



แนวความคิดพื้นฐาน วัตถุประสงค์
และขอบเขตของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 1 แล้วว่า ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในบทบัญญัติมาตรา 157 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติไว้ว่า " ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ฯลฯ ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" เป็นบทบัญญัติที่มีขอบเขตความผิดที่กว้างขวางกว่าความผิดฐานอื่น ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา โดยมาตรานี้บัญญัติในลักษณะที่มีได้กำหนดค่านิยมของ "การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ" ไว้ว่าเป็นการกระทำในลักษณะใด เท่ากับเป็นการให้อ่านแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงลักษณะการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ว่าเป็นความผิดหรือไม่ อันเป็นปัญหาหลักของการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ เพราะ เป็นการบังคับใช้กฎหมายโดยบุคลากรมากกว่าบังคับโดยบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง แต่ก่อนจะถึงในชั้นการพิจารณาใช้ดุลพินิจดังกล่าว ที่ได้มีการนำความผิดฐานนี้มาใช้ในการกล่าวหาเจ้าพนักงานในลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในบทนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐาน วัตถุประสงค์และขอบเขตของความผิดฐานนี้เพื่อให้เข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงและแนวทางที่ถูกต้องของการใช้กฎหมาย

แนวความคิดพื้นฐานของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

แนวความคิดพื้นฐานของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีพื้นฐานความคิดมาจากการควบคุมเจ้าพนักงาน หรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ปกครองมิให้ใช้อำนาจ หน้าที่และตำแหน่งที่ตนได้รับมาไปใช้ หรือปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ปกครองรัฐ และประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองที่ได้รับผลจากการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพราะ เมื่อบุคคลมีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงานแล้ว เปรียบเสมือนมีสองบทบาทในบุคคลเดียว

กล่าวคือ บทบาทในฐานะเป็นบุคคลธรรมดาเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ กับบทบาทของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ และตำแหน่ง ที่เหนือกว่าบุคคลอื่น จึงจำเป็นต้องมีการจัดองค์กร โดยจัดสถาบันอำนาจรัฐให้แยกออกจากตัวคน (Institutionalization du Pouvoir)¹ จึงต้องมีการควบคุมมิให้มีการนำเอาอำนาจ หน้าที่ และตำแหน่งที่ตนมีไปใช้โดยมีเจตนาส่วนตัวที่จะทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย จากผู้มาทำการแทนรัฐ คือ ข้าราชการทั้งหลายหรือเจ้าพนักงานของรัฐนั่นเอง เมื่อกฎหมายต้องการให้แยกส่วนตัวออกจากเรื่องของรัฐ ก็จำเป็นต้องบัญญัติหลักการนี้ขึ้นมา² เป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อความสงบเรียบร้อย หรือรัฐประศาสนโยบาย (public policy) กฎหมายที่ออกมาบังคับให้เป็นไปตามนี้ได้แก่ กฎหมายอาญา³ โดยบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไว้ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 เป็นการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวกับประชาชนโดยตรง เช่น การเรียกและรับสินบน และที่เป็นการกระทำที่เกิดจากลำพังตัวของเจ้าพนักงานของรัฐเอง แต่ประชาชนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เช่นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แนวความคิดเหล่านี้ได้เกิดขึ้นเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการไปตามรูปแบบของสังคมและการเมืองการปกครอง ซึ่งอาจแบ่งประเภทของแนวคิดตามรูปแบบของการปกครองได้ดังนี้

1. แนวความคิดพระมหากษัตริย์ เป็นผู้ควบคุม เจ้าพนักงาน

แนวความคิดพื้นฐานในเรื่องเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนี้เกิดขึ้นจากการที่ "รัฐ" ใช้อำนาจในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแต่เดิมอำนาจรัฐหรืออำนาจ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 29.

² ซีรเคช เอี่ยมสำราญ, "มาตรา 157," ประชาชาติธุรกิจ (4-6 พฤศจิกายน 2536) : 29.

³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 653.

อธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองและบริหารราชการประเทศ โดยมอบอำนาจให้ขุนนางหรือข้าราชการ ซึ่งเป็นระบบข้าราชการบริหารไปเป็นผู้บริหารงานราชการในส่วนต่างๆ การปฏิบัติหน้าที่นี้ถือเป็นการกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ ในลักษณะทำการแทน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องกล่าวโทษมิได้ตามหลัก Common Law ถือว่า "พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้" (The king can do no wrong) ซึ่งหมายความว่าพระมหากษัตริย์หรือราชบัลลังค์จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลอื่นเกิดจากความผิดทั้งหลายไม่ว่าทางสัญญา ทางละเมิดมิได้ หากมีการละเมิดเกิดขึ้นโดยข้าราชการ (The crown's servants) หรือรัฐมนตรี เอกชนก็ชอบจะฟ้องให้รัฐมนตรีหรือขุนนางนั้น ๆ รับผิดชอบเป็นส่วนตัว ตามหลักกฎหมายแห่งที่ว่าด้วยละเมิดทั่ว ๆ ไปได้⁴

แต่เดิมในประเทศไทยสิทธิของเอกชนที่จะฟ้องฝ่ายปกครองมีอยู่จำกัด เพราะดูเหมือนว่าประเทศไทยก็ถือหลักที่ว่า "พระมหากษัตริย์จะกระทำผิดมิได้ เช่นเดียวกับอังกฤษ"⁵ คือ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นการกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ ประชาชนจะฟ้องร้องมิได้ เจ้าพนักงานจึงไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติราชการเพราะถือว่าเป็นการกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ แต่ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานกล่าวคือ หากไม่กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานแล้วเป็นความผิด และต้องรับโทษ⁶ อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์โดยตรง

ระบบการควบคุมเจ้าพนักงานโดยกษัตริย์นี้จะเห็นได้จาก การที่พระมหากษัตริย์ทรงตรากฎหมายขึ้น คือ กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ.1895 บทบัญญัติในลักษณะอาญาหลวง

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศอังกฤษ," วารสารกฎหมาย 14 (มกราคม 2536) : 40.

⁵ กุลพล พลวัน, "มาตรการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศไทย," วารสารอัยการ 5 (ธันวาคม 2525) : 48.

⁶ พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ.133 หมวด 7 ว่าด้วยละเมิดอำนาจเจ้าพนักงาน มาตรา 47.

นี้ ส่วนมากเป็นบทลงโทษข้าราชการที่ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดวินัยข้าราชการ จึงได้ชื่อว่า "ลักษณะอาญาหลวง" ซึ่งหมายความว่าในหลวงจะลงโทษข้าราชการได้เพียงไร⁷ ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงมีบทบัญญัติที่น่าสนใจ คือ เรื่องสถานโทษ เรื่องข้าราชการกระทำผิด ซึ่งส่วนมากเป็นบทลงโทษข้าราชการ และเรื่องระเบียบข้าราชการ

ในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงนี้มี บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ได้แก่

1. กระทำผิดต่อราษฎร (บทที่ 14, 21, 49 ข่มเหงราษฎร)
2. รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา (บทที่ 52 กราบทูลเท็จ หาเรื่องย้ายข้าราชการเพื่อปกปิดความผิดตน)
3. ทำให้เสียความเที่ยงธรรมในหน้าที่ราชการ (บทที่ 103 ไม่ช่วยปลดเปลื้องความทุกข์ร้อนของราษฎร, บทที่ 104 ทำให้ราษฎรเดือดร้อน)
4. ขัดขืนหน้าที่ของตนเอง (บทที่ 81 ไม่ยอมส่งผู้ต้องหา, บทที่ 126 เข้าข้างผู้กระทำผิด, บทที่ 127 ป้องกันผู้ผิด)
5. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ (บทที่ 51 เจ้าเมืองไม่จับกุมผู้ร้าย)

โดยบทบัญญัติเหล่านี้ เป็นการควบคุมเจ้าพนักงานทั้งทางอาญาและทางวินัยของพระมหากษัตริย์ต่อเจ้าพนักงานที่มีลักษณะ เป็นการควบคุมทางปกครองของเจ้าของอำนาจกับผู้รับมอบอำนาจโดยตรง

ในปัจจุบันการกระทำผิดวินัยของข้าราชการ ได้บัญญัติแยกไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ในสมัยโบราณได้กำหนดให้ความผิดทางวินัย เป็นโทษอาญาด้วย ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามด้วยพระองค์การที่ข้าราชการกระทำการเหลวไหล หรือกราบทูลเท็จจึงถือได้ว่าเป็นโทษสำคัญ โดยโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาหลวงได้แก่ ให้พินคอ ริบเรื่อน ริบราชบาทว์ เอาลูกเมียข้าคนเป็นจระบาทว์ทรัพย์สินของ

⁷ วรภัคคีพิบูลย์, พระ. หนังสือชุดคำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), หน้า 101.

เอาเข้าพระคลังจนสิ้น, ไล่ตรู, ทวนและประจานจำตรู เป็นต้น โทษเหล่านี้เมื่อพิจารณาแล้ว รู้สึกว่าเป็นการลงโทษอย่างรุนแรงน่ากลัว แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์ตุลาการ การลงโทษได้ทรงเลือกประเภทโทษใช้ตามสมควรแก่ความผิด ไม่เคยใช้พระราชอำนาจทารุณแก่ผู้กระทำผิด การที่วางโทษไว้ค่อนากแล้วเป็นนโยบายไม่ให้คนกระทำความผิดเป็นบทบัญญัติที่วางไว้เพื่อกันมิใช่แท้⁸ จึงเป็นการออกกฎหมายในลักษณะปรามมิให้เจ้าพนักงานกระทำความผิดมากกว่าการลงโทษอย่างแท้จริง

การควบคุมเจ้าพนักงานเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยมีองค์กรในการควบคุมพิจารณาคดีเจ้าพนักงาน เมื่อราชฎรฟ้องกล่าวโทษ โดยแยกพิจารณาตามประเภทของเจ้าพนักงาน เช่น ศาลราชพิจารณาความผิดตุลาการ ศาลขุนประชาเสพพิจารณาคดีข้าราชการทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น โดยศาลดังกล่าวเป็นองค์กรในอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรง

กฎหมายลักษณะอาญาหลวงนี้ได้เลิกใช้เมื่อ พ.ศ.2451 โดยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 อันเป็นการเปลี่ยนจากระบบกษัตริย์เป็นผู้ออกกฎหมายไปสู่ระบบกฎหมายแบบสากล โดยประเทศไทยได้เลือกเอาระบบประมวลกฎหมายมาใช้ แต่ในระหว่างการบังคับใช้กฎหมายลักษณะอาญาหลวงนี้ พระมหากษัตริย์ไทยได้ออกกฎหมายในรูปของประกาศกระแสพระบรมราชโองการเกี่ยวกับการฟ้องคดีเจ้าพนักงานต่อศาลซึ่งเป็นการเปลี่ยนระบบการควบคุมเจ้าพนักงานโดยพระมหากษัตริย์ ไปสู่ระบบการควบคุมโดยศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับคดีทั่วไป แต่พระมหากษัตริย์ยังคงใช้อำนาจควบคุมเจ้าพนักงานในเบื้องต้น กล่าวคือ ได้มีการออกกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ให้การฟ้องคดีเจ้าพนักงานชั้นสัญญาบัตรจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อน⁹ และให้มีการไต่สวนมูลฟ้องเสียก่อน หากคดีไม่มีมูลให้คงฟ้อง¹⁰

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

⁹ กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ 42 เรื่องการฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยในคดีอาญา. วันที่ 17 พฤษภาคม ร.ศ.122

¹⁰ กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ 47 เรื่องการไต่สวนฟ้องข้าราชการ. วันที่ 9 ธันวาคม ร.ศ.122

แต่เมื่อจำนวนข้าราชการเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่อง ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเป็นจำเลยในคดีอาญา ที่จะเปลี่ยนแปลงระเบียบการให้ความสะดวกแก่ ทหารของศาล โดยหากมีการฟ้องคดีข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเป็นจำเลย ก็ให้ศาลรับไว้ พิจารณาและดำเนินการไปตามกระบวนการความโดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน¹¹ อันเป็น การให้อำนาจแก่ศาลในการพิจารณาคดีเจ้าพนักงานอย่างเต็มที่

2. แนวความคิดศาล เป็นผู้ควบคุม เจ้าพนักงาน

เมื่อมีการยกเลิกกฎหมายลักษณะอาญาหลวง และประกาศใช้กฎหมายลักษณะ อาญา ร.ศ.127 ได้มีการบัญญัติความผิดของเจ้าพนักงานกระทำการอันมิควรกระทำ ซึ่งเป็นที่ มาของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมาย อาญาบับปัจจุบัน เดิมความผิดฐานนี้อยู่ในส่วนของ 2 ความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ใน ทางทุจริต โดยบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการอันมิควร ไว้ในมาตรา 145 ว่า "เจ้าพนักงานคนใดคิดร้ายต่อบุคคลอื่น และมันกระทำการอันมิควรกระทำ หรือละเว้นการอัน มิควรเว้นในตำแหน่งหน้าที่ของมัน โดยเจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่เขาไซ้ร้ ท่านว่ามันมี ความผิด ถ้าแลความผิดของมันที่กระทำนั้นไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น ท่านให้ลงโทษจำคุกมันไม่ เกิน 4 ปี และให้ปรับไม่เกิน 2,000 บาท ด้วยอีกโสดหนึ่ง

ความผิดฐานนี้มีนํ้ามาจากกฎหมายอาชญา อิตาลีและอินเดีย¹²

ในกฎหมายลักษณะอาญานี้ได้บัญญัติขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ลักษณะที่ คล้ายคลึงกัน ในบรรดาความผิดทั้งหลายฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทาง ทุจริตคือเป็นความผิดต่อความสุจริต อนึ่งกล่าวโดยทั่วไปแล้วผู้เสียหายก็คือ ประเทศในสมัยก่อน

¹¹ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่องข้าราชการชั้นสัญญาบัตรต้องหาเป็น จำเลยคดีอาญา ลงวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.2465 (ร.ศ.140)

¹² เอช เอ. กู๊ด, กฎหมายอาชญา (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2477), หน้า 588.

กฎหมายของบางประเทศในทวีปยุโรป ความผิดทำนองนี้ ซึ่งทำกันระหว่างข้ากับเจ้าอันเป็นสมัยพิวคัล เรียกกันว่า "forfeiture" หรือนัยหนึ่งว่าเป็นการขาดเกียรติยศ ไม่ตรงต่อความลัทธิที่ได้สาบานไว้¹³

นอกจากนี้การประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 ซึ่งเป็นการกำหนดความผิดอาญาแก่เจ้าพนักงานโดยมิได้รวมถึงเรื่องวินัย เช่นเดียวกับในกฎหมายอาญาหลวงโดยมีการแยกความผิดอาญาออกจากวินัย การเปลี่ยนแปลงที่เห็นเด่นชัดของระบบราชการไทยที่เป็นระบบแบบแผน (Systematic) ตามหลักสากลนิยม คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2472 ด้วยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำริเห็นว่าควรได้มีการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นระบบแบบแผน เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการเป็นอาชีพต่อไปและอาชีพราชการนี้ย่อมแตกต่างกับอาชีพอื่นเพราะเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน บุคคลเหล่านี้ต้องปฏิบัติงาน และให้บริการโดยตรงต่อประชาชน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ ขอบบังคับไว้ควบคุม เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล หลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัตินี้คือ ระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งได้นำเข้ามาใช้อย่างเป็นทางการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 โดยมีคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) เป็นผู้ควบคุมข้าราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2477¹⁴

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 538.

¹⁴ เกศินี หงสนันท์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับต่าง ๆ (พ.ศ.2471-2518) (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2523), หน้า 65.

จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดจากเจ้าพนักงานเป็นบุคคลของกษัตริย์ ซึ่งเป็น การควบคุมในทางปกครองโดยแท้ ที่มีได้มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบที่เจ้าพนักงานก่อให้เกิด ความเสียหายก็เป็นเรื่องการกระทำในอำนาจโดยแท้ไม่เกี่ยวกับศาล ต่อมาเมื่อมีเรื่อง ที่ร้ายแรงกว่าเรื่องในทางปกครองของการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชน จึงมีการกำหนดโทษทัณฑ์ทาง อาญาด้วยดังปรากฏในบทบัญญัติความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต มาตรา 129 ถึง 146 กฎหมายลักษณะอาญา อันเป็นการควบคุมเจ้าพนักงานที่แยกเป็นความรับผิดทางอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่กับความรับผิดทางวินัย ซึ่งความรับผิดทางอาญามีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนความรับผิดทางวินัย มีการพิจารณาลงโทษโดยผู้บังคับบัญชา

การกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในกฎหมายอาญา ที่แบ่งแยกจาก เรื่องทางปกครองหรือเรื่องวินัย มาเป็นการควบคุมต่างหากเพราะเป็นเรื่องที่ร้ายแรงกว่า ที่มี ศาลอาญาเป็นองค์กรในการพิจารณาพิพากษาคดี แยกการควบคุมออกมาต่างหากเป็นคนละ ส่วนกับเรื่องทางปกครอง แต่อาจเกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวกันได้ดังจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อขอบเขต ความรับผิดของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

การควบคุมเจ้าพนักงานในทางอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมของอาญานั้นหาก คำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ออกจากกันเพื่อการบริหารงาน และการควบคุมอำนาจรัฐโดยใช้หลักการคานอำนาจไว้แต่การ ให้อำนาจตุลาการเข้ามาเป็นผู้ควบคุมเจ้าพนักงานนี้ โดยหลักแล้วถือว่าเป็นการก้าวก้าวการใช้ อำนาจบริหารไว้แต่การควบคุมเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาเท่านั้นอยู่ที่อำนาจตุลาการ โดย ศาลเป็นองค์กรตุลาการ ในการพิจารณาพิพากษาคดี ที่เจ้าพนักงานกระทำผิดโดยกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป แต่ทั้งนี้เป็นคนละส่วนกับการควบคุมการกระทำทาง ปกครองที่ศาลยุติธรรมของไทยได้เคยวินิจฉัยไว้ชัดเจนว่าศาลถือเป็นหลักเกณฑ์ว่าจะไม่ก้าวเข้าไป ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของราชการ บริหารไม่ว่าจะส่วนกลางภูมิภาคหรือท้องถิ่น ประการที่สอง ศาลยุติธรรมของไทยจะระมัดระวัง ในการควบคุมการกระทำที่เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองมาก กล่าวคือหากศาลเห็นว่าเป็นเรื่อง

คุณพินิจของฝ่ายปกครองแล้ว ศาลจะไม่ควบคุม เว้นแต่การใช้คุณพินิจนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุน หรือไม่สุจริต¹⁵ และต้องเข้าใจเงื่อนไขขององค์ประกอบความผิด จึงจะถือว่าเป็นความผิดในทางอาญาและเป็นเรื่องของศาลอาญาโดยแท้ อันได้แก่ การควบคุมโดยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157

3. การเปลี่ยนแปลงองค์การควบคุมและผลกระทบต่อความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

จากแนวความคิดพื้นฐาน และวิวัฒนาการของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด และการจัดระบบการควบคุมเจ้าพนักงาน เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าผลกระทบต่อความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ดังนี้

การบัญญัติ มาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญานั้นเป็นการนิตบัญญัติในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ในอดีตการออกกฎหมายอาญาหลวงที่มีความผิดเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีลักษณะที่คล้ายกับกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ด้วยเหตุว่ากฎหมายนั้นก็ออกโดยพระมหากษัตริย์ถึงการที่บุคคลกระทำความผิดอาญาเป็นเรื่อง ๆ ไป สุดแต่จะมีเรื่องอะไรไม่ดีไม่งามเกิดขึ้นพระมหากษัตริย์ก็ทรงตรากฎหมายขึ้นห้ามปรามตามครั้งคราวที่มีเรื่อง กฎหมายเหล่านั้นจึงมิได้ติดต่อกันเป็นหมวดหมู่¹⁶ และมีได้มีการบัญญัติแยกประเภทของเจ้าพนักงานไว้โดยเฉพาะ เช่น ตำรวจ, ผู้พิพากษา, เจ้าพนักงานเรือนจำ ฯลฯ ซึ่งต่างจากประเทศอื่น ๆ¹⁷ ที่มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา

¹⁵ ไพทิต เอกจรียากร, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 133-134.

¹⁶ วรภักดีพิบูลย์, พระ. หนังสือชุดคำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 100.

¹⁷ เอช. เอ. กูต์, กฎหมายอาชญา, หน้า 539.

ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น อีกทั้งในการบัญญัติความผิดฐานนี้ไม่มีได้บัญญัติความหมายของ "กระทำการอันมิควรกระทำ" ทำให้มีความหมายกว้างขวาง เมื่อมีการบังคับใช้จึงทำให้หาขอบเขตของการกระทำความผิดได้ยาก นอกจากนี้กฎหมายมาตรานี้ยังไม่พัฒนาเป็นระบบระเบียบมากนักและใช้บังคับในขอบเขตที่กว้างกว่ามาตรา 157 ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ เอช.เอ.กูต์ ได้ให้ความเห็นว่าเมื่อมีการบัญญัติมาตรา 145 กฎหมายลักษณะอาญา การบัญญัติมาตรานี้ขึ้นไว้กฎหมายประสงค์จะป้องกันมิให้เกิดความบกพร่อง และทำให้อาจฟ้องร้องการกระทำทุกอย่างซึ่งเมื่อไม่ผิดตามมาตราอื่นใดโดยเฉพาะก็ตามแต่ว่าเป็นการกระทำอันผิดต่อหน้าที่อยู่ ดูเหมือนว่ามาตรานี้ลงโทษการกระทำนอกเหนืออำนาจ, นอกเหนือหน้าที่, การใช้อำนาจนอกจากกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าให้ใช้ได้ การไม่ปฏิบัติตามแบบพิธีใด ๆ ที่กฎหมายบังคับไว้หรือการละเว้นหน้าที่โดยทุจริต¹⁸ และมีการบังคับใช้มาตรา 145 กับการกระทำนอกเหนืออำนาจและหน้าที่ โดยมีกรณีกฎหมายลักษณะอาญา ในส่วนความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตมาพิจารณาพิพากษาคดีให้เจ้าพนักงานต้องรับผิดทางอาญา ในกรณีกระทำนอกเหนืออำนาจ ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 330/2468 ซึ่งตัดสินไว้ว่า "เจ้าพนักงานด้านภาษีท่าขนอน ซึ่งอยู่ในความบังคับบัญชาของจำเลย ได้ยึดใบเสร็จเสียภาษีสินค้าของโจทก์เสียหายเป็นเงิน 26 บาท 73 สตางค์จริง ประเด็นจึงมีว่าการที่ด้านภาษียึดใบเสร็จของโจทก์วันนั้น จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรรมการศาลฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัติที่กักภาษีภายในศก 111 มาตรา 77 บัญญัติว่า "เมื่อเจ้าภาษีผู้แทนเจ้าภาษีเก็บภาษีสิ่งของอย่างใด เป็นเงินภาษีอย่างใดให้ออกใบเสร็จให้แก่เจ้าของผู้เสียภาษี มีจำนวนสิ่งของและเงินภาษีลงสมุดมาศวันคืนให้ชัดเจนไป" เป็นสำคัญสำหรับคัมของที่ได้เสียภาษีแล้ว เมื่อมีข้อบัญญัติอยู่ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าจำเลยไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้เจ้าพนักงานยึดใบเสร็จของโจทก์ไว้เสียได้ เพราะทำให้โจทก์ขาดพยานหลักฐานสำคัญที่เป็นพยานว่าสินค้าอันต้องภาษีมียู่แก่โจทก์นั้น โจทก์ได้เสียภาษีแล้วแลทั้งไม่เป็นการสะดวกต่อการค้าขายของโจทก์ด้วยประการต่าง ๆ การได้เป็นไปตามคำสั่งของจำเลยซึ่งเป็นการนอกเหนือกฎหมาย เมื่อโจทก์ได้รับความเสียหายเพราะเหตุนี้ จำเลยต้องรับผิดชอบ"



¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 539-540.

ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำพิพากษานี้ตัดสินโดยใช้กฎหมายอาญาเรื่องเจ้าพนักงาน
กับกรณีการกระทำนอกเหนือหน้าที่ของจำเลย โดยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 มาตรา
145 นั้น ต้องการให้ศาลหรือฝ่ายตุลาการดูแลควบคุมฝ่ายปกครองได้ โดยใช้ความผิดฐานนี้เช่น
เดียวกับกฎหมายปกครอง

นอกจากนี้ในระหว่างการใช้กฎหมายลักษณะอาญานั้น ก็ได้มีการบัญญัติความ
หมายของคำว่า "เจ้าพนักงาน" ไว้ เช่นเดียวกับที่มีได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา
แต่เนื่องจากในอดีตระบบการทำงานของข้าราชการยังไม่เป็นระบบนัก ทำให้ส่งผลต่อการจะ
กำหนดว่าผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานใด มีหน้าที่อย่างใด มากกว่าในปัจจุบัน ดังปรากฏในเล็กเซอร์
ของพระเจ้าฟ้าง่าง กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์¹⁹ เรื่องที่ดิน ส่วนของเจ้าพนักงานที่ว่า
ใบเหยียบย่ำ, ตราจอง, โฉนดเป็นหนังสือที่เจ้าพนักงานออกให้ แต่ใครเป็นเจ้าพนักงาน
นั้นตอบอย่างไรไม่เพราะเหตุว่าเรื่องมาแล้ว ไม่ได้เคยมีเวลาที่ไม่มีการเหลวไหลแต่สักคราว
เดียว มีประกาศบ้างไม่มีประกาศบ้าง มีอย่างหนึ่งทำอย่างหนึ่ง...บางที่มีคำสั่งเจียบ ๆ ไม่มี
ใครรู้นอกจากในใจเจ้าพนักงานนั่นเอง แลคำสั่งนั้นจะถอนเมื่อไร ก็ไม่มีใครรู้

คำว่า "เจ้าพนักงาน" มิได้มีการบัญญัติความหมายไว้ในทั้งกฎหมายลักษณะอาญา
และประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบัน แต่ได้มีผู้ทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ไว้แล้ว²⁰

นอกจากนี้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 มีการบัญญัติหลักการสมคบในการ
กระทำความผิด (Conspiracy) ในมาตรา 2(8) ที่บัญญัติไว้ว่า ถ้าบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
สมรู้ด้วยกันเพื่อจะกระทำความผิดท่านว่าคนเหล่านั้นสมคบกัน ทำให้บุคคลธรรมดาที่มีได้เป็นเจ้า
พนักงานสามารถร่วมรับผิดกับเจ้าพนักงานได้ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษานี้ เช่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹ ราชบุรีดิเรกฤทธิ์, กรมหลวง. เล็กเซอร์ของพระเจ้าฟ้าง่าง กรมหลวงราชบุรี
ดิเรกฤทธิ์ (พระนคร : กรุงเทพบรรณาการ, 2468), หน้า 195-196.

²⁰ รุ่งรัตน์ ทับทิมทอง, "ความเป็นเจ้าพนักงานในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่
ราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2529).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 690/2487 ที่พิพากษาไว้มีสาระสำคัญว่า เมื่อมีผู้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญาแล้ว ผู้อื่นใดที่กระทำการอุดหนุนแก่ผู้กระทำผิดนั้น ด้วยประการหนึ่งประการใดดังกล่าวไว้ในมาตรา 65 กฎหมายลักษณะอาญาแล้ว ท่านว่าเป็น ผู้สมรู้ด้วยผู้กระทำผิดนั้นหาได้มีบทบัญญัติในที่ใดที่จะแสดงว่า ถ้าผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานแล้ว ราษฎรผู้อุดหนุนเจ้าพนักงานผู้กระทำผิดต้องถูกยกเว้นมิให้เป็นผู้สมรู้อย่างใดไม่

ซึ่งแตกต่างจากในปัจจุบัน กล่าวคือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นเฉพาะ ผู้ที่เป็นเจ้าพนักงานเท่านั้นจึงจะกระทำความผิดได้บุคคลธรรมดาที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าพนักงาน เป็นเพียงผู้สนับสนุนเท่านั้น²¹ เพราะถือเป็นการผิดที่มีองค์ประกอบอันเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัว หรือลักษณะเฉพาะตัวของผู้กระทำ บุคคลอื่น ๆ ซึ่งขาดคุณสมบัติเช่นนั้น ย่อมไม่อาจกระทำความผิดนั้นได้ เพราะขาดองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ตามมาตรา 157 เป็นต้น ความผิดที่กฎหมายบัญญัติว่าผู้กระทำจะต้องมีคุณสมบัติ พิเศษ เช่น เป็นเจ้าพนักงานดังกล่าวนี้ ผู้ที่จะกระทำความผิดได้คือ เจ้าพนักงานเท่านั้น บุคคลธรรมดาไม่มีคุณสมบัติที่จะกระทำความผิดได้ ด้วยเหตุนี้บุคคลธรรมดาจึงเป็นตำรวจตาม มาตรา 83 ในการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ได้ แต่อาจเป็นเพียงผู้สนับสนุนได้²² ดังปรากฏใน คำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ คณิต ฌ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : สำนัก พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 315.

²² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 (กรุงเทพฯ : สำนัก พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 390.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 407/2509 เมื่อคดีได้ความว่าจำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงาน ออกใบสุทธิในหน้าที่ โดยจุดเปลี่ยนแปลงข้อความไม่ตรงต่อความจริงและผิดระเบียบ เพื่อให้ จำเลยที่ 3 ให้นำไปแสดงต่อผู้บังคับบัญชาในการขอบำเหน็จความชอบนั้น ก็ได้ชื่อว่าจำเลยที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหาย ครอบงำประกอบความผิด ตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 157 แม้จำเลยที่ 3 จะไม่ได้เป็นเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่ในการนี้เมื่อได้ร่วมมือ กับเจ้าพนักงานในการกระทำความผิด ก็ย่อมมีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด ด้วย

นอกจากนี้ เมื่อบุคคลธรรมดาไม่สามารถเป็นตัวการได้เนื่องจากขาดคุณสมบัติ ก็ไม่สามารถเป็นผู้ใช้ได้ เพราะหลักผู้ใช้และหลักตัวการใช้หลักเรื่องคุณสมบัติของผู้กระทำความผิด เช่นเดียวกัน เพราะการที่มาตรา 84, 85 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้ผู้ใช้ต้องรับโทษ เสมือนตัวการแสดงว่าให้นับบทบัญญัติเรื่องตัวการมาใช้ มิใช่ถือเป็นความผิดต่างหากโดย เป็น แต่เพียงกำหนดอัตราโทษตั้งการใช้ที่ผู้ถูกใช้ไม่กระทำตามเท่านั้น²³

ดังนั้น ความรับผิดของบุคคลผู้ร่วมกระทำความผิดหรือผู้ใช้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ในประมวลกฎหมายอาญา จึงต่างจากกฎหมายลักษณะอาญา ในการร่างประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งรัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ พ.ศ.2495 ซึ่งบัญญัติถึงเรื่อง "ตัวการ" ไว้ในมาตรา 78 ว่า "ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้สมคบและ ร่วมมือกันในการกระทำนั้นเป็นตัวการ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิด นั้น" ร่างประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวนี้นี้มีคำว่า "สมคบ" แต่คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างประมวลกฎหมายอาญา ของสภาผู้แทนราษฎรได้คัดออกไป โดยเห็นว่าไม่ใช่องค์ ประกอบของตัวการ เพราะ "สมคบ" นั้น เป็นความตกลงระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป



²³ จิตติ ติงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 (กรุงเทพฯ : สำนัก อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2536), หน้า 470.

เพื่อจะกระทำความผิด เป็นการตกลงกันไว้ล่วงหน้า การตกลงนี้โดยปกติมีลักษณะเป็นการ
 ตระเตรียมกระทำความผิดและไม่มีโทษ²⁴

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตาม
 มาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา ที่มาจากความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการอันมิควร
 กระทำ ตามมาตรา 145 กฎหมายลักษณะอาญานั้น มีความแตกต่างกันทั้งในตัวของนิติและใน
 การบังคับใช้ โดยแต่เดิมจะใช้กับการกระทำทุกอย่างของเจ้าพนักงาน โดยแม้กระทำนอกเหนือ
 อำนาจหน้าที่ หรือโดยทุจริต และในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังไม่มียกเว้นที่แน่ชัดเท่าใน
 ปัจจุบัน ดังนั้น หากเปรียบเทียบแล้วความผิดฐานนี้ แต่เดิมจะใช้กับการกระทำความผิดของ
 เจ้าพนักงานอย่างกว้างขวางกว่าในปัจจุบัน ที่มีหลักเกณฑ์และขอบเขตที่ชัดเจนมากกว่าดังจะได้
 กล่าวต่อไปในบทที่ 3

วัตถุประสงค์ของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

จากแนวความคิดพื้นฐานของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่มาจาก
 หลักการจัดองค์กรรัฐ (Institutionalization) และการมอบอำนาจรัฐให้แก่บุคคลเข้าไป
 ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทน "รัฐ" ตามหลักทางมหาชน เมื่อมีการมอบอำนาจแล้วจึงจำเป็นต้องมี
 การควบคุมการใช้อำนาจของผู้รับมอบคือตัวเจ้าพนักงาน กล่าวคือ ในการมอบอำนาจรัฐให้แก่
 บุคคลที่เป็นตัวแทนรัฐ ผู้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานมีคุณสมบัติพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้นั้นอาจ
 สามารถกระทำการที่กระทบกระเทือนต่อผู้อื่นได้มากกว่าประชาชนโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องมี
 กฎหมายที่กำหนดความผิดลงโทษแก่เจ้าพนักงานเป็นพิเศษจากกฎหมายที่บังคับกับบุคคลธรรมดา
 คือความผิดของเจ้าพนักงานในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ โดยการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

²⁴ หยุค แสงอุทัย, "บุคคลที่ไม่สามารถเป็นตัวการในทางอาญา," บทบัญญัติ 20
 (ตุลาคม 2505) : 782 - 783.

รวมถึงการลงโทษเจ้าพนักงานให้หนักขึ้นในความผิดที่บุคคลธรรมดาอาจมีความผิดได้เหมือนกัน เช่น การยกยกโทษตามมาตรา 147 ²⁵

ความประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่รวมถึงการลงโทษเจ้าพนักงานให้หนักขึ้น และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิดและก็เพื่อรักษาไว้หรือผดุงซึ่งเกียรติคุณแห่งหน้าที่โดยให้เจ้าพนักงานซื่อสัตย์ สุจริต และรักษาหน้าที่ของตนอย่างกวดขัน ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าประเทศจะมีการปกครองอย่างดีก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานของประเทศไม่มีที่ติและเป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชนว่าซื่อสัตย์และรู้สึกในหน้าที่ของตน เจ้าพนักงานที่ทุจริตย่อมนำความเสียหายแก่การปกครองบ้านเมือง และเป็นการเสียหายแก่ประเทศด้วย ²⁶ สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองหรือคุ้มครองทางกฎหมายของความผิดเหล่านี้คือ ความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือแห่งตำแหน่ง ²⁷

แต่จะเห็นได้ว่าในบรรดาความผิดเหล่านี้ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจะมีความครอบคลุมถึงการควบคุมเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ได้กว้างขวางกว่าความผิดตามบทเฉพาะ กล่าวคือครอบคลุมทุกตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ เพราะการบัญญัติความผิดฐานนี้ขึ้นบังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

²⁵ จิตติ ดิงศักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1 (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานคร, 2536) หน้า 1187.

²⁶ เอช. เอ. กุต์, กฎหมายอาญา, หน้า 538.

²⁷ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, หน้า 315.

1. วัตถุประสงค์ของการกำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

วัตถุประสงค์ของการกำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น
 ได้มีผู้ให้ความเห็นไว้ดังต่อไปนี้

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งบัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานก็โดยมุ่งหมายให้เจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของผู้ร่าง มาตรา 157 ก็เพื่อให้เป็นลักษณะมหาชนที่มีความเกี่ยวข้องกับระหว่างรัฐบาลและประชาชน แต่รัฐบาลก็เป็นเพียงนามธรรมที่สมมุติกันขึ้นมา เพราะรัฐบาลต้องมีคนเข้าไปทำงาน คือ เป็นข้าราชการทั้งประจำและการเมือง จึงต้องมีการมอบหมายหน้าที่ โดยรัฐแยกอำนาจออกจากตัวเจ้าพนักงาน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน จึงต้องเป็นการกระทำโดยถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ การเป็นเจ้าพนักงานต้องมีตำแหน่งหน้าที่และอำนาจเพื่อให้การปฏิบัติตามหน้าที่นั้นลุล่วงไป แต่กฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ ไม่ต้องการให้คนเข้าไปอยู่ในตำแหน่งมีหน้าที่และอำนาจใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจที่ตนมีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือใช้หน้าที่หรืออำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องลงโทษเอาคนที่เอาส่วนตัวมาอยู่ในตำแหน่ง เอาเรื่องส่วนตัวมาปนกับตำแหน่งหน้าที่เพื่อการส่วนตัว²⁸ ดังนั้นจึงต้องตรากฎหมายตามความในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนทุก ๆ คน บนผืนแผ่นดินไทยนี้ว่า "เมื่อใดที่ "เจ้าหน้าที่รัฐ" มีการ "ละเมิด" หรือ "ละเว้น" โดยใช้สามสิ่งที่ประชาชนมอบให้ตามกฎหมาย คือ (1) ตำแหน่ง (2) หน้าที่ และ (3) อำนาจโดยมิชอบแล้วเกิดความเสียหาย หรือโดยทุจริตแล้ว

²⁸ธีรเดช เอี่ยมสำราญ, "มาตรา 157," หน้า 29.

เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้ใดผู้หนึ่งแล้ว ประชาชนผู้นั้นจะสามารถดำเนินการตามบทบัญญัติของมาตรา 157 นี้เข้ามาจัดการกับเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมแห่งอำนาจตุลาการ²⁹

นอกจากนี้แล้วยังมีผู้ให้ความเห็นว่า ตามหลักการของ มาตรา 157 นั้นเข้าใจว่าผู้ร่างคงจะมีได้คำนึงถึงหลักกฎหมายปกครอง แต่ต้องการปราบปรามเจ้าพนักงานของรัฐที่ทำตัวอยู่เหนือกฎหมาย จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนกับใครผู้ใดก็ได้ ใครจะเสียหายก็ช่าง³⁰

การที่กฎหมายมุ่งลงโทษเจ้าพนักงานในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการให้หนักกว่าการกระทำของประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐแห่งตำแหน่งเพื่อมิให้เจ้าพนักงานอาศัยอำนาจรัฐในการกระทำความผิด อันจะทำให้อำนาจและตำแหน่งเสื่อมเสียไปประกอบกับการกำหนดให้การกระทำความผิดโดยอาศัยอำนาจ ตำแหน่งและหน้าที่ไปใช้ในทาง "เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด" เป็นความผิดก็เพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 นั้น มีวัตถุประสงค์ 2 ประการที่สอดคล้องกันคือ คุ้มครองความบริสุทธิ์ของอำนาจรัฐมิให้เจ้าพนักงานใช้ในทางมิชอบ และมุ่งคุ้มครองประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน โดยเป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่าง ของความผิดในบทเฉพาะของเจ้าพนักงานนั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ ธรรมนุญ อานันโทไทย, "ดาบสองคมของ : มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา," หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (16 พฤศจิกายน 2536) :

³⁰ สมพร พรหมिताธร. "ปอ. ม.157," วารสารสภาพทนายความ 3 (ตุลาคม 2536) : 50.

2. วัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าให้ เป็นบททั่วไป

ในการร่างกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 นั้น ได้บัญญัติความผิดฐาน เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นมาตรากวาดทอง กล่าวคือ การกระทำต่าง ๆ ของเจ้าพนักงาน ถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะเรื่องก็มักจะเป็นผิดมาตรานี้³¹ ซึ่งลักษณะของมาตรากวาดทองนี้จะเห็นได้ชัดเจนจากเดิม ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ที่ว่า "เจ้าพนักงานคนใดคิดร้ายต่อบุคคลอื่น และมันกระทำการอันมิควรกระทำหรือเว้นการอันมิควรเว้น ... ท่านว่ามันมีความผิด ถ้าแลความผิดของมันที่กระทำนั้นไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น..." และเมื่อได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ก็มีได้คงส่วนของ " ถ้าแลความผิด...ไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น" เอาไว้ ในปัจจุบันนั้นถือว่า มาตรา 157 เป็นบททั่วไปการที่บัญญัติมาตรานี้ขึ้นไว้ กฎหมายประสงค์จะป้องกันมิให้เกิดมีความบกพร่อง และทำให้อาจฟ้องร้องการกระทำทุกอย่าง ซึ่งเมื่อกระทำอันผิดต่อหน้าที่อยู่³² กล่าวคือเพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานทุกคนทุกตำแหน่งหน้าที่ อันมีลักษณะของการกระทำที่ไม่สามารถกำหนดลงไปเฉพาะเจาะจงได้ทุกการกระทำโดยให้ผู้พิพากษาเป็นผู้พิจารณาจากพฤติการณ์ของการกระทำเป็นกรณี ๆ ไป

ในการบัญญัติความผิดฐานนี้ตามมาตรา 145 กฎหมายลักษณะอาญาที่มีลักษณะเป็นมาตรากวาดทองนั้น มีผู้เห็นว่า ทำให้มีอุปสรรคอยู่ในข้อที่เป็นบทกว้างเกินไปในการที่จะลงโทษผู้กระทำผิด และเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งของหลักกฎหมายที่ว่า "เมื่อไม่มีกฎหมายยอม ไม่มีโทษ" มาตรานี้โดยปกติแล้วนำไปใช้ได้ยาก และบางเวลาเป็นภัยแก่เสรีภาพของบุคคลมาก การที่วางบทบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เท่ากับศาลเป็นผู้ชี้ว่าการนั้น ผิดหรือไม่ผิด หรือมีอำนาจทำได้ไม่ใช่กฎหมายเป็นผู้กำหนดเสียแล้ว แม้ในยามปกติอาจรับได้ว่าศาลมีหน้าที่กำหนดค่าให้เพื่อประโยชน์แก่

³¹ หยุค แสงอุทัย, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2515), หน้า 284.

³² เอช. เอ. กุต์, กฎหมายอาชญา, หน้า 587.

ชุมชนก็ตามแต่ว่าในยามวิกาลอาจเป็นได้บ้าง เช่นในเวลาเปลี่ยนระบอบอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมือง เพราะอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการอาจก้าวท้าวกันได้ อนึ่งถ้าพิจารณาทางแง่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้วเท่ากับเป็นการสละอำนาจให้แก่อำนาจทางตุลาการ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการให้แบ่งแยกอำนาจต่าง ๆ ออกจากกัน³³

แต่ทั้งนี้จากเจตนารมณ์ที่ต้องบัญญัติให้ครอบคลุม เพื่ออุดช่องว่างของการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในลักษณะดังที่ปรากฏ โดยมีได้มีการจำกัดขอบเขตให้เป็นลักษณะของการกระทำที่แจ้งชัด

3. วัตถุประสงค์ในการให้ศาล เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในมาตรา 157

ความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากความคิดของเจ้าพนักงานในฐานะอื่น ๆ ที่จะมีการระบุเนื้อหาของการกระทำผิดไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่มาตรา 157 ในความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ "โดยมิชอบ" หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ"โดยกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ว่า "โดยมิชอบ" หมายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะอย่างไร จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้ศาลเป็นผู้พิจารณาโดยใช้ "ดุลพินิจ" กำหนดถึงการปฏิบัติ หรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรา 157 มีลักษณะเป็น "บทกฎหมายที่ยุติธรรม หมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ผู้พิพากษามีดุลพินิจบางประการที่จะวินิจฉัยให้ผลในทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น หรือบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมิได้บังคับว่าผลในทางกฎหมายอันใดอันหนึ่งจะต้องเกิดจากเหตุการณที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแคบ ๆ ที่เดียว บทกฎหมายที่ยุติธรรมเป็นบทบัญญัติให้ผู้พิพากษาพิจารณาพฤติการณ์เฉพาะ เป็นกรณี ๆ ไป เพื่อจะได้มีคำพิพากษาโดยเจตจำนงที่ดี คือเป็นความยุติธรรม โดยอาจบัญญัติด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่แน่นอน เพื่อจะให้มันเป็นบทบัญญัติที่ยืดหยุ่น และให้ศาลได้มีโอกาสใช้ดุลพินิจได้มาก

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 588.



บทกฎหมายที่ยุติธรรมเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นอย่างยืดหยุ่นได้ ความยืดหยุ่นนี้อาจอยู่ที่องค์ประกอบของกฎหมายก็ได้ หรืออยู่ที่ผลในทางกฎหมายก็ได้ บทกฎหมายที่ยุติธรรมนี้ แม้จะทำให้ศาลพิพากษาให้เป็นไปตามความยุติธรรม ซึ่งเป็นข้อดี แต่ก็มีข้อเสียคือ เป็นบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้เป็นความกัน เนื่องจากคู่กรณีไม่ทราบฐานะในทางกฎหมายได้แน่นอน"³⁴ และในความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น การพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบคดีใดๆ จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาจากพฤติการณ์ของการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรณี ๆ เพื่อให้สามารถใช้กฎหมายมาตรานี้ต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ทุกกรณี เพื่อให้มาตรานี้สามารถควบคุมการกระทำผิดในลักษณะที่เป็นบททั่วไปได้

มีข้อควรสังเกตุว่า แม้กฎหมายจะใช้ "ถ้อยคำของกฎหมายที่มีความหมายไม่แน่นอน" แต่ไม่ใช่ว่าผู้พิพากษาจะพิพากษาคดีได้ตามชอบใจ ความจริงในการใช้ดุลพินิจนำ "ถ้อยคำของกฎหมายที่มีความหมายไม่แน่นอน" มาใช้ผู้พิพากษาต้องผูกมัดอยู่กับจุดประสงค์ของกฎหมายและจะต้องไม่คำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องเป็นอันขาด³⁵

4. วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

การบัญญัติให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไปปะปนกับเจตนาส่วนตัวให้เป็นความผิดก็เพื่อมุ่งคุ้มครองอำนาจรัฐให้บริสุทธิ์ไม่ให้มีการนำเข้าไปในทางที่ผิด ประกอบกับการมุ่งคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเสียหายเดือดร้อน จากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจหน้าที่ไปเป็นเครื่องมือทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย โดยไม่จำกัดว่าการกระทำนั้นจะกระทำไปใน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), หน้า 96.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

ลักษณะหรือวิธีการอย่างไร หากเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมีเจตนาให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ก็เป็นความผิดและต้องรับโทษ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้มีการบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบให้เป็นบทบัญญัติทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์ให้สามารถครอบคลุมการกระทำผิดอื่นใดของเจ้าพนักงานที่ไม่เป็นความผิดในบทเฉพาะอื่น ๆ อันเป็นการบัญญัติกฎหมายอาญาในความผิดฐานนี้ จึงต้องการให้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานทุกตำแหน่ง ทุกหน้าที่เพื่ออุดช่องว่างของบทบัญญัติความผิดเฉพาะของเจ้าพนักงานในบทอื่น ๆ โดยให้ศาลเป็นผู้พิจารณาเป็นกรณีๆไป ว่าการกระทำอย่างไรเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้สามารถบังคับใช้ความผิดฐานนี้โดยคุ้มครองประชาชนหรือราษฎร จากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ทุกกรณี ถึงแม้ว่าความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 จะเป็นบทบัญญัติทั่วไปมี "ขอบเขต" ที่กว้างขวาง เพื่อใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายอาญาในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน แต่ก็ยังมี "ขอบเขต" ของตนเอง มิได้ครอบคลุมการกระทำทุก ๆ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ ใช้เพื่อลงโทษการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในทางอาญาเท่านั้น มิได้ครอบคลุมไปถึงการกระทำนอกเหนือหน้าที่ หรือการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือการกระทำอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลอาญา ซึ่งปัจจุบันถือว่าเป็น "คดีปกครอง" การใช้ความผิดฐานนี้ในปัจจุบันจึงแคบลงกว่าที่เป็นกฎหมายลักษณะอาญา เหตุที่ใช้ความผิดฐานนี้ในลักษณะที่แคบลงก็เนื่องมาจากการตีความหมายของศาลและการวิพากษ์วิจารณ์ของนักกฎหมาย *

แม้ว่าการตีความของศาลและคำวิพากษ์วิจารณ์ หรือข้อคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ จะช่วยจำกัดขอบเขตของการใช้มาตรา 157 ได้บ้างก็ตาม แต่เมื่อพิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของมาตราอื่น ๆ จากวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วขอบเขตของการใช้มาตรา 157 ยังมีความชัดเจนน้อยกว่า จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงขอบเขตในการบังคับใช้ในควมผิดฐานนี้ และความเกี่ยวข้องและแตกต่างกับมาตรการควบคุมเจ้าพนักงานอื่นๆต่อไป

* หยุต แสงอุทัย เทียบคำพิพากษาฎีกาที่ 330/2468 ซึ่งตัดสินตามกฎหมายลักษณะอาญา ที่จำเลยต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน กับคำพิพากษาฎีกาที่ 1033/2533 ที่จะ เป็นความผิดก็ต่อเมื่อได้กระทำในอำนาจหน้าที่เท่านั้น

ขอบเขตความรับผิดชอบของ เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มีมาตรการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายในหลายเรื่อง que เจ้าพนักงานมีความรับผิดชอบต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางอาญาทางแพ่ง หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายอื่น ๆ เช่นการควบคุมคุณสมบัติและสถานะ โดยการลงโทษตัวเจ้าพนักงานในตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมาย เรื่องวินัย หรือการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและแก้ไขใหม่ให้ถูกต้องในทางปกครอง และความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญาก็เป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน ดังนั้นในการที่จะนำคดีมาฟ้องศาลหรือการดำเนินการตามกฎหมายจำเป็นจะต้องคำนึงถึงเนื้อหาของการกระทำด้วยว่าอยู่ในขอบเขตหรือความรับผิดชอบตามกฎหมายใดให้ชัดเจน เพื่อจะได้มีการใช้กฎหมายอย่างถูกต้องในการพิจารณาถึงการกระทำในเรื่องนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายแต่ละสาขามีเจตนารมณ์แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายให้ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้การใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงสุด³⁶

ขอบเขตของความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานตามกฎหมายที่สำคัญมีดังนี้

1. ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานตามกฎหมายแพ่ง

ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในทางแพ่งนั้น มีประเด็นในการพิจารณาในการแบ่งขอบเขตดังต่อไปนี้

³⁶ อมร จันทรสมบูรณ์, "LAW ENFORCEMENT : มิตินี้ 3 ของกฎหมาย," วารสารกฎหมายปกครอง 1 (เมษายน 2525) : 116.

1) ลักษณะของการกระทำที่ต้องรับผิดทางแพ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นหากเกิดความเสียหายแก่ประชาชน เจ้าพนักงานต้องรับผิดฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมาตรา 420 บัญญัติไว้ มี 2 กรณี กล่าวคือ 1. ความรับผิดเป็นส่วนตัว 2. ความรับผิดในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน โดยพิจารณาถึงความรับผิดดังนี้

หากการที่ข้าราชการ (เจ้าพนักงาน) มีความผิดนั้น เป็นการกระทำในหน้าที่ ศาลก็จะตัดสินให้หน่วยราชการต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ทาละเมิดนั้น ตามมาตรา 76 อย่างไรก็ตาม คดีที่จะฟ้องข้าราชการและหน่วยราชการให้ร่วมกันรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ไม่นับว่าการกระทำผิดจะเป็นการกระทำในหน้าที่เสมอไป ศาลไทยจึงต้องพิจารณาว่า การกระทำผิดซึ่งเป็นการละเมิดตามลักษณะละเมิดนั้น เป็นการทำตามหน้าที่หรือไม่ หากใช้หน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดร่วมด้วย หากไม่ใช่หน่วยราชการก็ไม่ต้องร่วมรับผิด ส่วนการกระทำอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการกระทำนอกหน้าที่ ซึ่งทำให้ข้าราชการ(เจ้าพนักงาน) ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว และผู้เสียหายผู้เป็นโจทก์ไม่สามารถเรียกร้องให้หน่วยราชการร่วมรับผิดใช้ได้ นั้น ต้องเป็นการกระทำนอกหน้าที่ หรือในหน้าที่แต่มีเจตนาส่วนตัว และแตกต่างกับความรับผิดของลูกจ้างและนายจ้าง

ทั้งนี้ เป็นเพราะข้าราชการ (เจ้าพนักงาน) มีความสัมพันธ์กับส่วนราชการ ตามกฎหมายพิเศษ จึงไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างของทางราชการ และไม่ใช้ตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เพราะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตัวการกับตัวแทนเกิดจากนิติกรรม สัญญา แต่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ(เจ้าพนักงาน) กับส่วนราชการเกิดจากกฎหมายโดยเฉพาะ การทาละเมิดของข้าราชการต้องอยู่ในบังคับมาตรา 76 ถ้าข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้บุคคลอื่นเสียหาย กระทรวง ทบวง กรม ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน³⁷

³⁷ สุจิน ชื้อสุวรรณ, "ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 66.

ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ (เจ้าพนักงาน) กับหน่วยราชการนั้น ได้มีคำพิพากษาฎีกาวางบรรทัดฐานไว้ คือ คำพิพากษาฎีกาที่ 769/2505 มีสาระสำคัญอยู่ที่ว่า "ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกระทรวง ทบวง กรม นั้นมีขึ้นโดยกฎหมายฝ่ายปกครอง ได้แก่ กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น หากได้เกิดขึ้นและเป็นไปเพราะผลของนิติกรรมสัญญา เช่น จ้างแรงงานไม่

แต่เนื่องจากในเรื่องละเมิดของข้าราชการมิได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้โดยเฉพาะจึงต้องใช้กฎหมายแห่งเรื่องละเมิดบังคับกับการทำละเมิดของข้าราชการหรือเจ้าพนักงาน

2) ลักษณะของความรับผิดทางแพ่ง

ลักษณะของความรับผิดในทางละเมิดในกรณีเจ้าพนักงานกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้อง หรือฟ้องเรียกค่าเสียหายได้โดยตรงจากเจ้าพนักงาน ซึ่งเจ้าพนักงานต้องรับผิดชอบใช้เงินส่วนตัวแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งกรณีหน่วยงานรับผิดชอบไปแล้วมาไล่เบี้ยเต็มจำนวนจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังด้วย³⁸ จะเห็นได้ว่าความรับผิดของเจ้าพนักงานในเรื่องละเมิด คือ การชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ซึ่งความมุ่งหมายในการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ก็คือให้ผู้เสียหายได้กลับสู่ฐานะเดิมเหมือนเมื่อยังไม่มีการละเมิด³⁹

3) วัตถุประสงค์ของความรับผิดทางแพ่ง

ความรับผิดของเจ้าพนักงานในเรื่องละเมิดนั้นเป็นความรับผิดในทางแพ่งที่มุ่งถึงการชดเชยค่าเสียหายมิใช่ลงโทษ ดังนั้นในทางแพ่งจึงคำนึงถึงความเสียหายของผู้เสียหาย

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

³⁹ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด และจัดการงานนอกสั่ง (กรุงเทพฯ : บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์จำกัด, 2530), หน้า 162.

มากกว่าเจตนา ทั้งนี้โดยอาศัยอิทธิพลของทฤษฎีรับภัยซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดชอบแห่งไม่จำต้องพิจารณาเจตนาของผู้กระทำผิดเพราะเหตุเพียงกรรมก็พอ เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายแห่งในเรื่องละเมิดนั้นมุ่งเยียวยาผู้เสียหายที่ถูกทำละเมิดให้กลับคืนสู่สถานะเดิม ก่อนมีการละเมิดให้มากที่สุด อีกทั้งกฎหมายแห่งเป็นเรื่องที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการรักษาผลประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ การพิสูจน์ความรับผิดชอบจึงเน้นที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าการพิสูจน์ในเรื่องเจตนาเช่นในกฎหมายอาญา⁴⁰

4) องค์การในการพิจารณาคดี

ความรับผิดชอบฐานละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นเป็นเรื่องของกฎหมายแห่ง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแห่ง

2. ความรับผิดชอบทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

ความรับผิดชอบทางปกครองเป็นการควบคุมเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ อีกส่วนหนึ่ง โดยความรับผิดชอบทางปกครองนี้อาจแบ่งตามกฎหมายที่ใช้ควบคุมได้ 2 ส่วน ดังนี้

- 1) ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมายปกครอง
- 2) ความรับผิดทางวินัย ตามหลักการบริหารงานบุคคล

1) ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมายปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือฝ่ายปกครองนั้นต้องอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นมีบทกฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66, 93.

ไว้เสมอ ทั้งนี้เป็นวิธีการที่จะป้องกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองผู้อยู่ใต้ปกครอง⁴¹ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจ และกำหนดหน้าที่ไว้เท่านั้น หากกฎหมายมิได้ให้อำนาจและกระทำการ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ฝ่ายปกครองย่อมเกิดความรับผิดชอบในทางปกครองที่จะต้องแก้ไขให้การกระทำนั้นถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น ในการแก้ไขเยียวยาตามหลักกฎหมายปกครอง ที่เรียกว่า "คดีปกครอง"

(1) ลักษณะของการกระทำที่เป็นคดีปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานอาจมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น ทำให้ต้องมีการพิจารณาถึงการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนต่อระบบงานและประชาชนได้ ทำให้มีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้ถูกต้องตามกฎหมายของทางปกครอง ที่เรียกว่า "คดีปกครอง" ที่ผู้ฟ้องร้องคดีมุ่งจะให้พิพากษาสั่งการให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและกระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายนั้น ๆ เป็นหลัก ในปัจจุบันการควบคุมฝ่ายปกครองของไทยเป็นไปใน 2 รูปแบบโดยแบ่งตามองค์การในการควบคุมได้ดังนี้

ก. คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

ลักษณะเรื่องราวร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมุ่งควบคุมให้เจ้าพนักงานดำเนินการต่าง ๆ ภายในกำหนดและในกรณีเร่งด่วนและจำเป็น มีคำสั่งใหม่หรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของรัฐ

⁴¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 47.

ข. ฟ้องคดีปกครองต่อศาล

ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงใช้ระบบศาลเดียว การฟ้องคดีปกครองจึงต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) โดยควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานที่โดยทั่วไปจะกระทำในลักษณะที่แบ่งได้ดังต่อไปนี้

(ก) เพิกถอนการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลว่าการกระทำในทางปกครอง หรือสัญญาที่ผูกเพิกถอนเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้น

(ข) ไม่บังคับตามการกระทำในทางปกครอง ที่มีชอบด้วยกฎหมายในคดีใดคดีหนึ่ง

(ค) พิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในทางแพ่ง อันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ๆ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย

(ง) พิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบตามสัญญาที่ทำไว้กับปัจเจกชน ⁴²

(2) ลักษณะของความรับผิดชอบทางปกครอง

ลักษณะของความรับผิดชอบทางปกครองในกรณีของคดีปกครองนั้นมาจากหลักบังคับที่ว่า การดำเนินกิจการต่าง ๆ ในทางปกครองของเจ้าพนักงานจักต้องให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายคือการกระทำในทางปกครองต้องเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ⁴³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴² อิศระ นิตินันท์ประภาส, "คำอธิบายในการประชุมทางวิชาการ เรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย," วารสารนิติศาสตร์ 1 (2524) : 93.

⁴³ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520. หน้า 27. (เอกสารอัดสำเนา)

ดังนั้นลักษณะของความรับผิดชอบทางปกครองจึงเป็นการสั่งเพิกถอนการกระทำในทางปกครอง หรือการควบคุมให้ฝ่ายปกครองกระทำการในขอบเขตแห่งกฎหมาย⁴⁴ เป็นความรับผิดชอบในเนื้อหาของการปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในคดีปกครอง เจ้าพนักงานจึงไม่มีความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวเพราะมิได้มุ่งลงโทษเจ้าพนักงาน

(3) วัตถุประสงค์ของความรับผิดชอบทางปกครอง

วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของคดีปกครองคือการขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่เป็นการกระทำในทางปฏิบัติอื่นไม่อาจมีการเพิกถอนได้ จึงใช้วิธีบังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย⁴⁵ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่กระทำการใด ๆ นอกเหนือไปจากอำนาจที่ได้รับมา และจะไม่ใช้ดุลพินิจในทางที่มีชอบ หรือจะใช้ดุลพินิจต่อทางเลือกที่สมเหตุสมผลด้วยหลักการที่ถูกต้อง อีกทั้งเป็นหลักประกันว่าการกระทำในทางปกครองจะไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองทั้งในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรและที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร⁴⁶

นอกจากนี้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น จะมุ่งถึงการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ได้กระทำถูกต้องตามขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนดไว้ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หรือในกรณีที่มีการใช้อำนาจดุลพินิจจะพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจนั้นถูกต้องตามเหตุผลของเรื่องหรือไม่ หรือได้มีการ



⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁴⁵ ประยูร กาญจนกุล, "คดีปกครอง," อุลพาท 5 (กันยายน - ตุลาคม 2523) : หน้า 11.

⁴⁶ บุทธศิลป์ กระแสร์กุล, "ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 150-151.

คุณพินิจอย่างถูกต้องตามวิถีทางที่ตีที่สุดแล้วหรือไม่ โดยที่ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอน หรือไม่ให้บังคับตามคำสั่งที่ไม่ถูกต้องเท่านั้นศาลจะไม่พิจารณาลงโทษทั้งนี้เพราะคดีปกครองมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ (เจ้าพนักงาน) เท่านั้น¹⁷ มิได้มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษแก่ตัวเจ้าพนักงาน ที่เป็นเรื่องในทางวินัยหรืออาญาเป็นการควบคุมเจ้าพนักงานที่แยกต่างหากจากกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองในส่วนของคดีปกครองนั้นเป็นการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐที่ "เนื้องาน" คือ คำสั่ง หรือการกระทำเป็นหลักเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายปกครอง

(4) องค์กรในการพิจารณาคดี

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าองค์กรในการพิจารณาคดีปกครองอยู่ในอำนาจการพิจารณาสั่งการและพิพากษาคดีขององค์กร 2 องค์กร คือ

- ก. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่มีอำนาจในการบังคับได้ จึงต้องส่งคำวินิจฉัยไปให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ
- ข. ศาลยุติธรรม

2) ความรับผิดชอบทางวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงาน (การควบคุมตามหลักการบริหารงานบุคคล)

จากการที่เจ้าพนักงานจะต้องเป็นข้าราชการหรือบุคคลที่กฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการมีหลักอยู่ว่า บุคคลที่เป็นข้าราชการต้องยอมลบลีทิตความเป็นมนุษย์ของตนให้ต่ำลงกว่าบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ข้าราชการต้องอยู่ภายใต้บทบังคับแห่ง

¹⁷ ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนชม, 2532), หน้า 280.

กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ธรรมเนียม กฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีเพิ่มมากขึ้นกว่าสามัญชนทั่วไป เพราะข้าราชการเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย และมีหน้าที่ที่จะต้อง ปฏิบัติงาน ให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการปกครองกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางมากกว่าฝ่ายอื่นที่เดียว ดังนั้นเมื่อมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น ความรับผิดชอบการงานในด้านต่าง ๆ ก็ควบคู่กันมา ⁴⁸

จึงมีการกำหนดข้อปฏิบัติ หรือข้อบังคับสำหรับควบคุมความประพฤติของบุคคลในกลุ่มอาชีพ ที่เรียกว่า "วินัย" ซึ่งได้แก่ การควบคุมความประพฤติ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมด้วยตนเองหรือโดยคนอื่น หรือด้วยเครื่องมือใด ๆ เช่น คำสั่ง กฎหมาย การฝึกอบรม หรือด้วยประการอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องกับความประพฤติ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนที่จะต้องประพฤติและปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนอาจถูกบังคับให้ประพฤติและปฏิบัติและนับว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยจึงต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ มิฉะนั้น การปกครองบังคับบัญชาให้ข้าราชการปฏิบัติงานย่อมไร้ผล และข้าราชการพลเรือนทุกคนตั้งแต่ชั้นต่ำถึงชั้นสูงต้องอยู่ในข่ายบังคับของวินัยด้วยกันทั้งนั้น ⁴⁹

(1) ลักษณะของการกระทำที่ต้องรับผิดทางวินัย

ในส่วนของเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นข้าราชการนั้นมีการกำหนดลักษณะของการกระทำหรือการปฏิบัติคนในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานไว้ หากไม่ปฏิบัติตามแล้วต้องรับโทษ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁸ สนิท วิไลจิตต์, "ความรับผิดชอบของข้าราชการ," ใน หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2510), หน้า 167-168.

⁴⁹ วิวัฒน์ พลโยราช, "กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัย : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการกรมการปกครอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 8.

ทางวินัยโดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเรื่องวินัยไว้ในมาตรา 80 ถึงมาตรา 101 โดยมีส่วนที่เป็นมาตราสำคัญที่สุด* ต่อการควบคุมผลความประพฤติของข้าราชการ

* มาตรา 80 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัย ตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

มาตรา 82 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

ห้ามมิให้อาศัย หรือยินยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ไม่ว่าจะโดยทางตรงทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 85 ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ คณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐ ไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา 98 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

การกระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(2) ลักษณะของความรับผิดชอบวินัย

ลักษณะของความรับผิดชอบวินัย เป็นความรับผิดชอบที่มีโทษการกำหนดวินัยนั้นได้มีการกำหนดโทษไว้ เพื่อให้วินัยนั้นมีสภาพบังคับที่ผู้เป็นข้าราชการต้องปฏิบัติตาม ในปัจจุบันโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาตรา 100 บัญญัติโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน

1. ภาคทัณฑ์
2. ตัดเงินเดือน
3. ลดขั้นเงินเดือน
4. ปลดออก
5. ไล่ออก

(3) วัตถุประสงค์ของความรับผิดชอบวินัย

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ หรือเจ้าพนักงานข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีจุดมุ่งหมายให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่นั้นมีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือรัฐ ดังนั้น โดยแท้จริงแล้ววินัยของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานมุ่งคุ้มครององค์กร หรือราชการของรัฐมากกว่าการมุ่งคุ้มครองบุคลากรของรัฐหรือเจ้าพนักงานทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ หรือเจ้าพนักงานเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน อันเป็นเรื่องทางปกครอง และในการบริหารงานบุคลากรของรัฐได้มีการกำหนดถึงคุณสมบัติ ความประพฤติ วินัย ที่มีลักษณะคล้ายกับข้อบังคับในการจ้างของเอกชน แต่มีความเคร่งครัดและกำหนดข้อจำกัดไว้มากกว่า ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องของรัฐกับบุคลากรของรัฐซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การลงโทษทางวินัยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้ หรือ
แก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัย แต่มีจุดมุ่งหมายต่อไปนี้คือ⁵⁰

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน
2. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติขั้ว และสมรรถภาพของ

ข้าราชการ

3. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น
4. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของ

ประชาชนต่อทางราชการ

(4) องค์กรในการพิจารณาทางวินัย

องค์กรดำเนินการทางวินัยใช้หลักการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาตาม
หลักการบริหารงานบุคคลซึ่งแบ่งออกเป็นองค์กรในการรับผิดชอบพิจารณาได้ดังนี้

1. ผู้บังคับบัญชา
2. คณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ

3. ความรับผิดชอบทางอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงาน

1) ลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ ที่ต้องรับผิดชอบทางอาญาของ เจ้าพนักงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจ ตำแหน่งและหน้าที่ไปใน
ทางก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าแก่รัฐหรือเอกชน โดยสามารถแบ่งความรับผิดชอบทางอาญาของ
เจ้าพนักงานตามการบัญญัติกฎหมายได้ 2 ส่วน คือ

⁵⁰ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. คู่มือการดำเนินการทางวินัย
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์,
2531), หน้า 252.

(1) ลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความผิดทางอาญาของเจ้าพนักงาน
 ความประมวลกฎหมายอาญา

ความรับผิดของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้น ได้มีบทบัญญัติในทางควบคุมเจ้าพนักงาน ได้แก่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งตามปกติมีความผิดได้ แต่เฉพาะบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานเท่านั้น บุคคลธรรมดาซึ่งกระทำการเช่นเดียวกันโดยลำพังไม่มีความผิด⁵¹

ความผิดในหมวดนี้ตั้งแต่มาตรา 147 ถึง 166 ขึ้นต้นด้วยความว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ฯลฯ" ทุกมาตราเป็นความผิดเฉพาะตัว ผู้ที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดในหน้าที่ราชการของตน ผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานและไม่มีหน้าที่เช่นนั้น ย่อมขาดคุณสมบัติอันเป็นองค์ประกอบเฉพาะตัวส่วนบุคคล จึงกระทำความผิดในหมวดนี้ไม่ได้⁵² ความผิดเหล่านี้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่มาตรา 147 ถึง 166 โดยสามารถแบ่งตามลักษณะของบทบัญญัติ ได้ดังนี้

ก. ความรับผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานที่บัญญัติไว้ เป็นบทเฉพาะความรับผิดทางอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ตามบทเฉพาะนี้ กฎหมายบัญญัติถึงเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวผู้กระทำความผิดที่ขาดคุณสมบัติเช่นนั้น ย่อมไม่อาจกระทำความผิดนั้นได้จึงเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติสำหรับผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามที่ระบุไว้⁵³ ซึ่งบทบัญญัติของความผิดที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่นั้น เช่น มาตรา 147 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ชื่อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ ฯลฯ" หรือ มาตรา 159 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์หรือเอกสารใด" เป็นต้น

⁵¹ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอนที่ 1, หน้า 1229.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1230.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 470.

นอกจากนี้ยังระบุถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดไว้อย่างชัดเจน เช่น เบียดบังทรัพย์ ตามมาตรา 147 หรือ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยถอนทำให้เสียหาย ทำให้ไร้ประโยชน์ ตามมาตรา 159

บทบัญญัติในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานเหล่านี้ค่อนข้างชัดเจนแน่นอน ทั้งในส่วนของอำนาจหน้าที่ และการกระทำที่เป็นความผิด

ในขณะที่เดียวกันก็มีการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานอีกหลายประการที่มีได้อยู่ในความผิดตามบทเฉพาะเหล่านี้ แต่การกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยตัวเจ้าพนักงานมีเจตนาที่จงใจจะให้เกิด จึงมีการบัญญัติกฎหมายในความผิดที่ครอบคลุมถึงการกระทำเหล่านั้น เพื่อให้สามารถเอาผิดและลงโทษเจ้าพนักงานได้ คือ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157

ข. ความรับผิดทางอาญาของ เจ้าพนักงานที่บัญญัติ เป็นบททั่วไป ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 เป็นบททั่วไปที่ใช้บังคับต่อเมื่อการกระทำไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตราอื่น ในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยเฉพาะ⁵⁴

ความผิดฐานนี้จึงมีความหมายที่กว้างขวาง ครอบคลุมการกระทำความผิดมากกว่าความผิดฐานอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว* และมีหลักเกณฑ์ที่เป็นขอบเขตในการบังคับ ดังจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ 3

(2) ความผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานคามพระราชบัญญัติต่าง ๆ

ความผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานนั้น นอกจากจะมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 59

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1290.

* ดูหน้า 20-26.



ที่บัญญัติไว้ "พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 51 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น" *

ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด พ.ศ.2534 มาตรา 10 บัญญัติไว้ว่า กรรมการหรืออนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลหรือท้องถิ่นอื่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้ใด กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือกระทำ ความผิดตามมาตรา 42** ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ซึ่งพระราชบัญญัติเหล่านี้ได้มีการควบคุมเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ให้ เกร่งกรืดไม่ละเลยในหน้าที่ รวมทั้งการลงโทษเจ้าพนักงานให้หนักขึ้นเป็นมาตรการ เพื่อให้ กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น

* มาตรา 51 "ในกรณีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจ แจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงาน สอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา"

** มาตรา 42 ผู้ใดข่มข้าย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้ สูญหายหรือไว้ประ โยชน์ หรือรับไว้โดยมิชอบด้วยประการใด ซึ่งทรัพย์สินที่มีคำสั่งยึดหรืออายัด หรือที่ตนรู้ว่าจะถูกยึดหรืออายัดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับ ไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

2) ลักษณะของความรับผิดชอบทางอาญาของ เจ้าพนักงาน

ลักษณะของความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าพนักงานนั้นเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว โดยแท้ ที่เจ้าพนักงานที่กระทำความผิดต้องรับผิดชอบและถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งโทษที่กำหนดในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้แก่โทษจำคุกและโทษปรับ โดยเป็นความผิดที่กำหนดแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงานเท่านั้น

3) วัตถุประสงค์ของความรับผิดชอบทางอาญาของ เจ้าพนักงาน

วัตถุประสงค์ของความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าพนักงานนั้นเป็นการลงโทษตัวเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงมากกว่าการควบคุมเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ทั้งในลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดเฉพาะของเจ้าพนักงาน และการลงโทษหนักขึ้นกว่าการกระทำความผิดของประชาชน รวมถึงการบัญญัติความรับผิดชอบทางอาญาเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) องค์การในการพิจารณาคดีอาญาของ เจ้าพนักงาน

องค์การในการพิจารณาคดีอาญาของเจ้าพนักงาน คือ ศาลอาญาโดยใช้วิธีพิจารณาคดีอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่ว ๆ ไป

4. ความเกี่ยวข้องและแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ

จากการศึกษาถึงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ พบว่าในความรับผิดชอบแต่ละประเภทมีความเกี่ยวข้องและแตกต่างกัน ดังนี้

1) ความเกี่ยวข้องและแตกต่างระหว่างความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกับความรับผิดทางแพ่ง

(1) ความเกี่ยวข้องระหว่างความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกับความรับผิดทางแพ่ง

ในการกระทำความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นหากเกิดความเสียหายแก่ราษฎร ราษฎรสามารถนำคดีมาฟ้องได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ทั้งนี้เพราะการกระทำความผิดฐานนี้นั้นมีบ่อเกิดจากความรับผิดในทางแพ่ง โดยมีศาลแพ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีในส่วนแพ่งโดยฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด และฟ้องคดีแพ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายและศาลในคดีแพ่งจะต้องถือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา โดยมีหลักเกณฑ์คือคู่ความในคดีแพ่งและคดีอาญาต้องเป็นคู่ความเดียวกัน และมูลคดีเดียวกัน

(2) ความแตกต่างระหว่างความรับผิดทางแพ่งกับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ความรับผิดในทางแพ่งนั้น มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับสู่สภาพเดิม ส่วนความรับผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นมุ่งลงโทษทางอาญาแก่เจ้าพนักงานผู้กระทำผิด

2) ความเกี่ยวข้องและแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานในคดีปกครองกับความรับผิดทางอาญาในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

(1) ความเกี่ยวข้องระหว่างความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานในคดีปกครองกับความรับผิดทางอาญาในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น หากมีการกระทำโดยอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ แต่กระทำโดยผิดขั้นตอนหรือกระทำโดยประการอื่น ๆ โดยมีเจตนาให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายนั้น เป็นกรณีที่มีความรับผิดทั้งทางปกครองและในฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งโดยปกติแล้วการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น

เป็นจุดเริ่มต้นของการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานที่จะเกิดเป็นความรับผิดชอบดังกล่าวได้ หากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ประชาชนแก่รัฐ ต้องมีการเพิกถอนการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตในทางปกครองและลงโทษเจ้าพนักงานในทางอาญา

(2) ความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบในทางปกครองกับความผิดความรับผิดชอบเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

คดีปกครองกับคดีอาญาความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแตกต่างกันทั้งในประเด็นของคดี และขั้นตอนในการพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น แม้อาจเป็นการกระทำที่ต้องรับผิดชอบทั้งทางอาญาฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและรับผิดชอบในทางปกครองในกรณีเดียวกัน แต่มิใช่เจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องคดีปกครองจะกระทำ ความผิดฐานนี้ทุกคดี ดังมีผู้แบ่งแยกคดีทั้งสองประเภทไว้ดังนี้ "คดีอาญาในส่วนของเจ้าพนักงานนั้น มีเนื้อหาของคดีและกระบวนการที่แตกต่างจากศาลปกครอง ดังนั้นศาลปกครองจะไม่เข้าไปก้าวล่วง ทั้งนี้ในคดีอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนอยู่แล้ว มีพนักงานอัยการสั่งฟ้องไม่ฟ้องอยู่แล้ว มีศาลสถิตยุติธรรมตัดสินอยู่แล้ว และมีราชทัณฑ์ บังคับคดี ฉะนั้น เรื่องใดเป็นเรื่องทางอาญา ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจ แต่หากเป็นกรณีที่ ตำรวจไม่ใช่อำนาจสืบสวนในการป้องกันการกระทำผิด หรือไม่ได้ใช้อำนาจสอบสวนในการจับผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่กลับไปใช้อำนาจปกครองอื่น ๆ เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานทางปกครอง เช่น ถ้าพนักงานจราจรออกกฎจราจรหรือพนักงานตำรวจไปออกใบอนุญาตเป็น การให้ใบอนุญาตป็นหรือไม่ และออกกฎจราจรหรือไม่ตำรวจคนเดียวกันทำก็จริง แต่ทำในฐานะต่างกัน 2 กรณีนี้ ต้องถือว่าตำรวจไม่ใช่พนักงานสอบสวนในคดีอาญา แต่เป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครอง (police administrative) เหมือนกับเจ้าหน้าที่อื่นทางปกครองทำและ เมื่อไม่มีส่วนเกี่ยวกับคดีอาญาโดยตรงก็ต้องถือว่าเป็นคดีปกครอง"⁵⁵

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ข้อพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองที่จะต้องตั้งในประเทศไทย," ประชาชาติธุรกิจ (8-10 กันยายน 2537) : 30.

และยังมีผู้อธิบายไว้อีกว่า " การที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่ได้เป็นเหตุที่ทำให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องรับผิดชอบในทางอาญาเสมอไป เพราะการรับผิดชอบในทางอาญาจะต้องเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ หมายความว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวหรือพวกพ้อง หรือเจตนาถั่นแถ้งให้เอกชนได้รับความเสียหาย จึงจะผิดอาญาตามมา แต่ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐออกคำสั่งไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่เกิดจากความเข้าใจผิด โดยเชื่อด้วยเหตุสุจริตว่ามีอำนาจออกคำสั่งเพราะเชื่อโดยสุจริตว่ามีอำนาจจริง ๆ ในกรณีเช่นนี้เขาไม่มีเจตนาร้าย หรือเจตนาที่จะแสวงหาประโยชน์เพื่อส่วนตัวหรือพวกพ้อง กรณีอย่างนี้ไม่ผิดกฎหมายอาญา มาตรา 157 เพราะต้องเข้าใจว่าคนเราคือความกฎหมายแตกต่างกันได้ กรณีเช่นนี้คำสั่งอาจถูกเพิกถอน แต่เจ้าพนักงานของรัฐไม่มีความผิดอาญาตามมาตรา 157 กรณีตรงกันข้ามคำสั่งทางปกครองที่สั่งไปอาจจะถูกต้องตามกฎหมายแต่เจ้าพนักงานของรัฐอาจจะผิดตามมาตรา 157 ก็ได้ เช่น พวกกินตามน้ำ ออกใบอนุญาตให้โดยถูกต้อง ผู้รับใบอนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย แต่จะมีการเรียกเงินจากผู้รับใบอนุญาต อย่างนี้ถือว่าใบอนุญาตชอบด้วยกฎหมาย แต่คนออกใบอนุญาตมีความผิดตามมาตรา 157" ⁵⁶

นอกจากนี้ยังมีผู้แบ่งแยกคดีความรับผิดชอบเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกับคดีปกครองไว้ว่า ⁵⁷

ในการพิเคราะห์และจำแนกคดีที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวข้องหรือถูกฟ้องร้องต่อศาลอยู่ออกเป็น 2 ประเภท คือ คดีที่มีการกล่าวหาว่าตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจ

⁵⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "วิเคราะห์มาตรา 157 ต่อไปใครจะกล้าสั่งการ," ประชาชาติธุรกิจ (29 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2538) : 30.

⁵⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, "ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย," มติชนรายวัน (4 กันยายน 2536), หน้า 9.

หน้าที่โดยมิชอบกระทำความผิดประเภทหนึ่ง กับคดีอีกประเภทหนึ่งที่มุ่งจะฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเพิกถอนการกระทำใด ๆ ที่ผู้ฟ้องร้องเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย... คดีอาญานั้น คือคดีที่มุ่งจะฟ้องร้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว ในฐานะที่ได้กระทำการโดยทุจริตมีเจตนาจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยมิชอบ ซึ่งผลแห่งคดีนั้นประสงค์จะให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำเป็นราย ๆ ไปโดยไม่เกี่ยวข้องกับกรกระทำ หรือการวินิจฉัยสั่งการที่ได้กระทำไปโดยการใช้อำนาจหน้าที่นั้น ๆ เพราะถือว่าตัวของคดีมุ่งไปที่จะให้มีการลงโทษผู้กระทำให้สาสมกับความผิดที่ตนได้ก่อขึ้นไว้เป็นสำคัญ

สำหรับคดีประเภทที่สองที่เรียกว่า "คดีปกครอง" นั้น มุ่งต่อผลตรงกันข้าม คือ มิได้มุ่งหวังจะให้มีการลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น หากแต่ผู้ฟ้องร้องคดีมุ่งที่จะให้ผู้พิพากษาสั่งการให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทำลงโดยมิชอบ และกระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายนั้น ๆ เป็นหลักซึ่งเมื่อศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบนั้นลงแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องวินิจฉัยสั่งการใหม่ตามคำร้องขอของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผลการวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามแนวทางที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้ว คดีลักษณะ เช่นนี้จึงมุ่งไปที่การล้มล้าง การวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นหลัก โดยไม่ได้สนใจว่าฝ่ายปกครองผู้กระทำการนั้นจะมีความชั่วในทางอาญาสมควรจะต้องถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะตั้งไปฟ้องร้องกันเองอีกส่วนหนึ่งต่างหากหรือไม่ เพราะการกระทำทางปกครองที่ผิดพลาดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือเกิดจากการวินิจฉัยรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วนนั้น อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแต่อย่างใด เพราะการกระทำดังกล่าวอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุแห่งความไม่รอบคอบ การใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดหรือการตีความข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยมีได้ประสงค์จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ อันจะนำไปสู่องค์ประกอบของความผิดทางอาญาเลยก็ได้

เนื่องจากองค์ประกอบความผิดในส่วนจิตใจของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 นั้น นอกจากเจตนาธรรมดาที่รู้สึกสำนึกในการกระทำตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้วต้องมีเจตนาพิเศษ คือ สำหรับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต้องกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดด้วย

จากการศึกษาข้างต้นหจะสรุปความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบของ เจ้าพนักงาน
ในคดีปกครองกับความผิดทางอาญา ได้ดังนี้

คดีปกครอง การควบคุมจะมุ่งเน้นที่ "เนื้อหา" ของงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายให้ไว้หรือไม่ กระทำถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ การกระทำหรือคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ หากการกระทำหรือคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นเสีย เพื่อให้มีการสั่งการใหม่ให้ถูกต้อง กล่าวคือเป็นการควบคุมงานของเจ้าพนักงานให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่มีการลงโทษเจ้าพนักงานจึงมิได้คำนึงถึงเจตนาดังเช่นคดีอาญา และคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม กล่าวคือมิใช่ปัญหาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง อันได้แก่ปัญหาข้อพิพาททางแพ่ง ทางอาญาทั่วไป หรืออาจเป็นปัญหาข้อพิพาทอันมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่การกระทำนั้นองค์กรฝ่ายปกครอง (เจ้าพนักงาน) ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งเป็นการส่วนตัว เช่น ความเสียหายเกิดต่อเอกชนคนใดคนหนึ่งอันเนื่องมาจากการกระทำไปโดยมิได้มีเจตนาหรือความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์มหาชน เป็นต้น⁵⁸ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นข้อพิพาทหรือคดีระหว่างตัวเจ้าพนักงานกับเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยแท้ แม้จะมีมูลเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เพราะเจ้าพนักงานกระทำไปโดยใช้เจตนาหรือความมุ่งหมายในส่วนตัวจึงมิใช่คดีปกครอง

คดีอาญา เป็นการควบคุมที่ "การกระทำ" และ "เจตนา" ที่ครบองค์ประกอบของความผิดตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเรื่องของตัวเจ้าพนักงาน ที่มีการใช้เจตนาส่วนตัวเข้าไปปะปนกับตำแหน่งหน้าที่ แล้วมีเจตนาส่วนตัวที่จะใช้อำนาจของตนให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอันเป็นการมุ่งเน้นที่การควบคุม "ส่วนตัว" ของเจ้าพนักงานในการกระทำ

⁵⁸ บุทธศิลป์ กระแสร์กุลส, "ปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย," หน้า 143.

และเจตนา (พฤติกรรม) หรือความประพฤติของเจ้าพนักงานในทางส่วนตัวโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายจึงมีการลงโทษเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ในทางที่มีชอบ โดยกฎหมายอาญา อันเป็นการมุ่งที่ตัวบุคคลหรือตัวเจ้าพนักงานเป็นหลัก

3) ความเกี่ยวข้องและแตกต่างระหว่างความรับผิดทางวินัยกับความรับผิดทางอาญา

(1) ความเกี่ยวข้องของความรับผิดทางวินัยกับความรับผิดทางอาญา

ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันของวินัยกับความผิดทางอาญานั้น เนื่องมาจากในการกำหนดวินัยของข้าราชการมีส่วนของ "การประพฤติชั่ว" อันเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ทางราชการได้ และการกระทำความผิดอาญาถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างหนึ่งตามมาตรา 98 ข้างต้น ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ที่บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา...แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว...ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า หรือมาตรา 104 วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวน หรือพิจารณาตามมาตรา 99 และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กี่ให้คงโทษเสียได้"

มาตรา 107 "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา...ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลัง

ปรากฏผลการสอบสวน พิจารณาว่าผู้นั้นมีได้กระทำความผิด หรือกระทำความผิดไม่ถึงกับจะลงโทษปลดออก หรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่นก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้น กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตาม คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น"

การประพจน์ข้อนี้โดยการกระทำความผิดอาญา ข้าราชการผู้ใดต้องหาว่ากระทำความผิดคืออาญา หรือถูกฟ้องในคดีอาญา ก็ให้ผู้บังคับบัญชาเรียกดำเนินการสอบสวนพิจารณาโทษให้เสร็จสิ้นไปโดย เร็ว โดยไม่ต้องรอฟังผลคดีอาญาก่อน เมื่อมีหลักฐานแน่ชัด กล่าวคือ...ในกรณีที่การกระทำ ของข้าราชการเข้าหลักความผิดทางอาญาด้วย การดำเนินการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัย มักจะรอฟังผลทางคดีอาญาก่อน ซึ่ง ก.พ.พิจารณาแล้วเห็นว่าควรดำเนินการสอบสวนพิจารณา โทษทางวินัย แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการ สอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากการดำเนินคดีอาญาอยู่แล้ว การ สอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องรอฟังผลทางคดีอาญาแต่อย่างใด เพราะถึง แม้เรื่องนั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาลจะมีความเห็นแตกต่างกันไป ผู้พิจารณาลงโทษ ทางวินัยก็หาต้องรับผิดชอบแต่อย่างใดไม่ ถ้าการกระทำนั้นได้ทำไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและ กระทำไปโดยสุจริตมิได้มุ่งให้เกิดผลเสียหาย⁵⁰

(2) ข้อแตกต่างระหว่างความรับผิดทางวินัยกับความผิดทางอาญา

ความรับผิดทางวินัยนั้นมีความแตกต่างจากความรับผิดทางอาญา ทั้ง ในส่วนของวัตถุประสงค์และเจตนา กล่าวคือวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้นคือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับแบบแผน ความประพฤติที่ทางราชการกำหนดให้ข้าราชการจะต้องถือและปฏิบัติตามเพื่อ

⁵⁰ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร.0905/ว.4 ลงวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2509 เรื่อง การสอบสวนพิจารณาโทษข้าราชการ.

ความสงบเรียบร้อยในหน่วยงาน ฉะนั้น บทบัญญัติของวินัยจึงเป็นบทกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ และควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกรอบที่ราชการกำหนด และมีผลบังคับใช้แก่ ข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ⁶⁰

นอกจากนี้ในส่วนเจตนาของวินัยนั้น จะพิจารณาเพียงแต่ว่าผู้กระทำ ได้กระทำไปโดยรู้สำนึกในการกระทำหรือไม่เท่านั้น ถ้าผู้กระทำได้กระทำไปโดยรู้สำนึกในการ กระทำแม้ว่าผู้นั้นจะ ไม่ได้มุ่งหมายจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือไม่อาจสังเกตเห็นผล ของการกระทำนั้นว่าจะเสียหายแก่ราชการก็ตาม ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบวินัยถ้าการกระทำนั้นก่อ ให้ความเสียหายแก่ราชการ แสดงให้เห็นว่าเจตนาในทางวินัยมีความหมายกว้างกว่าเจตนาใน ทางอาญา ⁶¹

จากการศึกษาขอบเขตของความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ต่าง ๆ ข้างต้น พอจะสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบความรับผิดชอบของเจ้าพนักงาน และแผนภาพ ความสัมพันธ์ของความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ ได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

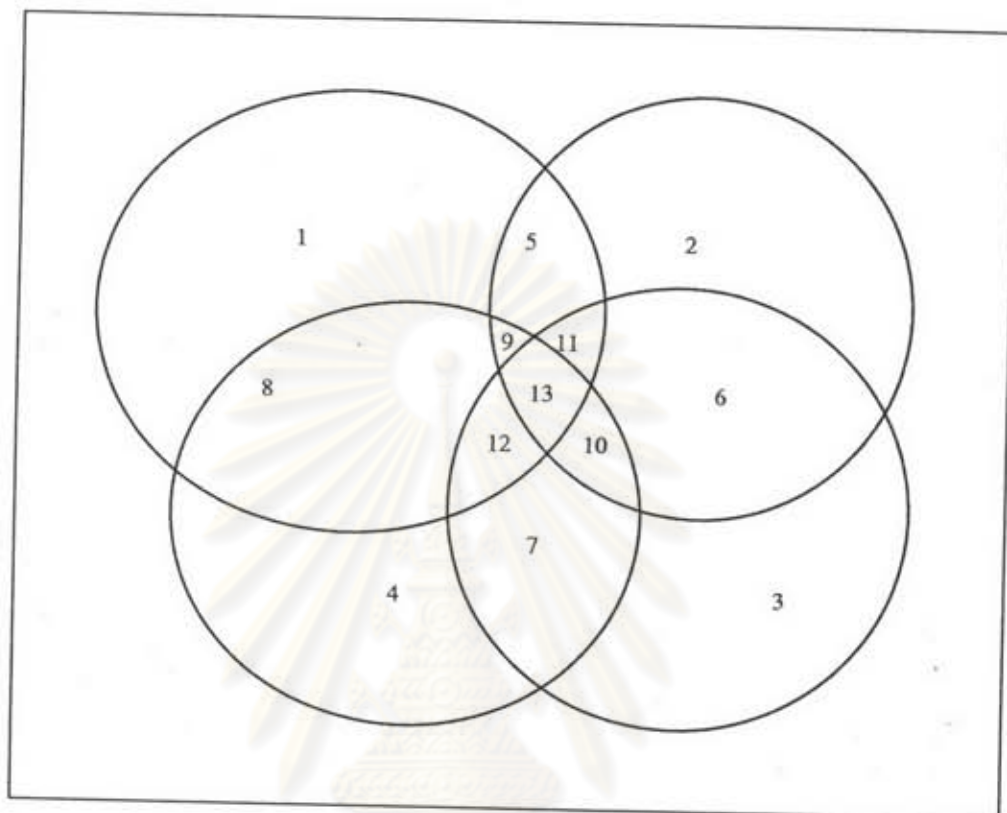
⁶⁰ ปราณี จันแยม, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 34.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ตารางสรุปการ เปรียบ เทียบความรับผิดชอบของ เจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ

	แพ่ง	ปกครอง	วินัย	อาญา
ลักษณะของการกระทำที่ต้องรับผิดชอบ	-การปฏิบัติหน้าที่โดยละเมิดหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย	-การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่	-การไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับเรื่องวินัยและการฝ่าฝืนข้อห้าม	-การนำเจตนาส่วนตัวไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย
ลักษณะของความรับผิดชอบ	-ชดใช้ค่าเสียหาย	-แก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย -ชดใช้ค่าเสียหาย	-ลงโทษทางวินัยต่อตัวเจ้าพนักงาน	-ลงโทษตัวเจ้าพนักงาน
วัตถุประสงค์ของความผิด	-ให้ผู้เสียหายได้รับบริการเยียวยาเพื่อกลับสู่สภาพเดิม	-เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจ	-มุ่งคุ้มครององค์กรหรือหน่วยงานรัฐ	-คุ้มครองความบริสุทธิ์ของอำนาจรัฐและประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน
องค์กรในการพิจารณา	-ศาลแพ่ง	-คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ -ศาลยุติธรรม	-คณะกรรมการพิจารณาวินัยตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฯ -ผู้บังคับบัญชา	-ศาลอาญา
เจตนา	-พิจารณาเพียงกรรม คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้น	-ทางปกครองไม่คำนึงถึงเจตนา -ทางวินัย	-กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำเท่านั้น มิต้องมีเจตนาให้เกิดความเสียหาย	-มีเจตนาในการกระทำ (การปฏิบัติหน้าที่) -มีเจตนาให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ



1. ความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าพนักงาน
2. ความรับผิดชอบทางอาญา
3. ความรับผิดชอบทางปกครอง
4. ความรับผิดชอบทางวินัย
5. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญา
6. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางปกครอง
7. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางปกครองและทางวินัย
8. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางวินัยและทางแพ่ง
9. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางแพ่ง วินัย และอาญา
10. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญาและความรับผิดชอบทางปกครอง
11. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางอาญา วินัยและความรับผิดชอบทางปกครอง
12. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางแพ่ง วินัยและความรับผิดชอบทางปกครอง
13. การปฏิบัติหน้าที่ที่มีทั้งความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา วินัยและความรับผิดชอบทางปกครอง

จากการศึกษาถึงแนวความคิดพื้นฐาน วัตถุประสงค์ และขอบเขต
 ของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา ๓๖ ประกอบกับการแบ่งแยกความ
 รับผิดของเจ้าพนักงานในทางแพ่ง อาญา วินัย และความรับผิดชอบทางปกครอง จะเห็นได้
 ว่าแนวความคิด วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนำไปสู่กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่อง
 นั้น ๆ แตกต่างกันไป กล่าวคือ ความรับผิดทางแพ่งที่มุ่งชดเชยค่าเสียหาย เพื่อเยียวยา ความ
 เสียหายที่เกิดขึ้นและความรับผิดทางวินัยที่มุ่งคุ้มครององค์กรรัฐ จึงมีกระบวนการที่ไม่เคร่งครัด
 เท่ากับกระบวนการทางอาญาที่มุ่งคุ้มครองอำนาจรัฐและประชาชน โดยการลงโทษเจ้าพนักงาน
 มีผลต่อตัวเจ้าพนักงานโดยตรง กระบวนการจึงจำเป็นต้องมีความเคร่งครัด ส่วนกรณีในทาง
 ปกครองนั้นเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่ง หรือการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่
 ไม่ถูกต้องตามกฎหมายปกครองโดยมิได้เกิดความรับผิดส่วนตัวแต่ประการใด ดังนั้น นอกจาก
 กระบวนการที่ต่างกันแล้วยังก่อให้เกิดผลในการบังคับใช้กฎหมายที่ต่างกันด้วย จึงจำเป็นต้องมี
 การเลือกใช้มาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เหมาะสมแก่กรณี โดย
 คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและเอกชนผู้เสียหายเป็นหลัก
 สำหรับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น เป็นบทบัญญัติในลักษณะพิเศษ คือบัญญัติ
 ขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายอาญา ในการบังคับใช้จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ
 กฎหมายเป็นหลัก ดังจะได้กล่าวถึงการบังคับใช้ความผิดฐานนี้ในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย