

## “รู้หรือไม่พนักงานมหาวิทยาลัยขอนแก่น ไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”



โดย นายกัมปนาท ปัชชาพงษ์  
ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ กองกฎหมาย  
สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ หลายครั้งหากเกิดเหตุกระทบกระทั่ง หรือไม่พึงพอใจกันในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองหรือกับบุคคลภายนอกหน่วยงานก็ตาม เรามักจะได้ยินประโยคสุดคลาสสิกซึ่งท้ายการสนทนาที่ดูเด็ดเสมอว่า “ระวังคุณจะโดนผมฟ้องขอหาเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่มิชอบนะ” หรือ “ระวังคุณจะโดน ๑๕๗ เข้าซักวันเถอะ” ซึ่งพอได้ยินประโยคนี้ที่ใครก็เล่นเอาใจคนฟังก็คงหวิวลงไปจนถึงขนาดหายใจหายคอไม่ทั่วท้องกันเลยทีเดียว

แล้วที่เป็นสูตรลับสำหรับแนบท้ายคำขู่ซึ่งติดปากกันหนักหนาว่า “เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต” หรือ “มาตรา ๑๕๗” นั้น อันที่จริงคืออะไรกันแน่ ซึ่งหากเราลองเปิดประมวลกฎหมายอาญาไม่ว่าจะในรูปแบบหนังสือ หรือค้นหาผ่านกูเกิลแล้ว เราก็จะพบถ้อยคำดังกล่าวโดยไม่ยากอะไรเลย แน่แน่นอนว่าไม่ว่าท่านจะโดนขู่ว่าจะอะไรก็ตามในสองคำขู่ที่ยกขึ้นมา นั้น ขอจงพึงเข้าใจว่าเขาขู่ว่าจะฟ้องท่านเป็นความผิดอาญา ตามมาตรา ๑๕๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งพอเห็นบทลงโทษแล้วก็ต้องยกมือขึ้นทาบอก ร้องโธแสดงอาการตกใจกันอย่างไม่ต้องสงสัย โทษปรับนี้ไม่เท่าไรแต่โทษจำคุกนี่สิ สูงสุดถึง ๑๐ ปี เลยทีเดียว

คำขู่ดังกล่าวในบางครั้งหรือบางเรื่องราว คำขู่อันแข็งกร้าวก็อาจสะดุดหยุดลง เมื่อเชื้อไฟคือความโกรธได้บรรเทาเบาบางหากเราสามารถตกลงพูดคุยหรือหาทางออกร่วมกัน หากแต่ว่าในบางครั้งคำขู่นั้นก็ถูกโหมต่อด้วยเชื้อไฟที่จะทำให้คำขู่เป็นจริงได้ ด้วยการฟ้องเป็นคดีอาญา ดังเช่นคดีที่จะยกขึ้นเล่าให้ฟังในครั้งนี้ อาจารย์ ก.เป็นข้าราชการสังกัดคณะ ค. ซึ่งประสงค์ให้มหาวิทยาลัยพิจารณาต่อเวลาปฏิบัติงาน จึงยื่นคำขอต่อเวลาไปยังคณะ ค. ซึ่งเป็นคณะต้นสังกัด และต่อมาคณะ ค.ได้เสนอคำขอต่อเวลา มายังมหาวิทยาลัย โดยอธิการบดี เห็นว่าสภามหาวิทยาลัย เคยมีมติว่าไม่ควร มีการต่อเวลา มหาวิทยาลัยจึงแจ้งผลการวินิจฉัยดังกล่าวให้อาจารย์ก.ทราบว่าจะไม่สามารถต่อเวลาปฏิบัติงานได้ อาจารย์ ก. จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยฟ้องมหาวิทยาลัย อธิการบดี คณะกรรมการ ง. เป็นจำเลยเพื่อขอให้ศาลลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ คือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริต ซึ่งเป็นข้อหาสุดฮิตตามที่ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น โดยที่อาจารย์ก.ต่อสู้คดีดังกล่าวเป็นเวลานานจนถึงขั้นการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาเลยทีเดียว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ต้องยอมรับว่าแต่เดิมนั้นยังไม่เป็นที่แน่ชัด และเป็นข้อที่มีการถกเถียงกันมา โดยตลอดเกี่ยวกับสถานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ว่าการดำเนินการถือเป็นการราชการ และการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าว เป็นการปฏิบัติราชการดังเช่นที่เคยเป็นมาเหมือนเมื่อครั้งเป็นส่วนราชการหรือไม่ ซึ่งความเห็นของนักกฎหมายหลายภาคส่วนก็ไม่ตรงกัน ส่วนหนึ่งเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งแล้วว่า มหาวิทยาลัยไม่ใช่ส่วนราชการ ดังนั้น การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยรวมทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงไม่ใช่การปฏิบัติราชการ แต่อีกส่วนหนึ่งกลับเห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งและมหาวิทยาลัยแม้เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ อยู่ ดังนั้น การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรวมทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็ย่อมถือเป็นการปฏิบัติราชการด้วย ซึ่งคำตอบของข้อถกเถียงดังกล่าวได้ยุติลง เมื่อต่อมาศาลฎีกา ซึ่งถือเป็นศาลสูงสุดได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๗๓๓/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๓ ซึ่งได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตลอดจนวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวไว้ให้เกิดความชัดเจนและเป็นอันว่าข้อถกเถียงที่แตกเป็นสองฝ่ายข้างต้นได้ยุติลง โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยข้อกฎหมายในคดีนี้ไว้หลายประเด็น ซึ่งจะขอยกขึ้นเล่าให้ฟังพอให้เป็นกระชับสักเล็กน้อย

เริ่มที่อาจารย์ ก.ฟ้องว่า อธิการบดี และคณะกรรมการ ง. ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ประเภทบริหาร ประเภททั่วไปวิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญ ดังนั้น จึงถือว่าอธิการบดี และคณะกรรมการ ง. เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้สำเร็จ ตามความเห็นของนักกฎหมายกลุ่มหนึ่งเปะเลเย่เดียว โจทก์ยังอธิบายต่อว่าประกอบกับอธิการบดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของกฎหมาย ป.ช. และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย บัญญัติให้ข้าราชการ และพนักงานซึ่งจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับเดิม ยังคงเป็นข้าราชการ หรือพนักงานของมหาวิทยาลัยต่อไป โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ เมื่ออธิการบดีเป็นข้าราชการเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงยังคงถือว่าอธิการบดีปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นและเจ้าพนักงาน ส่วนคณะกรรมการ ง. ก็เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และเมื่อปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของสภามหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นกิจการของราชการ การกระทำของคณะกรรมการ ง. จึงเป็นการปฏิบัติราชการและถือเป็นผู้ว่าจ้างพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑ (๑๖) ตามคำฟ้องเท่ากับว่า อาจารย์ ก. ยืนยันมั่นเหมาะว่า ยังไง ๆ อธิการบดี และคณะกรรมการ ง. เป็นเจ้าพนักงาน

ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย บัญญัติว่ามหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายต่าง ๆ จะเห็นได้จากการแบ่งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยใช้คำว่าแบ่งส่วนงาน ไม่ใช่แบ่งส่วนราชการ อธิการบดีมีอำนาจดำเนินการในฐานะผู้แทนมหาวิทยาลัย ส่วนการดำเนินการของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นว่ามีใช้งานราชการ แม้รายได้ของมหาวิทยาลัยจะมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลแต่มหาวิทยาลัยก็มีรายได้อื่น เช่น เงินกองทุน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ ค่าบริการต่าง ๆ รายได้จากการลงทุนร่วมลงทุนหรือจากการจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งรายได้ดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ดังนั้น การบริหารงานของมหาวิทยาลัยและอธิการบดีจึงไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเมื่อกฎหมายบัญญัติให้อธิการบดีเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย อธิการบดีจึงไม่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑ (๑๖) เอาหละสิครับที่นี้ ศาลฎีกาบอกว่าอธิการบดีไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเสียแล้ว

อธิการบดีหายใจโล่งไปหนึ่งเปราะใหญ่ ความหนักใจก็เลยมาตกยังคณะกรรมการ ง. สิครับที่นี้ซึ่งศาลฎีกาก็ไม่รีรอให้ชักช้าไม่ทันการ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยต่อว่าคณะกรรมการ ง. นั้นเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ระบุคำนิยามของคำว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา คือบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง โดยได้รับค่าจ้างจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งแตกต่างจากคำว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ระบุว่าจะหมายถึงบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายให้เป็นข้าราชการ และได้รับเงินเดือนดังกล่าวจึงเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นเพียงผู้ถูกจ้างตามสัญญาจ้างซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ จึงไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑ (๑๖) ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าพนักงาน คณะกรรมการ ง. จึงไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑ (๑๖) แม้คณะกรรมการ ง. จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย แต่ก็เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเฉพาะว่ามีไชงานราชการ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ง. จึงไม่ใช่การปฏิบัติราชการ พอศาลวินิจฉัยเช่นนี้ คณะกรรมการ ง. ก็โล่งอกเหมือนยกภูเขาออกจากอกไปตามๆกัน

โดยที่ศาลฎีกาท่านได้วินิจฉัยต่อในประเด็นสุดท้ายท้ายสุดอย่างน่าสนใจว่าเมื่ออธิการบดีและคณะกรรมการ ง. จำเลยในคดีนี้ ไม่มีใครเลยที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑ (๑๖) แล้วไซ้ ฟ้องของอาจารย์ ก.จึงขาดองค์ประกอบความผิด เนื่องจากจำเลยทั้งหมดหาได้มีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน

แหม เล่าเรื่องมาเสียยืดยาว ซึ่งผลออกมาเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ผู้มักจะถูกขู่อยู่เรื่อยๆ เสียอย่างนั้น ว่ากันง่าย ๆ ศาลฎีกาท่านวางบรรทัดฐานในเรื่องนี้ไว้ว่า หากจะฟ้องมาตรา ๑๕๗ คือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือทุจริตได้เนี่ย คนที่ถูกฟ้องจะต้องเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑ (๑๖) เสียก่อน ถ้าไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานแล้ว ถึงอย่างไรก็จะถูกฟ้องฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานไม่ได้เลย แต่ผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวหาได้ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยกลายเป็นผู้วิเศษวิโส หรือสามารถทำอะไรตามใจอยู่เหนือกฎหมายทุกอย่างก็หาไม่ เพราะอย่าลืมว่าแม้การกระทำจะไม่เป็นความผิดตามกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างข้างต้นก็ตาม แต่ว่าการกระทำเดียวกันนี้อาจเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นก็ได้ ใครจะรู้ เพราะกฎหมายของเมืองไทยมีมากมายจนบางทีแม้คนเรียนมากก็จำไม่ได้ก็ยังมี



สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ กองกฎหมาย  
สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
เว็บไซต์ <https://lawdivision.kku.ac.th>

