

## รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและ  
อุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้  
มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา



โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ

เสนอต่อ

สถาบันคลังสมองของชาติ

ธันวาคม ๒๕๖๕

## สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ .....	6
1.1 หลักการและเหตุผล .....	6
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	7
1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา .....	7
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.5 คณะที่ปรึกษา .....	8
บทที่ 2 มหาวิทยาลัยและลักษณะพิเศษในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย .....	9
2.1 พัฒนาการของมหาวิทยาลัย .....	10
2.1.1 มหาวิทยาลัยในยุคแรก.....	10
2.1.2 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี .....	12
2.1.3 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย .....	14
2.1.4 มหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบัน.....	15
2.2 ประเภทของมหาวิทยาลัย .....	15
2.2.1 มหาวิทยาลัยของรัฐ.....	16
2.2.1.1 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ.....	16
2.2.1.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.....	17
2.2.1.3 ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.....	18
2.2.2 มหาวิทยาลัยเอกชน.....	21
2.3 ลักษณะพิเศษในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยของรัฐ .....	23
2.3.1 เป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ.....	23
2.3.2 ระบบบริหารที่เป็นอิสระ.....	24

2.3.3 การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระ .....	26
2.3.4 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ .....	27
บทที่ 3 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา .....	29
3.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์.....	29
3.2 องค์ประกอบของมาตรา 157.....	30
3.2.1 ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้หนึ่งผู้ใด.....	31
3.2.2 ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต.....	35
3.3 ปัญหาการใช้และการตีความและการฟ้องคดีตามมาตรา 157 .....	37
3.3.1 ปัญหาการใช้และการตีความ.....	38
3.3.2 ปัญหาการฟ้องคดี.....	42
3.4 ความผิดลักษณะอื่นที่มีลักษณะเดียวกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา .....	45
3.4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 .....	45
3.4.2 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.....	49
3.4.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502.....	51
บทที่ 4 ความเป็นเจ้าพนักงานของรัฐของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย .....	55
4.1 ประเภทของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย .....	55
4.1.1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา.....	55
4.1.2 พนักงานมหาวิทยาลัย.....	57
4.1.3 พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา .....	58
4.2 ข้อพิจารณาขอบเขตของคำว่าเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา .....	59

4.2.1 การเปรียบเทียบความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญากับความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ.....	59
4.2.2 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นขอบเขตของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา.....	64
4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าพนักงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย.....	66
4.4 ความรับผิดชอบฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา.....	72
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาจากการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย.....	75
5.1 ผลกระทบจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย.....	75
5.1.1 การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต.....	76
5.1.2 การอาศัยสิทธิตามกฎหมายเพื่อประวิงเวลา.....	77
5.1.3 การอ้างสิทธิตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย.....	77
5.1.4 สร้างความสับสนและความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครองกับความรับผิดชอบทางอาญาทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไม่สัมฤทธิ์ตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย.....	78
5.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอนของมาตรา 157.....	79
5.3 วิเคราะห์แนวทางการใช้การตีความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 157 จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา.....	84
5.3.1 เจตนาพิเศษ องค์ประกอบสำคัญในการเป็นความผิดตามมาตรา 157.....	84
5.3.2 องค์ประกอบอื่น ๆ ในการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157.....	94
บทที่ 6 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ.....	97

บทที่ 7 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้ มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา .....	109
7.1 ข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย.....	109
7.2 ข้อเสนอในการปรับปรุงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต .....	110
7.2.1 การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย.....	110
7.2.2 การยกเลิกมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.....	112
บรรณานุกรม.....	112

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 หลักการและเหตุผล

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต มีเจตนาารมณ์เพื่อควบคุมบุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนโดยถูกต้อง เทียงธรรม และไม่อาศัยหน้าที่และอำนาจที่ตนมีในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่น อันสามารถคุ้มครองประชาชนจากการถูกผู้มีอำนาจรัฐกลั่นแกล้ง กระทำการหรือไม่กระทำการโดยทุจริตต่อตนเอง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีแนวโน้มของการนำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้ในทางผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในลักษณะการนำมาใช้เป็นเครื่องมือฟ้องร้องเพื่อขู่บังคับหรือกลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานกลั่นแกล้งกันเอง หรือทำเพื่อมิให้เจ้าพนักงานผู้นั้นได้รับบำเหน็จรางวัล การเลื่อนตำแหน่ง หรือการได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเหล่านี้ส่งผลร้ายและสร้างอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมและการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ได้

มหาวิทยาลัยก็เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่ประสบปัญหาการที่มีผู้นำมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้โดยมิชอบและขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทำให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความคล่องตัวเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องสะดุดหยุดลง ทำให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความล่าช้า หรือไม่อาจดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้เลยหากยังมีการฟ้องร้องตามมาตรา 157 อยู่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก

สถาบันคลังสมองของชาติ ตระหนักถึงผลกระทบของการนำมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้ในทางมิชอบและส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างความรู้ความเข้าใจในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญากับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย จึงได้จัดให้มีการเสวนาเรื่อง “เรียนรู้อย่างเข้าใจ มาตรา 157 กับการบริหารงานมหาวิทยาลัย” ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (โปรแกรม ZOOM) ไปเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2564 เวลา 13.00 – 15.00 น. ซึ่งได้รับการตอบรับจากผู้เข้าร่วมการเสวนาเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ควรมีการศึกษาถึงผลกระทบของมาตรา 157 ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และวิเคราะห์ปัญหาเหล่านั้นเพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันปัญหาการนำมาตรา 157

แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาสร้างผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย จึงสมควรจัดให้มีการศึกษาวิจัย เรื่อง “โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา” เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา รวบรวมประเด็นปัญหาที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และนำมาวิเคราะห์เพื่อนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อกรณีดังกล่าวเพื่อเสนอไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2.1 เพื่อศึกษาเจตนารมณ์ของมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่น

1.2.2 เพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นตาม 1.2.2 เพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

1.2.4 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

## 1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา

โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีการศึกษาในรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 ดำเนินการศึกษาเจตนารมณ์ของมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน

1.3.2 ดำเนินการวิเคราะห์สถานะพนักงานมหาวิทยาลัยกับความเป็นเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน

1.3.3 ดำเนินการรวบรวมการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

1.3.4 ดำเนินการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ให้ได้มาซึ่งรูปแบบและแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าว

1.3.5 ดำเนินการจัดให้มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept - interview) หรือการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) กับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม อัยการผู้รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัย

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและแนวทางการแก้ไข

1.3.6 ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 สถาบันคลังสมองของชาติมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

1.4.2 สถาบันคลังสมองของชาติสามารถนำผลจากโครงการไปใช้ในการเพิ่มเติมเนื้อหาหลักสูตรอบรมของสถาบันฯ ได้

1.4.3 สถาบันคลังสมองของชาติสามารถนำข้อเสนอเชิงนโยบายที่ได้ไปเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และป้องกันปัญหาการใช้มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ที่จะเกิดขึ้นต่อไป

#### 1.5 คณะที่ปรึกษา

คณะที่ปรึกษา ประกอบด้วยนักวิจัยดังต่อไปนี้

- 1) รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าโครงการวิจัย
- 2) รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท นักวิจัย
- 3) นายบุญญฤทธิ์ ชูเกียรติ นักวิจัย
- 4) นางสาวรุ่งทิพย์ สร้อยทอง ผู้ช่วยนักวิจัย



## บทที่ 2

### มหาวิทยาลัยและลักษณะพิเศษในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

ก่อนที่จะได้ศึกษาว่า กรณีพิพาทตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่เกิดขึ้นกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยนั้นส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอย่างไร สมควรที่จะต้องศึกษาถึงลักษณะของมหาวิทยาลัยในการจัดองค์กร การแบ่งประเภท การบริหารงาน ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีพิพาทตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีบทบาทมากที่สุดในการจัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา อันเป็นบริการสาธารณะและภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของสังคม และการพัฒนาสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศในด้านต่าง ๆ ภารกิจด้านการอุดมศึกษามีความเชื่อมโยงและเป็นพื้นฐานของการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทของรัฐ เนื่องจากการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับสูงเกี่ยวกับองค์ความรู้ในแต่ละศาสตร์สาขาวิชาอย่างลึกซึ้ง เช่น แพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ เป็นต้น ด้วยวิธีการศึกษาที่มุ่งเน้นการสอนและการวิจัย เพื่อให้เกิดการถ่ายทอด การพัฒนา รวมทั้งขยายและเผยแพร่องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่หลากหลายให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยผู้จบการศึกษาสามารถนำความรู้ในศาสตร์สาขานั้น ๆ ไปประกอบวิชาชีพได้

มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ครอบคลุมภารกิจหลักสี่ประการ คือ การจัดการศึกษาอบรมขั้นสูงเพื่อผลิตบัณฑิต การศึกษาค้นคว้าและการวิจัยในวิชาการขั้นสูง การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยจึงมีความเกี่ยวข้องกับสังคมและมีบทบาทในการสร้างคนหรือผู้รู้ในศาสตร์แขนงต่าง ๆ พร้อมทั้งสร้างองค์ความรู้และความก้าวหน้าทางวิชาการด้านต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำภารกิจดังกล่าวบรรลุผล มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ด้วยการมอบหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานอย่างอิสระให้แก่ มหาวิทยาลัยโดยบทบัญญัติของกฎหมาย การแทรกแซงหรือสั่งการโดยองค์กรหรือบุคคลใดจะกระทำมิได้เฉพาะ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และรัฐต้องให้การสนับสนุนทั้งในเรื่องทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรที่เพียงพอแก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วย

ทั้งนี้ สามารถพิจารณาถึงพัฒนาการ ประเภท และลักษณะพิเศษในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ได้ดังต่อไปนี้

## 2.1 พัฒนาการของมหาวิทยาลัย

พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่การจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย สามารถจำแนกได้เป็น 4 ช่วงเวลา ดังนี้

### 2.1.1 มหาวิทยาลัยในยุคแรก

มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้รับการสถาปนาขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2459 โดยทรงมีพระบรมราชโองการประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่จัดตั้งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น) พร้อมกับรวมโรงเรียนราชแพทยาลัยซึ่งสังกัดกระทรวงธรรมการอยู่แล้วเข้าเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยด้วย และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นอีกกรมหนึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงธรรมการเพื่อดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อแรกเริ่มดำเนินการมีการจัดการสอน 3 คณะ คือ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และคณะแพทยศาสตร์ มีบุคลากรเป็นข้าราชการทั้งหมด มีรายได้หลักมาจาก 5 แหล่ง คือ เงินทุนและเงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เงินทุนการศึกษาที่มีผู้บริจาค เงินรายได้พิเศษหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินที่มาจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477<sup>1</sup> ขึ้น โดยกำหนดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี โดยให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งกำหนดอำนาจของมหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น<sup>2</sup>

มหาวิทยาลัยแห่งที่สองของประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมา คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จากกรณีริเริ่มของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น เพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรกของประเทศ และเป็นตลาดวิชาที่ให้โอกาสแก่บุคคลทั่วไปที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 17 ปีบริบูรณ์ เว้นแต่เป็นผู้สอบได้มัธยมบริบูรณ์แล้ว

---

<sup>1</sup> กฤติน ดิ่งแก้ว, “มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยนวมินทราชินราช”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 34 – 36.

<sup>2</sup> ศิลปวัฒนธรรม, ต้นเหตุกำเนิดมหาวิทยาลัยครั้งแรกในไทย ทำไมก่อตัวเป็น “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,” [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_46029](https://www.silpa-mag.com/history/article_46029) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563

ได้ศึกษาเล่าเรียน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยคณะกรรมการมหาวิทยาลัยและผู้ประสานการ โดยให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ส่วนผู้ประสานการเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีเพียงสาขาเดียวคือปริญญาธรรมศาสตร์บัณฑิต ซึ่งเป็นการเรียนเกี่ยวกับวิชาการกฎหมาย และมีบางส่วนเป็นวิชาเศรษฐศาสตร์ ส่วนปริญญาโทและปริญญาเอก มีสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์และการทูต รายได้หลักของมหาวิทยาลัยมาจาก 3 แหล่ง คือ ค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และผลประโยชน์จากการลงทุน เช่น การซื้อหุ้นธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำกัด<sup>3</sup>

ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2490 มหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบทางการเมือง และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ที่ได้เปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยไปเป็น “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” ตำแหน่งผู้ประสานการเปลี่ยนเป็นอธิการบดี คณะกรรมการมหาวิทยาลัยเปลี่ยนเป็นสภามหาวิทยาลัย และหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาตรีเปลี่ยนเป็นนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์และการบัญชี<sup>4</sup> และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500 ได้เปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นทบวงการเมืองในกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ โดยมุ่งส่งเสริมวิชาการชั้นสูงและวัฒนธรรมแห่งชาติ<sup>5</sup>

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งดังกล่าวนี้เป็นต้นแบบของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่นในระดับกรม เช่น มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล การจัดโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วย

<sup>3</sup> กฤติน ดิ่งแก้ว, อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น. 36 – 37.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

<sup>5</sup> <https://www4.tu.ac.th/index.php/th/408-th-th/teach/280-his> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563

สภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี การได้มาซึ่งอธิการบดี การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ<sup>6</sup>

### 2.1.2 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการดำเนินนโยบายสร้างชาติไปสู่ความเป็นอารยตะวันตก การผลิตบัณฑิตโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ 3 แห่ง โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486 ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละฉบับได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเฉพาะด้าน โดยให้มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หน่วยงานที่ดำเนินการกิจสอดคล้องกับมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถพึ่งพาทรัพยากรจากหน่วยงานนั้นได้ และได้มีการตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงที่หน่วยงานนั้น ๆ สังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ควบคุมไปกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ดังนี้<sup>7</sup>

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีหน้าที่จัดการศึกษาค้นคว้าและส่งเสริมวิชาเกษตรศาสตร์และวิชาที่เกี่ยวข้อง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และมีการตั้งกรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในกระทรวงเกษตร

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มีหน้าที่จัดการศึกษาตรวจค้น และส่งเสริมแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ เภสัชกรรมศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ กับวิชาพยาบาล ผดุงครรภ์และอนามัย มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และมีการตั้งกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ในกระทรวงสาธารณสุข

มหาวิทยาลัยศิลปากร มีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกคณะกรรมการมหาวิทยาลัย และอธิบดีกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ว่าการมหาวิทยาลัยซึ่งเทียบเท่ากับอธิการบดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ที่เป็นส่วนราชการต้องพึ่งพาหน่วยงานของรัฐ และนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นหลัก ประกอบกับมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้กระจายไปสังกัดหลายหน่วยงานการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจึงถูกแบ่งแยกออกจากกันไม่เป็นระบบ รวมทั้งมหาวิทยาลัยต่างเริ่มประสบปัญหาขาดแคลนรายได้จนนำไปสู่ปัญหาอื่นตามมา เช่น การขาดแคลนบุคลากร การขาดแคลน

<sup>6</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤติน ดิ่งแก้ว. มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น. 32 – 36.

<sup>7</sup> กฤติน ดิ่งแก้ว, อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ 1, หน้า 38 – 39.

ทรัพยากรในการจัดการศึกษา ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อการพัฒนาและความสำเร็จตามเป้าหมายภารกิจของมหาวิทยาลัย จึงมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากหลายฝ่าย จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้นตามพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พุทธศักราช 2499 ที่ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นสภาการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการศึกษาในภาพรวมของประเทศ การพิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัย การพิจารณาการตั้ง ยุบรวม และเลิกมหาวิทยาลัย คณะ และแผนกวิชา รวมไปถึงการให้ความเห็นชอบการกำหนดหลักสูตรของมหาวิทยาลัย ทุกแห่ง

นอกจากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 เพื่อโอนภารกิจงบประมาณ และบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย อันมีผลทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง รวมทั้งได้มีการจัดระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยแยกออกจากระบบข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง

ในเวลาต่อมา ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งใหม่ขึ้นในภูมิภาคจำนวน 3 แห่ง เพื่อกระจายการอุดมศึกษาให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยมหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย แต่มีความแตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดให้รายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยตลาดวิชาที่รองรับการขยายตัวของนักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนมากขึ้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่อาจรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านนโยบายและงบประมาณที่กำหนดโดยสภาการศึกษาแห่งชาติ จากปัญหาการขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทำให้เกิดข้อเรียกร้องและการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา

ในช่วงปลายของช่วงเวลานี้ มีพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการด้านการศึกษาได้อีกทางหนึ่ง เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้กับประชาชน โดยมีมหาวิทยาลัยเอกชนที่ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นชุดแรก ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งวิทยาลัยเอกชน เมื่อวันที่

28 พฤษภาคม พ.ศ. 2513 จำนวน 5 มหาวิทยาลัย กล่าวคือ เกริกวิทยาลัย (ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยเกริก) วิทยาลัยกรุงเทพ (ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ) วิทยาลัยไทยสุริยะ (ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยศรีปทุม) วิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์) และวิทยาลัยพัฒนา (ปัจจุบันยุติกิจการแล้ว)

### 2.1.3 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เกิดขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เช่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย การกำหนดมาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานการบริหารงานบุคคล การติดตามประเมินผล การเสนอแนะจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย การจัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกมหาวิทยาลัย โดยมีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้รักษาการ มีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการในสังกัดจำนวน 10 แห่ง และเพิ่มจำนวนเป็น 12 แห่ง ในปี พ.ศ. 2517 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนสังกัดจากสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นทบวงมหาวิทยาลัยที่ไม่สังกัดกระทรวง ซึ่งทำให้สามารถกำหนดระบบบริหารงานที่แตกต่างไปจากกระทรวงอื่นได้

ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521 เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชน และในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนภูมิภาคขึ้นอีก 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ต่อมาได้มีการปรับฐานะของสถาบันที่มีอยู่เดิม ให้เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ทบวงมหาวิทยาลัยในยุคนี้มีบทบาทหน้าที่หลักในการประสานงานและกำกับดูแลมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งระบบมหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินการของตนสูงกว่าในยุคที่สังกัดหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้มหาวิทยาลัยจะมีความยืดหยุ่นในการบริหารงานมากขึ้น แต่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจึงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นมาก การบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ จึงทำให้การบริหารงานเกิดความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจจัดการเรียนการสอนในวิชาการระดับสูง

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2522 เนื่องจากการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในยุคที่ผ่านมาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ รัฐบาลจึงได้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 เพื่อเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถเปลี่ยนประเภทเป็นมหาวิทยาลัยได้ และขยายขอบเขตภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา

เอกชนให้ครอบคลุมทั้ง 4 ด้านคือ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ยุคนี้จึงมีการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างชัดเจน โดยมีจำนวนที่ขจัดตั้งใหม่เพิ่มขึ้นถึง 30 แห่ง ในปี พ.ศ. 2527

#### 2.1.4 มหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบการอุดมศึกษา เนื่องจากได้กำหนดให้โอนหน้าที่และอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยและบางหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุดมศึกษาไปเป็นของคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา และให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงได้รับการรับรองความเป็นอิสระในการดำเนินการ และเสรีภาพทางวิชาการตามหลักการพื้นฐานของภารกิจการอุดมศึกษาโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งได้เกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้

สำหรับในส่วนของมหาวิทยาลัยเอกชน ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฉบับใหม่ ในปี พ.ศ. 2546 เพื่อให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา และเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับ ติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเดียวกัน

## 2.2 ประเภทของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และมีความแตกต่างไปจากวิทยาลัยหรือสถาบันที่เน้นการจัดการศึกษาในบางสาขาวิชาหรือบางกลุ่มสาขาวิชาใด โดยเฉพาะ ในขณะที่มหาวิทยาลัยจะจัดการศึกษาในสาขาวิชาที่หลากหลายหรือหลายกลุ่มวิชา โดยมีมหาวิทยาลัยของรัฐที่แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยของรัฐ ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5

## 2.2.1 มหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

### 2.2.1.1 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการอาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏ และมหาวิทยาลัยในกลุ่มเทคโนโลยีราชมงคล

#### 1) มหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

มหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยหรือที่เรียกว่า “ทปอ.” คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ และยังคงเป็นส่วนราชการอยู่จนถึงปัจจุบัน มีจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยนครพนม และมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

#### 2) กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ

มหาวิทยาลัยในกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏหรือที่เรียกว่า “มรภ.” คือ สถาบันราชภัฏที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 จำนวน 41 แห่ง ที่ตั้งอยู่ในทุกภูมิภาคที่ได้รับการเปลี่ยนฐานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น<sup>9</sup> โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีวัตถุประสงค์ ขอบเขตหน้าที่ และอำนาจ โครงสร้างการบริหาร และระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งกลุ่มมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นส่วนราชการมีจำนวน 38 แห่ง ลดลงสองแห่งเนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตได้เปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 และมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ควบรวมกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2558<sup>10</sup>

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 4

<sup>10</sup> สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.ksu.ac.th/th/ประวัติมหาวิทยาลัย/>



### 3) กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

มหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่มเทคโนโลยีราชมงคลหรือที่เรียกว่า “มทร.” คือ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518 จำนวน 9 แห่ง ที่ได้เปลี่ยนฐานะเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 เพื่อให้เป็น “สถาบันอุดมศึกษาด้านวิชาชีพและเทคโนโลยี ที่มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงที่มุ่งเน้นการปฏิบัติ ทำการสอน ทำการวิจัย ผลิตครูวิชาชีพ ให้บริการทางวิชาการในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” โดยให้ผู้สำเร็จการอาชีวศึกษามีโอกาสในการศึกษาต่อด้านวิชาชีพ เฉพาะทางระดับปริญญาเป็นหลัก ตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม<sup>11</sup> ปัจจุบันมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้ง 9 แห่ง ยังคงเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

#### 2.2.1.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นส่วนราชการ

##### 1) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมีจำนวน 5 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย<sup>12</sup>

##### 2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นส่วนราชการ

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 5

<sup>12</sup> ไม่รวมถึงสถาบันดนตรีกัลยาณีพัฒนา

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นส่วนราชการเมื่อแรกจัดตั้ง ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับเดิมและตราพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ โดยมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแห่งแรกที่ได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หลังจากนั้นก็มีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหลายแห่งที่ได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยในกลุ่มนี้จำนวน 18 แห่ง

### 2.2.1.3 ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ<sup>13</sup>

เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษบางประการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยที่แม้จะเป็นส่วนราชการมีความแตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นในระดับกรม ขณะเดียวกันลักษณะพิเศษดังกล่าวก็ได้ทำให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

#### 1) การบริหารงาน

การตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งขึ้นนับเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย และเป็นการยอมรับซึ่งความแตกต่างหลากหลายในการบริหารงานของระบบมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามเมื่อมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังคงอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐ แม้ว่าจะไม่เข้มข้นเท่ากับส่วนราชการอื่นในระดับกรม มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้กำหนดให้การบริหารงานบางเรื่องของมหาวิทยาลัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เช่น

- การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกสำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ สถาบัน สำนัก วิทยาลัย ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ให้ทำเป็นกฎกระทรวง ดังนั้นในกรณีนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ<sup>14</sup>

- การแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานคณบดี สำนักงานผู้อำนวยการ และกอง ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>13</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา, (กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองชาติ, 2557). น. 11 – 16.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 11

ดังนั้นในกรณีนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องเสนอร่างประกาศต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ<sup>15</sup>

- การกำหนดให้สาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยใดมีปริญญาชั้นใด และจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้นอย่างไรให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ในกรณีนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ<sup>16</sup>

ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สภามหาวิทยาลัย สามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้ง เพื่อออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานได้อย่างกว้างขวางและมีความเป็นอิสระมากกว่า เช่น

- การรวม การเปลี่ยนแปลง การยุบเลิกส่วนงาน และการแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ทั้งสำนักงาน คณะวิทยาลัย สถาบัน และสำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าโดยจัดทำเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นการดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยและสิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากองค์กรภายนอก<sup>17</sup>

- การกำหนดให้สาขาวิชาใดมีปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นใด และจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้นอย่างไร ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งในการกำหนดชั้นปริญญาและอักษรย่อสำหรับแต่ละสาขาวิชา เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 มาตรา 10

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 มาตรา 49 วรรคสอง

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 9

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 81 วรรคสอง

## 2) การบริหารงานบุคคล

เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังมีระบบบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบมาตรฐานกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่และอำนาจกำหนดตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง ค่าตอบแทน และอัตรากำลังที่เหมาะสมให้แก่แต่ละมหาวิทยาลัย<sup>19</sup> เพราะข้าราชการพลเรือนเหล่านี้ยังได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนผ่านเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนที่รัฐจัดสรรให้มหาวิทยาลัยในแต่ละปี ดังนั้นเมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของบุคลากรในระบบราชการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยย่อมจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งในการพิจารณาออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งรวมถึงการกำหนดตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง กรอบอัตรากำลัง เงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์และประโยชน์อื่นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง<sup>20</sup> เว้นแต่ในกรณีที่มหาวิทยาลัยมีบุคลากรซึ่งเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ต้องได้รับหลักประกันความมั่นคงและสถานะที่ไม่น้อยกว่าเดิมตามที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างในประเด็นนี้นับว่ามีไม่มากนักในระบบมหาวิทยาลัยเพราะจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยมีจำนวนมากกว่าข้าราชการพลเรือนที่จะ ค่อย ๆ ลดลงอย่างต่อเนื่อง

## 3) การบริหารงบประมาณ

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้รับการสนับสนุนเงินจากรัฐในรูปแบบงบประมาณแผ่นดิน ทำให้มหาวิทยาลัยต้องจัดทำคำขอตังงบประมาณ และใช้จ่ายงบประมาณตามรายการหรือแผนงานที่ได้รับ การอนุมัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นในระดับกรม และการใช้จ่ายจะต้องไปไปตามอัตราและวิธีการที่กำหนดไว้โดยระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานกลางที่มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการทั่วไป โดยไม่อาจยกเว้นหรือกำหนดเป็นอย่างอื่นได้

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 มาตรา 18 (13)

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 14 (7) และมาตรา 23 (3) และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 16 (9)

ส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปี ซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามที่สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ โดยการกำหนดรายจ่าย อัตราการจ่าย หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะกำหนดขึ้น และหากมีเงินเหลืออยู่ก็สามารถเก็บไว้เป็นเงินทุนสะสมของมหาวิทยาลัยได้โดยไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง

#### 4) ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการใด ๆ ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสั่งการเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ในการที่จะสั่งให้กระทำการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำที่เห็นว่าผิดพลาด บกพร่อง หรือไม่เหมาะสม รวมทั้งสามารถสอดเข้าไปกระทำการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจสั่งการเหนือตัวบุคคลผู้ใต้บังคับบัญชาในการที่จะสั่งแต่งตั้ง โยกย้าย การให้ความดีความชอบ และการพิจารณาลงโทษทางวินัย

ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในลักษณะ “การกำกับดูแล” โดยองค์กรผู้มิอำนาจกำกับดูแลจะสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลได้เฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และการใช้อำนาจกำกับดูแลจะกระทำต่อเมื่อเป็นกรณีที่ผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่อาจที่จะสอดเข้าไปใช้อำนาจกำกับดูแลในกรณีที่เห็นว่าการกระทำของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลเป็นการใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลนี้จะปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจกำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี

##### 2.2.2 มหาวิทยาลัยเอกชน

มหาวิทยาลัยเอกชน คือ สถานศึกษาของเอกชนที่ให้การศึกษาระดับปริญญาแก่บุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป โดยมีลักษณะเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษ ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยเอกชนในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดกรอบการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มี

ความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับ ติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ เพื่อให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาและได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอุดมศึกษา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนรวมทั้งเพื่อเป็นการสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้ดำรงรักษามาตรฐานการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น มีความมั่นคงและเอื้ออำนวยต่อการขยายกิจการในการจัดการอุดมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักการสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยเอกชนไว้หลายประการ เช่น

- เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคล และให้ผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นจนกว่าจะได้แต่งตั้งอธิการบดี

- กำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

- กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบตามที่กฎหมายนี้กำหนด, เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรี, ให้การรับรองหลักสูตรการศึกษาตามมาตรฐานที่กระทรวงกำหนด และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาและวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

- กำหนดให้มีสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

- กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการประจำมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์

- กำหนดให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย

- กำหนดให้คณาจารย์มีตำแหน่งทางวิชาการตามที่กำหนด และกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่งของคณาจารย์และการใช้คำนำหน้านามเพื่อแสดงวิทยฐานะ

- มหาวิทยาลัยเอกชนจะให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญาหรือประกาศนียบัตรบัณฑิตได้เมื่อรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาที่มีการสอนนั้นแล้ว

- พูนของมหาวิทยาลัยเอกชนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในข้อกำหนดรวมทั้งที่ได้มาในภายหลัง และให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดสรรทุนของสถาบันเป็นกองทุนประเภทต่างๆ โดยมีลักษณะและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

- แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการดำเนินการโดยเอกชน แต่รัฐยังต้องเข้ามาควบคุมดูแลได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กำหนดให้การดำเนินการบางประการของมหาวิทยาลัยเอกชนต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมทั้งกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

ปัจจุบัน มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั้งสิ้น 72 แห่ง โดยเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนทั้งสิ้น 40 แห่ง สถาบันเอกชน 9 แห่ง และวิทยาลัยเอกชนอีก 23 แห่ง

## 2.3 ลักษณะพิเศษในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยของรัฐ

เพื่อให้ภารกิจจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสามารถบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์ มหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องสามารถดำเนินกิจการและบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยได้ตามหลักการพื้นฐานสองประการ คือ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ และหลักเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีผลทำให้มหาวิทยาลัยทั้งสองประเภทมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่น ๆ ทั่วไปในระดับกรม ดังนี้

### 2.3.1 เป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยทุกแห่งล้วนแต่จัดตั้งขึ้นโดยการพระราชบัญญัติจัดตั้ง ทั้งที่เป็นกรณีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ หรือกรณีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นกฎหมายกลางเพื่อจัดตั้งกลุ่มมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับมีโครงสร้างของกฎหมายในทำนองเดียวกัน คือ กำหนดสถานะนิติบุคคล วัตถุประสงค์ หน้าที่และอำนาจ โครงสร้างการบริหาร ระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ และความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ

ความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติจัดตั้ง ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลมหาชนที่สามารถมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินภารกิจและบริหารงาน รวมทั้งมีเอกสิทธิ์บางประการที่อยู่เหนือเอกชน เช่น ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในการบังคับคดี บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ มหาวิทยาลัยสามารถได้รับเงินช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

ในขณะที่ส่วนราชการอื่นระดับกรมล้วนแต่จัดตั้งรวมกันทั้งหมดโดยกฎหมายกลางฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ไม่มีพระราชบัญญัติตราขึ้นเพื่อจัดตั้งกรมใดกรมหนึ่ง

เป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของกรมไว้อย่างชัดเจน

### 2.3.2 ระบบบริหารที่เป็นอิสระ

หลักการพื้นฐานสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น คือ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในการบริหารงาน ที่ได้รับหลักประกันตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัย ได้กำหนดวัตถุประสงค์ หน้าที่และอำนาจ และการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นการเฉพาะซึ่งอาจแตกต่างกันไปจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ได้

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีโครงสร้างการบริหาร และระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ ที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายกลาง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีผลใช้บังคับกับทุกกรมเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด

สำหรับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นจะมีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย ส่วนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยก็มีความแตกต่างไปจากอธิบดีของกรม

#### 2.3.2.1 สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย<sup>21</sup>

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วย คือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ผู้บริหารมหาวิทยาลัย และผู้แทนคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจจะมีจำนวนและสัดส่วนของกรรมการสภาแตกต่างกันออกไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ภายในหน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย โดยไม่มีสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ดังนั้นปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้สภามหาวิทยาลัยกระทำการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจสำคัญของสภามหาวิทยาลัยในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยมีหลายประการ เช่น

- การกำหนดเป้าหมาย วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาของมหาวิทยาลัย

---

<sup>21</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ, (โรงพิมพ์เดือนตุลา: กรุงเทพฯ), 2562, น. 23 - 34.



- การออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยเพื่อการปฏิบัติงาน
- การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย การบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- การอนุมัติอนุสัญญา ปรินซิพ หรือประกาศนียบัตรในการศึกษาระดับต่าง ๆ
- การดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดไว้
- การอนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย
- การอนุมัติการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงาน

ในขณะที่การบริหารงานของส่วนราชการอื่นระดับกรมซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมย่อมมีสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนืออธิบดีขึ้นไป คือ ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี การตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ของอธิบดีจึงสามารถถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาเห็นว่าการตัดสินใจหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม

### 2.3.2.2 อธิการบดีของมหาวิทยาลัยแตกต่างไปจากอธิบดีของกรม

อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งล้วนมีที่มาจากกระบวนการสรรหา ซึ่งกระบวนการสรรหาอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเอง ที่มีหลักการในทำนองเดียวกัน คือ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย ทั้งคณาจารย์ บุคลากรเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน และนักศึกษา โดยมีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอชื่อ และสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาลงมติเลือกอธิการบดี ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสรรหาก็ก็นำไปตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือแนวปฏิบัติที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดขึ้น สำหรับคุณสมบัติ หน้าที่และอำนาจ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของอธิการบดีก็เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ ทั้งนี้ การทำงานของอธิการบดีมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกับสภามหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยอธิบดีของทุกกรมมาจากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การตัดสินใจของอธิบดีในการบริหารงานของกรมมีลักษณะเด็ดขาดและสิ้นสุดภายในกรม แม้ว่าจะมีผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปอาจสั่งการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของอธิบดีกรมได้

### 2.3.3 การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระ

ลักษณะพิเศษของการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย คือ อิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณ และระบบบริหารงบประมาณที่คู่ขนานกับระบบราชการ

#### 2.3.3.1 อิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณ

ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวกับระบบบริหารงบประมาณไว้ในทำนองเดียวกัน คือ อำนาจในการออกข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้ และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะของตนเองยังมีอำนาจในการบริหารการเงินและงบประมาณกว้างขวางกว่า สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกลาง เช่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น มีอำนาจในการอนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุน การปกครอง ดูแลบำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีระบบบริหารการเงินและงบประมาณระบบเดียว คือ ทุกกรมต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562

#### 2.3.3.2 ระบบบริหารงบประมาณที่คู่ขนานกับระบบราชการ

มหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีรายได้ในแต่ละปีงบประมาณจาก 2 ส่วนหลัก คือ เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ และเงินรายได้อื่น โดยเงินที่มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้รับการจัดสรรจากรัฐ กับเงินที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับการจัดสรรจากรัฐมีลักษณะแตกต่างกัน เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่เป็น

ส่วนราชการจะได้รับเป็นเงินงบประมาณรายจ่าย ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้รับเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ซึ่งเงินดังกล่าวมีระบบบริหารงบประมาณที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การใช้เงินงบประมาณจะจ่ายได้เฉพาะตามรายการที่กำหนดไว้ และต้องเป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากมีเงินงบประมาณคงเหลือก็ต้องคืนกระทรวงการคลัง ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปมหาวิทยาลัยสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม หากมีเงินเหลือก็สามารถเก็บเป็นทุนของมหาวิทยาลัยได้

สำหรับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยนั้นจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น รายได้จากค่าธรรมเนียม งานวิจัย จากการให้บริการสังคม หรือจากการเก็บค่าหน่วยกิต ฯลฯ ซึ่งรายได้เหล่านี้เป็นรายได้ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดให้เป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน มหาวิทยาลัยจึงสามารถนำรายได้เหล่านี้ไปพัฒนามหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ภายใต้ข้อบังคับหรือระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดไว้

ในขณะที่ส่วนราชการในระดับกรมจะมีระบบบริหารงบประมาณเพียงระบบเดียว คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องเป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการบริหารการเบิกจ่ายต้องดำเนินการตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่สำนักงานงบประมาณหรือกรมบัญชีกลางกำหนด

### 2.3.4 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยสามารถพิจารณาได้สองประเด็น คือ มหาวิทยาลัยมีบุคลากรหลากหลายประเภท และมหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดระบบบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง

#### 2.3.4.1 มหาวิทยาลัยมีบุคลากรหลากหลายประเภท

บุคลากรของมหาวิทยาลัยมี 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการต่างก็มีบุคลากรทั้งสองประเภทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐไม่อนุญาตให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการบรรจุข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น แต่ให้ใช้หลักเกณฑ์การบรรจุพนักงานมหาวิทยาลัยในทำนองเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลให้จำนวนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจะค่อย ๆ ลดลง ในขณะที่พนักงานมหาวิทยาลัยจะเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในอนาคตมหาวิทยาลัยทั้งหลายอาจมีบุคลากรเพียงประเภทเดียว

#### 2.3.4.2 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดระบบบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถจัดระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในมหาวิทยาลัยที่จะออกข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ และผู้บริหาร รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่น อธิการบดี หัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ประธานกรรมการและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการยังคงมีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยปฏิบัติงานอยู่ การบริหารงานบุคคลในส่วนดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” หรือ “กพอ.” เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องปฏิบัติตามข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามมาตรฐานอย่างเดียวกัน แต่ในกรณีของบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอิสระในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลด้วยตัวเอง ภายใต้ข้อบังคับหรือระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดไว้ ดังนั้น การกำหนดอัตรากำลัง การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่น ๆ ในส่วนของพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเดียวกัน มหาวิทยาลัยอาจกำหนดค่าตอบแทนที่สูงกว่า หรือนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้กับระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของตนก็ได้

### บทที่ 3

#### ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่สำคัญและเป็นที่ยุติมากที่สุด คือ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา การใช้และการตีความบทบัญญัตินี้ได้ถูกตีความขยายความออกไปอย่างกว้างขวาง หากนึกหาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่ออกมาตรา 157 จะเป็นมาตราแรกๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อนำมาเป็นเหตุกล่าวอ้าง กล่าวหา ร้องเรียน หรือฟ้องร้องอยู่เสมอในการปรับใช้มาตรา 157 จึงต้องพิจารณาถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ของมาตรา 157 เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวคิด ที่มา และหลักการพื้นฐานของความผิดฐานนี้ และนำไปสู่การพิจารณาองค์ประกอบความผิด การใช้การตีความ และบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้การปรับใช้มาตรา 157 เป็นไปโดยชอบด้วยเหตุและผล

#### 3.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีแนวคิดสืบเนื่องมาจากความประสงค์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางอาญาขึ้น เพื่อควบคุมเจ้าพนักงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ถูกต้อง และปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับยุคสมัยและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันและปราบปรามการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในทุกรูปแบบ<sup>22</sup>

แนวความคิดในการควบคุมเจ้าพนักงานในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในกฎหมายไทยนั้นปรากฏอย่างเด่นชัดในกฎหมายลักษณอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งมีการบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือละเว้นการอันมิบังควรไว้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานแอบแฝงใช้อำนาจในทางที่ผิด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 145 ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน โดยมาตรา 145 ได้บัญญัติไว้ความว่า “เจ้าพนักงานคนใดคิดร้ายต่อผู้อื่น แลมันระทำการโดยมิควรกระทำหรือละเว้นการมิควรเว้นในตำแหน่งหน้าที่ของมัน โดยเจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่เขาไซ้ร้ ท่านว่ามันมีความผิด ถ้าแลความผิดของมันที่กระทำนั้น ไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น ท่านให้ลงโทษ จำคุกมันไม่เกินกว่าสองปี แลให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง” ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณอาญา พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 2) เป็น “...จำคุกไม่เกินสี่ปี และปรับไม่เกินสองพันบาท” โดยบทบัญญัติมาตรา 145

<sup>22</sup> พัสสน ตันติเตมิต, “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555, น. 15.

ปรากฏอยู่ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ภาคความผิด ส่วนที่ 2 ว่าด้วยความผิดอันเกี่ยวข้องด้วยการปกครองบ้านเมือง หมวดที่ 2 ความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งในทางทุจริต ซึ่งลักษณะที่คล้ายคลึงกันในบรรดาความผิดของหมวดนี้ คือ เป็นความผิดต่อความสุจริตโดยทั่วไปแล้วผู้เสียก็คือประเทศ และเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 เป็นบทบัญญัติความผิดเกี่ยวข้องด้วยการปกครองบ้านเมือง ซึ่งมีลักษณะพิเศษในการลงโทษ 2 ประการ คือ ผู้กระทำความผิดต้องมีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงานและต้องเกี่ยวข้องด้วยการกระทำในหน้าที่<sup>23</sup>

บทบัญญัติมาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มีที่มาจากประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลี และประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย โดยบัญญัติขึ้นเพื่อประสงค์จะป้องกันมิให้เกิดความบกพร่อง และทำให้อาจฟ้องร้องการกระทำทุกอย่างที่เป็นการปฏิบัติต่อหน้าที่อยู่แต่ไม่ผิดมาตราอื่นใดโดยเฉพาะ เนื่องจากมีข้อความว่า “ถ้าแลความผิดของมันที่กระทำนั้นไม่ต้องด้วยกฎหมายอื่น” บัญญัติไว้ ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่ามาตรานี้ อาจลงโทษการกระทำนอกเหนืออำนาจ นอกเหนือหน้าที่ การใช้อำนาจนอกจากกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะว่าให้ใช้ได้ การไม่ปฏิบัติตามแบบพิธีใด ๆ ที่กฎหมายบังคับไว้หรือการละเว้นหน้าที่โดยทุจริต<sup>24</sup> กฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 127 ใช้บังคับอยู่จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2499 จึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาแทน

### 3.2 องค์ประกอบของมาตรา 157

ความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยประมวลกฎหมายอาญา หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้แบ่งความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานออกเป็นสองส่วน คือ *ความผิดที่กระทำโดยทุจริต* ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 156 และ *ความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหายโดยไม่ถึงกับทุจริต* ตั้งแต่มาตรา 158 ถึงมาตรา 166 ส่วนมาตรา 157 นั้น บัญญัติไว้ระหว่างกลางเพราะเป็นบทบัญญัติทั่วไปของทั้งสองส่วน กล่าวคือ เป็นทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดด้วย โดยใช้บังคับต่อการกระทำไม่ต้องด้วยบทมาตราอื่นในหมวดนี้โดยเฉพาะ<sup>25</sup>

มาตรา 157 เดิมบัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินแปดพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ต่อมาได้มีแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษโดยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2502<sup>26</sup> เป็น “...ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่

<sup>23</sup> เอช.เอกูตน์, กฎหมายอาญา, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2477), น. 538.

<sup>24</sup> กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระเจ้าลูกยาเธอ), คุกอาญา เล่ม 2, (พระนคร : โรงพิมพ์กองสุโทษ, รัตนโกสินศก 128), น. 156.

<sup>25</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2548), น. 199 และ น. 182.

<sup>26</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 73 หน้า 242 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2502

หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ...” และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26)<sup>27</sup> พ.ศ. 2560 เป็น “...ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ...”

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องพนักงานเจ้าหน้าที่โดยทุจริตไว้ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ความผิดตามมาตรา 157 จึงมีสองฐานความผิดอยู่ในมาตราเดียวกัน คือ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการพิจารณาองค์ประกอบความผิดของมาตรา 157 จึงต้องแยกพิจารณาองค์ประกอบในแต่ละฐานความผิดดังนี้<sup>28</sup>

### 3.2.1 ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

เมื่อพิจารณามาตรา 157 แล้วพบว่า ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด บัญญัติอยู่ในมาตรา 157 ตอนต้น ดังนี้ “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด...ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกองค์ประกอบความผิดได้ดังนี้

#### 3.2.1.1 องค์ประกอบภายนอก

องค์ประกอบภายนอกของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด มีองค์ประกอบภายนอกสองประการ คือ

##### (1) เจ้าพนักงาน

ความผิดฐานนี้กำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำผิดไว้ว่าต้องเป็น “เจ้าพนักงาน” และต้องกระทำ ความผิดในหน้าที่ของตนเอง ถ้าไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงแล้วย่อมเป็นไม่เป็นความผิด และต้องไม่เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว เมื่อเป็นเจ้าพนักงานมีทั้งคุณและโทษที่จะได้รับจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การจะถือว่าบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานจึงต้องพิจารณาโดยจำกัด บุคคลที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานหรือเป็นเจ้าพนักงานแต่ไม่มีหน้าที่เช่นว่านั้นย่อมขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้กระทำความผิดและหากบุคคลนั้นกระทำความผิด

<sup>27</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 32 ก หน้า 51 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2560

<sup>28</sup> พัสสน ตันติเตมิท, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 24-38.

ร่วมกับเจ้าพนักงานก็เป็นได้แต่เพียงผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน<sup>29</sup> เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 776/2560 วินิจฉัยว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของเจ้าพนักงานคนนั้นเองโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยทุจริต ถ้าไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงแล้วย่อมไม่เป็นความผิด การรับเงินลงบันทึกในสมุดเงินสด และนำเงินไปฝากธนาคารหรือเก็บในตู้নিরภัย ไม่ใช่การกระทำที่เกี่ยวกับหน้าที่ของจำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

แต่เดิมประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้มีการบัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ จึงมีปัญหาโต้แย้งและปัญหาโต้แย้งในการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” มาโดยตลอด คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาในประเด็นต่าง ๆ เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (กำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” กำหนดความผิดเกี่ยวกับศพ และความผิดเกี่ยวกับการคุกคาม แหละแก้ไขอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษ)<sup>30</sup> และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558<sup>31</sup> ขึ้นใช้บังคับ<sup>32</sup>

<sup>29</sup> หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญามาตรา 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 55.

<sup>30</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (กำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ความผิดเกี่ยวกับศพ ความผิดเกี่ยวกับการคุกคาม และแก้ไขอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษ) (เรื่องเสร็จที่ 569/2552)

<sup>31</sup> หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในการพิจารณาคดีในปัจจุบันมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” สมควรกำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญายังมิได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับศพ ได้แก่ การกระทำชำเราศพ การกระทำอนาจารแก่ศพ การกระทำให้ศพเสียหาย และการดูหมิ่นเหยียดหยามศพอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ และชื่อเสียง สมควรให้มีบทบัญญัติความผิดดังกล่าวประกอบกับมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติเฉพาะกรณีกระทำการอันเป็นการรังแกข่มเหง หรือกระทำให้ได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญในที่สาธารณะสถานหรือต่อหน้าธารกำนัล ซึ่งยังไม่ครอบคลุมการกระทำในที่รโหฐาน การคุกคาม การกระทำอันมีลักษณะส่อไปในทางที่จะล่วงเกินทางเพศ และการกระทำโดยอาศัยเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจเหนือผู้ถูกระทำ สมควรกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วย อีกทั้งอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สมควรปรับปรุงอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<sup>32</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 10 ก หน้า 43 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558



คำว่า “เจ้าพนักงาน” ได้มีการนิยามไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1 (16) ว่า “เจ้าพนักงาน หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าได้รับค่าตอบแทนหรือไม่” เจ้าพนักงานตามบทนิยามนี้จึงแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ<sup>33</sup>

ประเภทแรก คือ บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน

กรณีนี้ มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน อาจเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติงานราชการโดยตรง และอาจจะเป็นหรือไม่ได้เป็นข้าราชการในส่วนราชการ เช่น

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3485/2539 วินิจฉัยว่า บริษัทไปรษณีย์ไทยฯ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 15 บัญญัติให้เจ้าพนักงานของบริษัทฯ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 148/2530 วินิจฉัยว่า พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีพระราชบัญญัติการรถไฟฯ บัญญัติให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2003-2005/2500 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา เจ้าอาวาสวัด จึงเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายนี้

ประเภทที่สอง คือ บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

หมายถึง ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง ซึ่งก็คือข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการต่าง ๆ นั้นเอง อาจเป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ รวมถึงข้าราชการเฉพาะฝ่าย เช่น ผู้พิพากษา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4881/2541) พนักงานอัยการ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549) แต่เจ้าพนักงานประเภทนี้อาจมิใช่ข้าราชการก็ได้ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่มีใช้ข้าราชการ แต่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นเจ้าพนักงาน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 140/2490, 1612-1613/2508)

ส่วนถ้อยคำที่ว่า “ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว” เป็นการขยายความในส่วนของเจ้าพนักงานประเภทที่ 2 นี้ กล่าวคือ เมื่อได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว แม้จะไปปฏิบัติหน้าที่ราชการเพียงชั่วคราวก็เป็นเจ้าพนักงาน เช่น เป็นข้าราชการหน่วยงานหนึ่งแต่ได้รับคำสั่งให้เป็นเพื่อนราชการชั่วคราว ก็ต้องถือว่าเป็นเจ้าพนักงานในหน่วยงานที่ไปช่วยราชการ หรือข้าราชการ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับ การจ้างแม้เป็นครั้งคราว ก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานในส่วนที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการชั่วคราวนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1870/2522 และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1208/2523)

<sup>33</sup> สหรัฐ กิตติ ศุภการ, กฎหมายอาญาหลักและคำพิพากษา, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์ปริ้นท์ตั้ง, 2564), น. 31-32.

สำหรับถ้อยคำว่า “ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม” เป็นการขยายความในส่วนของเจ้าพนักงานประเภทที่สองนี้เช่นกัน กล่าวคือ เมื่อได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการแม้จะไม่ได้รับค่าตอบแทนก็ยังคงเป็นเจ้าพนักงานทั้งนี้ เพื่อตัดปัญหาว่ามีกรณีความว่า เมื่อไม่ได้รับค่าตอบแทนจึงไม่เป็นเจ้าพนักงาน ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า จำเลยซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอท้องที่ให้เป็นหัวหน้าชลประทานตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ แม้ไม่มีค่าตอบแทน ก็เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1398/2500)

สำหรับลูกจ้างของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเดิมศาลฎีกาวินิจฉัยวางแนวมาตลอดว่าลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำมิใช่เจ้าพนักงานโดยให้เหตุผลว่าเพราะมิใช่ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการจึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4347/2558 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15805/2553) แต่ล่าสุดศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “พนักงานราชการ” มีหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้เป็นเจ้าพนักงาน โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงเป็นเจ้าพนักงานตามมาตรา 1 (16) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8315/2561)

## (2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

การพิจารณาองค์ประกอบในข้อนี้จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานหรือไม่ จากนั้นจึงพิจารณาต่อไปว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการชอบหรือมิชอบ โดยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องอยู่ในหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงาน โดยอาจเป็นหน้าที่โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่นั้น ๆ หากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นแต่เพียงการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานได้กระทำในสิ่งนั้น โดยสภาพของการกระทำแล้วไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงแต่มีลักษณะเป็นการส่วนตัวโดยแท้ กล่าวคือการกระทำเช่นนั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่หรือไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของตนแล้วจะไม่เป็นความผิดตามมาตรา<sup>34</sup> เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4436/2531 วินิจฉัยว่า เป็นตำรวจมีหน้าที่จับผู้กระทำความผิด หากไม่จับ ถือว่าละเว้นการปฏิบัติหรือที่หรือจับแล้วไม่ดำเนินคดีแต่ปล่อยตัวไปเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 157 และผิดมาตรา 200 วรรคแรก ด้วย เป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ลงโทษตามมาตรา 157 อันเป็นบทหนักที่สุด ถ้าไม่มีหน้าที่โดยตรงการกระทำนั้นก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16407/2555 วินิจฉัยว่า จำเลยได้รับมอบหมายให้ดูแลการกู้ยืมเงินของนักเรียน ไม่มีหน้าที่โดยตรงต้องเก็บรักษาสมุดบัญชีเงินฝากของนักเรียนไว้ การที่จำเลยนำสมุดบัญชีเงินฝากของนักเรียนไปเบิกถอนเงินแล้วนำไปใช้ส่วนตัว ไม่ผิดมาตรานี้

---

<sup>34</sup> วิชัย วิวิทเสวี และคณะ, ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ที่ฟังของคนไร้เส้น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บ้านพระอาทิตย์, 2548), น. 48.

### 3.2.1.2 องค์ประกอบภายใน

องค์ประกอบภายในของความผิด คือ เจตนา มีดังนี้

#### (1) เจตนาธรรมดา

เป็นเจตนาธรรมดาตามมาตรา 59 ของประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง กระทำโดยรู้ชัดเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด และในขณะเดียวกัน ผู้กระทำความผิดประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นของการกระทำนั้น ดังนั้น หากเจ้าพนักงานขาดเจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 เช่น คำพิพากษาฎีกา 1221/2515 วินิจฉัยว่า จำเลยเป็นพนักงานสอบสวนเข้าใจว่าข้อตกลงในคดีเลิกกันแล้ว เมื่อผู้ร้องทุกข์ยังไม่ได้ถอนคำร้องทุกข์ และให้ยืนยันดำเนินคดีกับโจทก์ต่อไป ทำให้จำเลยรู้ว่าผู้ร้องทุกข์ยังคงมีสิทธิขอให้ดำเนินคดีแก่โจทก์ต่อไปได้ จำเลยจึงดำเนินคดีแก่โจทก์ เช่นนี้ ยังถือไม่ได้ว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

#### (2) เจตนาพิเศษ

เจตนาพิเศษหรือมูลเหตุชกใจ “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” มีความหมายว่า เจ้าพนักงานต้องประสงค์ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยตรง หากเป็นเพียงแต่การเล็งเห็นว่าจะเกิดความเสียหายนั้นจะยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นเจตนาพิเศษในการทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งอาจเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือเอกชนทั่วไปก็ได้ ดังนั้น แม้ความเสียหายอาจยังไม่เกิดขึ้น แต่เจ้าพนักงานมุ่งประสงค์จะให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็เป็นความผิดสำเร็จแล้ว เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 4170/2530 วินิจฉัยว่า ทำรายงานกลั่นแกล้งเป็นเหตุให้ผู้อื่นถูกตั้งกรรมการสอบสวน คำพิพากษาฎีกาที่ 7663/2543 วินิจฉัยว่า ใช้ดุลพินิจกลั่นแกล้งเป็นเหตุให้ไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง คำพิพากษาฎีกาที่ 786/2532 วินิจฉัยว่า การที่ตำรวจไม่จับกุมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุรุนแรง ไม่ถือว่ามีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ผิดมาตรานี้ หรือคำพิพากษาฎีกาที่ 7836-7837/2544 วินิจฉัยว่า แม้จำเลยจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิด แต่จำเลยเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดอยู่ด้วย การที่จำเลยไม่จับกุมผู้ร่วมเล่นไพ่รัมนั้น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร่วมเล่นการพนันหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ผิดมาตรา 157

### 3.2.2 ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

เมื่อพิจารณามาตรา 157 แล้วพบว่า ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต บัญญัติไว้ในมาตรา 157 ตอนท้าย ดังนี้ “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ...ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต...ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกองค์ประกอบความผิดได้ดังนี้

### 3.2.2.1 องค์ประกอบภายนอก

องค์ประกอบภายนอกของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีองค์ประกอบภายนอกสองประการ คือ

- (1) เป็นเจ้าพนักงาน
- (2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

องค์ประกอบภายนอกทั้งสองประการ ทั้งการเป็นเจ้าพนักงาน และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับการเป็นเจ้าพนักงานและการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

### 3.2.2.2 องค์ประกอบภายใน

องค์ประกอบภายในของความผิด คือ เจตนา มีดังนี้

#### (1) เจตนาธรรมดา

เป็นเจตนาธรรมดาตามมาตรา 59 ของประมวลกฎหมายอาญา คือ เป็นเจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

#### (2) เจตนาพิเศษโดยทุจริต

เจตนาพิเศษหรือมูลเหตุชักจูงใจ “โดยทุจริต” พิจารณาจากความหมายของนิยามคำว่า “ทุจริต” ตามมาตรา 1 (1) ของประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติว่า “*“โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น*” ซึ่งวิธีการแสวงหาประโยชน์อาจใช้วิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ได้ แต่ประโยชน์นั้นต้องมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>35</sup> โดยอาจเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือมิใช่ในทางทรัพย์สิน เช่น สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ และเมื่อ “โดยทุจริต” เป็นเจตนาพิเศษไม่ใช่ผลของการกระทำ ดังนั้น แม้ยังมิได้รับประโยชน์ แต่มีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์ก็เป็นความผิดสำเร็จแล้ว และการทุจริตนี้อาจเป็นไปเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์หรือเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ก็ได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 38/2524 วินิจฉัยว่า กำนันถูกแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการโครงสร้างถนนเข้าหมู่บ้านเป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เบิกเงินมาเพื่อจ่ายแก่ผู้รับเหมาทำถนนในขณะที่ถนนยังไม่เสร็จ แต่เบิกมาเพื่อจะจ่ายให้ผู้รับเหมาทำงานต่อไปได้ มิฉะนั้น จะต้องส่งเงินคืนคลัง กำนันจ่ายเงินให้กับผู้รับเหมาไปแล้ว ดังนี้ ขาดเจตนาแจ้งความเท็จตามมาตรา 59 แต่เมื่อรับเงินมาแล้วกำนันละเว้นไม่ดำเนินการให้ผู้รับเหมาทำงานต่อไปให้เสร็จตามสัญญา เป็นการทุจริตให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเป็นความผิดตามมาตรา 157

<sup>35</sup> โชค จารุจินดา, “รายการงานประชุมร่างประมวลกฎหมายอาญา และบันทึกประกอบ”, [https://elib.coj.go.th/Article/d7\\_1\\_14.pdf](https://elib.coj.go.th/Article/d7_1_14.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2565

มีข้อสังเกตว่า มีความแตกต่างของฐานความผิดในมาตรา 157 ที่สำคัญ คือ ความผิดตามมาตรา 157 จะมีความผิดอยู่สองส่วน คือ ส่วนที่ 1 เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กับส่วนที่ 2 เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบภายนอกในส่วนของกรกระทำเหมือนกัน คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แต่การจะแยกว่าเป็นความผิดในส่วนไหนนั้น ให้ดูองค์ประกอบภายในว่าผู้กระทำความผิดเจตนาพิเศษอะไร ถ้าเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเท่านั้นโดยไม่มีการแสวงหาประโยชน์ไม่ว่าเพื่อตนเองหรือเพื่อผู้อื่น ก็ให้ปรับเป็นความผิดในส่วนแรก แต่ถ้ามีการแสวงหาประโยชน์ไม่ว่าเพื่อตนเองหรือเพื่อผู้อื่น แม้จะถือว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอยู่ในตัว แต่ให้ปรับเป็นความผิดในส่วนที่สอง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 572/2517 วินิจฉัยว่า จำเลยซึ่งเป็นปลัดอำเภอมีหน้าที่ทำตัวรูปพรรณสัตว์พาหนะลงลายมือชื่อประทับตราตำแหน่งลงในตัวรูปพรรณที่รู้ว่า ปลอมลายพิมพ์นิ้วมือเจ้าของสัตว์ ทำให้มีผู้ใช้เอกสารนั้นอ้างเมื่อถูกตรวจค้น แม้จะไม่ปรากฏว่าจำเลยได้รับผลประโยชน์แต่ประการใด แต่ก็เป็นกรทำให้จำเลยอื่นได้รับประโยชน์ในการใช้เอกสารนั้นไปอ้างเมื่อถูกตรวจค้นหรือถูกจับ ถือว่าเป็นกรกระทำโดยทุจริตเช่นกัน จึงมีความผิดตามมาตรา 157,161 และ 162 (2) และในส่วนที่สองนี้ จะไปปรับกับส่วนที่หนึ่งก็ได้ เพราะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ก็ย่อมถือโดยปริยายอยู่แล้วว่าเป็นกรปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปด้วยในตัว เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1161/2538 วินิจฉัยว่า จำเลยได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ควบคุมการก่อสร้าง นำเหล็กที่เหลือใช้ไปเก็บไว้ที่ร้าน ก. และให้ ก. เอาเหล็กดังกล่าวไปเสีย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ผิดมาตรา 157<sup>36</sup>

### 3.3 ปัญหาการใช้และการตีความและการฟ้องคดีตามมาตรา 157

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญามีลักษณะเป็นบทกวาด (sweeping section) กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่มีการกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้กว้าง ๆ ให้ครอบคลุมกรกระทำความผิดทั้งหลายของเจ้าพนักงานอย่างครบถ้วน ซึ่งแตกต่างกับบทบัญญัติความผิดฐานอื่นที่กำหนดกรกระทำของเจ้าพนักงานที่ถือเป็นความผิดไว้โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เพราะเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 157 คือ เพื่ออุดช่องว่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยในกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่นก็ให้เป็นความผิดตามบทบัญญัติมาตรานี้<sup>37</sup> ซึ่งในปัจจุบันมาตรา 157 ได้ถูกใช้และตีความขยายออกไปอย่างกว้างขวางทำให้มาตรา 157 ถูกนำมาใช้อ้างเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือกระการบางอย่างให้เป็นไปตามความต้องการทั้ง ๆ ที่เรื่องนั้นอาจไม่ใช่เป็นเรื่องที่ต้องเลยก็ตาม หากเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ไม่กระทำตามก็จะถูกกล่าวหาว่า “ละเว้น” หรือหากปฏิบัติตามไปแล้วแต่สิ่งที่ทำนั้นอาจจะมีผิดก็มีความผิดตามมาตราอื่นอีก แม้ว่าบางเรื่องหรือในบางกรณี

<sup>36</sup> สหรัฐ กิตติ ศุภการ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 33*, น. 300-301.

<sup>37</sup> พัสสน ตันติเตมิต, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 27*, น.117-118.

จะเป็นเรื่องในทางปกครองที่จะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายปกครอง แต่กลับมีการนำมาตรา 157 มาเป็นข้ออ้างหรือนำมาข่มขู่เจ้าพนักงานและบางกรณีเจ้าพนักงานบางคนก็นำมาข่มขู่กันเอง<sup>38</sup> จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการใช้และการตีความมาตรา 157 ดังนี้

### 3.3.1 ปัญหาการใช้และการตีความ

มาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของความผิดมาตรา 157 ได้เป็นอย่างดี กฎหมายลักษณะอาญาบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะผิดมาตรานี้ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงาน “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงมูลเหตุจูงใจในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนว่า เจ้าพนักงานต้อง “คิดร้าย” หรือ “ไม่คิดเลย” ก็ไม่ผิดมาตรา 145 นี้ได้ แต่เมื่อมีการพิจารณาปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 คำว่า “คิดร้ายต่อผู้อื่น” กลับถูกเอาออกไปจากมาตรา 157 จึงทำให้เกิดการตีความกันไปต่าง ๆ นานา ว่า เจ้าพนักงานอาจผิดมาตรา 157 ได้โดยไม่ต้องคิดร้ายต่อผู้อื่นใช่หรือไม่<sup>39</sup> ด้วยเหตุนี้ มาตรา 157 ในปัจจุบัน จึงมีปัญหาการใช้และตีความที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

#### 3.3.1.1 ปัญหาการเป็นเจ้าพนักงาน

แต่เดิมประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้แต่อย่างใด จึงมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความเป็น “เจ้าพนักงาน” มาโดยตลอด ว่าอย่างไรเป็นหรือไม่เป็นเจ้าพนักงาน ต่อมาจึงได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อบัญญัตินิยามไว้เป็นมาตรา 1 (16) โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2558 เพื่อให้มีความชัดเจนและลดข้อโต้แย้งระหว่างคู่ความเกี่ยวกับความหมายของถ้อยคำดังกล่าวในการพิจารณาคดี<sup>40</sup>

สาระสำคัญของการเป็นเจ้าพนักงานตามนิยามนี้ คือ มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้เป็นเจ้าพนักงานไม่ว่าจะมีผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าจะป็นหน้าที่ประจำหรือชั่วคราว โดยจะต้องมีการแต่งตั้งโดยกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ และต้องปฏิบัติราชการด้วย ซึ่งการแต่งตั้งอาจมีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ เจ้าพนักงานยังต้องเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่

<sup>38</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, ที่มาของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ใน ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณย, หนังสือในโอกาสครบรอบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 595-596.

<sup>39</sup> เพิ่งอ้าง, น. 596-597.

<sup>40</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 19/2557 วันพฤหัสบดีที่ 30 ตุลาคม 2558, [https://ictlawcenter.etda.or.th/app/webroot/files/images/2-%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%9A%20\(%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88\)\\_resize.pdf](https://ictlawcenter.etda.or.th/app/webroot/files/images/2-%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%9A%20(%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88)_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2565

ในทางราชการไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือตุลาการ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน เพราะไม่มีการแต่งตั้งและไม่มีหน้าที่ใด ๆ ในทางบริหารเลย และเจ้าพนักงานนี้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการของประเทศไทยให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าผู้นั้นจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม หากเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น ทหารของสหประชาชาติที่อยู่ในประเทศไทยย่อมไม่ใช่เจ้าพนักงาน<sup>41</sup>

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหายอยู่ว่า ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามมาตรา 1 (16) ของประมวลกฎหมายอาญาซึ่งจะสามารถปรับบทได้กับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และจะปรับบทเป็นความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาได้หรือไม่ เนื่องจากยังมีแนวการใช้การตีความที่ปรากฏอยู่ว่า บุคลากรในหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการไม่เป็นเจ้าพนักงาน อันจะทำให้ปรับเป็นความผิดตามมาตรา 157 ไม่ได้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 922/2563 วินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยในกำกับไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐจึงไม่ใช่เจ้าพนักงานตามมาตรา 157 และยังมีปัญหาว่าบุคลากรของรัฐบางประเภทจะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในนิยามหรือไม่ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1416/2522 วินิจฉัยว่าลูกจ้างประจำไม่ใช่เจ้าพนักงาน

### 3.3.1.2 ปัญหาการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้เจ้าพนักงานปฏิบัตินั้นหากเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ย่อมไม่เกิดปัญหาเนื่องจากเป็นกฎหมายโดยแท้ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน แต่กรณีที่เป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติถือในทางวิชาการมีลักษณะเป็น “กฎ” หรือเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หากเจ้าพนักงานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติผิดไปจากกฎหมายลำดับรองเหล่านี้ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และนอกจากนี้ บางกรณีการปฏิบัติหน้าที่บางอย่างบางประการของเจ้าพนักงานเป็นเรื่องทางปกครองซึ่งหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติผิดไปจากที่กำหนดไว้ย่อมเป็นเพียงการทำให้นิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยเจ้าพนักงานผู้นั้น ต้องถูกยกเลิกเพิกถอนออกไปจากระบบกฎหมายเท่านั้น อาจไม่ได้เป็นเรื่องที่จะต้องรับผิดชอบในทางอาญาตามมาตรา 157 แต่อย่างใด หากว่ามีการตีความว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในทุกรณีเป็นความผิดอาญาตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ย่อมทำให้เกิดผลกระทบทั้งต่อตัวเจ้าพนักงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบทางอาญาทั้ง ๆ ที่เรื่องนั้นไม่ใช่เรื่องที่เป็นความผิดอาญา และทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิด

<sup>41</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, ประมวลกฎหมายอาญาฉบับอ้างอิง, พิมพ์ครั้งที่ 44, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2564), น. 41 -44.

ความเข้าใจผิดคิดว่าทุกคนสามารถดำเนินคดีอาญามาตรา 157 กับเจ้าหน้าที่ได้ อันจะส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ และส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมอีกด้วย<sup>42</sup>

### 3.3.1.3 ปัญหาเจตพิเศษ

เจตนาพิเศษเป็นองค์ประกอบสำคัญในความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา คือ โดยทุจริต อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเจตนาพิเศษ โดยทุจริตมักไม่ค่อยเกิดปัญหาในการใช้และการตีความเท่าใดนัก แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นมักเกิดกับเจตนาพิเศษ “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” เป็นสำคัญว่าจะต้องถึงขนาดใด จะต้องเป็นเจตนาถึงขนาดต้องเป็นการกลั่นแกล้งหรือไม่ และคำว่า “ผู้หนึ่งผู้ใด” นี้ มีความหมายเฉพาะแต่เอกชนเท่านั้น หรือว่ามีความหมายถึงรัฐด้วย แนวการใช้การตีความในประเด็นดังกล่าวนี้พบว่า ศาลฎีกามีแนวคำพิพากษาฎีกาที่แบ่งออกได้เป็นสองแนวทางด้วยกัน คือ

(1) แนววินิจฉัยที่เห็นว่าต้องถึงขนาดมีเจตนาถ่มน้ำลายใส่ โดยศาลฎีกาเห็นว่า เป็นเจตนาพิเศษ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยเจ้าพนักงานต้องมีเจตนาถ่มน้ำลายใส่เพื่อให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายด้วย เช่น

- คำพิพากษาฎีกาที่ 2577/2534 วินิจฉัยว่า จำเลยเป็นพนักงานสอบสวนหน่วยงานหนึ่ง การประกันตัวผู้ต้องหาโดยไม่มีเหตุอันควร การกระทำของจำเลยทำให้การประกันตัวเกิดการล่าช้า ชุกขลัก เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ความเสียหายแก่ผู้ต้องหาซึ่งถูกคุมขังอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

- คำพิพากษาฎีกาที่ 4243/2542 วินิจฉัยว่า จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจจับผู้เสียหายโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะจับ และจับโดยไม่แจ้งข้อหา ไม่ทำบันทึกการจับกุม ไม่ส่งมอบตัวให้พนักงานสอบสวน ดำเนินคดีกลับนำไปควบคุมที่ด่านตรวจ บังชี้เจตนาของจำเลยว่ากระทำโดยโกรธแค้น แสดงอำนาจเพื่อข่มขู่ถ่มน้ำลายใส่ผู้เสียหายให้เดือดร้อนเสียหาย การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและทำให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกายพฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องรุนแรงต่อความรู้สึกของประชาชนไม่มีเหตุที่จะรอการลงโทษ

(2) แนววินิจฉัยที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีเจตนาถ่มน้ำลายใส่ โดยศาลฎีกาเห็นว่า เจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดไม่จำเป็นต้องถึงขนาดมีเจตนาถ่มน้ำลายใส่ หากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานนั้น มีความเสียหายเกิดขึ้นหรือเห็นได้ว่าเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดอยู่ในตัว

<sup>42</sup> ผู้สนใจเรื่องความผิดรับผิดทางอาญากับความรับผิดทางปกครอง โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, เส้นบาง ๆ ระหว่างความรับผิดทางอาญากับความรับผิดทางปกครอง ใน นิติธรรมประจักษ์ สรุศักดิ์ 60 ปี, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา), 2561, น. 119-134.



หรือคาดเห็นว่าจะเกิดความเสียหายขึ้น ก็เป็นความผิดตามมาตรา 157 แล้ว นอกจากนี้ ศาลฎีกายังตีความเจตนาพิเศษให้ครอบคลุมถึงการละเว้นหรือการละเลยไม่นำพาวาความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือไม่ด้วย เช่น

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 409-410/2509 วินิจฉัยว่า จำเลยเป็นปลัดอำเภอได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอให้ทำการตรวจสอบผลงานซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในทางราชการ จำเลยจึงเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ต้องเดินทางไปตรวจสอบผลงานตามโครงการที่ได้รับมอบหมายแล้วรายงานให้นายอำเภอทราบ การที่จำเลยทำรายงานอันเป็นเท็จ จึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นเหตุให้นายอำเภอและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้รับความเสียหายการกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3478/2546 วินิจฉัยว่า เจ้าพนักงานรับแจ้งการเกิดของราษฎรจนกำหนดแต่ออกใบสูติบัตรและลงรายการทะเบียนบ้านโดยไม่มีการสอบสวน เป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติราชการตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการได้วางไว้จึงมีความผิดตามมาตรา 157

การใช้และการตีความเจตนาพิเศษนี้จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปรับบทให้เป็นความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งในบางการกระทำหรือหลายการกระทำของเจ้าพนักงานอาจเกิดความไม่ชัดเจนเพียงพอว่าเป็นเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่ หรือเป็นเพียงการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแล้วส่งผลให้เกิดความเสียหายเท่านั้น และผลจากเจตนาพิเศษที่เกิดขึ้นนั้นควรจะเป็นผลที่เกิดขึ้นกับเอกชนหรือจะต้องเป็นผลที่เกิดกับหน่วยงานของรัฐด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ ที่มา และรากฐานคิดของมาตรา 157 เป็นการปกป้องและคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าพนักงาน หากว่ามีการใช้การตีความว่า ถ้าทำให้รัฐเสียหายแล้วอันเกิดจากเจตนาพิเศษนี้ ก็อาจจะทำให้เจ้าพนักงานไม่กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

มีข้อสังเกตว่า จุดตัดหรือจุดแยกสำคัญที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างความรับผิดทางอาญากับความรับผิดทางปกครอง คือ “เจตนาพิเศษ” โดยคดีอาญาที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 นั้น บุคคลผู้กระทำนั้นจะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือโดยทุจริต แต่ความรับผิดในทางปกครองนั้นไม่ต้องมีเจตนาพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากเจตนารมณ์และที่มาของมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ เจ้าพนักงานที่ไม่มีเจตนาทุจริตแต่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายจะมีความผิดตามมาตรา 157 นี้ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานมีเจตนา “กลั่นแกล้ง” ผู้อื่นเท่านั้น หากไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องเจตนาถั่นแกล้งผู้อื่น แม้เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเจ้าพนักงานก็ไม่มีผิดตามมาตรา 157 แต่อาจมีความผิดทางปกครองที่คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้นั้นจะต้องถูกเพิกถอน<sup>43</sup> โดยจะเห็นได้ชัดในกรณีที่เจ้าพนักงานออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีเจตนาทุจริตและไม่มีเจตนาถั่นแกล้งผู้อื่น แต่ต่อมากำสั่งทางปกครองของ

<sup>43</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 42, น. 124-125.

เจ้าพนักงานจะถูกยกเลิกเพิกถอนโดยศาลปกครองด้วยเหตุผลที่ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากการที่เจ้าพนักงานตีความกฎหมายผิดหรืออาจเกิดจากความเห็นของเจ้าพนักงานที่ไม่ตรงกับความเห็นศาล ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นเพียงองค์ประกอบภายนอกของความผิดตามมาตรา 157 เท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเจ้าพนักงานได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานจะผิดมาตรา 157 กรณีดังกล่าวได้ต้องเป็นกรณีที่โจทก์ต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาถั่นแก่งผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่ ถ้าไม่มีเจตนาถั่นแก่งผู้ใด เจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้วถูกศาลเพิกถอนนั้นไม่มีทางที่จะผิดมาตรา 157 นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจกับเจ้าพนักงาน ซึ่งบางกรณีศาลอาจมีดุลพินิจที่แตกต่างกับเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานก็ไม่มีผิดตามมาตรา 157 หากไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องทุจริตหรือใช้ดุลพินิจอย่างถั่นแก่ง<sup>44</sup>

### 3.3.2 ปัญหาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีอาญานั้นโดยทั่วไปแล้วผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดี คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28<sup>45</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กับอีกกรณีหนึ่ง คือ กฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77<sup>46</sup> กำหนดว่าในกรณีที่อัยการสูงสุดตั้งข้อไม่สมบูรณ์และคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิฟ้องคดีเอง และในการฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

<sup>44</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, “ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในฐานะเกราะคุ้มกันเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม), 2551, น. 18.

<sup>45</sup> มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

<sup>46</sup> มาตรา 77 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 76 ไว้แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้

แต่เดิมนั้น การยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาให้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจโดยจะเป็นศาลจังหวัดตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ<sup>47</sup> และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาคดีทุจริตและ

ให้สำนักงานอำนวยการความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมตามวรรคสอง และให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทำหน้าที่เลขานุการด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเอง ห้ามมิให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างคดีให้แก่จำเลย ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง มิให้นำวาระระยะเวลาที่ต้องดำเนินการตามวรรคสองและวรรคสามด้วย ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 157 ในกรณีมีเหตุอันจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายออกไปก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเมื่ออัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขยายเวลาแล้วให้แจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบในการปฏิบัติหน้าที่และการขยายระยะเวลาต้องคำนึงถึงอายุความในการดำเนินคดีประกอบด้วย

การฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดในมาตรา 157 ย่อมกระทำได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความแต่ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอัยการ อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการสอบสวน หากปรากฏว่าการไม่ปฏิบัติภายในระยะเวลาดังกล่าวเกิดจากการจงใจปล่อยปละละเลย หรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใด ให้ดำเนินการเพื่อลงโทษผู้นั้นต่อไปโดยเร็ว

<sup>47</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” หมายความว่า คดีดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมิชอบหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

(1) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ

(2) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม (1) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(3) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชี่ยวว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อบังคับหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (1) ถึง (4) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ประพุดิมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดวิธีพิจารณาคดีอาญาทุจริต ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติระบุตัวบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาทุจริตไว้ชัดแจ้งเหมือนมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากพิจารณามาตรา 16<sup>48</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาทุจริตฯ ที่บัญญัติวางหลักเกณฑ์การสั่งไต่สวนมูลฟ้องของศาล ให้ศาลสั่งไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เป็นโจทก์แล้ว พอสรุปได้ว่าบุคคลที่จะมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาทุจริตฯ นั้น ได้แก่ บุคคลหรือองค์กรต่อไปนี้ (1) อัยการสูงสุด (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. (3) ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (4) พนักงานอัยการ (5) ผู้เสียหาย<sup>49</sup> ส่วนคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงทางการเมืองนั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีคือ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23<sup>50</sup> ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

(7) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(8) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอตาม (1) ถึง (7)

ความในวรรคหนึ่ง มิให้รวมถึง

(1) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

มาตรา 7 ให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพุดิมิชอบมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพุดิมิชอบ และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพุดิมิชอบ

<sup>48</sup> มาตรา 16 ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลสั่งดังต่อไปนี้

(1) ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ หรือคดีนั้นอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตาม (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี

(2) ในคดีที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้

(3) ในคดีที่อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องตาม (1) หรือ (2) แล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา

<sup>49</sup> ธานีศ เกศวพิพัทธ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพุดิมิชอบและวิธีพิจารณาทุจริตและประพุดิมิชอบ พ.ศ. 2559, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561), น. 161-175.

<sup>50</sup> มาตรา 23 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่

(1) อัยการสูงสุด

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด

การฟ้องคดีอาญาในฐานะความผิดตามมาตรา 157 มีข้อที่ต้องพิจารณา คือ การฟ้องคดีอาญาทุจริต แม้ว่าจะบัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีเองได้โดยศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนที่จะประทับฟ้องก็ตาม แต่ก็ยังเป็นช่องทางให้มีการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพิ่มมากขึ้น แม้ในบางกรณีที่ศาลประทับฟ้องแล้ว ต่อมาคดีถึงที่สุดให้ยกฟ้องก็ตาม ก็ส่งผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่และการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมให้หยุดชะงักลงได้ นอกจากนี้ ในบางกรณีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานงานนั้น อาจไม่ได้เป็นความผิดทางอาญาเลย แต่อาจเป็นเรื่องในทางปกครอง เช่น การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อันจะเป็นเพียงการกระทำละเมิดในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น<sup>51</sup> และหากเป็นการกระทำละเมิดในหน้าที่ เจ้าหน้าที่ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 5<sup>52</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ไม่ว่าจะเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ตาม การใช้มาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องคดี จึงเป็นเรื่องที่จะต้องระมัดระวังเป็นอย่างมาก และต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานขององค์กรภาครัฐโดยรวมประกอบกัน

### 3.4 ความผิดลักษณะอื่นที่มีลักษณะเดียวกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา

บทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ยังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ดังนี้

#### 3.4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตราขึ้นโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะ กรรมการป้องกันและ

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบมารคนหนึ่ง

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึง อันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มี ประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของ รัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้<sup>53</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้

“มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบ และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้”

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐตามตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังคงมีหลักการ

<sup>53</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

เดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1.1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนราชการได้สอบสวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(1.2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนราชการได้สอบสวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

(2) เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับส่วนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว มาตรา 98 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าส่วนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี โดยในดำเนินการทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนตาม มาตรา 99 วรรคสอง<sup>54</sup> ทั้งนี้ ไม่ว่า ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 48<sup>55</sup> แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

---

<sup>54</sup> มาตรา 99 ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใด ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>55</sup> มาตรา 48 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่มีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่

ส่วนกรณีมีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันเพื่อให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่บัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา 157 นั้น มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 123/1<sup>56</sup> และยังได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งเป็นการกระทำเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นคดีที่อยู่อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 172

---

จำเป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

ในการกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุนระยะเวลาของการไต่สวนข้อกล่าวหาแต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้

ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ภายใต้กำหนดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสาม หรือตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวน และมีความเห็น หรือวินิจฉัยหรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป แต่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสอบสวนและดำเนินการลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีโดยเร็ว

<sup>56</sup> มาตรา 123/1 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



โดยบัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 172 ดังกล่าวแล้ว พบว่ามีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา แต่อาจมีความละเอียดมากขึ้น เนื่องจากมีการแบ่งลักษณะการกระทำเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่อันอาจเทียบได้กับความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานต้องมีตำแหน่งหรือหน้าที่อยู่ก่อนแล้ว กล่าวคือ เป็นการกระทำในหน้าที่นั้นเอง ส่วนลักษณะของการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบนั้น การใช้อำนาจก็คือการปฏิบัติหน้าที่ แต่อาจมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง เพียงแต่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยอ้อมอันเป็นการกระทำที่ไม่สมควรเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวแม้จะมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 เพราะกรณีจะผิดมาตรานี้ได้ ต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนโดยตรงเท่านั้น แต่การกระทำนั้นย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 172 ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว<sup>57</sup>

มีข้อสังเกตว่า อัตรานโยบายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญากับมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีอัตรานโยบายเท่ากัน คือ “จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท” หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานนี้ ย่อมเป็นการกระทำความผิดกึ่งผิดกฎหมายหลายบทตามมาตรา 90 ของประมวลกฎหมายอาญา ให้ลงโทษบทหนัก ซึ่งอยู่ที่การปรับใช้กฎหมายของศาลในการกำหนดบทลงโทษ และมีข้อสังเกตต่อไปว่า ในกรณีที่ ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายนั้น จะไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลโดยอาศัยมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพราะเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีแต่เฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ อัยการ เป็นผู้มีส่วนฟ้องคดีเท่านั้น แต่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานต่อศาลได้โดยอาศัยมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา

### 3.4.2 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรงอีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบาย

<sup>57</sup> พัสสน ตันติเตมิท, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น.47 - 48.

ดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>58</sup> โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขึ้นคณะหนึ่ง<sup>59</sup> มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี

(2) กำกับดูแลสำนักงานในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(5) ใ้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(6) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(7) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

(8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

(9) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจใน

<sup>58</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

<sup>59</sup> มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมาตรา 5/1 และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 มาใช้บังคับกับเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

การตรวจสอบทรัพย์สิน หนี้สิน และการร่ำรวยผิดปกติ เมื่อพิจารณาบทนิยาม คำว่า “ทุจริต” “ทุจริตต่อหน้าที่” และ “ประพฤติมิชอบ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตราแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วพบว่า การกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และยังรวมถึงการประพฤติมิชอบโดยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้น ก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เช่น กัน ซึ่งองค์ประกอบความผิด ฐานความผิด และลักษณะของการกระทำความผิดก็เป็นเช่นเดียวกับ มาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพียงแต่กฎหมายกำหนดไว้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบกับเจ้าหน้าที่ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ เพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2561 เป็นต้นมา ได้กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ให้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีอำนาจดำเนินการเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเท่านั้น<sup>60</sup> มีข้อสังเกตว่า กรณีความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้น ประชาชนผู้เสียหายจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้เฉพาะแต่ความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น

### 3.4.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ คือ การที่รัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์การและหน่วยงานอื่น และในบางกรณีได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทูทที่ได้ลงไปหรือหุ้นที่รัฐได้ถือไว้เป็นทรัพย์สินของชาติ และเนื่องด้วยองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานดังกล่าวไม่ต้องถูกผูกมัดให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยเคร่งครัด หากผู้ปฏิบัติงานไม่อยู่ในข่ายการควบคุมหรือถูกลงโทษอย่างหนักเมื่อกระทำความผิดแล้ว อาจทำให้การดำเนินงานขององค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานประสบความล้มเหลว และเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ<sup>61</sup>

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 กำหนดนิยามคำว่า “พนักงาน” ไว้ในมาตรา 3 หมายความว่า ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมด

<sup>60</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 62

<sup>61</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

หรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การบริหารจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าของพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมายและบัญญัติความผิดที่มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาไว้ในมาตรา 11 ว่า “ผู้ใดเป็นพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามในมาตรา 3 และการกำหนดฐานความผิดในมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติความผิดไว้เหมือนกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่องค์ประกอบความผิดในส่วนที่เปลี่ยนจาก “เจ้าพนักงาน” เป็น “พนักงาน” ซึ่งจะต้องพิจารณาองค์ประกอบข้อนี้ตามบทนิยามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแตกต่างไปจากนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามมาตรา 1 (16) ของประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หากบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญาแล้วย่อมไม่อาจปรับบทกับความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 หรือในทางกลับกัน หากว่าบุคคลผู้กระทำความผิดเป็น “พนักงาน” ตามนิยามของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ก็จะไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาอีก เช่น

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 148/2530 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 บัญญัติให้พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา เมื่อจำเลยซึ่งเป็นพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่จำหน่ายตั๋วเดินทาง ยกยอกเงินค่าตั๋วเดินทางที่จำเลยได้รับไว้ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ จำเลยจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 และโดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2503 มาตรา 3 หัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นพนักงาน กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 แล้ว ย่อมไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3296/2530 วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานของโจทก์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าหน่วยรับฝากเงินส่วนการเงินของโจทก์ได้ลงนามตรวจลายมือชื่อผู้ส่งจ่าย รับรองยอดบัญชีและสั่งให้ผ่านจำนวนเงินตามเช็ค จำเลยอนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ลูกค้าของโจทก์เบิกเงินเกินบัญชี โดยฝ่าฝืนคำสั่งของ ก. ผู้จัดการธนาคารโจทก์ ทำให้ยอดหนี้ค้างชำระของลูกค้าสูงขึ้น และมูลค่าของหลักประกันทั้งสิ้นที่ลูกค้าให้ไว้แก่โจทก์มีไม่ถึงจำนวนหนี้ การกระทำของจำเลยจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐฯ แล้ว การกระทำนั้นย่อมไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก

ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติความผิด

ประมวลกฎหมายอาญา	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502
<p>มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>มาตรา 172 เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>“ ทุจริตในภาครัฐ ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ</p> <p>“ ทุจริตต่อหน้าที่ ” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น</p> <p>“ ประพฤติมิชอบ ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบคำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่</p>	<p>มาตรา 11 ผู้ใดเป็นพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>

		มุ่งหมายจะควบคุมดูแล การรับ การเก็บรักษา หรือ การใช้เงินหรือทรัพย์สินของ แผ่นดิน	
--	--	---	--

## บทที่ 4

### ความเป็นเจ้าพนักงานของรัฐของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย

ตามที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ว่า ผู้ที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาได้นั้น จะต้องเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งคำว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวมีข้อถกเถียงในการใช้การตีความมาอย่างยาวนานว่าหมายถึงผู้ใดบ้าง โดยผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐอย่างแน่นอน มีเพียงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าให้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามประมวลกฎหมายอาญา และข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการเท่านั้น ส่วนผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นยังมีความเห็นไม่ตรงกันว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

สำหรับกรณีของมหาวิทยาลัย ในปัจจุบันหากจำแนกตามสถานะทางกฎหมายจะมีมหาวิทยาลัยอยู่ 3 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วยราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทก็มีชื่อเรียกและมีสถานะที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงควรที่จะศึกษาว่าผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทนั้นจะมีสถานะเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาที่จะสามารถเป็นผู้ที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 หรือไม่ โดยสามารถพิจารณาได้ตามลำดับดังต่อไปนี้

#### 4.1 ประเภทของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐของประเทศไทยในปัจจุบันมีทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทจะมีผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยนั้นโดยมีสถานะที่แตกต่างกัน ดังสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

##### 4.1.1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หมายถึงบุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา<sup>62</sup> จากความหมายดังกล่าว ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงมีสถานะเป็น “ข้าราชการ” เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาและได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษานั้น โดยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จะเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีตำแหน่งดังต่อไปนี้<sup>63</sup>

1) ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18

2) ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

3) ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการ ระดับปฏิบัติการ และระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ทั้งนี้ สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะกำหนดกรอบของตำแหน่ง อันดับเงินเดือนของตำแหน่ง และจำนวนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษานั้น รวมทั้งภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง โดยให้กำหนดคราวละสี่ปี และต้องคำนึงถึงความมีประสิทธิภาพ ความไม่ซ้ำซ้อน ความประหยัด รวมถึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด ด้วย<sup>64</sup>

สำหรับการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้บรรจุและแต่งตั้งโดยการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือก ซึ่งโดยปกติให้ดำเนินการโดยวิธีสอบแข่งขัน เว้นแต่ในกรณีมีเหตุพิเศษเพื่อประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษา จะใช้วิธีคัดเลือกก็ได้ และให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ตามลำดับที่ในบัญชีหรือจากผู้ได้รับคัดเลือก<sup>65</sup> โดยให้อธิการบดีเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น เว้นแต่การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ และตำแหน่งในระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม นำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>66</sup>

โดยปกติ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และจะพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณนั้น หากสถาบันอุดมศึกษา มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัย และมีความประสงค์ที่จะให้ผู้นั้นรับราชการอยู่ต่อไป สถาบันอุดมศึกษาอาจพิจารณาให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ได้ โดยในระหว่างการต่อเวลาราชการตามวรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งได้รับการต่อเวลาราชการจะดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และงานบริหารอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด มิได้<sup>67</sup>

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 20

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 22

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 28

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19



#### 4.1.2 พนักงานมหาวิทยาลัย

พนักงานมหาวิทยาลัยคือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นกำหนด ดังเช่นกรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการ<sup>68</sup> และได้กำหนดหลักการไว้ใน ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 โดยพนักงานมหาวิทยาลัยในแต่ละประเภทว่าจะมีระดับตำแหน่งอย่างไร มีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งอย่างไร มีหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งอย่างไร และพนักงานมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับใด ให้เป็นไปประกาศมหาวิทยาลัยที่อธิการบดีโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนด (ข้อ 20) โดยอธิการบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยทั้ง 2 ประเภท (ข้อ 25)

พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ ประกอบด้วยคณาจารย์ประจำในตำแหน่งต่าง ๆ กล่าวคือ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ นักวิจัย และพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการอื่นตาม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนด (ข้อ 21)

พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการให้แต่งตั้งจากผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหา โดยวิธีการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือกโดยพิจารณาจากคุณวุฒิ ผลการศึกษา ความรู้ความสามารถ ผลงานทางวิชาการ หรือประสบการณ์การทำงาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิการบดีโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนดโดยออกเป็นประกาศมหาวิทยาลัย และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (ข้อ 22)

สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการ แบ่งออกเป็นสี่ประเภท กล่าวคือ ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาชีพเฉพาะ ประเภทบริการวิชาการและสนับสนุนการบริหาร และประเภทอื่นที่คณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนด (ข้อ 18) โดยให้บรรจุและแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการจากผู้ที่สอบแข่งขันได้ หรือผู้ผ่านการคัดเลือก เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่มหาวิทยาลัยอาจคัดเลือกโดยพิจารณาจากคุณวุฒิผลการศึกษาความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์การทำงานก็ได้

ทั้งนี้ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยทั้ง 2 ประเภท ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป เช่น มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกพักราชการหรือพักงานหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ เป็นผู้เคยถูกสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ เป็นบุคคลที่ศาลมีคำสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมเสื่อมเสียหรือบกพร่องในทางศีลธรรม เป็นต้น (ข้อ 11)

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 75

นอกจากนี้ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งใด ให้มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้นด้วย (ข้อ 12)

พนักงานมหาวิทยาลัย จะมีอายุงานจนถึงเมื่อผู้นั้นอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ และอาจได้รับการต่ออายุงานจนถึง 65 ปีบริบูรณ์ เช่นเดียวกับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาได้

นอกจากนี้ พนักงานมหาวิทยาลัยอาจมีองค์การที่เป็นผู้แทนของตนในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยนั้นด้วยก็ได้ เช่นในกรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำหนดให้มี “สภาอาจารย์” สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่เป็นคณาจารย์<sup>69</sup> และให้มี “สภาพนักงานมหาวิทยาลัย” สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีในการบริหารกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัย และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยกับพนักงานมหาวิทยาลัย และระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยด้วยกัน<sup>70</sup>

#### 4.1.3 พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา คือบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา<sup>71</sup> เทียบได้กับตำแหน่ง “ลูกจ้าง” ของหน่วยงานนั่นเอง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้ออกข้อบังคับในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ<sup>72</sup>

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ โดยในกรณีที่มีการแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นมีอำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานนั้น

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 33

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 34

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 65/1

จากการศึกษาประเภทของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในประเภทต่าง ๆ จะให้ได้ว่ามีความแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องสถานะ การเข้าสู่ตำแหน่งงาน ที่มาของค่าตอบแทน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาความเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยดังจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป

#### 4.2 ข้อพิจารณาขอบเขตของคำว่าเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

เดิมคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา ไม่ได้กำหนดคำนิยามเอาไว้ จึงมีข้อโต้แย้งในทาง วิชาการและในการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” มาโดยตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 จึงได้ มีการกำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ในมาตรา 1 (16) ความว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่ง กฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำ หรือ ครึ่งคร่าว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่”

ทั้งนี้ นอกจากที่ได้อธิบายถึงองค์ประกอบความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาไปแล้วใน หัวข้อ 3.2.1.1 (1) ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 การเปรียบเทียบความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญากับความเป็นเจ้าหน้าที่ของ รัฐตามกฎหมายอื่น ๆ

ในการจัดทำบริการสาธารณะ จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ขับเคลื่อนดำเนินการให้ การบริการสาธารณะตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สำเร็จลงได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดถึงผู้ปฏิบัติงาน ของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ นั้นใช้ถ้อยคำที่หลากหลาย ได้แก่ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” “เจ้าหน้าที่” “พนักงาน” หรือ “เจ้าพนักงาน” ซึ่งกฎหมายในแต่ละฉบับก็จะกำหนดนิยามของถ้อยคำเหล่านั้นไว้ต่างกัน ในบางกรณีมี กฎหมายใช้ถ้อยคำเดียวกันหลายฉบับ แต่มีความหมายต่างกันตามที่กฎหมายนั้นกำหนด บางกรณีใช้ถ้อยคำต่างกัน แต่โดยรวมแล้วมีความหมายเหมือนกัน

สำหรับความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้น มีการกำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ในมาตรา 1 (16) ว่าหมายถึง “บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำ หรือครึ่งคร่าว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่” จึงมีเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญาอยู่ 2 ประเภท คือ บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน และได้รับแต่งตั้งตาม กฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งการตีความความหมายของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาก็ยังไม่เป็น ที่ยุติและยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่าควรมีขอบเขตอย่างไร

ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายไทยมีการแบ่งประเภทของเจ้าพนักงาน พนักงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ โดยใช้หลักเกณฑ์ที่มีความหลากหลาย โดยขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของการกำหนดนิยามเจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ มุ่งหมายให้มีความหมายครอบคลุมเพียงใดเพื่อประโยชน์ใด จึงสมควรศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยการพิจารณาจากบทนิยาม

ของกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อนำไปใช้ในการเปรียบเทียบความแตกต่างกับความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาต่อไป โดยสามารถแยกพิจารณารายละเอียดได้ ดังนี้

**1) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในมาตรา 3 ว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่าจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดคำนิยามของหน่วยงานทางปกครองไว้ด้วย ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้ง โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

ซึ่งจะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐตามคำนิยามดังกล่าวมิได้หมายถึงแต่เฉพาะหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น แต่หมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์การมหาชน หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น องค์การวิชาชีพ หรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะด้วย

อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเท่านั้น จะไม่รวมถึงบุคลากรในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย

**2) “เจ้าพนักงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561**

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ” ไว้ว่า

“เจ้าพนักงานของรัฐ” ไว้ว่าหมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า

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

จะเห็นได้ว่าการกำหนดความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้กว้างขวาง และครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐเกือบทุกประเภท ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ครอบคลุมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าพนักงานของรัฐในทุกประเภท

### 3) “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ดังต่อไปนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

- (1) ผู้บริหารระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (2) ผู้พิพากษาและตุลาการ
- (3) พนักงานอัยการ
- (4) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
- (7) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7)”

การกำหนดนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ นี้เป็นการกำหนดเพื่อความชัดเจนของขอบเขตด้านบุคคลของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปท. เพื่อมิให้ไปทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปช.

#### 4) “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดนิยามของ “เจ้าหน้าที่” ไว้ในมาตรา 4 ว่า ในพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ 2 ประการ คือ 1) เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น และ 2) ผู้ได้รับแต่งตั้ง หรือถูกสั่งให้ปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น หากหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลนั้น ย่อมไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการนิยาม “เจ้าหน้าที่” ในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือหมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐโดยใช้อำนาจในทางปกครอง โดยพิจารณาที่อำนาจรัฐที่ใช้เป็นหลัก หากอำนาจที่ใช้เป็นอำนาจในทางปกครองแล้ว ผู้นั้นก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ ในลักษณะเดียวกับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ว่าผู้ใช้อำนาจในทางปกครองจะมีได้เป็นฝ่ายปกครองก็ตาม

#### 5) “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 กำหนดนิยามของคำว่า “พนักงาน” ไว้ในมาตรา 3 ความว่า

"พนักงาน" หมายความว่า ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นจากองค์การ บริษัทจำกัดห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ นอกจากผู้เป็นเจ้าของพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย

จากคำนิยามคำว่า “พนักงาน” ของพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดความหมายเพื่อกำหนดผู้ต้องรับผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจากคำนิยามย่อมหมายถึงผู้ปฏิบัติงานใน “รัฐวิสาหกิจ” (องค์การบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งทุนทั้งหมดหรือทุนเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของรัฐ)

อนึ่ง ปรากฏข้อสังเกตสำคัญคือ ในช่วงท้ายของคำนิยาม ได้กำหนดข้อยกเว้นในการเป็นพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ไว้คือ “นอกจากผู้เป็นเจ้าของพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมาย” โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวหมายถึงเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้นเอง

ดังนั้น ในทางกลับกัน เมื่อต้องมีการกำหนดความผิดสำหรับพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากความผิดของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และยังคงเห็นว่าหากเป็นเจ้าของพนักงานแล้วก็จะไม่อยู่ในความหมายของพนักงาน ที่จะมีความรับผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ด้วยนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจจะไม่อยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา จึงต้องมีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมากำหนดความผิดไว้โดยเฉพาะ

จากการศึกษาความหมายของ “เจ้าพนักงาน” “พนักงาน” “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่” ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับใด จะใช้ความหมายอย่างแคบหรืออย่างกว้างอย่างไรนั้น จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่ากฎหมายฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์เช่นใด เพื่อให้การตีความกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย เช่น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งหมายในการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จึงต้องกำหนดนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับให้มีความหมายกว้างเพื่อให้ครอบคลุมประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากที่สุด

สำหรับกรณีของเจ้าพนักงานประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งต้องตีความอย่างเคร่งครัดเพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องตีความอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถตีความขยายความบทบัญญัติได้ จะต้องตีความเช่นไร จะหมายความว่าถึงเฉพาะข้าราชการตามความหมายตั้งแต่สมัยแรก ๆ ของการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นการตีความอย่างเคร่งครัด ที่แสดงจากการที่ต้องมีพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจอันเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่เพิ่งก่อตั้งในขณะนั้น เพราะไม่ได้อยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หรือจะต้องพิจารณาตามสภาวะการณ์ปัจจุบันที่ภาระหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ได้ขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวาง และมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงสถานะของผู้ปฏิบัติงานของรัฐอย่างหลากหลาย เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ หรือแม้แต่การมอบอำนาจให้เอกชนใช้อำนาจรัฐแทนรัฐได้ในบางกรณี ดังนั้น การตีความถึงความเป็นเจ้าพนักงานอย่างเคร่งครัดว่าหมายถึงข้าราชการเพียงอย่างเดียวตามรูปแบบเดิมอาจไม่ครอบคลุมถึงผู้ปฏิบัติงานของรัฐในปัจจุบัน ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถคุ้มครองและควบคุมความเด็ดขาดและความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐได้อย่างทั่วถึง การพิจารณากำหนดขอบเขตของคำว่าเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาจึงต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน

เพื่อให้สามารถกำหนดประเภทของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ได้อย่างแท้จริง

#### 4.2.2 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นขอบเขตของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

นอกจากแนวคำพิพากษากฎีกาที่ได้วินิจฉัยถึงขอบเขตของความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐในหลายกรณี คณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐก็ได้เคยมีความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่ด้วยในหลายครั้ง และสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาได้เป็นอย่างดี ดังต่อไปนี้

##### 4.2.2.1 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 186/2544 เรื่อง สถานะทางกฎหมายของพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า

1. ข้อหาหรือในประเด็นที่ว่า การแต่งตั้งพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จะถือว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ สามารถพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

ก) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นก็มิมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยผลของกฎหมาย

ข) ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ต้องพิจารณาว่าการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการแต่งตั้งเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ในการสั่งการ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือในการบังคับใช้กฎหมาย บุคคลผู้นั้นก็มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

จากความเห็นฯ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้นหมายความครอบคลุมถึง “การแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่” คือคำนึงถึงการใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสำคัญ ดังนั้น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามความเห็นฯ ดังกล่าว จะหมายความรวมถึงผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจรัฐที่



นอกเหนือจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการด้วย เพราะผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ก็สามารถถูกแต่งตั้งให้อำนาจรัฐได้เช่นกัน

#### 4.2.2.2 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 323/2563 เรื่องสถานะทางกฎหมายของผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการต่อสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ ตามพระราชบัญญัติสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ทาหรือในประเด็นหนึ่งว่าผู้เชี่ยวชาญฯ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านวิชาการเท่านั้น ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ หากถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เห็นว่า ผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการต่อสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 มิได้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาว่าผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการต่อสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ จึงต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในลักษณะทั่วไป ซึ่งหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีอำนาจบังคับการให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้สั่งตามอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นไปตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 116/2548 เมื่อผู้เชี่ยวชาญฯ คือบุคคลซึ่งคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการต่อสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ใช้อำนาจตามมาตรา 8 (9) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ฯ แต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามมาตรา 34 วรรคสาม ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 34 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่อนงานทางวิทยาศาสตร์ฯ ผู้เชี่ยวชาญฯ จึงเป็นบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด และด้วยเหตุนี้ผู้เชี่ยวชาญฯจึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะทั่วไป

อย่างไรก็ดี โดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดความหมายของ “เจ้าหน้าที่” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายที่เหมือนและแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น คำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนั้น แม้ผู้เชี่ยวชาญฯ จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะทั่วไป แต่จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ และจะมีความรับผิดหรือได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับกฎหมายเฉพาะเป็นรายกรณีไป

ส่วนประเด็นว่าผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เห็นว่า มาตรา 1 (16) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ได้นิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ เมื่อมาตรา 34 วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ฯ ได้กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง 2 ประเภท ควบคู่กัน คือ (1) พนักงานเจ้าหน้าที่ และ (2) ผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ แต่มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดแต่เพียงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่ได้กล่าวถึงผู้เชี่ยวชาญ แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ฯ ไม่ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจที่ชัดเจนของผู้เชี่ยวชาญ ไว้ในกฎหมาย อีกทั้งลักษณะการกำกับดูแลของผู้เชี่ยวชาญ ตามที่ปรากฏในหนังสือหรือของสำนักงานการวิจัยแห่งชาติเป็นเพียงการให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านวิชาการแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ผู้เชี่ยวชาญ จึงมิใช่บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญ จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

จากความเห็นฯ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เห็นว่าเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้นจะต้องเป็นผู้ “ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” ซึ่งตามข้อเท็จจริงผู้เชี่ยวชาญ ตามที่ปรากฏในหนังสือหรือของสำนักงานการวิจัยแห่งชาติเป็นเพียงการให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านวิชาการแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เห็นว่าการให้คำปรึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานยังมีใช้การ “ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” จึงมิใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าความเห็นดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ที่ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ในมาตรา 1 (16) ไว้อย่างชัดเจนแล้ว

#### 4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นเจ้าพนักงานของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย

ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ว่าการให้ความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมีปัญหาโต้แย้งและปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” มาโดยตลอด โดยแต่เดิมประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้มีการบัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ จึงทำให้ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลและการให้ความหมายของนักวิชาการที่ให้ความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ไว้แตกต่างกัน โดยประเด็นหลักจะอยู่ที่ว่า “เจ้าพนักงาน” จะหมายถึงแต่เพียงข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการเพียงอย่างเดียว หรือจะหมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติงานของรัฐประเภทอื่น ๆ ด้วย ซึ่งแนวคำพิพากษาศาลฎีกาจะเห็นไปในแนวทางที่

เจ้าพนักงานหมายความถึงข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการเท่านั้น ส่วนความเห็นของนักวิชาการมีความเห็นที่หลากหลาย ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ เห็นว่า<sup>73</sup> เจ้าพนักงาน หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย โดยอาจเป็นการแต่งตั้งตามกฎหมายเฉพาะหรืออาจเป็นการแต่งตั้งโดยกฎหมายทั่วไป

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เห็นว่าเจ้าพนักงานหมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้<sup>74</sup>

(1) บุคคลซึ่งกฎหมายระบุไว้ชัดว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญาหรือประมวลกฎหมายอาญา หรือ

(2) บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือชั่วคราว และไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพื่อการนั้นหรือไม่

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ เห็นว่าเจ้าพนักงานหมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้<sup>75</sup>

(1) บุคคลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นการข้าราชการหรือไม่ หรือ

(2) บรรดาข้าราชการทั้งหลาย ตามที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาหลายเรื่อง เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1787/252459 วางหลักว่า เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี บุคคลบางประเภทแม้ไม่ได้เป็นข้าราชการ ศาลฎีกาก็วินิจฉัยว่าเป็นเจ้าพนักงาน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เพราะได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติราชการ

ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ เห็นว่าเจ้าพนักงานหมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นเจ้าพนักงาน หรือ

(2) ผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง ตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะมิผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือไม่ ไม่ว่าจะมิหน้าที่ประจำหรือชั่วคราวหรือไม่ กล่าวคือ (1) ต้องมีการแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของไทย และ (2) ต้องปฏิบัติราชการ หากมีการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน แต่มิได้ปฏิบัติราชการ เช่น ไปช่วยงานส่วนตัว หรือปฏิบัติราชการแต่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นเจ้าพนักงาน ก็ไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม ในปี 2558 ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ขึ้นใช้บังคับ โดยมีเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการประกาศใช้คือการพิจารณาคดีในปัจจุบันมีข้อโต้แย้ง

<sup>73</sup> จิติ ดิงศภัทย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 25*, น.66-74.

<sup>74</sup> หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 29*, น.188.

<sup>75</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *กฎหมายอาญา ภาคความผิด*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2561), น.49-50.

เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงาน” สมควรกำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ให้ชัดเจน<sup>76</sup> ด้วย ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ได้มีการนิยามไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) ความว่า “เจ้าพนักงานหมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าได้รับค่าตอบแทนหรือไม่”

สำหรับผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย จะมีหลากหลายตามประเภทของมหาวิทยาลัย คือ ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

อนึ่ง ในกรณีของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้น ย่อมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น ส่วนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยประเภทอื่น กล่าวคือ พนักงานมหาวิทยาลัยและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จะมีสถานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยหรือไม่นั้น ยังเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาโต้แย้งกันต่อไป

ทั้งนี้ ปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาที่มีขึ้นหลังจากการกำหนดนิยามของ “เจ้าพนักงาน” ไว้ในมาตรา 1 (16) ของประมวลกฎหมายอาญา ที่วินิจฉัยว่าพนักงานมหาวิทยาลัยและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2893/2563** พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยทั้งสองซึ่งได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาประเมินผลงานของโจทก์ทั้งสองซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย เชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 25 (10) อันเป็นเรื่องของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยซึ่งมีความเป็นอิสระแยกต่างหากจากระบบราชการเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศในทางวิชาการดังที่ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย การทำหน้าที่ของจำเลยทั้งสองในฐานะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ จึงหาใช่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะทำให้จำเลยทั้งสองเป็นผู้ซึ่ง “ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” ที่จะเข้าอยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 1 (16) ไม่ จำเลยทั้งสองไม่อาจกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 157 ตามที่โจทก์ทั้งสองฟ้องกล่าวหาได้ ขณะที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกัน การรายงานผลการประเมินโจทก์ทั้งสองของจำเลยทั้งสองต่อสภามหาวิทยาลัยตามฟ้องก็ย่อมไม่เป็นความผิดฐานแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137

<sup>76</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558

**คำพิพากษาฎีกาที่ 922/2563** มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ไม่เป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงดังกล่าว ทั้งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ด้วยส่วนราชการของกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ไม่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงหรือที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำเลยทั้งสองจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปและพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะทั้งฉบับ ไม่ปรากฏว่ามีบทมาตราใดบัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญาด้วย ทั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้การปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยทั้งสองที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำนิยามในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) การปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยที่ 1 และที่ 12 ที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงของโจทก์ จำเลยที่ 1 มีคำสั่งย้ายโจทก์ และจำเลยทั้งสองกระทำให้มีการเปิดเผยข้อมูลการสอบสวนวินัยร้ายแรงโจทก์ตามคำฟ้องมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบ มาตรา 1 (16)

**คำพิพากษาฎีกาที่ 15248 - 15249/2557** จำเลยเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของโจทก์ ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามความในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พ.ร.บ.ฉบับนี้กำหนดคำนิยามของ "พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา" ว่า หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งความหมายของ "พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา" ตามกฎหมายฉบับนี้แตกต่างจากความหมายของ "ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา" ตามกฎหมายฉบับเดียวกัน กล่าวคือ "ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา" หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตาม พ.ร.บ.นี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา หากเปรียบเทียบข้อแตกต่างสำคัญแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า "ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา" เป็นบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วน "พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา" เป็นบุคคลที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้เป็นพนักงาน จึงถือไม่ได้ว่าเป็นข้าราชการ อีกทั้งค่าจ้างหรือค่าตอบแทนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาก็มิใช่เงินเดือนอันมีที่มาจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา แม้ พ.ร.บ.ฉบับนี้จะระบุว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาความหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งสายวิชาการและสายสนับสนุนตามข้อ 4 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิแล้ว ล้วนได้ความตรงกันว่าพนักงานมหาวิทยาลัย

ทั้งสองประเภทได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหมวดเงินเดือนหรือเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เมื่อจำเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าพนักงาน จำเลยจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตาม ป.อ. และศาลไม่อาจลงโทษจำเลยในฐานะเป็นเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดตาม ป.อ. มาตรา 147, 157 และ 161 ได้

ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2893/2563 และคำพิพากษาฎีกาที่ 922/2563 ศาลฎีกาให้เหตุผลว่า มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยทั้งสองจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการ“ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” ที่จะเข้าอยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) ดังนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยจึงมิใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนคำพิพากษาฎีกาที่ 15248 - 15249/2557 ศาลฎีกาให้เหตุผลว่า พนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าพนักงาน จำเลยจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นไปตามแนวคำพิพากษาฎีกาตั้งแต่ในช่วงก่อนที่จะมีการกำหนดคำนิยามของเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา 1 (16) จึงอาจสามารถสรุปได้ว่า แม้ว่าจะมีการกำหนดนิยามของเจ้าพนักงานไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว แนวคำพิพากษาศาลฎีกาก็ยังคงเห็นว่าเจ้าพนักงานหมายถึงข้าราชการที่รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการเช่นเดิม

อนึ่ง มีข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ว่ามีสถานะความเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่เปลี่ยนไป เช่น ในกรณีของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยปรากฏคำพิพากษาฎีกาที่ 7728 - 7731/2544 อันเป็นช่วงที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ยังมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ โดยหัวหน้าภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชนของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ถูกฟ้องในประเด็นความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งในคำพิพากษาดังกล่าวศาลฎีกาตัดสินว่าจำเลย (หัวหน้าภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสี่ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อันแสดงว่าหัวหน้าภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชนที่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

แต่เมื่อมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อันมิใช่ส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงมิใช่ “เจ้าพนักงาน”

ตามประมวลกฎหมายอาญาอีกต่อไป ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2893/2563 ที่ได้กล่าวไปข้างต้น ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็ยังมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับตอนที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

ดังนั้น ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่การตีความถ้อยคำว่า “ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” นี้ “การปฏิบัติหน้าที่ราชการ” จะเป็นการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับส่วนราชการเท่านั้น หรือจะหมายความรวมถึงการได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจรัฐให้กับหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการด้วย

ทั้งนี้ มีนักวิชาการที่เห็นว่าหากตำแหน่งใดมีการใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เช่น ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ เห็นว่าเจ้าพนักงานหมายถึงบุคคลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นข้าราชการหรือไม่

หรือหากพิจารณาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 186/2544 เรื่อง สถานะทางกฎหมายของพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ให้ความเห็นว่า “หากเป็นการแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ในการสั่งการ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือในการบังคับใช้กฎหมาย บุคคลผู้นั้นก็มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้หลักเกณฑ์การ “ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่” เป็นสำคัญ ว่าหากใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็เข้าลักษณะของการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้กับส่วนราชการหรือเป็นข้าราชการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การตีความบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญานั้นจะต้องตีความถ้อยที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น หากนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้จะเป็นเจ้าพนักงานจะต้อง “บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน” กล่าวคือหากมีกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใดเป็น “เจ้าพนักงาน” ผู้นั้นย่อมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยมิต้องพิจารณาถึงสถานะหรือต้นสังกัดของผู้นั้นแต่อย่างใด หรือ “ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” กรณีดังกล่าวจะต้องเป็น 1) ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งจะไม่รวมถึงการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง และ 2) ให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งคำว่า “หน้าที่ราชการ” นี้ จะต้องเป็นการทำหน้าที่ให้กับราชการ โดย “ราชการ” นั้น จะต้องเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เท่านั้น

หากพิจารณาในกรณีของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ย่อมชัดเจนว่าเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา

เพราะเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ แต่สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่ใช้การจ้างในรูปแบบสัญญาจ้าง แม้จะปฏิบัติหน้าที่ให้กับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ก็ไม่ถือเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับกรณีของพนักงานมหาวิทยาลัย ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้าง และปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการ จึงไม่ถือเป็นผู้ที่ “ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” แต่อย่างไรก็ตาม ดังนั้น พนักงานมหาวิทยาลัย จึงมิใช่ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัย ที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะมีใช้ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา และไม่สามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ แต่ก็มีได้หมายความว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยจะไม่มีสิทธิได้รับโทษกรณี “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” แต่อย่างไรก็ตาม ดังจะได้พิจารณาในหัวข้อถัดไป

#### 4.4 ความรับผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยที่มีใช้ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา

ตามที่ได้พิจารณาไปในหัวข้อ 4.3 แล้วว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย มีแต่เพียงข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัย ที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่เป็น “เจ้าพนักงาน” เพราะไม่เข้าลักษณะตามนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามมาตรา 1 (16) ของประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่สามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้

อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยจะไม่สามารถกระทำความผิดฐาน “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” แต่อย่างไรก็ตาม เพราะแม้จะไม่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 ได้ แต่ก็มีความผิดตามกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษไว้ในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 157 คือ บทบัญญัติมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้นเอง

มาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดฐานความผิดในกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และโทษ ไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้



“เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว ไม่เพียงกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษในทำนองเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่เป็นการกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษที่เหมือนกับมาตรา 157 ทุกประการ จะต่างกันตรงที่ผู้ที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 ได้ จะเป็น “เจ้าพนักงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดนิยามของ “เจ้าพนักงานของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

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

คำนิยามของ “เจ้าพนักงานของรัฐ” ดังกล่าว เป็นการให้ความหมายที่กว้างขวางกว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นอย่างมาก โดยหากพิจารณานิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐประเภทหนึ่งประกอบกัน จะเห็นได้ว่าเป็นคำนิยามที่ครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐเกือบทุกประเภท

ในกรณีของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย สำหรับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ก็เข้าลักษณะของการเป็น “เจ้าพนักงานของรัฐ” เช่นกัน เพราะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนิยามในส่วน “ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ” ดังนั้น หากข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต นอกจากจะมีความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีความผิดตามมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อีกด้วย

สำหรับกรณีของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัย ก็เข้าลักษณะของการเป็น “เจ้าพนักงานของรัฐ” เช่นกัน เพราะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนิยามในส่วน “ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ”

เพราะคำว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ย่อมหมายถึงผู้ปฏิบัติงานของรัฐประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการ เพราะในนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีการกล่าวถึงข้าราชการไว้โดยเฉพาะ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแม้ไม่ได้เป็นส่วนราชการ แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกับส่วนราชการ

นอกจากนี้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัย จึงถือเป็น “เจ้าพนักงานของรัฐ” และสามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดฐานความผิดในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และอัตราโทษไว้เหมือนกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยทุกประเภท ย่อมสามารถได้รับโทษจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตได้ทั้งสิ้น โดยข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา จะถูกฟ้องเป็นคดีหรือได้รับโทษดังกล่าวทั้งตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนกรณีของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัย จะถูกฟ้องเป็นคดีหรือได้รับโทษดังกล่าวตามมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เท่านั้น

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาจากการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นแกนกลางของความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะในส่วนของเจ้าพนักงานในทางปกครอง เพราะบทบัญญัติมาตรา 157 มีเนื้อหาทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยนอกจากเป็นแกนกลางแล้ว มาตรา 157 ยังเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบททั่วไป หรือ “บทกวาดทอง” อีกด้วย เพราะการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าพนักงาน ถ้าหากไม่ต้องตามกรณีความผิดเฉพาะเรื่องก็อาจจะมีความผิดตามมาตรา 157 ได้

อย่างไรก็ดี จากปัญหาความไม่ชัดเจนของมาตรา 157 ทำให้มีบุคคลนำบทบัญญัติดังกล่าวมาอ้างเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง และใช้จัดการกับบรรดาปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทั้งสิ้น การฟ้องคดีตามมาตรา 157 จึงทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ รวมถึงมหาวิทยาลัยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในการโต้แย้งสิทธิของตนเองได้อย่างกว้างขวางกว่าหน่วยงานของรัฐอื่นทั่วไป

อนึ่ง แม้ว่าจะไม่สามารถควบคุมการฟ้องคดีตามมาตรา 157 มิให้เกิดขึ้น ให้เกิดขึ้นน้อยลงได้ หรือห้ามมิให้มีการฟ้องคดีตามมาตรา 157 ได้ เนื่องจากสิทธิในการฟ้องคดีนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้สิทธินั้นได้หากต้องการโต้แย้งสิทธิหรือเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับตนเอง บุคคลอื่นหรือรัฐจะไปห้ามมิให้ผู้ใดใช้สิทธิการฟ้องคดีที่ตนมีไม่ได้ แต่หากมีการใช้การตีความมาตรา 157 อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็จะสามารถช่วยลดปัญหาการใช้มาตรา 157 มาเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งกันและส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของภาครัฐ รวมถึงมหาวิทยาลัย จึงสมควรมีการศึกษาผลกระทบจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และวิเคราะห์แนวทางการใช้การตีความมาตรา 157 สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เพื่อหากรอบการใช้การตีความมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่เหมาะสม ดังสามารถพิจารณาตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

#### 5.1 ผลกระทบจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ความผิดเกี่ยวฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น บัญญัติอยู่ในภาค 2 ภาคความผิดลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นบทกฎหมายที่มีลักษณะกวาดทองโดยหากนักหาฐานความผิดใดไม่ออกก็มักจะปรับใช้มาตรา 157 นี้เป็นสำคัญ ซึ่งความผิดฐานนี้เป็นที่รู้จักและถูกใช้มากที่สุดทั้งจากฝั่งประชาชนหรือราษฎรที่เป็นผู้เสียหายและจากฝั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หรือเจ้าพนักงานด้วยกันเอง วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของมาตรา 157 ก็เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และขณะเดียวกันก็เป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย การใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยดังต่อไปนี้

### 5.1.1 การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

เมื่อบุคคลได้รับความกระทบกระเทือนจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีไปร้องเรียน ร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามหลักนิติธรรม โดยการในการฟ้องคดีอาญานั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการ ผู้เสียหาย บุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี สำหรับกรณีที่ ประชาชน ซึ่งเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น จะต้องเป็นผู้เสียหาย กล่าวคือ เป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งรวมถึงผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายด้วย<sup>77</sup>

ในกรณีที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายหรืออ้างว่าเป็นผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น ปัจจุบันเป็นคดีที่อยู่ ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติชอบ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 (1) กำหนดว่าในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง โดยในการไต่สวนมูลฟ้องนั้น มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบฯ กำหนดให้ดำเนินการตามมาตรา 165 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในวันไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้อง โดยตั้ง ทนายให้ซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจะไม่มาแต่ตั้งทนายซักค้านพยานโจทก์ก็ได้ และห้ามมิให้ศาลถาม คำให้การจำเลย นอกจากนี้ ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลย และก่อนที่จะประทับฟ้องมิให้ถือว่า จำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น แม้ว่าในการไต่สวนมูลฟ้องนั้น จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานหลักฐานมาสืบในชั้นไต่สวน มูลฟ้อง แต่ไม่ตัดสิทธิในการที่จำเลยจะมีทนายมาช่วยเหลือ โดยในทางปฏิบัติจำเลยก็จะแต่งตั้งทนายความเข้ามา ซักค้านพยานโจทก์ได้ หากคดีมีมูลศาลก็จะมีคำสั่งประทับฟ้อง หรือหากว่าศาลเห็นว่าคดีไม่มีมูลก็จะยกฟ้อง

จะเห็นได้ว่า การนำคดีมาฟ้องโดยผู้เสียหายนั้น แม้ว่าจะยังไม่ทำให้ผู้ถูกฟ้องตกเป็นจำเลยในทันทีก็ตาม แต่ก็เป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากให้กับบุคลากรของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐเป็นอย่างมาก แม้แนวการตีความของศาลจะมีแนวการวินิจฉัยว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยบางประเภท เช่น พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็น หลักประกันว่า องค์กรอื่น หรือในคดีอื่นจะมีการพิจารณาเป็นเช่นเดียวกันเสมอไป และหากเกิดกรณีที่ศาล ประทับฟ้องแล้ว แต่ต่อมามีคดีถึงที่สุดโดยการยกฟ้องก็ตาม แต่ก็ทำให้ผู้ที่ถูกฟ้องคดีนั้นเสียเวลา เสียโอกาส ต่าง ๆ และเป็นการใช้กฎหมายอย่างบิดเบือนส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐอันเกิดจากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตดังกล่าวนี้

<sup>77</sup> โปรตดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)

สำหรับกรณีและผู้เสียหายไปร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ หรือ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ในความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญากับพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับ นั้น ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งไม่แน่ว่าจะมีวินิจฉัยว่ามีความผิดและส่งฟ้องหรือไม่ก็ตาม แต่ก็สร้างความยุ่งยากและความเดือดร้อนให้กับผู้ถูกกล่าวหาพอสมควร โดยอาจมีการยื่นเรื่องเพื่อกลั่นแกล้งกันก็เป็นได้ การกระทำดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิโดยไม่สุจริตก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการทำงานและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยรวม

### 5.1.2 การอาศัยสิทธิตามกฎหมายเพื่อประวิงเวลา

การใช้กฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในฟ้องคดีเองได้ นอกเหนือไปจากการยื่นเรื่องต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องอันเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐ จึงอาจเป็นช่องทางให้คู่กรณีใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาได้ เนื่องจากในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยเอกชน มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นทั่วไป เมื่อกฎหมายให้หลักประกันความเป็นธรรมกับผู้ที่ต้องติดต่อสัมพันธ์หรืออยู่ภายใต้บังคับของมหาวิทยาลัยในการกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การเลื่อนระดับ การสรรหาบุคคล การดำเนินการทางวินัย การเสนอเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการ และการบริหารงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นประชาชนทั่วไปหรือบุคลากรในมหาวิทยาลัย จึงมีการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเพื่อข่มขู่ กดดัน หรือเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้ผู้มีหน้าที่ให้กระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างที่ตนต้องการ ผลกระทบจากการใช้มาตรา 157 เช่นนี้ ทำให้กระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาซึ่งจะเป็นการประวิงเวลาทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ ถูกยืดยาวไปอีก

### 5.1.3 การอ้างสิทธิตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

การที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปที่ติดต่อสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยหรือบุคลากรมหาวิทยาลัย กล่าวอ้างและใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้ไม่ว่าจะเป็นการยื่นเรื่องต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. เจ้าพนักงานตำรวจ หรือหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ หรือจะเป็นการยื่นฟ้องคดีเองต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จะเป็นการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายก็ตาม แต่ในอีกทางหนึ่งก็ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทำให้กระบวนการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยหยุดชะงักลง ผลกระทบในด้านนี้นับได้ว่า เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย ไม่เฉพาะแต่การบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยในการจัดการศึกษา เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัย คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะหยุดชะงักได้นานจนเกินไป การหยุดชะงักดังกล่าวก็เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมาย

อาญาเพื่อวัตถุประสงค์ของผู้ใช้สิทธิ เพราะกว่าเรื่องจะยุติหรือคดีจะถึงที่สุดผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามมาตรา 157 หรือผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ย่อมไม่อาจตัดสินใจหรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างอิสระ ต้องกังวลว่าจะมีความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานี้หรือไม่

การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ล้วนแต่เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อจัดทำภารกิจด้านการศึกษาซึ่งเป็นภารกิจทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาอันเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ แม้ว่าการใช้สิทธิฟ้องคดีจะเป็นสิทธิของบุคคลตามหลักนิติธรรมที่ปรากฏอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ตาม แต่หากมีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต มีเจตนาถั่นแถ้ง หรือเพื่อประวิงเวลา หรือเป็นการอ้างสิทธิตามกฎหมายโดยปราศจากเหตุผล ก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรทำให้เกิดการหยุดชะงัก กระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน และในท้ายที่สุดก็จะทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดกล้าที่จะปฏิบัติงานหรือใช้อำนาจตามกฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในอีกทางหนึ่งด้วย

#### 5.1.4 สร้างความสับสนและความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครองกับความรับผิดทางอาญาทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไม่สัมฤทธิ์ตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

การดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต่างก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การใช้อำนาจในทางดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการในระบบกฎหมายมหาชน หากมีความเสียหายหรือกรณีที่ต้องรับผิดจึงอาจเป็นเพียงเรื่องในทางปกครองเท่านั้น หากใช่เป็นการกระทำที่เป็นและต้องรับผิดทางอาญาแต่อย่างใด เพียงแต่ความเข้าใจของบุคคลทั่วไปโดยส่วนมากจะไม่สามารถแยกพิจารณาได้ว่ากรณีใดเป็นเรื่องทางปกครอง กรณีใดเป็นเรื่องทางอาญา เช่น การที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตหรือปฏิเสธสิทธิของผู้ยื่นคำขอเป็นคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก็ต้องดำเนินการตามระบบกฎหมายปกครอง คือ การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จากนั้นจึงอาจมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากมีความเสียหายจากการใช้อำนาจอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น ก็จะเป็นความรับผิดทางละเมิดอันเป็นหนี้เงินที่ต้องชดใช้เป็นตัวเงิน แต่ปัจจุบันมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการใช้การตีความและการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญากับทางปกครองนั้นมีความแตกต่างกัน หากวินิจฉัยเบี่ยงเบนหรือผิดไปจากหลักทางวิชาการ ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการและต้องรับผิดในทางปกครองกลับกลายมาต้องรับผิดทางอาญาซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น การใช้มาตรา 157 ในกรณีเช่นนี้ จึงอาจเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้องกับเรื่องหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการผิดฝาผิดตัว

ในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจทางปกครองประเภทหนึ่ง การฟ้องคดีเจ้าหน้าที่และบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น จึงเป็นการใช้กฎหมายที่อาจไม่ตรงกับรูปเรื่องและจะยิ่งสร้างความสับสนในเรื่องทางปกครองกับเรื่องทางอาญามากขึ้นไปอีก

## 5.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอนของมาตรา 157

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่วางกรอบการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานไว้อย่างกว้างขวางที่กำหนดความผิดในลักษณะทั่วไป หรือลักษณะของ "มาตราवादกอง" โดยการกระทำที่มีชอบของเจ้าพนักงาน ถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วก็สามารถเป็นความผิดตามมาตรานี้ได้ และถ้าหากเป็นความผิดเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ยังอาจเป็นความผิดตามมาตรา 157 ได้ด้วย ด้วยเหตุนี้มาตรา 157 จึงเป็นเหมือนแกนกลางของบรรดาบทบัญญัติเรื่องความรับผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานโดยเฉพาะในส่วนของเจ้าพนักงานในทางปกครอง ตามภาค 2 ความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งสามารถแบ่งบทบัญญัติในกลุ่มนี้ออกได้เป็นสองส่วนคือ ความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเฉพาะเรื่อง (มาตรา 147 - มาตรา 156) กับความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเฉพาะเรื่อง (มาตรา 158 - มาตรา 166) เพราะเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา 157 มีทั้งการกระทำความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และการกระทำความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ความไม่ชัดเจนของมาตรา 157 จึงทำให้มีบุคคลนำบทบัญญัติดังกล่าวมากล่าวอ้างเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง ไปจนถึงการปรับใช้ตัวบทกฎหมายมาตรา 157 ที่ยืดหยุ่นไปตามดุลพินิจของผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้พิจารณาปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเป็นอย่างมาก ซึ่งหากพิจารณาโดยผิวเผิน การบัญญัติกฎหมายเปิดช่องให้ศาลพิจารณาว่าการกระทำใดควรจัดว่าเป็นความผิดอาญาหรือไม่ มีลักษณะเป็นการใช้กฎหมายเพื่อความยุติธรรมและมุ่งคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและประโยชน์ของสังคม แต่ในทางตรงกันข้าม ลักษณะเช่นนี้อาจสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมาตรา 157 ยังเป็นมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่มีลักษณะที่ขาดความชัดเจนแน่นอน และขัดต่อหลักการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ต้องให้หลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพแก่บุคคลตามรัฐธรรมนูญ<sup>78</sup> รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การกำหนดความผิดอาญาอย่างกว้างและให้ศาลพิจารณาว่าการกระทำลักษณะใดเป็นการกระทำความผิดอาญานั้น มีลักษณะแบบการสร้างกฎหมายในระบบ Common Law เนื่องจากในระบบกฎหมายนี้ ไม่เพียงฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่สามารถบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดความผิด (statutory offenses) ได้

<sup>78</sup> คณิศ ฌ นคร, ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), น. 245 - 246.

แต่ศาลก็สามารถสร้างหลักกฎหมายจากคำพิพากษาของศาล (precedent)<sup>79</sup> ได้เช่นกันแม้เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิด ประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ถือว่าศาลมีความชอบธรรมในการสร้างหลักกฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมในสังคมได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่มีข้อห้ามเช่นในระบบ Civil Law ที่ถือหลักว่ารัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้ก่อนแล้วเท่านั้น

สำหรับระบบ Civil Law ซึ่งเป็นระบบกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ยึดถือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลักนั้น การกระทำใดจะเป็นความผิดที่มีโทษอาญาต้องบัญญัติขึ้นโดยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยความเห็นชอบของผู้แทนราษฎรเท่านั้น อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐด้วยเหตุนี้ ศาลจึงไม่อาจเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตรากฎหมาย<sup>80</sup> หรือวางหลักเกณฑ์กำหนดว่าการกระทำใดเป็นการกระทำอันเป็นความผิดอาญาได้เอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามหลักที่ว่า "ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย" (nullum crimen, nulla poena sine lege) บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้หลักประกันว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการกระทำหรือการละเว้นการกระทำใด ๆ ของราษฎรจะต้องเป็นสิ่งที่ราษฎรรับรู้ล่วงหน้าแล้วว่าเป็นสิ่งต้องห้าม

ทั้งนี้ หลักความชัดเจนแน่นอนเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพในรัฐที่ปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย<sup>81</sup> นักกฎหมายมหาชนกล่าวถึงหลักกฎหมายนี้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ (Rechtsstat)<sup>82</sup> หรือหลักนิติธรรม (rule of law)<sup>83</sup> ที่กำหนดว่ารัฐจะต้องมีกฎหมายที่ดี ต้องมีความชัดเจน (clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและปฏิบัติตามได้ถูกต้องตามกฎหมายหรือใช้กฎหมายได้ถูกต้อง นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนมั่นคง (certainty) ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย โดยความแน่นอน

<sup>79</sup> ดู ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) น.47 - 48.

<sup>80</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 กันยายน 2537, น.568 - 582.

<sup>81</sup> เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้"

<sup>82</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย" ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุณยวงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น.265 -267. และ บรรเจิด สิงคะเนติ, "หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip)" เล่มเดียวกัน, น.240

<sup>83</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม", ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุณยวงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น. 335 - 336



มั่นคงของกฎหมายจะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นตามมาด้วย<sup>84</sup> ซึ่งหลักความชัดเจนแน่นอนถือเป็นหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอาญา<sup>85</sup> ที่วางอยู่บนเหตุผลเดียวกันกับหลักการไม่มีผลย้อนหลังไปในทางเป็นโทษของกฎหมายอาญา เนื่องจากแนวคิดในกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีโทษอาญาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจึงต้องยึดตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ โดยไม่มีการใช้กฎหมายในรูปแบบการเทียบเคียง (analogy) หรือการใช้กฎหมายที่มีโทษด้วยจินตนาการ<sup>86</sup> แต่ก็มีใช้การใช้กฎหมายตามตัวอักษรอย่างปราศจากความเข้าใจรอบความคิด แต่ตีความด้วยความเข้าใจตัวบทกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่มาตรา 157 ถูกบัญญัติในลักษณะเป็นบททั่วไป จึงไม่อาจมีรายละเอียดที่ระบุชัดเจนแน่นอน และเปิดให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจวางเกณฑ์ที่ศาลเห็นว่าเหมาะสมขึ้นใช้บังคับแก่กรณีกระทบต่อหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย อันเป็นหลักกฎหมายที่มุ่งให้เกิดความชัดเจนในกฎหมายอาญาเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและปฏิบัติตนได้ถูกต้องตามกฎหมายกับเพื่อให้เกิดความแน่นอนมั่นคงในตัวหลักกฎหมายที่จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมา ทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่ยึดถือหลักนิติรัฐ

ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ปรากฏตัวอย่างที่ดีของการกำหนดความผิดของเจ้าพนักงานกรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตให้มีความชัดเจนแน่นอน โดยกำหนดความผิดดังกล่าวแบบเฉพาะเจาะจงรายกรณี คือกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศสที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย ตั้งแต่การจัดทำร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 และประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2500 ดังต่อไปนี้<sup>87</sup>

บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ (la personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public) ของประเทศฝรั่งเศส ได้ถูกบัญญัติพฤติการณ์ที่เป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในแต่ละมาตรา โดยไม่ปรากฏ "บทกวาดทอง" หรือบททั่วไปเหมือนดังมาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย ดังนั้นการกำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงาน

---

<sup>84</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "หลักนิติธรรม (Rule of Law)" ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น.86-107.

<sup>85</sup> คณิต ณ นคร, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 78*, น. 245 - 246.

<sup>86</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, พฤษภาคม 2555, น. 54

<sup>87</sup> สรุปความจาก อุดม รัฐอมฤต และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, พฤษภาคม 2555, น. 91 - 101.

ในกฎหมายฝรั่งเศสจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ว่า "กฎหมายอาญาต้องชัดเจนแน่นอนปราศจากความคลุมเครือ"<sup>88</sup> เพราะฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้การกระทำใดเป็นความผิดต้องบัญญัติไว้ชัดเจนโดยกฎหมายเท่านั้น

กฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดความผิดสำหรับเจ้าพนักงานในประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่มาตรา 432-1 ถึง มาตรา 432-17 โดยแยกเป็น 3 ส่วน คือ

**1) เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อหน้าที่ในฝ่ายปกครอง (abus d'autorité dirigés contre l'administration)** กลุ่มความผิดฐานนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อฝ่ายปกครองเอง โดยประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้สองลักษณะ คือ มาตรา 432-1 และ 432-2 กำหนดความผิดกับเจ้าพนักงานที่เข้าป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย และมาตรา 432-3 กำหนดความผิดกับเจ้าพนักงานที่ได้รับคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่แล้วยังฝ่าฝืนกระทำการในตำแหน่ง

**2) เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อบุคคลอื่น (abus d'autorité commis contre les particuliers)** ในความผิดกลุ่มนี้เป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ลงโทษเจ้าพนักงานที่กระทำโดยมิชอบเช่นเดียวกัน แต่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะไม่ใช่ฝ่ายปกครอง แต่จะเป็นปัจเจกชนที่เป็นผู้เสียหาย ในความผิดกลุ่มนี้ประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้ 4 ลักษณะ คือ (1) มาตรา 432-4 ถึงมาตรา 432-6 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการอันมิชอบทำให้เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพของผู้อื่น (2) มาตรา 432-7 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (3) มาตรา 432-8 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานบุกรุกเคหสถานของผู้อื่นโดยมิชอบ และ (4) มาตรา 432-9 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเปิดเผยจดหมายหรือสิ่งที่ส่งทางไปรษณีย์

**3) เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต (manquements au devoir de probité)** ความผิดในกลุ่มนี้กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสกำหนดความผิดไว้ 5 ลักษณะ คือ (1) มาตรา 432-10 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต (2) มาตรา 432-11 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานรับสินบนหรือเจ้าพนักงานกระทำตัวเป็นคนกลาง (3) มาตรา 432-12 และ 432-13 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเข้ามามีส่วนได้เสียในกิจการที่คนดูแล (4) มาตรา 432-14 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานทุจริตในการประมูลงานของรัฐ และ (5) มาตรา 432-15 และ 432-16 กำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก

จากการศึกษาการกระทำความผิดทางอาญารฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของประเทศฝรั่งเศส จะเป็นการกำหนดบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในแต่ละกรณี โดยไม่ปรากฏบททั่วไปเช่นเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย ซึ่งสามารถสร้างความมั่นใจและเกราะคุ้มกันให้กับเจ้าพนักงานใน

<sup>88</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10, พลสยาม พรินต์ติ้ง, 2551. น. 22.

การปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งหากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในรูปแบบอื่นที่ไม่ได้กำหนดฐานความผิดไว้ กฎหมายฝรั่งเศสถือว่ากรณีจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในการยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นและให้ชดใช้ความเสียหายกับประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาแต่อย่างใด

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการปรับปรุงการกำหนดในโทษกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตให้มีความชัดเจนแน่นอนเป็นรายกรณีหรือความผิดดังเช่นแนวทางของกฎหมายอาญาฝรั่งเศส แทนที่จะใช้การกำหนดโทษในรูปแบบบททั่วไปหรือบทกวาดกองแบบที่ใช้ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน ก็จะสามารถสร้างความชัดเจนและหลักประกันในเรื่องดังกล่าว และสามารถแก้ปัญหาการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน รวมถึงมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาการใช้การตีความของถ้อยคำที่ว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ซึ่งแท้จริงแล้วถ้อยคำที่ว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” นั้น มีความชัดเจนอยู่ในตัวอยู่แล้วว่าจะต้องมีเจตนาพิเศษหรือเจตนาชั่วร้ายในการประสงคิให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย แต่อย่างไรก็ดี การใช้การตีความถ้อยคำดังกล่าวกลับมีปัญหาการตีความที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากแท้จริงแล้วการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” นี้ เป็นเรื่องของการกำหนดเจตนาพิเศษว่าหากเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดมีเจตนาในการสร้างความเสียหายให้กับผู้หนึ่งผู้ใดแล้ว ก็ย่อมเป็นกรณีที่มีความผิดตามบทบัญญัตินี้ โดยมีต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นว่าจะได้รับความเสียหายจริงหรือไม่ เพราะเพียงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่เจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ก็ครบองค์ประกอบของบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กลับมีผู้ใช้กฎหมายตีความถ้อยคำที่ว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” เป็นผลทางกฎหมาย กล่าวคือหากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แล้วมีความเสียหายเกิดขึ้น ก็ถือว่าผิดตามบทบัญญัตินี้ แม้ว่าจะไม่มีเจตนาพิเศษในการก่อเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็ตาม ซึ่งทำให้การใช้บทบัญญัติมาตรา 157 ผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเป็นอย่างมาก

อนึ่ง หากย้อนกลับไปดูที่มาแห่งบทบัญญัติมาตรา 157 จะพบว่าบทบัญญัตินี้มีที่จากมาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งทำให้เห็นข้อแตกต่างที่สำคัญคือ มาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 นั้น มีความชัดเจนในเนื้อหาว่าใช้กับกรณีเจ้าพนักงานที่ “คิดร้ายต่อผู้อื่น” อันเป็นเจตนาพิเศษ แต่ในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ตัดความในข้อนี้ออกไปเพราะผู้ร่างประมวลกฎหมายอาญาเห็นว่าการคิดร้ายต่อผู้อื่นเป็นคำซ้ำกับคำว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ที่มีอยู่ในร่างกฎหมายแล้ว จึงทำให้มีการใช้การตีความที่ผิดเพี้ยนไป ซึ่งหากมีการนำคำว่า “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ก็น่าจะสามารถสร้างความชัดเจนให้กับการใช้การตีความบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในส่วน “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ได้เป็นอย่างดี

### 5.3 วิเคราะห์แนวทางการใช้การตีความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 157 จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเราไม่สามารถที่จะห้ามมิให้ผู้ใดใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ ดังนั้น การใช้การตีความมาตรา 157 ที่ถูกต้องจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันการนำมาตรา 157 มาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งหรือทำลายคู่กรณีให้ได้รับโทษตามบทบัญญัติดังกล่าว

มาตรา 157 มีการกำหนดฐานความผิดสำหรับผู้เป็นเจ้าพนักงานไว้ 2 ประการ กล่าวคือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ประการหนึ่ง และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ดังนั้น การใช้การตีความมาตรา 157 ต้องใช้และตีความอย่างเคร่งครัดอย่างยิ่ง มิเช่นนั้น โอกาสที่จะมีความผิดตามมาตราดังกล่าวจะง่ายขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายอาญา

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง และรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ที่มีศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต เป็นหัวหน้าโครงการ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบการวิเคราะห์แนวทางการใช้การตีความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 157 จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

#### 5.3.1 เจตนาพิเศษ องค์ประกอบสำคัญในการเป็นความผิดตามมาตรา 157

การกระทำที่จะเป็นความผิดตามฐานความผิดของมาตรา 157 ทั้ง 2 ประการ นั้น นอกจากจะต้องมีเจตนาธรรมดาในการกระทำความผิดแล้ว ยังจะต้องมีเจตนาพิเศษด้วย

เจตนาพิเศษ คือ มูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดและเป็นคนละกรณีกับเจตนาธรรมดา เจตนาธรรมดานั้นคือการประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลในการกระทำความผิด ส่วนความผิดใดจะมีเจตนาพิเศษก็จะบัญญัติถ้อยคำที่แสดงว่าเป็นเจตนาพิเศษไว้ในองค์ประกอบของความผิดนั้น ๆ โดยตรง เช่น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง เป็นเจตนาพิเศษของความผิดฐานปลอมเอกสาร ตามมาตรา 264 เป็นต้น

ฐานความผิดของมาตรา 157 ทั้ง 2 ประการ มีเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษ ดังต่อไปนี้

1) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ฐานความผิดนี้เจตนาธรรมดาคือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ สำหรับเจตนาพิเศษ คือ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หมายถึง เจ้าพนักงานต้องประสงค์ให้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ใดผู้หนึ่งโดยตรง

2) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ฐานความผิดนี้ เจตนาธรรมดา คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับเจตนาพิเศษ คือ โดยทุจริต กล่าวคือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

สำหรับเจตนาพิเศษนี้ มิใช่ผลของการกระทำ ดังนั้น แม้ว่าจะมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้ไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น ก็มีความผิดตามมาตรา 157 แล้ว หรือมีเจตนาปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต แม้ว่าจะยังมิได้รับประโยชน์ที่สมควรได้ตามกฎหมาย ก็ถือว่ามี ความผิดตามมาตรา 157 แล้วเช่นกัน

สำหรับกรณีเจตนาพิเศษตามมาตรา 157 ปรากฏคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### **กรณีศาลฎีการะบุถึงการมีเจตนาพิเศษ**

**คำพิพากษาฎีกาที่ 4243/2542** จำเลยเป็นเจ้าของพนักงานตำรวจเข้าจับกุมผู้เสียหายที่ได้ก่อการทะเลาะวิวาทก่อนหน้านั้น แต่เหตุแห่งการทะเลาะวิวาทได้ยุติลงแล้ว เหตุวิวาทยังไม่ชัดเจนว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิด ไม่ใช่การกระทำผิดซึ่งหน้า โดยมีคู่กรณีกับผู้เสียหายชี้ให้จับ แต่มิได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบ อีกทั้ง ไม่ใช่กรณีที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำผิดมาแล้วจะหลบหนี จำเลยซึ่งไม่มีหมายจับ ไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะจับผู้เสียหาย จำเลยจับผู้เสียหายโดยไม่แจ้งข้อหา ไม่ทำบันทึกจับกุม ไม่ส่งมอบตัวให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี กลับนำไปควบคุมที่ด่านตรวจ ชี้เจตนาจำเลยว่าการกระทำโดยโกรธแค้น แสดงอำนาจเพื่อข่มขู่กลั่นแกล้งผู้เสียหายให้เดือดร้อนเสียหาย การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและทำให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย

**คำพิพากษาฎีกาที่ 7663/2543** แม้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ มาตรา 27 บัญญัติให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ที่จะเสนอ ก.อ. ให้ความแต่งตั้งข้าราชการอัยการ นอกจากตำแหน่งอัยการผู้ช่วย แต่จำเลยซึ่งเป็นอธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการอัยการทั่วประเทศในการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลยังมีอำนาจเสนอตารางประวัติการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อประกอบการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธาน ก.อ. รวมทั้งมีอำนาจเสนอเรื่องต่อ ก.อ. ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 การจัดทำตารางประวัติราชการเสนอที่ประชุม ก. อ. เพื่อพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการอัยการ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของจำเลย การแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายนั้นมีการพิจารณาอาวุโสประกอบ การที่จำเลยเสนอตารางประวัติการปฏิบัติราชการแก่ประธาน ก.อ. เพื่อแต่งตั้งอัยการพิเศษฝ่ายโดยเสนอชื่อบุคคลที่มีอาวุโสต่ำกว่าโจทก์ไว้เป็นอันดับสูงกว่าโจทก์ถึงสามครั้งเพราะถือเอาสาเหตุที่จำเลยมีสาเหตุส่วนตัวกับโจทก์ เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบดังกล่าวจำเลยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ในฐานะที่จำเลยเป็นเจ้าพนักงาน จำเลยจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 91

**คำพิพากษาฎีกาที่ 2577 /2534** จำเลยเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่โจทก์เป็นผู้ต้องหา และถูกจับมาควบคุมไว้ การที่จำเลยพูดในตอนแรกที่ญาติโจทก์แสดงความจำนงขอประกันตัวโจทก์ว่า จะประกันไปทำไมจะตัดสินใจสัก 2-3 วันก่อน และว่าจำเลยไม่ว่าง จะไปตั้งด่านตรวจ แต่จำเลยกลับไปรับประทานอาหารโดยมิได้ตั้งด่านตรวจตามที่พูดไว้ นานเกือบ 1 ชั่วโมง จึงกลับมาที่สถานีตำรวจ แล้วจำเลยพูดกับญาติโจทก์อีกครั้งหนึ่ง

ว่าจะประกันไปทำไม ตอนนี้ผู้เสียหายกำลังแรงให้ถูกชั่ง 4 - 5 วันก่อน จากนั้นจำเลยก็ออกไปโต๊ะสนุกเกอร์ ดังนั้นจำเลยมีหน้าที่ที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ และตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญาฯ และมีหน้าที่ต้องชวนขวยกระวีกระวาดแนะนำชี้แจงแก่ญาติโจทก์ที่มาติดต่อขอประกันตัวโจทก์ว่าจะยื่นเรื่องราวได้อย่างไร นำเสนอแก่ใครและจำเลยต้องคอยให้โอกาสในการที่คนเหล่านั้นจะได้ดำเนินการดังกล่าวไปด้วยดี รวดเร็ว และเรียบร้อยตามสมควรแก่เวลาและพฤติการณ์ การกระทำของจำเลยดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ผู้ถูกคุมขัง เป็นความผิด ตาม ป.อ. มาตรา 157

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1399/2508** จำเลยเป็นเจ้าของพนักงานมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาในระหว่างสอบสวนโจทก์ ได้ทำร้ายโจทก์ เพราะโจทก์ไม่ยอมรับสารภาพ ไม่ยอมลงชื่อตามที่จำเลยต้องการ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์เป็นความผิดตามมาตรา 157 และมาตรา 391

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1022/2505** วินิจฉัยว่า "จำเลยเป็นพลตำรวจขาดหนีราชการแต่ยังมีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิด ได้ประสพเหตุการณ์กระทำความผิดอาญา กลับละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะจับคนร้าย โดยเข้าขัดขวางพุดชู่พยานผู้รู้เห็นมิให้ยืนยันว่ารู้เห็นการกระทำความผิด การละเว้นปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้ เป็นการละเว้นโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าทรัพย์ จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157"

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4170/2530** การที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นสรรพากรจังหวัดสั่งให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภาษี 3 เสนอสำนวนการตรวจสอบภาษีอากรของห้าง จ. ต่อจำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 1 ก็ปฏิบัติตาม โดยไม่ผ่านการตรวจพิจารณาของโจทก์ ซึ่งเป็นผู้ช่วยสรรพากรจังหวัด ตามคำสั่งและระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้น เป็นกรณีที่จำเลยที่ 2 ในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะสั่งการใด ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามได้ เพื่อให้งานดำเนินไปโดยถูกต้องและรวดเร็ว เกิดผลดีแก่ทางราชการ ทั้งนี้เพราะคำสั่งและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ย่อมมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม ส่วนจำเลยที่ 1 นั้นพึงจะเข้ารับราชการ ย่อมจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน ประกอบกับโจทก์และจำเลยที่ 1 ได้มีการโต้เถียง กันเกี่ยวกับการตรวจสอบภาษีอากรของห้างดังกล่าว การกระทำของจำเลยทั้งสองจึงไม่อาจฟังได้ว่ามีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การที่จำเลยที่ 2 รายงานต่ออธิบดีกรมสรรพากรว่า โจทก์ได้มอบเงินแก่จำเลยที่ 2 เพื่อให้จำเลยที่ 2 ช่วยเหลือในการชำระภาษีอากรของห้าง จ. นั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าโจทก์มีพฤติการณ์ดังที่จำเลยที่ 2 รายงาน โดยจำเลยที่ 2 ซึ่งมีเรื่องโกรธเคืองกับโจทก์เป็นส่วนตัวแก่ล้งรายงานดังกล่าว จนโจทก์ถูกตั้งกรรมการสอบสวนและให้ออกจากราชการไว้ก่อน จึงเป็นความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 38/2524** จำเลยเป็นกำนัน ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการโครงการสร้างถนนเข้าหมู่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ การที่จำเลยเบิกเงินต่อผู้ว่าราชการจังหวัดผ่านนายอำเภอ เพื่อจ่ายแก่ผู้รับเหมาก่อถนนในขณะที่ถนนยังไม่เสร็จ แต่เบิกมาเพื่อจะจ่ายให้ผู้รับเหมา



การกระทำการในตำแหน่งหน้าที่อันเป็นการมิชอบเพื่อจะช่วยเหลือคนร้ายมิให้ต้องโทษตามมาตรา 200 วรรคแรก การกระทำของจำเลยเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นบทหนัก"

### **กรณีศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่มีเจตนาพิเศษ จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157**

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 786/2532** จำเลยที่ 1 เป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่เกิดเหตุได้พบกลุ่มเยาวชนกำลังขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ และข่มขืนใจเจ้าพนักงานสรรพสามิตให้ปล่อยตัว อ. ผู้ต้องหา ให้คืนสุราแช่ของกลาง ให้มอบบันทึกการจับกุม และการตรวจ ค้นยึดสุราแช่ จำเลยที่ 1 มิได้ทำการจับกุมในทันที ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นนั้น ยังถือไม่ได้ว่าจำเลยที่ 1 ได้ละเว้นการปฏิบัติการตามหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7836 - 7837/2544** วินิจฉัยว่า "จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำผิด แต่จำเลยกลับเป็นผู้ร่วมกระทำผิดด้วยการร่วมเล่นการพนันไพรมี่ แล้วจำเลยไม่จับกุมผู้ร่วมเล่นไพรมี่ ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร่วมเล่นการพนันหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การกระทำความผิดกล่าวของจำเลยจึงไม่มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3295/2543** การที่จะมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะต้องประกอบด้วยเจตนาพิเศษ คือต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด จำเลยเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ได้ลงลายมือชื่อออก น.ส.3 ก. ระบุชื่อ ต. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามเรื่องราวเท็จ เอกสารปลอมที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำเสนอ โดยไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงตามอำนาจหน้าที่ อันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเท่านั้น ไม่ปรากฏว่าจำเลยมีเจตนาพิเศษละเว้นไม่ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเอกสารดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมที่ดิน ต. หรือผู้หนึ่งผู้ใด จำเลยจึงไม่มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 294/2625** ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้นจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ดังนั้น เมื่อโจทก์ไต่ถามคำคัดค้านเกี่ยวกับที่ดินและจำเลยก็ได้รับคำคัดค้านของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไป ถือได้ว่าจำเลยปฏิบัติการไปตามหน้าที่โดยชอบแล้ว แม้จำเลยจะกล่าวต่อโจทก์ว่า "มีงบมาค้ำแล้ว ทำไมมีงบมาค้ำอีก ฯลฯ ต่อไปอย่าเข้ามาทำนาที่ทุ่งวัดไ้ รู้จักว่ากูเป็นที่ดินใหญ่ไหม ขึ้นคือทำไปต้องเป็นข้าวของคนอื่น ฯลฯ" ก็ไม่ทำให้โจทก์เสียหายเกี่ยวกับคำคัดค้านของโจทก์ เพราะการกล่าวถ้อยคำดังกล่าวหาใช่เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ไม่



ข้อเท็จจริงในคดีนี้เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานรับเรื่องคัดค้านไว้ดำเนินการต่อไปแล้ว ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ แม้เจ้าพนักงานจะกล่าวถ้อยคำไม่สุภาพหรือดูหมิ่น แม้โจทก์จะรู้สึกว่าได้ได้รับความอับอายเสียหายจากถ้อยคำของเจ้าพนักงาน แต่เจ้าพนักงานก็ไม่มี ความผิดตามมาตรา 157 เพราะขาดองค์ประกอบภายนอกเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ศาลฎีกายังชี้ชัดว่าจะต้องมีเจตนาพิเศษจึงจะเป็นความผิดตามมาตรา 157 ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 6564/2542 ดังที่ได้พิพากษาว่า "ไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ 1 ที่ 2 มีเจตนาที่จะกลั่นแกล้งโจทก์ให้ได้รับความเสียหาย หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองผู้อื่น จึงไม่มีมูลความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157"

จากแนวคำพิพากษาฎีกา ที่วินิจฉัยถึงเจตนาพิเศษของการกระทำความผิดตามมาตรา 157 และที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 เพราะไม่มีเจตนาพิเศษ แสดงให้เห็นว่าการกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 157 นั้นจะต้องปรากฏเจตนาพิเศษอย่างชัดเจน เช่น มีพฤติการณ์เป็นการกลั่นแกล้งให้เสียหาย หรือเจตนาทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น หากไม่มีเจตนาพิเศษปรากฏอย่างชัดเจน มีแต่เพียงเจตนาธรรมดาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือเจตนาที่จะละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีศาลฎีกามีได้ระบุถึงการมีเจตนาพิเศษ แต่ก็วินิจฉัยว่าเป็นความผิดตามมาตรา 157 เช่น

**คำพิพากษาฎีกาที่ 999/2527** จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ มีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา และจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า แม้ในที่รโหฐานจำเลยก็มีอำนาจจับโดยไม่ต้องมีทั้งหมายจับและหมายค้น ดังนั้น การที่จำเลยเข้าไปในห้องเล่นการพนันพบผู้เล่นกำลังเล่นพนันเอาทรัพย์สินกันแล้วไม่ทำการจับกุม ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการกรมตำรวจ จำเลยจึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ในคำพิพากษาฎีกานี้ ศาลฎีกามีได้ระบุถึงเจตนาพิเศษในการกระทำความผิดตามมาตรา 157 เพราะแม้ว่าการไม่จับกุม ทำให้รัฐหรือผู้เสียหายได้รับความเสียหาย แต่ไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงถึงการมีเจตนาพิเศษที่ตำรวจมีเจตนากลั่นแกล้งเพื่อให้เกิดความเสียหายกับผู้เสียหายแต่อย่างใด เพราะเหตุผลของการไม่จับกุมของตำรวจมีมากมายหลายประการ ไม่ใช่การไม่จับกุมในความผิดซึ่งหน้าจะเป็นความผิดอาญาทุกกรณี เช่น หากจับไปแล้วจะเกิดอันตรายต่อผู้จับ ผู้ถูกจับ หรือบุคคลอื่น ก็ไม่ควรจับในขณะนั้น มิเช่นนั้น หากตำรวจต้องจับทุกกรณีในความผิดซึ่งหน้า แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจับกุมจะมีมากกว่า ตำรวจต้องถูกบังคับทำในสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าเพื่อมิให้ตนต้องติดคุกเพราะกระทำความผิดตามมาตรา 157

**คำพิพากษาฎีกาที่ 117/2547** ขณะจำเลยปฏิบัติหน้าที่ตรวจคนโดยสารขาออกนอกราชอาณาจักร จ. คนต่างด้าวซึ่งเป็นคนโดยสารขาออกถือหนังสือเดินทางมาให้จำเลยตรวจเพื่อเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เมื่อจำเลยตรวจพบว่า จ. มีเพียงหนังสือเดินทางโดยไม่มีตราประทับขาเข้าก็ไม่มีเอกสารการเดินทางครบถ้วน

แต่จำเลยไม่ได้ยื่นหนังสือเดินทางและควบคุม จ. ไว้เพื่อให้นายตำรวจสัญญาบัตรมารับตัวไปดำเนินคดีตามระเบียบปฏิบัติ กลับปล่อยให้ จ. ผ่านช่องตรวจของจำเลยเพื่อเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้ จำเลยจึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกรมตำรวจ

ในคำพิพากษากฎีกานี้ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องที่จำเลยมีเจตนาถั่นแถ้งให้เกิดความเสียหายหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต แม้ว่าจะละเลยปล่อยให้ผู้ไม่มีตราประทับขาเข้ากับไม่มีเอกสารการเดินทางครบถ้วนออกนอกประเทศจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการก็ตาม

**คำพิพากษากฎีกาที่ 2105/2544** จำเลยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สั่งพักราชการโจทก์ซึ่งเป็นปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยปราศจากเหตุอันสมควรด้วยเหตุที่บริษัท ฮ. ฟองโจทก์เป็นคดีอาญาข้อหาเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และศาลชั้นต้นสั่งประทับฟ้อง ต่อมานายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้จำเลยยกเลิกคำสั่งพักราชการโจทก์และมีคำสั่งให้โจทก์กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม ซึ่งขณะนั้นตำแหน่งยังว่างอยู่ จำเลยสามารถสั่งให้เข้ารับราชการได้ทันที แต่จำเลยกลับเสนอขอกำหนดตำแหน่งที่ปรึกษา เพื่อจะให้โจทก์เข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าว และได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอให้ทบทวนคำสั่ง ทั้งที่จำเลยเป็นนักกฎหมายและมีประสบการณ์ในการทำงานราชการมามาก ทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 126 วรรคสาม ระบุไว้ว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้ จำเลยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเท่านั้น แม้คำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติไว้ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามในเวลาอันสมควร ทั้งการปฏิบัติตามก็กระทำได้ง่าย แต่จำเลยกลับปล่อยให้ล่วงเลยถึง 7 เดือน จึงมีคำสั่งให้โจทก์กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมซึ่งเหลือเวลา 15 วัน โจทก์จะครบเกษียณอายุ แสดงว่าจำเลยมีเจตนาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาดังกล่าว แม้ว่าจะมีการตั้งเรื่องไว้ 7 เดือนจึงมีคำสั่งให้โจทก์กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม แต่ศาลฎีกาก็ไม่ได้ชี้ให้เห็นโดยปราศจากข้อสงสัยอย่างชัดเจนในคำพิพากษาว่า จำเลยถั่นแถ้งโจทก์ ซึ่งหากข้อเท็จจริงไม่ชัดเจนและยังเป็นที่สงสัยว่าจำเลยถั่นแถ้งโจทก์หรือไม่ ก็ควรยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลยและพิพากษายกฟ้องในความผิดตามมาตรา 157

**คำพิพากษากฎีกาที่ 2754/2536** ผู้เสียหายแจ้งให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจจับกุม ส. เมื่อจำเลยจับตัว ส. ได้แล้ว จำเลยมีหน้าที่ต้องรับนำตัว ส. ส่งพนักงานสอบสวนทันทีโดยไม่ชักช้า การที่จำเลยยอมให้ ส. แวะพบญาติแล้วเป็นเหตุให้ ส. หลบหนีไปในระหว่างการคุมตัวสอบสวน ถือว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายและกรมตำรวจ

คำพิพากษานี้วางแนวการวินิจฉัยว่า หากเป็นเจ้าพนักงานจงใจฝ่าฝืนจากหน้าที่แล้วทำให้เกิดความเสียหายที่นอกเหนือความรู้ของตัวเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานก็มีความผิดตามมาตรา 157 ได้ เพราะตามข้อเท็จจริงมิได้ปรากฏว่าจำเลยรู้ว่า ส. แวะพบญาติแล้วจะหลบหนี ซึ่งหากพิจารณาอย่างเคร่งครัดแล้วข้อเท็จจริงตามคำพิพากษานี้

เจ้าพนักงานไม่น่าจะเป็นความผิดตามมาตรา 157 แต่อย่างใด เพราะการที่ตำรวจปล่อยให้ผู้ถูกจับไปพบญาติจนต่อมาผู้ถูกจับหนีไปได้ เป็นเพียงการที่ตำรวจได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ตำรวจไม่ได้มีเจตนาประสงค์ที่จะให้ผู้ถูกจับหลบหนีแต่อย่างใด เพราะตำรวจไม่รู้ว่าการให้ผู้ถูกจับพบญาติจะเป็นเหตุให้ผู้ถูกจับหลบหนี ดังนั้น เมื่อตำรวจไม่มีเจตนาทุจริต หรือไม่มีเจตนาประสงค์ต่อผลในการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือผู้อื่นแล้วตำรวจจึงไม่มีความผิดตามมาตรา 157 เพราะเจตนาพิเศษคือเจตนาประสงค์ต่อผลเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่เจ้าพนักงานไม่มีแม้แต่เจตนาธรรมดาในการกระทำความผิด แต่ศาลฎีกาก็ตัดสินว่ามีความผิดตามมาตรา 157 ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7630/2549 ที่ศาลฎีกาพิพากษาว่า "โจทก์เมาสุราจนครองสติไม่ได้ประพฤตินุณวายในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน และโจทก์ได้ชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว ทำให้คดีอาญาที่โจทก์ถูกกล่าวหาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (2) แต่เมื่อโจทก์กล่าวหาต่อจำเลยในฐานะพนักงานสอบสวนว่าจำเลยตำรวจ ป. ทำร้ายร่างกายโจทก์ทำให้โจทก์เสียหาย โดยมีเจตนาจะให้จำเลยตำรวจ ป. ได้รับโทษ จึงเป็นคำร้องทุกข์ตามมาตรา 2 (7) และเป็นการกระทำที่แตกต่างหากจากการกระทำที่โจทก์ถูกกล่าวหาดังกล่าว จำเลยในฐานะพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องรับคำร้องทุกข์ของโจทก์ไว้เพื่อดำเนินการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป การที่จำเลยไม่รับคำร้องทุกข์ของโจทก์ในข้อหาทำร้ายร่างกาย อ้างเพียงว่าคดีเลิกกันแล้วโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157"

อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวแม้การที่จำเลยไม่ยอมรับแจ้งความเพราะเข้าใจข้อกฎหมายผิดพลาดจะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะโดยหลักแล้วจำเลยในฐานะพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องรับแจ้งความก็ตาม แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงชี้ให้เห็นว่า การไม่รับแจ้งความนั้นเกิดจากการที่จำเลยเข้าใจข้อกฎหมายผิดพลาด จำเลยไม่ได้มีเจตนาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่อย่างใด กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่จำเลยขาดทั้ง "เจตนาธรรมดา" โดยไม่ต้องไปพิจารณาเจตนาพิเศษของจำเลยอีก จำเลยจึงไม่น่าจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ในกรณีนี้

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกากรณีตามมาตรา 157 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบสำคัญที่สุดว่าเจ้าพนักงานจะมีความผิดตามมาตรา 157 หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดโดยชี้ให้เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาพิเศษในการสร้างความเสียหายให้กับบุคคลอื่น หรือการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นโดยทุจริต อย่างชัดเจน โดยเจตนาพิเศษที่เจ้าพนักงานแสดงนี้ถือเป็น "เรื่องส่วนตัว" ของตัวเจ้าพนักงานที่มุ่งผลเป็นพิเศษคือการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือการกระทำโดยทุจริต ซึ่งแตกต่างหากจาก "เรื่องส่วนรวม" คือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน

ดังนั้น หากศาลฎีกาไม่สามารถวินิจฉัยได้อย่างชัดเจนว่าการกระทำความผิดดังกล่าวมีเจตนาพิเศษข้างต้น หรือมีข้อสงสัยต่อการมีเจตนาพิเศษหรือไม่ของเจ้าพนักงาน กรณีดังกล่าวก็ไม่ควรที่จะเป็นความผิดตาม

มาตรา 157 ซึ่งการตีความเช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับหลักการใช้การตีความของกฎหมายอาญาที่จะต้องตีความโดยเคร่งครัด และสามารถช่วยให้สถานการณ์การฟ้องคดีมาตรา 157 ดีขึ้น เนื่องจากหากเจ้าพนักงานที่มีได้มีเจตนาพิเศษในการกระทำความผิดก็จะต้องไม่มีความผิดตามมาตรา 157 หากศาลสามารถวางแนวทางในเรื่องนี้ได้ อย่างชัดเจน น่าจะส่งผลให้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพื่อถ่วงดุลกันจะลดลง เนื่องจากฟ้องไปก็ไม่สามารถบรรลุผลให้เจ้าพนักงานผู้ที่ถูกฟ้องได้รับโทษทางอาญาได้

อนึ่ง ความรับผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นแต่เดิมอาจจะรู้จักกันเพียงความรับผิดทางแพ่งกับความรับผิดทางอาญา แต่เมื่อมีพัฒนาการของกฎหมายมหาชนได้เพิ่มมากขึ้นประกอบกับการมีจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย จึงเริ่มรู้จักกับความรับผิดทางปกครองเพิ่มเติมขึ้นมา ความรับผิดเหล่านี้สัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในบางกรณีความรับผิดที่เกิดขึ้นของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นเพียงความรับผิดทางปกครองเท่านั้นไม่ใช่ความผิดทางอาญา และในบางกรณีความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นความรับผิดทางอาญาเท่านั้น<sup>89</sup> เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญากับวัตถุประสงค์ของการกฎหมายปกครองมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยกับการดำเนินการทางอาญาก็มีความแตกต่างกัน โดยการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ของการใช้อำนาจรัฐ ส่วนการดำเนินการทางอาญาเป็นการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แม้จะเป็นมูลกรณีเดียวกัน แต่เมื่อวัตถุประสงค์แตกต่างกัน การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิจารณาเพื่อลงโทษจึงมีความแตกต่างกัน<sup>90</sup>

<sup>89</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 21*.

<sup>90</sup> ศาลได้ปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญากับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยที่แตกต่างกันไว้ในหลายกรณี เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 755/2561 วินิจฉัยว่า การที่ข้าราชการตำรวจถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยในความผิดฐานพยามฆ่าผู้อื่นและในความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน แม้อันตราศกฏีกาจะมีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยามฆ่าผู้อื่นโดยให้คงลงโทษจำคุกในฐานะความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนเท่านั้น ก็ได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ ในอันที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีค่าขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้แยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา โดยโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐ ส่วนการดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และโทษนั้นก็มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง ดังนั้น การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา และการที่ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องเพราะพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัยและยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ก็ได้หมายความว่าผู้นั้นจะไม่ได้

การดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ต่างก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การใช้อำนาจในทางดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการในระบบกฎหมายมหาชน หากมีความเสียหายหรือกรณีที่ต้องรับผิดชอบอาจเป็นเพียงเรื่องในทางปกครองเท่านั้น หากใช้เป็นการกระทำที่เป็นและต้องรับผิดชอบทางอาญาแต่อย่างใด เพียงแต่ความเข้าใจของบุคคลทั่วไปโดยส่วนมากจะไม่สามารถแยกพิจารณาได้ว่ากรณีใดเป็นเรื่องทางปกครอง กรณีใดเป็นเรื่องทางอาญา เช่น การที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตหรือปฏิเสธสิทธิของผู้ยื่นคำขอเป็นคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก็ต้องดำเนินการตามระบบกฎหมายปกครอง คือ การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จากนั้นจึงอาจมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากมีความเสียหายจากการใช้อำนาจอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น ก็จะเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดอันเป็นหนี้เงินที่ต้องชดใช้เป็นตัวเงิน แต่ปัจจุบันมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการใช้การตีความและการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางอาญากับทางปกครองนั้นมีความแตกต่างกัน หากวินิจฉัยเพียงเบงหรือผิดไปจากหลักทางวิชาการก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการและต้องรับผิดชอบในทางปกครองกลับกลายมาต้องรับผิดชอบทางอาญาซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น การใช้มาตรา 157 ในกรณีเช่นนี้ จึงอาจเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้องกับเรื่องหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการผิดฝาผิดตัว

จุดตัดหรือจุดแยกสำคัญที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบทางอาญากับความรับผิดชอบทางปกครองคือ “เจตนาพิเศษ” โดยคดีอาญาที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 นั้น บุคคลผู้กระทำนั้นจะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือโดยทุจริต แต่ความรับผิดชอบในทางปกครองนั้นไม่ต้องมีเจตนาพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากเจตนารมณ์และที่มาของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญากล่าวคือ เจ้าพนักงานที่ไม่มีเจตนาทุจริตแต่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายจะมีความผิดตามมาตรา 157 นี้ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานมีเจตนา “กลั่นแกล้ง” ผู้อื่นเท่านั้น หากไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องเจตนากลั่นแกล้งผู้อื่น แม้เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเจ้าพนักงานก็ไม่มีผิดตามมาตรา 157 แต่อาจมีความผิดทางปกครองที่คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้นั้นจะต้องถูกเพิกถอน<sup>91</sup> โดยจะเห็นได้ชัดในกรณีที่เจ้าพนักงานออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีเจตนาทุจริตและไม่มีเจตนากลั่นแกล้งผู้อื่น แต่ต่อมาคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานจะถูกลบเลิกเพิกถอนโดยศาลปกครองด้วยเหตุผลที่ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากการที่เจ้าพนักงานตีความกฎหมายผิดหรืออาจเกิดจากความเห็นของเจ้าพนักงานที่ไม่ตรงกับความเห็นศาล ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นเพียงองค์ประกอบภายนอกของความผิดตามมาตรา 157

---

กระผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่ ก.ตร. ไม่รับพิจารณาคำร้องของข้าราชการตำรวจที่ขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

<sup>91</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 21*, น. 124-125.

เท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเจ้าพนักงานได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานจะผิดมาตรา 157 กรณีดังกล่าวได้ต้องเป็นกรณีที่โจทก์ต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าเจ้าพนักงานมีเจตนา กลั่นแกล้งผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่ ถ้าไม่มีเจตนา กลั่นแกล้งผู้ใด เจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้วถูกศาลเพิกถอน นั้นไม่มีทางที่จะผิดมาตรา 157 นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจกับเจ้าพนักงาน ซึ่งบางกรณีศาลอาจมีดุลพินิจที่แตกต่างกับเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานก็ไม่มีผิดตามมาตรา 157 หากไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องทุจริต หรือใช้ดุลพินิจอย่างกลั่นแกล้ง<sup>92</sup>

ในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจทางปกครองประเภทหนึ่ง การฟ้องคดีมาตรา 157 กับเจ้าหน้าที่ และบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่จะเป็นการฟ้องโดยประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือบุคลากรในมหาวิทยาลัยด้วยกันเอง แทนที่จะดำเนินการในเรื่องความรับผิดทางปกครอง นั้น จึงเป็นการใช้กฎหมายที่อาจไม่ตรงกับรูปเรื่องและจะยิ่งสร้างความสับสนในเรื่องทางปกครองกับเรื่องทางอาญามากยิ่งขึ้นไปอีก และจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยรวม

### 5.3.2 องค์ประกอบอื่น ๆ ในการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157

นอกจากการพิสูจน์เจตนาพิเศษในการกระทำความผิดอย่างชัดเจนของเจ้าพนักงานในการพิจารณาว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นจะมีความผิดตามมาตรา 157 อันเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดและเป็นจุดตัดในการพิจารณาว่าเป็นความผิดหรือไม่ตามมาตราดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ในการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157 ที่สมควรนำมาพิจารณาร่วมกันด้วย ดังต่อไปนี้

#### 1) การกระทำความผิดตามมาตรา 157 ต้องเป็นการกระทำการในหน้าที่

ความผิดตามมาตรา 157 เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพราะเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ดังนั้น การกระทำของเจ้าพนักงานที่จะเป็นความผิดตามมาตราดังกล่าว จะต้องเป็นการกระทำการในหน้าที่ หรือการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานผู้นั้น หากมิได้เป็นการกระทำการในหน้าที่ แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยทุจริต ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้ ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1005/2549 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นเองโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือโดยทุจริต ถ้าไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงแล้วย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้ เมื่อขณะที่จำเลยทั้งสองมาเอารถยนต์แท็กซี่จากโจทก์ไป จำเลยที่ 2 แต่งเครื่องแบบตำรวจเท่านั้น ทั้งตามฎีกาโจทก์ยังยอมรับด้วยว่าจำเลยที่ 2 กระทำไปโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำ แสดงว่า

<sup>92</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 44.

การไปเอารถยนต์แท็กซี่จากโจทก์นั้นมีใช่การกระทำที่เกี่ยวกับหน้าที่ของจำเลยที่ 2 ฟ้องโจทก์เกี่ยวกับจำเลยที่ 2 จึงไม่มีมูลเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5053/2530 จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ มีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาและจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย การที่จำเลยทราบจากผู้เสียหายว่ามีคนร้ายลักทรัพย์ผู้เสียหายแล้วจำเลยพูดว่าเรื่องนี้พอสืบได้แต่ต้องไล่ทรัพย์สินโดยไม่ปรากฏว่าจำเลยได้รู้ว่าผู้ใดเป็นคนร้ายลักทรัพย์หรือรับของโจรรายนี้ และยังไม่รู้ว่าทรัพย์สินที่ถูกลักรายนี้ถูกเก็บรักษาไว้ ณ ที่ใด ทั้งยังไม่ได้มีการแจ้งความออกหมายจับคนร้าย จำเลยจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะจับกุมผู้ใดมาดำเนินคดีหรือนำทรัพย์สินที่ถูกลักไปมาคืนผู้เสียหายหรือส่งมอบพนักงานสอบสวน ยังถือไม่ได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3135/2535 ความผิดตาม ป.อ. มาตรา 157 จะต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติซึ่งอยู่ในหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นเองโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือโดยทุจริต ถ้าเป็นการกระทำนอกหน้าที่ไม่ผิดมาตรานี้ เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นอันยุติได้ว่าจำเลยที่ 2 ไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ใด ๆ เกี่ยวกับคดีที่คนร้ายลักกระเป๋ของผู้เสียหายที่ 2 และที่ 3 กับการปล่อยคืนรถยนต์ให้แก่ผู้เสียหายที่ 1 ดังนั้นการที่จำเลยที่ 2 เป็นตัวการในการเรียกและรับเงินจากผู้เสียหายที่ 1 จึงเป็นเรื่องปฏิบัตินอกหน้าที่ ไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1074/2532 จำเลยได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชน เมื่อโจทก์ฟ้องและนำสืบว่าจำเลยกระทำมิชอบเกี่ยวกับงานด้านทะเบียนราษฎรและงานบัตรประจำตัวประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 157 และ 162 จำเลยจึงไม่อาจกระทำความผิดตามบทกฎหมายมาตราดังกล่าวได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1033/2533 การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตอันจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น หมายถึงหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่นั้น ๆ เท่านั้น ถ้าไม่เกี่ยวกับหน้าที่โดยตรงแล้ว ย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้ การที่จำเลยเบิกความเป็นพยานที่ศาลไม่ใช่หน้าที่ราชการหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยตรงของจำเลย จำเลยจึงไม่มีความผิดตามบทกฎหมายดังกล่าว

## 2) การกระทำผิดตามมาตรา 157 ต้องมุ่งผลในการปฏิบัติหน้าที่

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามมาตรา 157 มุ่งคุ้มครองบุคคลจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีได้มุ่งผลในการปฏิบัติหน้าที่นั้นโดยตรง ย่อมต้องไม่เข้าลักษณะความผิดตามมาตรา 157

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 364/2531 ปกติการทำร้ายร่างกายไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจจับโจทก์ข้อหาวิ่งราวทรัพย์ แล้วทำร้ายร่างกายโจทก์โดยเจตนาทำร้ายธรรมดา

มิใช่เพื่อประสงค์จะให้เกิดผลอันใดในการปฏิบัติการตามหน้าที่เพราะจำเลยจับโจทก์ได้แล้ว และจำเลยมิใช่พนักงานสอบสวนที่ทำร้ายโจทก์เพื่อประสงค์จะให้โจทก์รับสารภาพ กรณีจึงมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เมื่อโจทก์ได้รับอันตรายทางกายจากการกระทำของจำเลย จำเลยมีความผิดตามมาตรา 295

**คำพิพากษาฎีกาที่ 2255/2520** จำเลยรับราชการเป็นตำรวจ แต่ในขณะที่แสดงตัวเป็นเจ้าของพนักงานทำการจับกุมผู้เสียหาย แล้วไม่นำส่งสถานีตำรวจ กลับพาไปข่มขืนกระทำชำเราและปล่อยตัวไปนั้น จำเลยถูกสั่งพักราชการแล้ว แม้จะยังมีได้มีคำสั่งปลดหรือให้จำเลยออกจากราชการ จำเลยก็ถูกสั่งมิให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามตำแหน่งหน้าที่ การกระทำของจำเลยจึงมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

**คำพิพากษาฎีกาที่ 737/2504** ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นความผิดที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นเองโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือโดยทุจริต ฉะนั้น การที่โจทก์ถูกตำรวจจับและควบคุมฐานเป็นเจ้ามือสลากกินรวบ จำเลยซึ่งเป็นตำรวจเข้าไปกระทำต่อโจทก์ในทางซู้สาว ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลย การกระทำของจำเลยจึงไม่มีมูลความผิดตามบทกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาในประเด็นที่เกี่ยวกับความผิดตามมาตรา 157 จะเห็นได้ว่า หากมีการใช้การตีความบทบัญญัติมาตรานี้อย่างเคร่งครัดและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การที่เจ้าพนักงานจะเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 157 นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบหลายประการ โดยองค์ประกอบที่สำคัญคือการต้องมีเจตนาพิเศษโดยเฉพาะในการกระทำความผิด ซึ่งต้องพิสูจน์อย่างชัดเจนว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาพิเศษในการกระทำความผิดนั้นอย่างชัดเจน รวมถึงการกระทำนั้นยังต้องอยู่ในการกระทำการในหน้าที่ และต้องมุ่งผลในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ด้วย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องง่ายที่เจ้าพนักงานจะมีความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว หากศาลเอง หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรอัยการที่มีบทบาทสำคัญในการสั่งฟ้องคดี ใช้แนวทาง ในการใช้การตีความดังกล่าวไว้ข้างต้นในการพิจารณาในการวินิจฉัยคดีและการพิจารณาสั่งฟ้องคดี ก็จะสามารถสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการเป็นความผิดตามมาตรา 157 ได้ และสามารถลดการฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพื่อการกลั่นแกล้งหรือทำลายอาชีพของเจ้าพนักงานได้ และลดการสร้างผลการทำงานในการบริหารงานของหน่วยงาน ภาครัฐรวมถึงมหาวิทยาลัยที่จะสะดุดหยุดลงเพราะการฟ้องคดีตามมาตรา 157 ด้วย



## บทที่ 6

### สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ประกอบด้วยผู้บริหารมหาวิทยาลัย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม พนักงานอัยการ นักกฎหมายกฤษฎีกา และนิติกรในวงงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษาได้ตั้งคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทั้งสิ้น 7 คำถาม ดังต่อไปนี้

1. ท่านคิดว่าพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ เพราะเหตุใด

2. ท่านคิดว่าฐานความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่เป็นบททั่วไปของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงาน มีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอหรือไม่

3. ท่านคิดว่าการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ของศาลยุติธรรม มีความเหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

4. ท่านคิดว่าการปฏิบัติหน้าที่ใดบ้างของมหาวิทยาลัย ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

5. ท่านคิดว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 157 ในปัจจุบัน ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น และสร้างปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น หรือไม่ อย่างไร

6. ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อแก้ปัญหาตามข้อ 5 หรือไม่ อย่างไร

7. ท่านมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคดีฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่สร้างปัญหาในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐอื่นอย่างไร

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา สามารถสรุปตามประเด็นคำถามได้ดังต่อไปนี้

1. ท่านคิดว่าพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ เพราะเหตุใด

ผู้บริหารมหาวิทยาลัย เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการศึกษาในลักษณะองค์กรกระจายอำนาจในการให้บริการสาธารณะ และกฎหมายได้กำหนดให้มีบุคคลที่ดำรง

ตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามภารกิจขององค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน มีโครงสร้างภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และต้องใช้อำนาจโดยยึดกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายปกครองอื่น ในลักษณะเดียวกับองค์กรในระบบราชการทั่วไป นอกจากนี้รัฐยังต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจ่ายเงินค่าตอบแทนและระบบสวัสดิการของบุคลากร ทำให้ยังคงต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเหมือนหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป

**ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงเป็นเจ้าพนักงานตามบทนิยามในมาตรา 1 (16) แห่งประมวลกฎหมายอาญา เว้นแต่พนักงานมหาวิทยาลัยบางตำแหน่งที่ปฏิบัติงานทั่วไปโดยมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกับเอกชน ดังนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงสามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้

**พนักงานอัยการ** เห็นว่า พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยหลักแล้วเป็นพนักงานตามสัญญาจ้าง ความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยเป็นไปตามสัญญา แต่ด้วยเหตุที่แปลงมาจากส่วนราชการ จึงทำให้มีอำนาจตามกฎหมายในบางเรื่อง ในการทำหน้าที่หลายกรณีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงอาจเป็นหรืออยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาได้

**นักกฎหมายกฤษฎีกา** เห็นว่า มาตรา 1 (16) แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะประจำหรือครั้งคราว และไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือไม่” แต่พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มิใช่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) ดังนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2893/2563 และคำพิพากษาฎีกาที่ 922/2563

ทั้งนี้ แม้ว่าพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่พนักงานดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบตามมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดฐานความผิดในกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

**นิติกรในวงงานมหาวิทยาลัย** เห็นว่า พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะอยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ มีความเห็นว่า ต้องพิจารณาถึงที่มาของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเสียก่อน คือ การก่อเกิดมหาวิทยาลัยขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์มอบหมายในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดศึกษาระดับอุดมศึกษาแทนรัฐ โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็น

ส่วนราชการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ งบประมาณ บุคลากร และพัสดุ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการจัดการศึกษาอื่น ๆ รัฐจัดการและสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยทั้งหมด ดังนั้น การดำเนินการของมหาวิทยาลัยจึงเป็นการจัดสาธารณะด้านอุดมศึกษาของรัฐ บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในมหาวิทยาลัยใช้อำนาจของรัฐในการจัดการศึกษาและถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการเนื่องจากปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการ จึงมีสถานะเป็น “เจ้าพนักงาน” ในส่วนการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านอุดมศึกษา ตามนัยมาตรา 1 (16) และเมื่อเป็น “เจ้าพนักงาน” แล้ว หากกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาด้วย ซึ่งในกรณีนี้ ได้คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2893/2563 ได้วางแนวทางไว้

แต่อย่างไรก็ดี มหาวิทยาลัยได้มีการพัฒนามาระยะหนึ่ง และมองเห็นว่า การเป็นส่วนราชการของมหาวิทยาลัยไม่ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความก้าวหน้า อิสระ และคล่องตัว จึงมีแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วมีความอิสระ 4 เรื่อง คือ (1) เรื่องวิชาการ (2) การบริหารงานบุคคล (3) งบประมาณ และ (4) การพัสดุ แต่ภารกิจของมหาวิทยาลัยยังคงเดิมในการจัดบริการสาธารณะด้านอุดมศึกษา รวมทั้ง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัยจึงยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยเช่นกัน ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงยังคงต้องมีสถานะเป็น “เจ้าพนักงาน” เช่นเดิม และเป็นเช่นเดียวกับพนักงานขององค์กรมหาชนอื่น ๆ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นไปใน 2 ทาง กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายถึงเฉพาะแต่ผู้มีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง หรือมิใช่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงมิใช่ “เจ้าพนักงาน” อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งรวมถึงพนักงานมหาวิทยาลัยด้วย การที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นเป็น 2 ทางนี้ แสดงให้เห็นว่านิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ยังสามารถตีความได้หลากหลาย ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กับผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัย ได้

## 2. ท่านคิดว่าฐานความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่เป็นบททั่วไปของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงาน มีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอหรือไม่

ผู้บริหารมหาวิทยาลัย เห็นว่า บทบัญญัตินี้ขาดความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติฐานความผิด ทั้งในเรื่องการจำกัดความของคำว่า “เจ้าพนักงาน” และการกำหนดองค์ประกอบการกระทำที่กำหนดขอบเขตของการกระทำแบบกว้างๆ ในลักษณะ “บทกวาด” ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากในทางปฏิบัติมีการใช้กฎหมายอาญาครอบคลุมไปถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจทางปกครองของเจ้าพนักงานซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มิได้มีเจตนาทุจริตหรือเจตนาถลำแก่ง และโดยที่ระบบการฟ้องคดีอาญาของไทยที่ให้อำนาจฟ้องแก่ผู้เสียหายที่เป็น

เอกชนด้วยทำให้ยากแก่การควบคุมความเหมาะสมในการดำเนินคดีในความผิดฐานนี้ และอาจมีการใช้การดำเนินคดีอาญาในทางที่มีขอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา

**ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** เห็นว่า โดยเหตุที่ฐานความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นบททั่วไปของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงาน องค์ประกอบความผิดของฐานความผิดดังกล่าวจึงใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานทั้งหมด ทำให้ฐานความผิดดังกล่าวมีความชัดเจนแน่นอนน้อยกว่าฐานความผิดอื่นโดยสภาพ แต่การที่ฐานความผิดดังกล่าวจะต้องมี “เจตนาพิเศษ” เป็นองค์ประกอบความผิดด้วย ย่อมมีผลทำให้ฐานความผิดดังกล่าวมีความชัดเจนแน่นอนมากขึ้นมิได้เป็นบททั่วไปที่ครอบจักรวาล

**พนักงานอัยการ** เห็นว่า มีความชัดเจนเพียงพอในการปรับใช้กับความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน แต่อย่างไรก็ตามมีบางกรณี ที่คำวินิจฉัยของศาลที่อาจมีข้อสังเกตว่าบางกรณีเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

**นักกฎหมายกฤษฎีกา** เห็นว่า มาตรา 157 มีลักษณะเป็น “บทกวาด” เกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีได้ระบุงค์ประกอบการกระทำที่เป็นความผิดไว้อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ไม่ทราบแน่นอนว่าการกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษตามบทบัญญัติดังกล่าว และทำให้มีการกล่าวอ้างบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีการตีความขยายความจนเกินเลยไปกว่าตัวบทซึ่งประสงค์ที่ใช้เฉพาะกรณีมีเจตนาถั่นแก่งกันให้ได้รับความเสียหายกับกรณีทุจริต

**นิติกรในวงงานมหาวิทยาลัย** เห็นว่า กรณีฐานความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันนั้น เห็นว่ายังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีมาเป็นเวลานานยังไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไข ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐมีอยู่หลายประเภท มิได้เป็นแต่ส่วนราชการอย่างเดียว บุคลากรภาครัฐก็หลากหลายประเภทเช่นกัน การปฏิบัติงานก็มีความแตกต่าง ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายในฐานเจ้าพนักงานเหมือนกันทุกหน่วยงาน บางหน่วยงานเป็นมีภารกิจหลักในการให้บริการ จึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องภารกิจภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และฐานโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทที่กระทำความผิดก็ไม่ควรจะเหมือนกัน เพราะภารกิจของหน่วยงานและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่เหมือนกัน รวมทั้ง สมควรไปแก้ไขความในคำนิยามศัพท์มาตรา 1 (16) ให้สอดคล้องกับความในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาด้วย

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่าบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีลักษณะเป็น “บทกวาดกอง” ที่ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ไม่ได้ระบุงค์ความผิดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงการตีความคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามข้อ 1 ด้วย และแม้พนักงานอัยการจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีความชัดเจน แต่ก็ยังมีข้อสังเกตในการใช้การตีความบทบัญญัติ

ดังกล่าวอยู่ด้วย ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยังขาดความชัดเจนและทำให้เกิดปัญหาการใช้การตีความบทบัญญัติดังกล่าว

### 3. ท่านคิดว่าการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ของศาลยุติธรรม มีความเหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

**ผู้บริหารมหาวิทยาลัย** เห็นว่า คำพิพากษาของศาลในความผิดตามบทบัญญัตินี้อาจยังมีข้อจำกัดในการใช้ เนื่องจากปัญหาในการทำความเข้าใจเจตนารมณ์ของการบัญญัติฐานความผิดดังกล่าวในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีพัฒนาการต่อเนื่องมาตั้งแต่กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 มาตรา 145 และเมื่อระบบกฎหมายไทยมีการพัฒนาระบบควบคุมฝ่ายปกครองลงในรายละเอียดมากขึ้น แต่การแยกแยะการควบคุมบุคคลและองค์กรในภาครัฐยังไม่ถูกจัดระเบียบให้เกิดความเข้าใจที่ ชัดเจน จึงทำให้ปัญหาในการใช้บทบัญญัตินี้ยังคงมีอยู่

**ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** เห็นว่า นับแต่มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบค่อนข้างเคร่งครัดกับการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นอย่างมาก ซึ่งรวมถึง ความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ด้วย โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้อำนาจตรวจคำฟ้องอย่างละเอียดตั้งแต่ในชั้นรับฟ้องมากกว่าสมัยที่ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้สามารถถ่วงรอกคดีที่ไม่มีมูลความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ตั้งแต่ในชั้นรับฟ้องโดยการสั่งไม่รับฟ้องหรือพิพากษายกฟ้องตั้งแต่แรก และคดีใดที่ศาลสั่งรับฟ้อง หากเป็นคดีที่ราษฎรฟ้องเอง ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้อำนาจไต่สวนมูลฟ้องอย่างละเอียดเช่นกัน ทำให้สามารถถ่วงรอกคดีที่ไม่มีมูลความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้อีกชั้นหนึ่งโดยการพิพากษายกฟ้อง ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ศาลมักมีคำสั่งมีมูลและประทับฟ้องไว้ก่อน ในชั้นพิจารณาพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบปรับใช้กฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มากยิ่งขึ้น หากการกระทำของเจ้าพนักงานตามฟ้องขาดเจตนาพิเศษ ศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง ดังนั้น การพิจารณาความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ของศาลยุติธรรมจึงมีความเหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

**พนักงานอัยการ** เห็นว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลยุติธรรมบางครั้งอาจก่อให้เกิดความสงสัยเกี่ยวกับการตีความด้วยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามที่พิพากษาหรือไม่ อาจเกิดจากความมุ่งประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่อาจจะละเลยในด้านคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเพื่องานของราชการ

**นักกฎหมายกฤษฎีกา** เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่ามาตรา 157 มีลักษณะเป็น “บทกวาด” ที่มีการกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้กว้าง ๆ ให้ครอบคลุมการกระทำผิดต่าง ๆ ของเจ้าพนักงานอย่างครบถ้วน ทำให้มีการตีความขยายบทบัญญัตินี้ดังกล่าวออกไปอย่างกว้างขวาง แม้ว่าจะเป็นเพราะเจตนาประสงค์ที่จะให้เกิดความรับผิดชอบในหน่วยงานของรัฐก็ตาม ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเองขาดหลักประกันและความเชื่อมั่นในการทำงาน

**นิตินิรในวงงานมหาวิทยาลัย** เห็นว่า การพิจารณาว่าการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของศาลยุติธรรมมีความเหมาะสม และตรงตามเจตนารมณ์หรือไม่ ต้องดูบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับขณะมีคำพิพากษาว่ามีบทบัญญัติอย่างไร เมื่อบทบัญญัติตามมาตรา 157 ยังมีความแข็งตัวไม่ยืดหยุ่นเป็นการตัดเสื้อตัวเดียวใส่ได้กับทุกคน การมีคำพิพากษาจึงต้องเป็นไปตามลายลักษณ์อักษรตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา ไม่สามารถใช้ดุลพินิจตัดสินคดีให้เหมาะสมกับบุคลากรภาครัฐในแต่ละประเภทได้รวมทั้ง การพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมได้ยึดแนวคำพิพากษาในอดีตเป็นสารตั้งต้นในการจัดทำคำพิพากษาในปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ตามข้อจากัดที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่าด้วยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีความไม่ชัดเจน จึงทำให้การใช้การตีความบทบัญญัติดังกล่าวของศาลยุติธรรมจึงมีข้อจำกัดและอาจมีการตีความขยายฐานความผิดไปได้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ ศาลฯ ก็ค่อนข้างเคร่งครัดกับการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นอย่างมาก จึงทำให้มีการถ่วงดุลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

#### 4. ท่านคิดว่าการปฏิบัติหน้าที่ใดบ้างของมหาวิทยาลัย ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

**ผู้บริหารมหาวิทยาลัย** เห็นว่า แม้จะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาตัดสินว่าเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็มีได้หมายความว่า ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะพ้นจากความรับผิดทางอาญาในลักษณะเช่นนั้นโดยเด็ดขาด เพราะคำพิพากษาของศาลไม่ใช่กฎหมาย จึงอาจมีการเปลี่ยนแนวคำพิพากษาไปในทางที่แตกต่างไปก็ได้ นอกจากนี้ การที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงเป็นบุคคลที่ถูกจัดอยู่ในความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 และมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนดฐานความผิดไว้ในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และอาจจัดอยู่ในความหมายของ “พนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ” และอาจถูกฟ้องตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 ได้ ดังนั้น ความเสี่ยงที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยจะถูกฟ้องคดีตามฐานความผิดดังกล่าวจึงยังคงมีอยู่เมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะในการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางบริหารทางการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคล หรือในการใช้อำนาจอื่นๆ เพื่อการบริการสาธารณะซึ่งอาจเป็นการให้ทุนหรือให้โทษแก่บุคคลใด หรือแม้กระทั่งกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของมหาวิทยาลัยเอง

**ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยและ

คณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย การเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่ง การประเมินตำแหน่งทางวิชาการ และการประเมินผลการศึกษาของนักศึกษา

**พนักงานอัยการ** เห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย หากครบองค์ประกอบความผิดย่อมถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาได้

**นักกฎหมายกฤษฎีกา** เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ใดบ้างของมหาวิทยาลัย ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 เช่น การไม่อนุมัติปริญญาบัตรให้แก่บุคคลที่เข้าเงื่อนไขครบถ้วนที่จะสำเร็จการศึกษา โดยมีเจตนาถ่วงถ่วงให้บุคคลดังกล่าวให้ได้รับความเสียหาย การจัดซื้อจัดจ้าง การออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคล และการใช้อำนาจอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นการให้คดโกงหรือให้โทษแก่บุคคลใด

**นิติกรในวงงานมหาวิทยาลัย** เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ใดบ้างของมหาวิทยาลัยที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 นั้น ต้องพิจารณาภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องกระทำต่อบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยในเรื่องนิติกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัย การปกครองดูแล รักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยครอบครอง การจัดการศึกษาที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น โดยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิดเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจกฎระเบียบปฏิบัติงานไปตามที่เคยปฏิบัติและการถ่ายทอดจากเจ้าหน้าที่รุ่นก่อน แต่ไม่ศึกษาอย่างจริงจังว่าเรื่องที่ถูกถ่ายทอดมาถูกต้องหรือไม่ เมื่อปฏิบัติโดยไม่เข้าใจทำให้ง่ายต่อการผิดพลาด และเป็นเหตุแห่งการถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย ในทั้งการบริหารงานและการใช้อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิสิตนักศึกษา เช่น การลงโทษทางวินัย การเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่ง การประเมินตำแหน่งทางวิชาการ การจัดซื้อจัดจ้าง การประเมินผลการศึกษาของนักศึกษา หรือในการใช้อำนาจอื่น ๆ เพื่อการบริการสาธารณะซึ่งอาจเป็นการให้คดโกงหรือให้โทษแก่บุคคลใด ย่อมมีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งสิ้น

**5. ท่านคิดว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 157 ในปัจจุบัน ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการถ่วงถ่วงผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น และสร้างปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น หรือไม่ อย่างไร**

**ผู้บริหารมหาวิทยาลัย** เห็นว่า อาจมีการใช้บทบัญญัติดังกล่าวไปในทางที่ถูกต้องเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีขอบได้ และในขณะเดียวกันก็อาจมีการใช้บทบัญญัติเช่นนี้ไปในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ซึ่งรวมถึงเจตนาอันมิชอบเพื่อมุ่งถ่วงถ่วงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ และทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ในระบบงานของมหาวิทยาลัยและระบบงานในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมได้ แม้ในทางกฎหมายจะมีกลไกและมาตรการในการถ่วงถ่วงอยู่บ้างก็ตาม เช่น การตรวจสอบอำนาจฟ้องของเอกชนที่อ้างตนเป็นผู้เสียหาย หรือกระบวนการตรวจสอบเมื่อเอกชน

อ้างตนเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 หรือการที่ศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องในกรณีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องตามมาตรา 162 แต่หากยังมีการอ้างบทบัญญัติดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลเพื่อร้องเรียนผู้ปฏิบัติงานต่อองค์กรตรวจสอบหรือฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาล กระบวนการตรวจสอบตามคำร้องเรียนกล่าวโทษหรือคำฟ้องก็ยังคงสร้างภาระและปัญหาในการปฏิบัติงานอันมิบังควรให้กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของรัฐอยู่นั่นเอง

**ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** เห็นว่า ในปัจจุบันการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นค่อนข้างมาก จึงสร้างปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่นมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ส่งผลให้เจ้าพนักงานไม่กล้าตัดสินใจและขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การพิจารณาคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ของศาลยุติธรรมที่เคร่งครัดและตรงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่ตั้งได้กล่าวในข้อ 3. ข้างต้นช่วยลดปัญหาที่ตามมาได้ระดับหนึ่ง

**พนักงานอัยการ** เห็นว่า การฟ้องคดีโดยใช้มาตราร 157 นั้น โดยส่วนมากจะเกิดจากการหาความผิดของเจ้าพนักงานเพื่อต้องการฟ้องคดี การใช้มาตรา 157 เป็นกรณีที่ย่างที่สุด อย่างไรก็ตาม หากว่าในท้ายที่สุดแล้วศาลตัดสินว่าไม่ผิด ก็จะทำให้ผู้ถูกฟ้องได้รับความเดือดร้อน มหาวิทยาลัยก็ได้รับผลกระทบจากการที่เจ้าหน้าที่หวาดกลัวในการปฏิบัติหน้าที่

**นักกฎหมายกฤษฎีกา** เห็นว่า ปัจจุบันมีการอ้างมาตรา 157 เพื่อฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ดำเนินการตามที่ตนประสงค์หรือเพื่อเป็นเครื่องมือต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่ได้หวังผลในการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐ และมีการฟ้องคดีอาญาในลักษณะฟ้องรวมเจ้าหน้าที่ทุกคน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ทำให้บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีตกอยู่ในสถานะจำเลยโดยไม่จำเป็น ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวสร้างปัญหาในการดำเนินงาน กล่าวคือ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจเพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องคดี และอาจนำไปสู่การต่อรองผลประโยชน์ระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ ดังนั้น จึงควรใช้มาตรการอื่นนอกเหนือจากมาตรการทางอาญา ในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย เพราะมาตรการทางอาญาควรใช้เป็นวิธีทางสุดท้าย เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งฟ้องกันในมหาลัยโดยไม่จำเป็น

**นิติกรในวงงานมหาวิทยาลัย** เห็นว่า ในกรณีมาตรา 157 เป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐทุกประเภท ให้ปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมาไม่ใช่ตาแหน่งหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชน โดยส่วนรวม หากผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างตรงไปตรงมาก็ไม่มีเหตุอันใดที่จะต้องถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความตระหนักและความระมัดระวัง ไม่ศึกษาค้นคว้าอย่างทอ่งแท่งทำให้การปฏิบัติงานเกิดข้อผิดพลาดและเป็น



เหตุแห่งการฟ้องคดีได้ในที่สุด สำหรับประเด็นการกลั่นแกล้งเป็นเรื่องรองถ้าปฏิบัติถูกต้อง มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เก็บเอกสารในเกี่ยวข้องไว้ครบถ้วน เมื่อถูกกลั่นแกล้งนำมาเป็นมูลฟ้องคดีก็ไม่มีอะไรต้องกังวลว่าจะถูกลงโทษทางอาญา

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า แม้ว่าจะมีการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยทุจริตตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติก็ตาม แต่การฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ก็ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นเป็นจำนวนมากเช่นกัน

## 6. ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อแก้ปัญหาตาม ข้อ 5 หรือไม่ อย่างไร

**ผู้บริหารมหาวิทยาลัย** เห็นว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้เกิดความชัดเจนแน่นอนขึ้น โดยปรับข้อความในบทบัญญัติให้จำกัดเฉพาะการกระทำความผิดเฉพาะการปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยทุจริต หรือโดยมีเจตนากลั่นแกล้งเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และควรปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ชัดเจนแน่นอนในลักษณะเดียวกับมาตรา 157 ไปในคราวเดียวกันด้วย ได้แก่ มาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 หรือ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

**ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวในข้อ 2. ข้างต้นว่า มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานทั้งหมด ทำให้ฐานความผิดดังกล่าวมีความชัดเจนแน่นอนน้อยกว่าฐานความผิดอื่นโดยสภาพ จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 157 ให้มีถ้อยคำที่ชัดเจนแน่นอนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนเจตนาพิเศษที่ต้องแก้ไขให้ชัดเจนกว่าเดิมว่าต้องเป็นการกลั่นแกล้งเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรืออาจยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 157 โดยปล่อยให้เป็นการรับผิดทางวินัย ทางปกครอง และทางแพ่งเท่านั้น

**พนักงานอัยการ** เห็นว่า มาตรา 157 บัญญัติไว้ดีแล้ว เพราะหากไม่มีความผิดฐานอื่นก็ผิดมาตรานี้ได้ แต่อาจจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปว่าเป็นความผิดตามมาตรา 157 นี้ หรือไม่

**นักกฎหมายกฤษฎีกา** เห็นว่า มาตรา 157 โดยตัวบทยังไม่ถึงกับล้าสมัย แต่ต้องปรับความรู้ความเข้าใจของผู้ใช้และตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนควรมีการปรับปรุงมาตรา 157 โดยปรับปรุงตัวบทที่ระบุลักษณะความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละมาตราให้ชัดเจน เช่น หากเป็นการรับสินบนให้เป็นความผิดตามมาตรา 149 หากเป็นเรื่องผลประโยชน์

ทับซ้อนให้เป็นความผิดตามมาตรา 152 เมื่อกำหนดความผิดได้ชัดเจนทุกมาตราแล้ว ความผิดตามมาตรา 157 ย่อมไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปและสามารถยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวได้

**นิติกรในวงงานมหาวิทยาลัย** เห็นว่า กรณีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา คงไม่ได้เกิดจากกรณีตามข้อ 5 แต่น่าจะเป็นเรื่องว่า เดิมที่การบัญญัติความในมาตรา 157 มีจุดประสงค์มุ่งหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นข้าราชการเท่านั้น แต่ปัจจุบันบุคลากรภาครัฐมิได้มีเฉพาะข้าราชการแต่มีบุคลากรหลายประเภทด้วยกัน และไม่ใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทที่ต้องบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นโทษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด การบัญญัติฐานความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จะควรจะเจาะจงไปแต่ประเภทของบุคลากรภาครัฐ มิใช่เป็นการบัญญัติเป็นสื่อโหลใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิเสนอในแนวทางเดียวกันว่าสมควรให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนเจตนาคติพิเศษที่จะต้องเป็นกรณีกั้นแก่บุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย และปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเท่านั้น หรืออาจยกเลิกมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และให้ไปรับผิดตามบทบัญญัติอื่นหรือเป็นความรับผิดทางวินัย ทางปกครอง และทางแพ่งเท่านั้น

#### 7. ท่านมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่สร้างปัญหาในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐอื่นอย่างไร

**ผู้บริหารมหาวิทยาลัย** เห็นว่า เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในความผิดตามมาตรา 157 เป็นเรื่องที่อาจมีข้อเท็จจริงซับซ้อน และอาจกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของรัฐในภาพรวมได้ จึงควรมีกระบวนการกั้นกรองการดำเนินคดีที่รัดกุมมากขึ้น โดยอาจกำหนดให้เอกชนที่ประสงค์จะดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฐานะความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จะต้องร้องเรียนผ่านองค์กรกั้นกรองซึ่งอาจผ่านองค์กรอัยการ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เสียก่อน และหากองค์กรดังกล่าวมีความเห็นไม่ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหา หรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันมีกำหนด ก็ให้เอกชนที่ประสงค์จะฟ้องคดีอาญานั้นยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อให้ศาลเรียกองค์กรตรวจสอบที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและตัดสินใจว่าสมควรที่จะรับฟ้องคดีอาญาของเอกชนนั้นหรือไม่

**ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** เห็นว่า มหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐอื่นต้องจัดทำคู่มือการปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมีส่วนช่วยลดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้เป็นอย่างดี ปัญหาการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกั้นแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ย่อมลดลงด้วยโดยปริยาย

**พนักงานอัยการ** เห็นว่า ควรให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพราะเป็นความผิดต่อรัฐ และอัยการมีการกลั่นกรองก่อนฟ้องคดี ทำให้ไม่เกิดการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็น

**นักกฎหมายกฤษฎีกา** เห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้เอกชนฟ้องคดีตามมาตรา 157 ต่อศาลได้โดยตรง แต่ให้สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อไปได้ เพื่อให้มีการกลั่นกรองก่อนการฟ้องคดีและป้องกันการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งเจ้าหน้าที่ โดยอาจกำหนดให้ในทางวิธีพิจารณาจำกััดให้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพื่อกลั่นกรองคดีที่จำเป็นต้องขึ้นไปสู่ศาล และป้องกันราษฎรฟ้องคดีกลั่นแกล้งกันเอง

**นิติกรในวงงานมหาวิทยาลัย** เห็นว่า ในการเสนอปรับปรุงบทบัญญัติตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ควรมีการถกเถียงให้ตกผลึกในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขมีความสมบูรณ์ ไม่ก่อช่องว่างทางกฎหมายที่บังคับใช้ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน รวมทั้งผลได้ผลเสียที่ปรับแก้กฎหมายจะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญามากขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีบุคลากรภาครัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถิติการถูกฟ้องคดีอาญามาตรา 157 อยู่ในลำดับต้น ๆ ของประเทศ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาควรให้พนักงานอัยการ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีแทนประชาชน เพื่อลดปัญหาการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน และกลั่นกรองคดีก่อนขึ้นไปสู่ศาล และควรมีคู่มือการปฏิบัติราชการที่ดีและชัดเจน เพื่อป้องกันการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานที่จะเป็นการลดปริมาณการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้เป็นอย่างดี

ผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และการบริหารงานของมหาวิทยาลัย แสดงให้เห็นว่า ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องมองว่ามาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีปัญหาในเรื่องความชัดเจนแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตีความคำว่า “เจ้าพนักงาน” ที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้ว่ามีขอบเขตเช่นใด ซึ่งมีผู้ตีความคำนี้ในขอบเขตที่แตกต่างกัน และการที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็น “บทกวาดทอง” ที่ไม่ได้ระบุความผิดไว้อย่างชัดเจนเป็นเหตุให้สามารถตีความขยายขอบเขตของฐานความผิดออกไปได้ ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ของศาลยุติธรรมที่สามารถพิจารณาไปในแนวทางที่แตกต่างกันเพราะความไม่ชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย เป็นเหตุให้มีการนำมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้ในการกลั่นแกล้งเจ้าพนักงานรวมถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยย่อมมีความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องเป็นคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาทั้งสิ้น

จึงนำมาสู่การเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ว่าควรแก้ไขมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้มีความชัดเจนแน่นอนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนเจตนาพิเศษที่จะต้องเป็นกรณีกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับ

ความเสียหาย และปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเท่านั้น รวมถึงเสนอให้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาควรให้พนักงานอัยการ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีแทนประชาชน ทั้งนี้ อาจสามารถยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวไปเสียเลยก็ได้ และให้เจ้าพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่กระทำความผิดดังกล่าวไปรับโทษตามบทบัญญัติอื่น หรือรับโทษทางวินัย ทางปกครอง หรือทางแพ่งแทน

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะได้นำความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาต่อไป

## บทที่ 7

### ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้ มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานไว้ในลักษณะทั่วไป หรือ "มาตรากวาดทอง" มิได้กำหนดเฉพาะเจาะจงไปว่าเป็นความผิดในกรณีใด โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานมีความผิดตามมาตรา 157 หากเจ้าพนักงาน "ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด" ประการหนึ่ง และ "ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต" อีกประการหนึ่ง ดังนั้น การกระทำที่มีชอบของเจ้าพนักงาน ถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะแล้วก็สามารถเป็นความผิดตามมาตรา 157 ได้ และถ้าหากการกระทำที่มีชอบนั้นเป็นความผิดเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ยังอาจเป็นความผิดตามมาตรา 157 ได้ด้วย

การกำหนดความผิดในลักษณะดังกล่าวของมาตรา 157 นั้นขัดกับหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายที่เจ้าพนักงานจะต้องทราบว่าการกระทำใดที่จะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาการใช้การตีความบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอย่างมาก รวมถึงสร้างปัญหาการฟ้องร้องคดีตามมาตรา 157 ที่หากมีผู้ไม่พอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ก็จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 157 แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยจะมีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งเป็นเจตนาพิเศษของบทบัญญัติมาตรา 157 ก็ตาม หรือแม้กระทั่งกรณีการใช้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพื่อกลั่นแกล้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หรือเพื่อทำให้การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐรวมถึงมหาวิทยาลัยนั้นสะดุดหยุดลง หรือเพื่อประวิงเวลาให้การดำเนินการบางเรื่องล่าช้าออกไป

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน คณะที่ปรึกษาขอเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ 1) ข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และ 2) ข้อเสนอในการปรับปรุงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ดังต่อไปนี้

#### 7.1 ข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเพื่อการแก้ปัญหาการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

1) มหาวิทยาลัยจะต้องมีการบริหารงานและปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีธรรมาภิบาล โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันการถูกฟ้องร้องคดีเป็นความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวล

กฎหมายอาญา โดยอาจจัดทำคู่มือการปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2) มหาวิทยาลัยควรสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง โปร่งใส มีธรรมาภิบาล รวมถึงบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ให้กับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถานบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และความผิดในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต

3) มหาวิทยาลัยควรจัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่และความผิดในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อหาแนวทางร่วมกันในการสร้างแนวปฏิบัติในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยอย่างถูกต้อง โปร่งใส มีธรรมาภิบาล และสร้างแนวทางในการลดปริมาณการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

4) ในการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย ควรนำหลักการให้เหตุผล ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมาใช้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้มีใช้แต่เฉพาะในกรณีของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่การออกกฎ หรือการกระทำอื่น ๆ ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย ก็ควรจะให้เหตุผลประกอบการใช้อำนาจของตนในทุกกรณี ซึ่งการให้เหตุผลประกอบการใช้อำนาจนี้จะเป็นการอธิบายเหตุผลของการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยได้อย่างชัดเจน และจะเป็นเกราะกำบังกรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาว่าตนมิได้ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามการให้เหตุผลประกอบการใช้อำนาจที่ได้รับระบุเอาไว้

## 7.2 ข้อเสนอในการปรับปรุงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต

คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอในส่วนของการปรับปรุงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต เพื่อการแก้ปัญหาการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย และการยกเลิกมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังต่อไปนี้

### 7.2.1 การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย

ข้อเสนอในส่วนการแก้ไขบทบัญญัตินี้ประกอบด้วย 2 ส่วน กล่าวคือ การแก้ไขบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และการแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดความผิดไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังต่อไปนี้

### 7.2.1.1 การแก้ไขบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ก) ควรกำหนดให้การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองเท่านั้น (administrative act) ที่อยู่ในขอบเขตของความรับผิดของมาตรา 157 โดยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการ (Justice act) และการกระทำของรัฐบาล (act of government) ไม่อยู่ในความรับผิดของ มาตรา 157 การแก้ไขตามแนวทางนี้ทำได้โดยการเพิ่มเติมคำว่า "ทางปกครอง" หลังคำว่า "หน้าที่" ลงไปในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

ข) ควรเพิ่มเติมองค์ประกอบภายในของมาตรา 157 ให้ชัดเจนโดยการนำหลักการแบ่งแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และแนวคิดของประมวลกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 145 มาเป็นแนวทางการแก้ไขตามแนวทางนี้ทำได้โดยการเพิ่มเติมคำว่า "คิดร้ายกลับแกล้างเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด" เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนว่า เจ้าพนักงานที่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 จะต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยนำ "เรื่องส่วนตัว" มาปะปนกับการทำหน้าที่เท่านั้น ซึ่งเรื่องส่วนตัวมีอยู่สองประการที่เป็นความผิดตามมาตรา 157 คือ "ทุจริต" หรือ "คิดร้ายกลับแกล้างเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด" ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่ไม่ปรากฏเจตนาพิเศษลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสองลักษณะที่กล่าวมา หรือเป็นเพียงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อแล้วมีความเสียหายเกิดขึ้น จะไม่มีความรับผิดตามมาตรา 157 ตามที่ได้เสนอแก้ไขใหม่นี้ เพราะเหตุว่ากรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ และการแก้ไขเยียวยาในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กระบวนการทางแพ่ง และระบบบริหารงานปกติอยู่แล้ว

ค) เพื่อความชัดเจนและการจัดระดับโทษที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ควรแยกฐานความผิดของบทบัญญัติของมาตรา 157 ออกเป็นสองส่วนอย่างชัดเจน เนื่องจากในปัจจุบันมาตรา 157 มีลักษณะการกระทำผิดสองฐานความผิด คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งการกระทำผิดทั้งสองฐานนี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกันเพราะมีเจตนาพิเศษที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การรวมการกระทำผิดทั้งสองฐานไว้ด้วยกันและกำหนดโทษอย่างเดียวกันทำให้เจ้าพนักงานที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งมีความรุนแรงของโทษน้อยกว่าจะต้องถูกดำเนินคดีด้วยข้อหาที่รุนแรงเช่นเดียวกับกรณีทุจริต ดังนั้น การแยกลักษณะการกระทำผิดตามมาตรา 157 ออกเป็นสองฐานความผิด และกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมกับการกระทำผิดแต่ละฐาน จะเป็นการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ชัดเจนและเหมาะสมกับความรุนแรงของการกระทำผิดแต่ละฐาน

ง) สมควรมีการพิจารณาศึกษาว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้นสมควรที่จะให้ประชาชนฟ้องคดีเองได้อย่างกว้างขวาง หรือควรจะให้พนักงานอัยการหรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ฟ้องคดีแทน เพื่อให้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 เป็นไปอย่างเหมาะสม และสามารถลดปัญหากรณีการใช้การฟ้องคดีมาตรา 157 เพื่อกลั่นแกล้งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือสร้างปัญหาให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

### 7.2.1.2 การแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดความผิดไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ในปัจจุบันมีบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดฐานความผิดของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีใช้เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในลักษณะเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมถึงมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 จึงสมควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวในแนวทางเดียวกับการแก้ไขมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่ได้นำเสนอไปข้างต้นในข้อ 7.2.1.1 มิเช่นนั้น หากมีการแก้ไขมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแต่ไม่ได้แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายอื่นซึ่งมีลักษณะเดียวกัน ก็จะเป็นเพียงการย้ายที่ของปัญหาเท่านั้น

### 7.2.2 การยกเลิกมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

เนื่องจากการบัญญัติความผิดในลักษณะ “บททั่วไป” หรือ “บทกวาดกอง” ของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ไม่สอดคล้องกับหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญา ที่ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายต้องทราบอย่างชัดเจนว่าการกระทำเช่นไรจึงจะได้รับโทษตามกฎหมาย และหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen, nulla poena sine lege) เพราะบทบัญญัติมาตรา 157 มิได้ระบุพฤติกรรมหรือการกระทำที่เป็นความผิดไว้อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนไม่ทราบความแน่นอนของกฎหมายว่าการกระทำใดจึงจะผิดกฎหมายและมีโทษตามกฎหมายนั้น ดังนั้น การยกเลิกมาตรา 157 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนจึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หากมีการยกเลิกมาตรา 157 แล้ว สมควรที่จะมีการพิจารณากำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต โดยกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดในแต่ละลักษณะให้ชัดเจนและไม่ต้องมีบททั่วไปเช่นนี้อีก ดังเช่นแนวทางของประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา โดยหากเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่ไม่ใช่กรณีที่กำหนดไว้ ก็จะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลหรือศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบ



## หนังสือ

กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระเจ้าลูกยาเธอ). โค้ดอาญา เล่ม 2. (พระนคร : โรงพิมพ์กองทัพอากาศ, รัตนโกสินศก 128).

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. พลสยาม พรินติ้ง. 2551.

..... . กฎหมายอาญา ภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561).

คณิต ณ นคร. ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ. พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551).

จิตติ ดิงศภัทย์. กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1. พิมพ์ครั้งที่ 8. (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2548).

ธานีศ เกศวพิพัทธ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561).

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

วิชัย วิวิตเสวี และคณะ. ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ที่ฟังของคนไร้เส้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : บ้านพระอาทิตย์, 2548).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ. (โรงพิมพ์เดือนตุลา: กรุงเทพฯ, 2562).

สหรัฐ กิตติ ศุภการ. กฎหมายอาญาหลักและคำพิพากษา. พิมพ์ครั้งที่ 11. (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์ปริ้นท์ติ้ง, 2564).

สุรพล นิติไกรพจน์. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา. (กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองชาติ, 2557).

สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤติน ดิงแก้ว. มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญาภาค 2-3. พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

เอช.เอกูตน์. กฎหมายอาญา. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2477).

## บทความ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "หลักนิติธรรม (Rule of Law)" ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

บรรเจิด สิงคะเนติ. "หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip)" ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย" ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

ปกป้อง ศรีสนิท. "ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในฐานะเกราะคุ้มกันเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่." วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม). 2551.

\_\_\_\_\_. "ที่มาของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา" ใน ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุญ หนังสือในโอกาสครบรอบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ." วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 กันยายน 2537.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม". ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. เส้นบาง ๆ ระหว่างความรับผิดชอบอาญากับความรับผิดชอบปกครอง ใน นิติธรรมประจักษ์ สรุศักดิ์ 60 ปี. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (กรุงเทพ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2561)

## เอกสารอื่น

กฤตินี ดิ่งแก้ว. "มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยนวมินทราชินราช." (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

โชค จารุจินดา. "รายการงานประชุมร่างประมวลกฎหมายอาญา และบันทึกประกอบ." [https://elib.coj.go.th/Article/d7\\_1\\_14.pdf](https://elib.coj.go.th/Article/d7_1_14.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2565

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. ประมวลกฎหมายอาญาฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 44. (กรุงเทพ : วิญญูชน), 2564.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (กำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ความผิดเกี่ยวกับศพ ความผิดเกี่ยวกับการคุกคาม และแก้ไขอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษ) (เรื่องเสร็จที่ 569/2552).

พัสสน ตันติเตมิต. “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555.

ศิลปวัฒนธรรม, ต้นเหตุกำเนิดมหาวิทยาลัยครั้งแรกในไทย ทำไมก่อตัวเป็น “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,” [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_46029](https://www.silpa-mag.com/history/article_46029) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 19/2557 วันพฤหัสบดีที่ 30 ตุลาคม 2558, [https://ictlawcenter.etda.or.th/app/webroot/files/images/2%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%9A%20\(%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88\)\\_resize.pdf](https://ictlawcenter.etda.or.th/app/webroot/files/images/2%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%9A%20(%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88)_resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2565

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. พฤษภาคม 2555.