลอว์ (Commonlaw) ขึ้น และความที่การบังคับคดีทำได้ทั้งแผ่นดินอังกฤษนี้เอง จึงทำให้ประชาชนหันมานิยมขึ้นศาลของพระมหากษัตริย์มากกว่าศาลท้องถิ่น จนท้ายที่สุดในปลายยุคกลางศาลท้องถิ่นทั้งหลายของเจ้าศักดินาก็หมดความสำคัญลงโดยสิ้นเชิง. บวรศักดิ์ อูวรรณเฒ ุรศ.ดร., คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537) ,หน้า 30.

ว่าปฏิบัติหน้าที่ในนามของพระมหากษัตริย์เอกชนไม่สามารถฟ้องให้ราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ให้รับผิดชอบตามสัญญา หรือรับผิดชอบเพื่อละเมิดได้²⁹

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองดังกล่าวข้างต้น ทำให้ราษฎรได้รับการ ตาเนนการในทางปกครองที่ไม่สมควรมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐจึง เริ่มเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ราษฎรได้รับการปฏิบัติต่ออย่างทารุณโหดร้ายจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐจนไม่สามารถจะอดทนได้ จึงได้จับอาวุธขึ้นต่อต้านฝ่ายปกครองเพื่อจกักอำนาจ ฝ่ายปกครอง ซึ่งผลการต่อสู้ได้ปรากฏออกมาหลายรูปแบบ เช่น Magna Carta ปี 1215, Petition of Right, Bill of Right ในอังกฤษ³⁰ หรือการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งหลังจากปฏิวัติได้มีการประกาศปฏิญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des Droits de l'Homme et du citoyen)

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมานักปราชญ์ในประเทศยุโรป ได้ตระหนักถึงสิทธิของ บัณฑิตเอกชน (Individual Right) ว่าควรได้รับความคุ้มครองมากกว่าเดิมและเริ่มมีแนวคิด แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เรียกว่า ยุค "The enlightenment" (ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา) โดยถือว่าเสรีภาพและสิทธิโดยธรรมชาติเป็นรากฐานของชีวิต (Essential Freedom and Natural Rights) ของมนุษย์จะต้องได้รับการเคารพจากบุคคลอื่นและจะต้อง ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ³¹ ซึ่งส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้ตื่นตัวในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนพลเมือง ในทางตรงข้าม ความคุ้มครองของฝ่าย

²⁹ กุลพล พลวัน, หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง, เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชน หน่วยที่ 10 พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 658. และดู บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, รศ.ดร. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2 พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 36.

³⁰ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1, หน้า 31.

³¹ รายละเอียดโปรดดู สุเมธ ลิขิตธนานันท์, ร.ต.ท., "เหตุในการจับกุม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 7-11. และจงรัก จุฑานนท์, พ.ต.ต., "การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการถูกจับกุมและตรวจค้นที่ไม่ชอบธรรม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 2.

ปกครองที่เคยได้รับก็ถูกจำกัดลงและเสื่อมสลายไปในยุคต่อมาตามระบบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงจากระบบกษัตริย์ไปสู่ระบอบการปกครองที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

2.3 แนวความคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในประเทศไทย

จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ พบว่าข้าราชการได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยสุโขทัยแล้ว แต่สมัยนั้นเรียกว่า "ลูกขุน" ส่วนราษฎรเรียกว่า "ท่วย" หรือ "ไพร่ฟ้า" มีพระมหากษัตริย์เป็น "พ่อขุน"³² ตามกติกาปกครองแบบพ่อปกครองลูก (paternal government) ที่เน้นความสัมพันธ์ของพระมหากษัตริย์กับราษฎรในฐานะทรงเป็นพ่อเมืองมิใช่เทพอย่างคติเขมรให้ราษฎรเข้าถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้ทุกเมื่อ และหากได้รับความทุกข์ร้อนประการใด ก็สามารถถวายฎีกา ร้องทุกข์ต่อองค์พระมหากษัตริย์ได้ตลอดเวลา ดังความในศิลาจารึกที่ว่า "ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ หัน ไพร่ฟ้า หน้าบก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าขุนบ่ไว้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่าหน้าแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม" และในการพิจารณาตัดสินคดีความก็เป็นไปด้วยความยุติธรรมและเสมอภาคดังความในศิลาจารึกตอนหนึ่งว่า "ไพร่ฟ้าลูกเจ้าขุน ผิดแลผิดแพกแสกกว้างกัน สวนดูแท้แล้ว จึงแจ้งความแก่ข้าด้วยชื่อ"³³

จากลายจารึกดังกล่าวอาจสันนิษฐานได้ว่า กระบวนการทางอาญาในสมัยสุโขทัย นั้นผู้เสียหายมีสิทธิเสรีภาพที่จะร้องทุกข์กล่าวโทษผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือราษฎรต่อองค์พระมหากษัตริย์ (ศาล) ได้เสมอไม่มีข้อจำกัดสิทธิผู้เสียหายหรือให้สิทธิพิเศษแก่ข้าราชการอย่างในสมัยอยุธยา หรือสมัยรัตนโกสินทร์แต่อย่างใด

³² วัชร วัชรนิภาวรรณ, "ค่านิยมของข้าราชการจากอดีตถึงปัจจุบัน" วารสารข้าราชการปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม, 2523) : 38 และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รศ.ดร., คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 2. หน้า 149-150.

³³ เปรตดู สุทธิวาหนฤพุมิ, หลวง, ประวัติศาสตร์กฎหมาย ชั้นปริญญาโท, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 128-147.

ในสมัยอยุธยาพระมหากษัตริย์ได้ทรงรับแนวคิดจัดการปกครองอาณาจักรสุโขทัย และแนวคิดทวารวดีจากเขมร มาใช้ซึ่งเขมรรับต่อกันเรื่อยมาอีกทอดหนึ่งทำให้เกิดความเชื่อเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ต่างไปจากเดิม โดยถือว่าพระมหากษัตริย์เป็น "พระเจ้าอยู่หัว" ไม่ใช่คนธรรมดาสามัญ แต่เป็นผู้สืบเชื้อสายมาจากพระอิศวร หรือพระวิษณุซึ่งเป็นเทพเจ้าในลัทธิฮินดู และอยู่เหนือข้าแผ่นดิน ยิ่งกว่านั้นทรงเป็น "เจ้าชีวิต" ของข้าแผ่นดิน จึงเรียกพระมหากษัตริย์ว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" อย่างไรก็ตามความเชื่อเหล่านี้ก็ถูกเจือจางลงด้วยคติพุทธหินยานโดยเฉพาะคติ "มหาชนสมมติ" ที่แปรมาเป็น "อเนกชนนิกรสมมติ" กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ไม่ใช่เทพแท้จริงแต่คนทั้งหลายสมมติขึ้น จึงต้องทรงดำรงพระจริยาวัตรในธรรมาให้เป็นธรรมราชา³⁴ ด้วยเหตุนี้ระบบราชการสมัยอยุธยาจึงเป็นระบบที่มีลักษณะพิเศษ จะเรียกว่าเป็นกึ่ง ๆ ศาสนาก็ได้เพราะ "ราชการ" ที่ปฏิบัติเป็นราชการของพระเจ้าแผ่นดินหรือพระเจ้าแผ่นดิน การปฏิบัติราชการของข้าราชการสมัยนี้จึงเป็นไปในลักษณะที่มุ่งรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ข้าราชการจึงมีฐานะค่อนข้างสูง มีความขลังความศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนาอยู่ด้วย และอยู่ได้ด้วยอำนาจ และบารมีของพระเจ้าอยู่หัวในขณะเดียวกันข้าราชการก็มีศีล มีระเบียบ มีวินัย แตกต่างไปจากคนธรรมดาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับราชการนั้นมิได้มุ่งหวังเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน แต่หวังจะได้รับรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ได้รับเกียรติยศชื่อเสียงและสิทธิพิเศษต่าง ๆ เท่านั้น³⁵ ข้าราชการจึงเปรียบเสมือนเป็นแขนขาของพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญชาในการปกครองบริหารราชอาณาจักร จึงได้รับความคุ้มครองพิเศษในการที่จะถูกฟ้องร้องคดี กล่าวคือ จะสืบสวนฟ้องร้องข้าราชการได้ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงอนุญาต และเมื่อถูกฟ้องข้าราชการมีสิทธิชี้ทนายไปให้การในศาลแทนได้โดยไม่ต้องไปศาลเอง³⁶ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดการคุ้มครองข้าราชการนี้

³⁴ดู บวรศักดิ์ อูรรณไธ, รศ.ดร. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2, หน้า 15-152.

³⁵วิรัช วิรัชนิการารณ, "ค่านิยมของข้าราชการจากอดีตถึงปัจจุบัน", วารสารข้าราชการ (กรกฎาคม - สิงหาคม, 2533) : 40 - 41

³⁶มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, ระบบขุนนางและข้าราชการ, เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนการการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 278.

มีนักนิติศาสตร์บางคน³⁷ เห็นว่าประเทศไทยถือหลัก "พระมหากษัตริย์ กระทำผิดไม่ได้" หรือ 'The King can do no wrong' อย่างเดียวกับอังกฤษเหตุผลอาจเป็นเพราะว่า การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวมและที่มาแห่งอำนาจทุกอย่างในราชอาณาจักรและมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดินการปกครองพระราชอาณาจักรย่อมเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและพระราชประสงค์ ดังนั้นข้าราชการหรือฝ่ายปกครองที่ทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางราชการจึงเป็นผู้กระทำการในนามของพระมหากษัตริย์ย่อมได้รับความคุ้มครองด้วย

แนวความคิดการคุ้มครองข้าราชการนี้ ยังปรากฏชัดเจนในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ดังจะเห็นได้จาก พ.ร.บ. ลักษณะพยาน ร.ศ. 113 หมวดที่ 7 ว่าด้วยโทษละเมิดอำนาจเจ้าพนักงาน

มาตรา 47 ซึ่งบัญญัติว่า "พระเจ้าอยู่หัวแต่งตั้งข้าราชการให้มีหน้าที่รักษาบังคับบัญชาราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ท่านให้ทำตามข้อคำสั่งบังคับบัญชาของเจ้าพนักงานนั้น ถ้าแลผู้ใดหลบหลีกละเว้นหน้าที่อันท่านบังคับให้ตนกระทำก็ตี ท่านว่าผู้นั้นละเมิดอำนาจเจ้าพนักงานอันพระเจ้าอยู่หัวท่านแต่งตั้งไว้ให้บังคับตามกฎหมาย

นอกจากนี้ยังได้มีประกาศ เรื่องข้าราชการชั้นสัญญาบัตรต้องหาเป็นจำเลยในคดีอาญา ประกาศ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พระพุทธศักราช 2465³⁸ ข้อความว่า "มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่าข้าราชการชั้นสัญญาบัตรต้องหาคดีอาญาศาลต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อนที่จะรับคดีไว้พิจารณา ถ้าสั่งกักขังตัวจำเลยนั้น บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่าในเวลาอันยาวนานข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเพิ่มพูนขึ้นเป็นอันมากถึงเวลาที่ควรเปลี่ยนแปลงระเบียบการให้สะดวกแก่ทางการของศาล แต่นี้ต่อไปให้ถือเป็นระเบียบดังนี้

³⁷ดู อุส่าห์ โกมลปานิก, ดร. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ, เอกสารการสอนชุดวิชาวิเทศนการการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 857-858. และ กุลพล พลวัน, หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 658.

³⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 659.

คือ เมื่อข้าราชการชั้นสัญญาบัตรต้องหาเป็นจําเลยในคดีใด ๆ ให้ศาลรับไว้พิจารณา และดำเนินการไปตามกระบวนการความ และถ้ามีเหตุจําเป็นที่จะต้องกักขังตัวจําเลยก็ให้สั่งขังได้ที่เดียวโดยไม่ต้องรอพระบรมราชานุญาตก่อน เป็นแต่ให้ศาลรับรายงานมายังกระทรวงยุติธรรม เพื่อนําความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เช่นเดียวกับที่ได้เคยปฏิบัติอยู่แล้วในเรื่องยึดทรัพย์สมบัติ ข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ฉะนั้น"

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญได้กลายมาเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดบทบาทและพระราชอำนาจลง ขณะเดียวกันแนวความคิดและอุดมการณ์ในการรับราชการก็ได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ "มุ่งรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน" มาเป็น "อุดมการรับใช้ประชาชน"³⁹ กล่าวคือปฏิบัติราชการเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม แนวทางการคุ้มครองข้าราชการก็เปลี่ยนแปลงไปตามอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองและสภาพสังคมที่เจริญขึ้น ดังรายละเอียดจะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

2.4 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในการที่จะถูกจับตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน

2.4.1 เหตุผลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในการที่ถูกจับแตกต่างไปจากราษฎรทั่วไป

จากที่กล่าวมาแล้วในส่วนที่ 1 ของบทนี้ว่ารัฐมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ในการเสริมสร้าง ความมั่นคงทางสังคมทางการเมืองและทาง เศรษฐกิจให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีด้วยการให้บริการบรรดาที่จําเป็นแก่ประชาชน ซึ่งการให้บริการดังกล่าวของรัฐได้ดำเนินการผ่านทางข้าราชการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในการให้บริการไว้แตกต่างกันไป

³⁹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, "คานิยมของข้าราชการจากอดีตถึงปัจจุบัน" วารสารข้าราชการ (กรกฎาคม-สิงหาคม 2533) : 44-47.

ข้าราชการในปัจจุบันจึงเป็นบุคคลที่มีสถานะพิเศษตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เป็นการบริหารงานของรัฐที่มุ่งให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยไม่หวังผลตอบแทน นอกจากเงินเดือนที่รัฐจ่ายเป็นค่าตอบแทนและสวัสดิการที่รัฐจัดให้เพื่อการดำรงชีพตามสมควรแก่ฐานะ และถือเอาการรับราชการเป็นอาชีพ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการบางครั้งข้าราชการอาจต้องชี้ขาดหรือสั่งการเรื่องราวต่าง ๆ โดยใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ แต่ก็อาจทำให้ผู้ใต้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าว ฝ่ายเสียประโยชน์อาจเกิดความไม่พอใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการแล้วกลั่นแกล้งกล่าวหาหรือเรียนข้าราชการผู้นั้นว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยไม่สุจริต ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อาจต้องตกเป็นผู้ต้องหาและถูกจับกุมดำเนินคดีในความผิดอาญาได้โดยง่าย เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัจจุบันการจับกุมยังไม่รัดกุมพอ และสามารถจับได้อย่างกว้างขวาง⁴⁰

เมื่อรัฐมอบอำนาจและหน้าที่ให้ข้าราชการใช้กฎหมายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แทนรัฐ รัฐจึงต้องมีหลักประกันที่มั่นคงพอสมควรไว้รองรับข้าราชการที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐออกไปในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจว่าเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อสัตย์สุจริตแล้ว จะไม่ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญาและถูกจับกุมดำเนินคดีโดยง่าย ดังนั้น หากข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสี่ยงที่จะต้องตกเป็นผู้ต้องหาและถูกจับกุมดำเนินคดีและขาดความมั่นคงต่ออาชีพรับราชการ ข้าราชการคงไม่กล้าตัดสินใจชี้ขาดหรือสั่งการในเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่เสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาในภายหลัง แม้ว่าจะเป็นการกระทำภายในอำนาจตามกฎหมายโดยสุจริตก็ตาม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐและการให้บริการสาธารณะของรัฐ เสี่ยง อาจเกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมได้

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพข้าราชการนอกจากในเรื่องการจับแล้วยังมีการคุ้มครองในกรณีอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนขอยกมาแสดงเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นของการคุ้มครองข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 ความว่า

⁴⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7), (8) มาตรา 58, 66, 78, 121 และ 130

ผู้ใดดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ต้องระวางโทษ หรือมาตรา 289 ที่ว่าผู้ใด... (2) สำเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะเหตุที่จะ กระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่ต้องระวางโทษ แม้อัยคำของกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้ง ว่ามุ่งประสงค์คุ้มครองข้าราชการโดยตรงก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่า ตัวข้าราชการที่ถูกเข้าเช่นนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองด้วย⁴¹ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการก็ถูกควบคุมค่อนข้างแน่นหนายิ่งกว่า บุคคลทั่วไป ทั้งจากประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับวินัย หากข้าราชการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการในความผิดที่คล้ายคลึงกันกับบุคคลทั่วไปกระทำผิดก็ต้องรับโทษ หนักกว่าบุคคลทั่วไป เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 เจ้าพนักงานยกยอก ทรัพย์หรือมาตรา 161, 162 เจ้าพนักงานปลอมเอกสาร เป็นต้น ส่วนในทางวินัยนั้นข้าราชการ ถูกควบคุมทั้งในทางความประพฤติส่วนตัวและการประพฤติปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงเหตุผลที่รัฐต้องให้ความสำคัญ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ข้าราชการในการถูกจับแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป แต่การจะให้ความสำคัญ คุ้มครองในระดับใดนั้นรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และหลัก การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประกอบด้วยกล่าว เฉพาะประเทศไทยในปัจจุบันได้มีระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี คุ้มครองข้าราชการระดับสัญญา บัตร และชั้นตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปในการที่ถูกจับ ซึ่งจะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลัก กฎหมายหรือไม่เพียงใด ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในบทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์นี้ส่วนที่ 2 ว่าด้วยปัญหา การจับข้าราชการ

2.4.2 การคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราช

⁴¹ในประเด็นนี้อาจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ได้ให้ความเห็นไว้ว่า สิ่งที่ยกกฎหมายมุ่งคุ้มครองหรือคุณธรรมทางกฎหมายคือความดีความชอบแห่งอำนาจรัฐ ดู คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญา ภาคความผิด พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535), หน้า 51.

อาณาจักรไทยเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2475 ให้โอกาสราษฎรได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองประเทศและต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ โดยยกเลิกฉบับเดิมซึ่งเป็นไปตามความผันผวนทางการเมืองของประเทศไทยจากรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่มีการประกาศใช้นั้นมีอยู่หลายฉบับที่มีบทบัญญัติว่าด้วย ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการที่จะถูกจับกุมโดยมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไป⁴² ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดซึ่งบังคับใช้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการที่จะถูกจับมีบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 30 ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย

การจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ผู้ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้นจะต้องได้รับแจ้งข้อหาหรือเหตุและรายละเอียดตามสมควรในการที่ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้นโดยไม่ชักช้าและผู้ถูกคุมขังย่อมมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวได้

การแจ้งข้อหาแก่บุคคลใด ๆ จะต้อง มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา นั้น

ในกรณีที่มีการคุมขังตัวบุคคล ผู้ถูกคุมขังเองก็ดี พนักงานอัยการก็ดี บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขังก็ดี มีสิทธิร้องต่อศาลท้องที่ ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาว่าการคุมขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีคำร้องเช่นนี้ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมฯ ให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมฯ แสดงให้โดย เป็นที่พอใจของศาลไม่ได้ว่าการคุมขัง เป็นการชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขัง ไปทันที

⁴² เปรตดู โภคิน พลกุล, "รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย", วารสารนิติศาสตร์ 14 (มกราคม 2527) : 99-108.

มาตรา 25 "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน"

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐในการที่จะถูกจับแตกต่างไปจากการจับราษฎรแต่อย่างใด และในบทบัญญัติมาตรา 48 จัตวา ยังได้รับรองไว้อีกว่า "บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจและข้าราชการอื่น ๆ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานองค์การของรัฐย่อมมีเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จะจำกัดในกฎหมายหรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองสมรรถภาพหรือวินัย" นอกจากนี้ราษฎรยังได้รับความคุ้มครองในการที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจาก การกระทำของเจ้าพนักงานหรือข้าราชการได้⁴³ และไม่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพหรือวินัย ดังเช่นข้าราชการหรือเจ้าพนักงาน การที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับปัจจุบันในมาตรา 30 ได้แยกแยะและกำหนดหลักเกณฑ์ให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในร่างกายของบุคคลทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันที่ดีและเป็นแนวทางที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐพึงต้องให้ความสำคัญเคารพในสิทธิเสรีภาพในร่างกายของบุคคลอย่างเสมอภาคกัน การออกกฎหมายหรือกฎระเบียบใด ๆ ในเรื่องนี้จะต้องสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือว่าอีกนัยหนึ่งรัฐจะออกกฎหมาย กฎหรือระเบียบใด ๆ ริดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้ลดน้อยลงกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้

2.4.3 การคุ้มครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการถูกจับกุมที่มีขอบนอกจากที่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งได้กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) ยังให้โยงไปใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งปัจจุบันได้แก่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์รายละเอียดในเรื่องการจับนี้ไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 มาตรา 48 ตี.

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป ในที่นี้อาจกล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้ คือ

1) ผู้มีอำนาจจับ

ก. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เป็นผู้จับมีหลักเกณฑ์ตามมาตรา 65, 78, (1)-(4), 80 และ 117

ข. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้จับกุมมีหลักเกณฑ์ตามมาตรา 78 วรรคท้าย

ค. พนักงานสอบสวนเป็นผู้จับ มีหลักเกณฑ์ตามมาตรา 136

ง. ราษฎร⁴⁴ เป็นผู้จับ มีหลักเกณฑ์ตามมาตรา 79, 80, 82 และ 117

2) ข้อห้ามในการจับ (มาตรา 81, 92)

ก. ในที่รโหฐาน

ข. ในพระราชวังหรือที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระมเหสี หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรืออยู่ นอกจากจะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

3) ข้อปฏิบัติในการจับ มีหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 83, 84 และ 85

2.4.4 การคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา

ดังได้ศึกษามาแล้วว่าข้าราชการก็คือ แชน ขา หรือเครื่องมือของรัฐในการบริหารและดำเนินการในทางปกครองของรัฐ งานหรือภารกิจที่ข้าราชการปฏิบัติก็คือ ราชการที่รัฐได้มอบหมายให้ปฏิบัติในนามของรัฐหรือแทนรัฐ ดังนั้น รัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่แก่ข้าราชการเพื่อรับรองให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสัมฤทธิ์ผล ทำให้ข้าราชการมีสถานะพิเศษ เมื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ กล่าวคือ มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงาน การที่ราษฎรจะขอความช่วยเหลือจากรัฐ หรือการที่เจ้าพนักงานของรัฐจะให้ความช่วยเหลือ หรือปฏิบัติต่อราษฎรนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบแบบแผนของรัฐ

⁴⁴รายละเอียดศึกษาได้จาก ฉลาด วุฑฒิศรรักษา, "การจับโดยราษฎร". (วิทยานิพนธ์ปริณิญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532)

กำหนด หาไม่แล้วราชกรหรือเจ้าพนักงานของรัฐอาจมีความรับผิดชอบในทางอาญาได้⁴⁵ บทบัญญัติที่
เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้แก่

- 1) บทบัญญัติในลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง
หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงานมาตรา 136-146
หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147-166
- 2) บทบัญญัติในลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม
หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม มาตรา 167-199
หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 200-205
- 3) บทบัญญัติในลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย
มาตรา 289 ผู้ใด...(2) ชำเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่

หรือ เพราะเหตุที่จะกระทำหรือได้กระทำการตามหน้าที่...ต้องระวางโทษประหารชีวิต

มาตรา 296 ผู้ใดกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ถ้าความผิดนั้นมี
ลักษณะประการหนึ่งประการใด ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน

มาตรา 289 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพัน
บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁴⁵ท่านอาจารย์ ดร.คณิต ฌ นคร เห็นว่า

คุณธรรมทางกฎหมาย หรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองได้แก่ ความเด็ดขาด
และความบริสุทธิ์ของอำนาจรัฐ หรือความบริสุทธิ์ของตำแหน่ง (โปรดดู คณิต ฌ นคร ศ.ดร.,
กฎหมายอาญาภาคความผิด, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กทม.: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
2535 หน้า 297-360) ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว อย่างไรก็ตามแม้บทบัญญัติ
ของกฎหมายดังกล่าวจะมีได้มุ่งคุ้มครองตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการโดยตรง แต่ข้าราชการผู้มีตำแหน่ง
หน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมได้รับภูมิคุ้มกันนี้ด้วย ในฐานะเจ้าพนักงานการกระทำความผิดต่อ
ข้าราชการในกรณีนี้ย่อมได้รับโทษหนักกว่ากระทำต่อบุคคลทั่วไป โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบ
กลั่นกรองพยานหลักฐานก่อนที่จะให้ความเห็นชอบในการจับหรือออกหมายจับบุคคลใด

2.4.5 การคุ้มครองตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา

ได้มีการประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2523 และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบันรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ ในเรื่องจับได้วางหลักเกณฑ์ให้ความคุ้มครอง

1) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2523 ความมุ่งหมายของข้อบังคับนี้คือ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความยุติธรรมมีประสิทธิภาพ รัดกุม ก่อให้เกิดหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น และเป็นผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศชาติเป็นส่วนรวม ในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มครองในการถูกจับได้กำหนดไว้ดังนี้

1. นอกเหนือจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78(1) และ (2) และการปฏิบัติตามหมายจับของศาล ก่อนที่จะทำการจับกุมหรือออกหมายจับบุคคลใด เจ้าพนักงานจะต้องทำการรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้เป็นที่แน่ชัด และเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นคือ

1.1 การจับกุมข้าราชการการเมือง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล ให้ขอความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอัยการหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนก่อน

1.2 การจับกุมข้าราชการประจำในส่วนกลางหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนก่อน

1.3 การจับกุมข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนก่อน

1.4 การจับกุมนอกเหนือจากกรณีที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 1.1, 1.2 และ 1.3

ก. ในกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากอัยการพิเศษฝ่ายคดี หรือผู้ปฏิบัติราชการแทนก่อน

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดประจำท้องที่ที่จะมีการจับกุม หรือผู้ปฏิบัติราชการแทน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน

ความใน 1) นี้ ต่อมาได้ถูกยกเลิกและออกข้อบังคับฯ

(ฉบับที่ 2) ใช้บังคับแทนดังนี้

2) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2523 เหตุผลในการประกาศใช้เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับฉบับที่ 1 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการถูกจับ มีดังนี้

1. นอกจากกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78(1) (2) และ (4) มาตรา 117 กรณีการปฏิบัติตามหมายจับของศาลกรณีการจับในคดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก และคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองพันบาท และการจับในกรณีฉุกเฉินและจำเป็นอย่างยิ่ง ก่อนที่จะทำการจับกุมหรือออกหมายจับบุคคลใด เจ้าพนักงานจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดอาญา ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1.1 การจับกุมข้าราชการการเมือง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน

1.2 การจับกุมข้าราชการประจำ และสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่ได้กระทำความผิดในกรุงเทพมหานคร หรือนอกราชอาณาจักร หรือการจับกุมผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน

1.3 การจับกุมข้าราชการประจำ และสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่ได้กระทำความผิดในท้องที่จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดภายในเขต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน

1.4 การจับกุมบุคคลภายนอกกรณีที่ได้กล่าวไว้ใน 1.1, 1.2 และ 1.3

ก. ในกรุงเทพมหานครหรือในกรณีที่มีความผิดได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิดภายในเขต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายก่อน

การจับกุมบุคคลตาม 1.4 โดยเจ้าพนักงานตำรวจตั้งแต่ตำแหน่งผู้บังคับการขึ้นไป ทำการจับกุมด้วยตนเอง ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อนี้

การจับกุมบุคคลในกรณีฉุกเฉินและจำเป็นอย่างยั้งดังกล่าวนั้น วรรคแรก ให้รายงานถึงเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบทราบโดยพลัน

หมายเหตุ ข้อบังคับฉบับที่ 2 นี้ ได้ขยายอำนาจในการจับกุม โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบให้มากขึ้นและเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการจับกุม

3) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2523 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2523 แก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนการมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการจับกุม หรือออกหมายจับบุคคลของผู้มีอำนาจ (และได้ออกคำสั่ง มท ที่ 735/2523 ลง 12 ธันวาคม 2523 กำหนดตัวบุคคลผู้รับมอบอำนาจ)

4) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2525 ประกาศใช้เมื่อ 26 มกราคม 2525 โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสมยิ่งขึ้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการจัดไว้ดังนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกความใน 1 แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2523 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ 1 ในกรณีที่จะออกหมายจับตามมาตรา 66 (1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก และคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองพันบาท เจ้าพนักงานจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบก่อนดังนี้

ก. ในกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการจังหวัดแห่งท้องที่ที่ความผิดได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าจะได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย

ในกรณีที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมีหมายตามความในมาตรา 78 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากเป็นการจับโดยอาศัยเหตุที่จะออกหมายจับได้ตามมาตรา 66 (1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องได้รับความเห็นชอบก่อนเช่นเดียวกับการออกหมายจับตามวรรคหนึ่ง การมอบหมายตาม ก. และ ข. ให้ทำเป็นหนังสือโดยคำนึงถึงระดับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่จะได้รับมอบหมายเป็นสำคัญ

เมื่อได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 4 นี้แล้วมีผลทำให้การจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78(3) ซึ่งเป็นการจับ "เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี" และการจับกุมข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตามข้อบังคับ ฉบับที่ 2 อีกต่อไป

2.4.6 การคุ้มครองตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี⁴⁶

ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในการจะถูกจับกุมไว้ในลักษณะ 3 บทที่ 6 ข้อ 42 สรุปได้ดังนี้

เมื่อข้าราชการชั้นสัญญาบัตรหรือชั้นตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องหาคดีอาญาให้ปฏิบัติดังนี้

1. การจับหรือออกหมายจับข้าราชการประจำตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตร ชั้นตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดอาญานั้น ก่อนที่จะทำการจับกุมหรือออกหมายจับ ให้ขอรับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาก่อน คือ

ก. ในกรุงเทพมหานครให้ขอรับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้รักษาการแทนขึ้นไป

ข. ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ขอรับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้รายงานขออนุมัติไปยังอธิบดี

⁴⁶ประมวลระเบียบการตำรวจกับคดีนี้ประกาศใช้ ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498 ยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบกรมตำรวจ ว่าด้วยการจับกุมข้าราชการชั้นสัญญาบัตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517 ลง 18 มิถุนายน 2517

หรือรองอธิบดีกรมตำรวจ

ค. การจับข้าราชการชั้นพิเศษ หรือเทียบเท่าขึ้นไปทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัดขอรับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย เว้นแต่เป็นกรณีสำคัญ ซึ่งถ้าไม่ทำการจับกุมทันทีอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือผลร้ายอย่างอื่นขึ้นได้ เช่น กรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกำลังอาละวาด หรือจะก่อการร้ายหรือกำลังจะหลบหนี หรือเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นเองขอให้จับหรือกำลังกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือจับตามหมายศาลเป็นต้น ก็ให้ทำการจับกุมได้ทันที

2. ถ้านายตำรวจชั้นผู้บังคับการ หรือรักษาการแทนขึ้นไปในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รักษาการแทนขึ้นไปในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครเป็นผู้จับเอง หรือสั่งให้จับไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากผู้ใด เว้นแต่กรณีการจับตาม 1 (ค)

เมื่อได้มีการจับกุมข้าราชการดังกล่าวนี้แล้วในกรุงเทพมหานครให้รายงานกรมตำรวจทราบ และให้พนักงานสอบสวนเจ้าของคดีแจ้งผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกจับให้ทราบด้วย ส่วนในจังหวัดอื่นให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รักษาการแทนทราบ แล้วให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รักษาการแทนที่จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกจับทราบด้วย สำหรับการจับตามข้อ 1 (ค) นอกจากจะต้องปฏิบัติกรณียางานดังกล่าวข้างต้นแล้วให้รายงานปลัดกระทรวงมหาดไทยทราบและให้พนักงานสอบสวนรายงานกรมตำรวจอีกทางหนึ่งด้วย⁴⁷

2) การจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในหัวข้อนี้หมายความรวมถึงสมาชิกผู้แทนราษฎรผู้มีตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมือง มีกำหนดไว้ในข้อ 43, 44 สรุปได้ดังนี้⁴⁸

⁴⁷ ข้อสั่งเกตบทบัญญัติในระเบียบข้อ 42 นี้ให้ความคุ้มครองเฉพาะข้าราชการชั้นสัญญาบัตร คือ ข้าราชการผู้มียศตั้งแต่ ร้อยตำรวจตรี, ร้อยตรี, เรือตรี, เรืออากาศตรี หรือเทียบเท่า หรือชั้นตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไป (ปัจจุบันเทียบได้กับระดับ 3 ขึ้นไป) มิได้คุ้มครองข้าราชการทั่วไปทุกระดับชั้น

⁴⁸ รายละเอียดโปรดศึกษาจาก ยุทธนา สุวรรณวิวัฒน์, ร.ต.อ., "เอกสิทธิ์และความคุ้มครองกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525)

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องหาคดีอาญาให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. ในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับกุมหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภา หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกุม สมาชิกในขณะกระทำความผิดให้รายงานไปยังประธานสภา โดยด่วนและประธานสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการจับกุมคุมขังได้ให้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

2. นอกสมัยประชุมเจ้าพนักงานเมื่ออำนาจที่จะทำการจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้กระทำความผิดอาญาได้ เช่นเดียวกับราษฎรทั่วไป แต่เมื่อจับกุมแล้วให้แจ้งประธานสภาให้ทราบโดยอัยยาศัย

3. หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดกระทำความผิดนอกสมัยประชุม แต่ตามทางสอบสวนเพ่งได้หลักฐานเมื่อถึงสมัยประชุมแล้ว เจ้าพนักงานจะจับหรือออกหมายเรียกไปควบคุมไม่ได้ เช่นเดียวกับเหตุเกิดในสมัยประชุม ให้พึงเข้าใจว่าถ้าเจ้าพนักงานประสงค์จะทำการจับกุม จะต้องรายงานขออนุมัติจากประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะทำการจับกุมและควบคุมได้

การรายงานขออนุมัติเพื่อทำการจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี การรายงานแจ้งการจับกุมสมาชิกสภานอกสมัยประชุมก็ดี ให้มีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยเหตุผลและความจำเป็นซึ่งจะต้องทำการจับกุมสมาชิกผู้นั้น รวมทั้งให้รายงานด้วยว่าหลักฐานในคดีนี้มีมูลควรเชื่อถือได้เพียงไร เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะได้ทำการติดต่อกับประธานสภาผู้แทนราษฎรตามควรแก่กรณีต่อไป

2.5 ประเภทของข้าราชการในประเทศไทยในปัจจุบัน และความหมายของคำว่า "ข้าราชการ"

2.5.1 ความหมายของคำว่า "ข้าราชการ"

ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงประเภทของข้าราชการในปัจจุบัน เห็นควรทำความเข้าใจก่อนว่า "ข้าราชการ" หมายถึงใคร

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 2.2 - 2.3 ว่าในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ทรงปกครองบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เอง ต่อ

มาประเทศชาติเจริญขึ้นและพลเมืองเพิ่มมากขึ้น พระราชภารกิจในการปกครองประเทศก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว พระมหากษัตริย์ไม่สามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินได้ทั้งหมด จึงได้ทรงแต่งตั้งให้ผู้ที่ทรงไว้วางพระทัยให้เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานแทนพระองค์โดยทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ดำเนินการในสมัยนั้น เรียกว่า "ขุนนาง" ต่อมาเมื่อประเทศได้มีการปฏิรูประบบราชการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขุนนางก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใน กระทรวง ทบวง กรม นั้น และเป็นผู้ซึ่งช่วยบริหารภารกิจในหน่วยงานดังกล่าวแทนองค์พระมหากษัตริย์ในภายหลังบรรดาขุนนางได้ชื่อใหม่ว่า "ข้าราชการ"

ฉะนั้น "ข้าราชการ" ในความหมายเดิมจึงหมายถึงผู้ช่วยปฏิบัติราชการของพระราชา เป็นผู้ซึ่งพระราชาได้เลือกสรรยกย่องให้ช่วยปฏิบัติภารกิจราชการแทนพระองค์ โดยพระราชทานยศฐานบรรดาศักดิ์ หรือเงินเดือนให้เป็นการตอบแทน

ครั้นเมื่อประเทศได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ความหมายของคำว่า "ข้าราชการ" ก็กว้างขึ้นโดยหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยไม่หวังผลตอบแทน นอกจากเงินเดือนที่รัฐจ่ายเป็นการตอบแทนและสวัสดิการที่รัฐจัดให้ เพื่อการดำรงชีพตามสมควรแห่งฐานะในปัจจุบัน ความหมายของคำว่า "ข้าราชการ" ได้เปลี่ยนแปลงไปตามประเภทของข้าราชการ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้นิยามไว้⁴⁹ ดังจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่ายังมีถ้อยคำซึ่งควรทำความเข้าใจในนี้ด้วย นั่นคือคำว่า "เจ้าพนักงาน" ว่าหมายถึงใคร เกี่ยวพันกับข้าราชการอย่างไร หรือไม่

ในการเสนอร่างประมวลกฎหมายอาญาต่อสภาผู้แทนราษฎรครั้งสุดท้าย เมื่อปี พ.ศ. 2495 ต้นร่างประมวลกฎหมายอาญาได้ร่างบทนิยามคำว่า "เจ้าพนักงาน" ไว้ว่า หมายถึงผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวตลอดเวลาที่ปฏิบัติราชการนั้น ไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์จากราชการหรือไม่

⁴⁹ อูสาห์ โกลปาณิก, ดร., พ.ศ., "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ, "กฎหมายมหาชน หน้าที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 10, หน้า 780-781.

แต่บทนิยามนี้⁵⁰ ได้ถูกตัดออกจึงไม่มีบทนิยามคำว่า "เจ้าพนักงาน" อยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ปัจจุบันในทางตำรามีผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์หลายท่าน⁵⁰ ได้ให้คำอธิบายความหมาย คำว่า "เจ้าพนักงาน" ไว้สรุปได้ทำนองเดียวกันว่า "เจ้าพนักงาน" หมายถึง

1. บุคคลที่มีกฎหมายให้ เป็นเจ้าพนักงาน
2. บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการไม่ว่าเป็นประจำ หรือชั่วคราว และไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพื่อการนั้นหรือไม่

อย่างไรก็ตามสำหรับเจ้าพนักงานประเภทที่ 2 นั้น ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาที่ 358-359/2500 ว่า เสมียนพนักงานของสำนักงานท่องเที่ยวกรมประชาสัมพันธ์รับเงินเดือนประเภทการจร มีฐานะเป็นลูกจ้างรายเดือนไม่เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว แสดงว่าศาลฎีกาถือเอาความเป็น "ข้าราชการ" เป็นเงื่อนไขของการเป็น "เจ้าพนักงาน" ซึ่งในเรื่องนี้มีนักนิติศาสตร์เห็นว่า⁵¹ การเป็นข้าราชการนั้นเป็นการแสดงฐานะของบุคคลตามกฎหมายปกครองในทำนองการมีสภาพบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ที่มีข้อพิจารณาไปในทางการเป็นประธานแห่งสิทธิ กล่าวคือเมื่อเป็นข้าราชการแล้วก็ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย ความคิดในทางอาญาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานนั้นเป็นเรื่องของการคุ้มครองและมีคุ้มครองตัวบุคคล แต่คุ้มครองความดีความชอบของอำนาจรัฐในกรณีที่กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน และคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐ (กรณีเจ้าพนักงานกระทำผิด) ฉะนั้นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐโดยนัยดังกล่าวจึงหาที่มีความจำเป็นต้องเป็นข้าราชการไม่ บุคคลที่ไม่เป็นข้าราชการก็อาจเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐได้

⁵⁰โปรดดู โชติ จารุจินดา, "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาหมายถึงใคร, บทบัญญัติ เล่มที่ 28 ปี 2514 : 413-423. หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญา ภาค 2-3 หน้า 59. และประมวลกฎหมายอาญาศึกษาทางคำพิพากษาศาลฎีกา, หน้า 670, สมชัย ทรัพย์วณิช, ศ. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 2 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2529) หน้า 53.

⁵¹คณิต ฌ นคร, ศ.ดร., กฎหมายอาญาภาคความผิด, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 51.

จากการศึกษามาแล้วข้างต้นความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับเจ้าพนักงาน นั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้าราชการทุกคนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานเมื่อได้กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนเจ้าพนักงานนั้นอาจไม่มีสถานะเป็นข้าราชการเสมอไป

2.5.2 ประเภทของข้าราชการในประเทศไทยในปัจจุบัน

ข้าราชการไทย ตามระบบราชการปัจจุบันอาจแบ่งเป็นประเภทได้ 14 ประเภท ดังนี้

1. ข้าราชการเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นต้น⁵²

2. ข้าราชการพลเรือน หมายความว่าบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน มี 3 ประเภท⁵³ คือ

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3

2. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในต่างประเทศในกรณีพิเศษ โดยเหตุผลทางการเมืองตามที่บัญญัติในลักษณะ 5

3. ข้าราชการทหาร หมายความว่าถึง ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร ได้แก่ นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวน ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่เข้าศึกษาในโรงเรียนของทางราชการ ทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด และข้าราชการกลาโหมพลเรือน⁵⁴

⁵²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522 มาตรา 3.

⁵³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และมาตรา 29

⁵⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 มาตรา 4.

4. ข้าราชการตำรวจ หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในกรมตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน⁵⁵ และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจ ซึ่งกรมตำรวจแต่งตั้งหรือสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้าง ได้แก่ พลตำรวจ นายตำรวจประทวน และนายตำรวจสัญญาบัตร ซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ลูกแถวจนถึงอธิบดี รวมทั้งข้าราชการตำรวจที่ไม่มียศด้วย⁵⁶

5. ข้าราชการฝ่ายตุลาการ หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงยุติธรรม ข้าราชการฝ่ายตุลาการแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ⁵⁷

ก. ข้าราชการตุลาการ คือ ผู้พิพากษาผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คดี รวมตลอดจนถึงผู้ช่วยผู้พิพากษาและข้าราชการ ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น ผู้พิพากษาประจำกระทรวง ผู้พิพากษาศาลแขวง ผู้พิพากษาศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัด และเลขานุการศาลอุทธรณ์

ข. ตะเฑาะยุติธรรม คือ ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม

ค. ข้าราชการธุรการ คือ ข้าราชการผู้มีหน้าที่ในทางธุรการ เช่น ปลัดกระทรวงยุติธรรม รองปลัดกระทรวงยุติธรรม จำศาล และเสมียนศาล

6. ข้าราชการฝ่ายอัยการ หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในกรมอัยการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกรมอัยการ ข้าราชการฝ่ายอัยการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย⁵⁸

ก. ข้าราชการอัยการคือ ข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีตามกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ได้แก่ อธิบดีกรมอัยการ รองอธิบดีกรมอัยการ อัยการจังหวัด และอัยการผู้ช่วย

⁵⁵พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มาตรา 3.

⁵⁶ข้าราชการตำรวจประเภทนี้ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจที่ถูกส่งตัวไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจที่ถูกส่งตัวไปประจำตามธนาคารหรือร้านขายทอง เป็นต้น.

⁵⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2521 มาตรา 4 และมาตรา 5.

⁵⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 4 และมาตรา 5.

ข. ข้าราชการธุรการ คือ ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการ มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นองค์กกรกลางการบริหารงานบุคคล รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการอัยการ ส่วนข้าราชการธุรการอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

7. ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ข้าราชการฝ่ายรัฐสภามี 2 ประเภท คือ⁵⁹

ก. ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งประจำโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

ข. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา เช่น ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา และเลขาธิการรัฐสภา

8. ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ⁶⁰

ก. ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่สอน วิจัยและให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

ข. ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ บรรณาธิการ นักสถิติ คณบดี แพทย์พยาบาล และพนักงานวิจัย

ค. ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ ได้แก่ อธิการบดี ผู้อำนวยการศูนย์สถาบัน หรือสำนัก และหัวหน้าแผนกอิสระ

9. ข้าราชการส่วนจังหวัด หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัด และได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัดข้าราชการ

⁵⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 4 และมาตรา 15

⁶⁰กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ข้อ 11 และข้อ 15

ส่วนจังหวัด 2 ประเภท คือ⁶¹

ก. ข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการครูส่วนจังหวัด

ข. ข้าราชการครูส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำสถานศึกษาของจังหวัดหรือดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษแก่สถานศึกษาของจังหวัด

10. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร หมายความว่า ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรุงเทพมหานคร โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของกรุงเทพมหานคร หรือจากเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ให้เป็นเงินอุดหนุนแก่กรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีสองประเภท คือ⁶²

ก. ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งรับราชการได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร

ข. ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร หรือดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร

11. ข้าราชการครู ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งแยกตำแหน่งออกเป็น 3 ประเภท⁶³

⁶¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 4 และมาตรา 30 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2523 มาตรา 30 ทวิ.

⁶²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2516 มาตรา 3 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 3)

⁶³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 3 และมาตรา 30

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา เช่น ครู อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์

ข. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษานในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียน และตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานทางการศึกษาตามที่ ก.ค. กำหนดให้เป็นตำแหน่งครู

ค. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัยหรือสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สารวัตรนักเรียน และ นักศึกษา ศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศกรอำเภอ

12. พนักงานเทศบาล หมายความว่า พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางเทศบาลมี 2 ประเภท คือ⁶⁴

ก. พนักงานเทศบาลสามัญ ได้แก่ พนักงานเทศบาล ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ โดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ แต่ไม่รวมถึงพนักงานครูเทศบาล

ข. พนักงานครูเทศบาล ได้แก่ พนักงานเทศบาล ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำสถานศึกษาของเทศบาล หรือดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษานในสถานศึกษาของเทศบาล หรือดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษ ซึ่งไม่สังกัดสถานศึกษาของเทศบาล

13. พนักงานสุขาภิบาล หมายความว่า พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาล โดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณของสุขาภิบาลหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางสุขาภิบาล⁶⁵

14. พนักงานส่วนตำบล หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล⁶⁶

⁶⁴พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 4

⁶⁵ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ.2520 ข้อ 4

⁶⁶พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 มาตรา 3