

บทที่ 5

การพิจารณาบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1) (ก) และ (ข)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 13 (1) (ก) และ (ข) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทบัญญัตินี้ เป็นอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเหนือ “ตัวบุคคล” ที่ถูกร้องเรียน กล่าวคือ ผู้ที่ถูกร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องเป็นผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ ในเบื้องต้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำว่า “ข้าราชการ” “พนักงาน” และ “ลูกจ้าง” ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามนัยแห่งมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 13 (1) (ก) และ (ข) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ว่าจะมีความหมายครอบคลุมเพียงใด

5.1 ข้าราชการ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ข้าราชการ” ไว้โดยเฉพาะ ในการพิจารณาว่า “ข้าราชการ” หมายถึงบุคคลใดบ้าง จึงอาจจะพิจารณาจากคำว่า “ข้าราชการ” ในความหมายทั่วไป ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายถึง ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ ประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้จัด

ระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยออกเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง¹

2. ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ²

3. ราชการส่วนท้องถิ่น มี 2 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบทั่วไป มี 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด³ เทศบาล⁴ และองค์การบริหารส่วนตำบล⁵

(2) รูปแบบพิเศษ มี 2 องค์กร คือ กรุงเทพมหานคร⁶ และเมืองพัทยา⁷

ดังนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด จึงเป็นข้าราชการตามความหมายอย่างกว้าง เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการมิได้มีแต่ข้าราชการเท่านั้น แต่ยังมีบุคลากรอื่นๆ อีก เช่น ลูกจ้าง ที่ปรึกษาพิเศษ เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจสรุปได้ว่า ผู้ที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการทุกคนเป็นข้าราชการ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่างๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการแล้ว พบว่า มีการให้ความหมายของคำว่าข้าราชการแตกต่างกันไป ได้แก่

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 4 บัญญัติว่า ข้าราชการ หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของข้าราชการ กรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ข้าราชการ หมายความว่า ข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วย

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51

³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8

⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2535

⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 7

ระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 ข้าราชการ หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน

อนึ่ง หากพิจารณาจากลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ อาจกล่าวได้ว่า “ข้าราชการ” หมายถึง บุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น⁸

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการ นอกจากจะเป็นบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นผู้ที่รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแยกความแตกต่างระหว่าง ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ประเภทของข้าราชการ

จากลักษณะของข้าราชการข้างต้น สามารถแบ่งข้าราชการออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ

(1.1) ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมืองเดิมเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 แต่เนื่องจากข้าราชการประเภทนี้เข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งตามวาระด้วยวิถีทางการเมือง และมีระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีระบบการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม จึงได้มีการแยกข้าราชการการเมืองออกไปจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นเอกเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในขณะเดียวกันเพื่อให้ข้าราชการประจำวางตัวเป็นกลางทางการเมืองให้มากที่สุด และสามารถปฏิบัติงานประจำได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่า พรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาล

⁸ สิริเพ็ญ จันทวิเศษ, “สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 33.

บริหารประเทศ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการการเมือง ตลอดจนอกระเบียบ หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่ง⁹

ด้วยเหตุนี้ คำว่า “ข้าราชการการเมือง” ในระบบกฎหมายไทย จึงหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535¹⁰ หรืออาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ปรึกษาประจำรัฐสภา หรือ เลขานุการ

⁹ ทรงวิทย์ แก้วศรี และสุชาติ นรัตถรักษา, “ประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน,” ใน 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์และวิวัฒนาการของระบบข้าราชการฝ่ายพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ. และ สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2526) : 106.

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นข้าราชการการเมือง

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. รัฐมนตรีว่าการทบวง
6. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
7. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
8. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
9. ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
10. ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
11. เลขานุการนายกรัฐมนตรี
12. รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
13. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
14. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
15. เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
16. เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
17. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
18. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
19. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
20. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ประธานรัฐสภา ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 หรืออาจดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹¹

อนึ่ง สำหรับการกระทำของข้าราชการการเมืองนั้น มีข้อสังเกตว่า อาจมีทั้งที่เป็นการกระทำทางปกครองและการกระทำของรัฐบาล กล่าวคือ หากกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล และผลิตผลของการใช้อำนาจในกรณีนี้ไม่ใช่ “การกระทำทางปกครอง” แต่เป็น “การกระทำของรัฐบาล” ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(1.2) ข้าราชการประจำ

คำว่า “ข้าราชการประจำ” (Career Service) หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานของรัฐ โดยถือเอาเป็นอาชีพได้ตลอดไป (Life Work) มีความหวังและโอกาสที่จะก้าวหน้าในตำแหน่งและเลื่อนระดับสูงขึ้นไปจนกว่าจะออกจากงาน¹²

ส่วนข้าราชการประจำในระบบกฎหมายไทย หมายถึง บุคคลที่ได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง จากราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินให้ทำหน้าที่ต่างๆ ซึ่งกำหนดไว้ให้เป็นของรัฐ¹³

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัจจุบันข้าราชการประจำมีหลายประเภท ในที่นี้จึงขอจำแนกโดยพิจารณาจากการอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาล และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปกครองประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล โดยแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

¹¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสร็จที่ 481/2535, น. 2-3

¹² อุทัย หิรัญโต, ขนชั้นข้าราชการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), น.43

¹³ ทิวาดี เมฆสวรรค์, แนวคิด โครงสร้าง และระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 16 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546), น. 11

(1.2.1) ข้าราชการประจำที่อยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาล ได้แก่

(1) ข้าราชการทหารและข้าราชการกลาโหมพลเรือน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) ข้าราชการพลเรือน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(3) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ ให้รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย¹⁴

อนึ่ง สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานอยู่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แม้จะเรียกว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย” เช่นกัน แต่เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงไม่ถือเป็น “ข้าราชการ” เช่นเดียวกับพนักงานมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปเมื่อกล่าวถึงขอบเขตของคำว่า “พนักงาน”

(4) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(5) ข้าราชการตำรวจ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ

(6) ข้าราชการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁵

อนึ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2552 มาตรา 258 วรรคสี่ บัญญัติให้ “สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น สถานะ “ข้าราชการ” ของผู้ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจเปลี่ยนแปลงไป

(1.2.2) ข้าราชการประจำที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาล

(1) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4

¹⁵ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 27/2

(2) ข้าราชการอัยการ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอัยการ

(3) ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

(4) ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(5) ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(6) ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(7) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(8) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(1.2.3) ข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่

(1) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

(2) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(3) พนักงานเทศบาล ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

(4) พนักงานส่วนตำบล ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(5) พนักงานเมืองพัทยา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

สำหรับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ว่าจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เรียกชื่อว่า "ข้าราชการ" ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเรียกชื่อ "พนักงาน" ได้แก่ พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา แต่เมื่อพิจารณาลักษณะโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือ

เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นโครงสร้างของระบบงานภาครัฐเช่นเดียวกันส่วนราชการต่างๆ อีกทั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยังใช้ระเบียบบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะให้นิยามข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นว่า "พนักงานส่วนท้องถิ่น"¹⁶ ก็ได้หมายความว่าข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็น "พนักงาน" ทั้งนี้ เพราะโดยสาระสำคัญของพนักงานส่วนท้องถิ่นก็คือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะของความเป็นข้าราชการไม่แตกต่างไปจากความเป็นข้าราชการพลเรือนของส่วนราชการ เพียงแต่มีระเบียบบริหารงานบุคคลแยกออกไปต่างหากทำนองเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการฝ่ายอัยการ เป็นต้น นอกจากนี้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมดยกเว้นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ถือเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 ดังนั้น จึงต้องรวมข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง

5.2 พนักงาน

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "พนักงาน" ไว้เช่นเดียวกัน แต่หากพิจารณาจากลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน อาจกล่าวได้ว่า "พนักงาน" หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ¹⁷ ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ไม่ว่าจะเรียกชื่อบุคลากรนั้นว่าอย่างไร

(5.2.1) พนักงานในรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ฉบับแรกนั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจ มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เนื่องจากมีลักษณะการทำงานตลอดจนการได้รับค่าตอบแทนในลักษณะที่แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป¹⁸ ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2496 พนักงานรัฐวิสาหกิจได้ถูกกำหนดเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้าน

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3

¹⁷ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, เขตอำนาจของศาลปกครอง : เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตร พนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ 6, 2546, หน้า 7.

¹⁸ ประวีณ ณ นคร, ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471, (พระนคร : บริการสวัสดิการ ก.พ., 2507), น. 123.

รัฐพาณิชย์ เช่น กรมรถไฟ กรมไปรษณีย์โทรเลข โดยสังกัดอยู่กับกระทรวงพาณิชย์ และคมนาคม และกองไฟฟ้านครหลวงของกรมโยธาเทศบาล ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจขึ้นหลายแห่ง อาทิ การตราพระราชบัญญัติ “ธนาคารออมสิน” ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประกอบธุรกิจการธนาคารของรัฐมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน บุคคล ทำให้ข้าราชการรัฐพาณิชย์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงาน ของธนาคารออมสิน

อนึ่ง เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2535 ปรากฏว่า ข้าราชการรัฐพาณิชย์มิได้ถูกกำหนดเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ดังเช่น กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ผ่านมา แต่คำว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจไปปรากฏในกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจแทน เช่น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น¹⁹ เพื่อแบ่งเบาภาระการจัดทำบริการ สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและ พลังงาน รวมทั้งการจัดระบบสาธารณูปโภค ซึ่งมีลักษณะเป็นภารกิจในทางอุตสาหกรรมและ การค้า โดยมีองค์ประกอบขององค์กรที่สำคัญ คือ²⁰

- มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- ดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือ ให้บริการโดยมีค่าตอบแทนที่เหมาะสม มิได้มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดเป็นเป้าหมายหลัก แต่เป็น ค่าตอบแทนที่เพียงพอจะทำให้ดำเนินกิจกรรมต่อไปได้

¹⁹ รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปจะมี 3 รูปแบบ คือ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งโดยพระราช กฤษฎีกา และจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งหมด จึงแตกต่างจากศาลปกครองที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ถือเป็นหน่วยงานทาง ปกครองที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาลปกครอง ดังนั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจที่จะถือว่าเป็น เจ้าของหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง จึงต้องเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน

²⁰ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจ (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 72-80.

- ดำเนินโครงการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

- อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

คำว่า “พนักงาน” ถือเป็นคำเรียกทั่วไปที่ใช้เรียกผู้ที่ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ แต่ในการปฏิบัติงานนั้น พนักงานจะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ทำนองเดียวกับข้าราชการที่มีตำแหน่งหน้าที่ โดยตำแหน่งของพนักงานจะแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ตำแหน่งบริหาร และ ตำแหน่งทั่วไป ซึ่งมีชื่อเรียกทำนองเดียวกับข้าราชการ คือ มีชื่อตำแหน่งและระดับเงินเดือน เช่น นักการเงิน 8 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 พนักงานการบัญชี 6 นิติกร 5 เป็นต้น

สำหรับ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นั้น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษาวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย

จากความหมายข้างต้น พนักงานรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และ กรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินงานไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

(2) ผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ ผู้ว่าการ เช่น ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น ผู้อำนวยการ เช่น ผู้อำนวยการธนาคารออมสิน ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น ผู้จัดการ เช่น ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น หรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น เช่น ผู้จัดการทั่วไป ของบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานต่างๆ ตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งกำหนดไว้ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ

(3) พนักงานและลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ทั้งด้านงานประจำ และงานด้านเทคนิคต่างๆ เช่น นักบัญชี วิศวกร นิติกร ช่างประปา ช่างไฟฟ้า เป็นต้น

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ก่อน พ.ศ. 2533 มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบภารกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานราชการทั่วไป โดยมีระบบวิธีดำเนินงานที่เป็นอิสระไม่อยู่ในสายงานบังคับบัญชาตามระบบของส่วนราชการ แต่ก็มีได้มีลักษณะของการ

ดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือให้บริการโดยมีค่าตอบแทนซึ่งเป็นรูปแบบที่รู้จักในขณะนั้นว่า “รัฐวิสาหกิจ” เพียงแต่ว่าในขณะนั้นยังไม่มี การยอมรับให้มีหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ “องค์การมหาชน” ดังนั้น กระทรวงการคลังโดย กรมบัญชีกลางจึงถือว่าหน่วยงานดังกล่าวมีฐานะเป็น “รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502” อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะจัดให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ กระทรวงการคลังก็ไม่ได้ปฏิบัติต่อหน่วยงานดังกล่าวในทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ เช่น การยกเว้นกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าว ได้แก่ ธนาคาร แห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันส่งเสริม การสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย²¹

ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานลักษณะเดียวกันนี้อีก 16 แห่ง เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาด หลักทรัพย์ สถาบันการบินพลเรือน เป็นต้น โดยกระทรวงการคลังยังคงจัดกลุ่มให้เป็น “รัฐวิสาหกิจ” เช่นเดิม ยกเว้น สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน กำหนดไม่ให้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(5.2.2) พนักงานในหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 4 กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อให้ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” มีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งปัจจุบันรูปแบบหนึ่งของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น คือ องค์การมหาชน

(1) เจ้าหน้าที่ในองค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายภารกิจใน การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน หรือจัดทำให้แก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม (โดยไม่มีลักษณะ ของการประกอบการทางอุตสาหกรรมและการค้า) หรือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญสูงและมีเทคนิค วิธีการเฉพาะซึ่งต้องการความรวดเร็วของการตัดสินใจและประสิทธิภาพของการปฏิบัติการอย่าง

²¹ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน : รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, 2543, หน้า 82-88.

ทันที่ที่ตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน²² โดยการดำเนินกิจการดังกล่าว ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นด้านหลัก

หน่วยงานของรัฐในรูปแบบขององค์การมหาชนนี้ หากพิจารณาในทางทฤษฎีแล้ว ต้องถือว่าเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2485 ที่มีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย²³ แต่การยอมรับโดยทั่วไปถือว่าการเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2533 อันเป็นปีที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี²⁴ แต่กระทรวงการคลังก็ยังไม่ยอมรับว่ามีหน่วยงานที่เรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยถือว่าหน่วยงานลักษณะข้างต้นเป็น “รัฐวิสาหกิจรูปแบบพิเศษ” จนกระทั่งปี พ.ศ. 2542 เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งนับถึงปัจจุบันมีองค์การมหาชนที่เกิดขึ้นจากราชกฤษฎีกาเพื่อให้ดำเนินบริการสาธารณะด้านต่างๆ จำนวน 27 แห่ง เช่น สำนักงานสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าความในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนต่างๆ จะเรียกผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนว่า “เจ้าหน้าที่” แต่เมื่อ “พนักงาน” หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนจึงถือเป็น “พนักงาน” ด้วย

สำหรับตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนโดยทั่วไป คือ ผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่มีองค์การมหาชน 2 แห่งที่เรียกชื่อตำแหน่งแตกต่างออกไป คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา เรียกตำแหน่งว่า “เลขาธิการ” และสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เรียกตำแหน่งว่า “ผู้จัดการ”

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีไม่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชน และหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549) หน้า 134-135.

²³ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน : รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, หน้า 18-28.

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, มหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ใน องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. (2542), หน้า 57-87.

เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน แบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการบริหารหรือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารและเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง คณะกรรมการองค์การมหาชนมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยจำนวนดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นกรรมการผู้แทนของส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ อีกทั้งจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้นร่วมอยู่ด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน

(2) ผู้อำนวยการ หมายความว่า ผู้อำนวยการหรือผู้บริหารสูงสุด ซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชน ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการองค์การมหาชน และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

(3) เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นบุคลากรหลักที่ปฏิบัติงานประจำให้แก่ องค์การมหาชน ส่วนลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นผู้ปฏิบัติงานชั่วคราวให้แก่องค์การมหาชน

อย่างไรก็ตาม องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ดังนั้น ในแง่ของการจัดตั้งและรับโอนบุคลากรจากข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐไปปฏิบัติงานใน องค์การมหาชนนั้น บุคลากรเหล่านี้สามารถเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของ องค์การมหาชนได้โดยเด็ดขาด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายองค์การมหาชน²⁵

(2) เจ้าหน้าที่ในหน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นใหม่ โดย หน่วยงานอิสระเหล่านั้นจะมีหน่วยธุรการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หน่วยธุรการของหน่วยงานอิสระเหล่านั้น บางแห่งมีสถานะเป็นส่วนราชการ เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น บางแห่งมีฐานะเป็นนิติ

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 32-33

บุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยราชการของหน่วยงานอิสระประเภทหลังนี้ ต้องถือเป็น “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ด้วย เนื่องจากมิได้อยู่ในระบบราชการ ซึ่งได้แก่หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน²⁶

(2) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน²⁷

(3) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน²⁸

(4) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน²⁹

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีก 2 แห่ง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา

²⁷ พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 7

²⁸ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 32

²⁹ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 57

ประกันภัย และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ

5.3 ลูกจ้าง

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ไว้เช่นกัน แต่หากพิจารณาจากลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้าง อาจกล่าวได้ว่า ลูกจ้าง หมายถึง ผู้รับจ้างทำงาน หรือตกลงทำงานให้โดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร³⁰

คำว่า “ลูกจ้าง” ในที่นี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับคำว่า ข้าราชการและพนักงาน คือเป็นถ้อยคำที่ใช้เรียกสถานะของบุคคลที่มี “สถานะ” ในหน่วยงานที่เป็นลูกจ้าง (บางแห่งเรียกคนงาน เช่น องค์การสวนยาง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นต้น) แต่ในการปฏิบัติงานของลูกจ้างจะมีตำแหน่งเรียกต่างหาก เช่น เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล นักเทคนิคการแพทย์ (ลูกจ้างชั่วคราวของโรงพยาบาล) เป็นต้น

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 มิได้เรียกผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจว่าพนักงาน แต่เรียกว่า “ลูกจ้าง” โดยให้คำนิยามว่า

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

“นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย

“ฝ่ายบริหาร” หมายความว่า ลูกจ้างระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการจ้าง เลิกจ้าง ขึ้นค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือลดค่าจ้าง

ดังนั้น คำว่า “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายดังกล่าวจึงหมายความรวมถึงลูกจ้างที่เป็นพนักงานซึ่งรวมถึงผู้บริหารองค์กร และลูกจ้างที่เป็นลูกจ้างโดยแท้ แต่ทั้งนี้ อาจไม่จัดเป็น “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 เนื่องจากลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ น่าจะจัดอยู่ในส่วนของ “พนักงานของรัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

³⁰ สำนักงานระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2552 : 34

(5.3.1) ลูกจ้างของส่วนราชการ

แต่เดิมในระบบกฎหมายไทยไม่มีลูกจ้างของส่วนราชการ โดยตำแหน่งต่างๆ ในส่วนราชการได้กำหนดไว้เป็นตำแหน่งข้าราชการเท่านั้น ส่วนตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นตำแหน่งลูกจ้างประจำได้ถูกกำหนดขึ้นตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ฉบับแรก ต่อมาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้มีการขยายงานเกี่ยวกับการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ มีความจำเป็นต้องจ้างบุคคลมาทำงานในโครงการต่างๆ เป็นจำนวนมาก กอปรกับนโยบายของรัฐบาลในสมัยดังกล่าวต้องการให้จำกัดจำนวนข้าราชการประจำ จึงได้มีการกำหนดตำแหน่งลูกจ้างขึ้น ทั้งในลักษณะลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว และในขณะเดียวกันส่วนราชการต่างๆ เห็นว่า การขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจากสำนักงาน ก.พ. เป็นเรื่องยากและลำบากมาก จึงขอกำหนดตำแหน่งลูกจ้างเพิ่มมากขึ้น และบางตำแหน่งก็ปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะงานคล้ายหรือซ้ำซ้อนกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ³¹

ดังนั้น คำว่า “ลูกจ้างของส่วนราชการ” ในระบบกฎหมายไทย หมายถึง บุคลากรภาครัฐประเภทหนึ่งซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการ โดยปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากข้าราชการ และได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ³² โดยลูกจ้างของส่วนราชการ จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท³³ คือ

(1) ลูกจ้างประจำ

ลูกจ้างประจำ หมายถึง ผู้ที่ส่วนราชการจ้างให้ทำงานที่มีลักษณะประจำแทนข้าราชการ ซึ่งยังไม่ถึงอัตรากำลังเปิดรองรับ โดยได้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับข้าราชการ แต่ไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ หากแต่ได้เงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไม่มีสิทธิเป็นสมาชิก กบข. จะจ้างทำงานจนเกษียณอายุ ซึ่งลูกจ้างประจำมีทั้งในส่วนราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ลูกจ้างประจำ” ไว้ในข้อ 5 ได้แก่ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งประจำใน

³¹ มณฑณี ใหญ่สว่าง, “การกำหนดอัตรากำลังคนภาครัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีลูกจ้างประจำ,” ใน รายงานผลงานทางวิชาการเพื่อประเมินบุคคลเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 8v กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา ระบบงานและพัฒนาบุคลากร สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, น. 35. (อัดสำเนา)

³² ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการ, เอกสารการ สอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 10 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), น. 873.

³³ ระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526

ลักษณะเป็นลูกจ้าง รายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้ โดยใช้เงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้แรงงาน ทักษะและความชำนาญในงาน เป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดตำแหน่งต่างๆ ขึ้น

(2) ลูกจ้างชั่วคราว

ลูกจ้างชั่วคราว หมายถึง ผู้ที่ส่วนราชการให้ทำงานที่ลักษณะชั่วคราว ซึ่งโดยปกติแล้วไม่ถือเป็นการปฏิบัติราชการโดยตรง แต่สนับสนุนให้การปฏิบัติราชการเป็นไปได้อย่างเรียบร้อย ประหยัด และมีกำหนดเวลาสิ้นสุดภารกิจ เช่น การขับรถ การส่งเอกสาร การวิจัย การพิมพ์เอกสาร หรือการทำงานตามโครงการเฉพาะกิจ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวอาจเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายเดือน หรือรายปี แต่จ้างได้คราวละไม่เกินหนึ่งปี ลูกจ้างชั่วคราวไม่สามารถขึ้นเงินเดือนได้ ไม่มีบำเหน็จบำนาญ ไม่มีสวัสดิการอย่างข้าราชการ แต่ได้รับสิทธิเฉพาะเรื่องการลาและประกันสังคม ลูกจ้างชั่วคราวมีทั้งในส่วนราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ส่วนระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ลูกจ้างชั่วคราว” ไว้ในข้อ 5 ได้แก่ ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้างแต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณ

(5.3.2) พนักงานราชการ

พนักงานราชการ เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายบริหารมีความต้องการให้มีการปรับปรุงกระบวนการจ้างงานของรัฐในส่วนของลูกจ้างของส่วนราชการ ให้มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้กำลังคนภาครัฐและให้การปฏิบัติราชการมีความคล่องตัวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสอดคล้องตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 เพื่อนำไปใช้ในส่วนราชการต่างๆ

พนักงานราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานในส่วนราชการ³⁴

ลักษณะที่สำคัญของพนักงานราชการ คือ เป็นการจ้างตามสัญญาจ้าง ซึ่งกระทำได้ครั้งละไม่เกิน 4 ปี หรือตามโครงการที่กำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ เพื่อความเหมาะสมและ

³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ข้อ 3

ความจำเป็นของทางราชการ และวันเวลาการทำงานหรือวิธีการทำงานไม่จำเป็นต้องอยู่ปฏิบัติงานประจำ ซึ่งขึ้นกับตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานราชการ จะเน้นความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ

พนักงานราชการ แบ่งเป็น 2 ประเภท³⁵ คือ

(1) พนักงานราชการทั่วไป ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะเป็นงานประจำทั่วไปของส่วนราชการในด้านงานบริการ งานเทคนิค งานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพ เฉพาะหรืองานเชี่ยวชาญเฉพาะ

(2) พนักงานราชการพิเศษ ได้แก่ พนักงานราชการ ซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ เพื่อปฏิบัติในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเฉพาะเรื่องของส่วนราชการ หรือมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลในลักษณะดังกล่าว

จากลักษณะข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า บุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะอยู่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มืองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นในรัฐธรรมนูญ

5.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) บัญญัติให้ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่า ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า มีบุคคลบางประเภทซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก แต่เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลนั้นไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่า บุคคลนั้นอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือไม่ ซึ่งบุคคลดังกล่าว ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน นั่นเอง

³⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ข้อ 6

ก่อนที่จะศึกษาถึงสถานะของผู้ใหญ่บ้านและกำนันว่าเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ จึงขอกกล่าวถึงการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ใหญ่บ้านและกำนันไว้ พอสังเขป

1. การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ไว้ ดังนี้

(1) ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
(2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
(3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

(4) เป็นผู้เลือกไลในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
(5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
(6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิตยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง ของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

(8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันพ้นโทษ

(11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) หรือ (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

(15) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ หากผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่กรณีได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี

เมื่อเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้ว นายอำเภอจะออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง³⁶ โดยผู้ใหญ่บ้าน

³⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 13 วรรคสี่

จะได้รับเงินเดือน แต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน³⁷ และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้อยู่ในตำแหน่งได้จนมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์³⁸

(2) กำนัน

ในการแต่งตั้งกำนันนั้น มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการปรึกษาหารือเพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน และเมื่อได้คัดเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้วนายอำเภอจะรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น กำนันจึงต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย และหากกำนันผู้ใดต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้นั้นก็ต้องออกจากตำแหน่งกำนันด้วย ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน นอกจากนี้ กำนันจะได้รับเงินเดือนแต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน³⁹ เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

2. อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนันไว้หลายประการในหลายมาตรา โดยสามารถจำแนกออกได้ ดังนี้⁴⁰

(1) อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร ที่อยู่ในหมู่บ้านหรือตำบลของตน

(2) รายงานการดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ตลอดจนการป้องกันและระงับเหตุร้าย รวมทั้งเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ตำบลของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมือง หรือประชาชนให้ทางราชการทราบ

(3) นำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรในพื้นที่การปกครองของตน โดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นตัวกลางระหว่างราชการและประชาชนในการนำข่าวสารของทางราชการไปแจ้งแก่ราษฎรและนำความต้องการของราษฎรไปแจ้งแก่ทางราชการ

(4) จัดทำทะเบียนท้องที่เขตปกครองเกี่ยวกับจำนวนประชากร จำนวนครอบครัว (บัญชีสำมะโนครัว) จำนวนสัตว์พาหนะและลักษณะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบ

³⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 9 วรรคสาม

³⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 14 (1)

³⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 29 ทวิ วรรคหนึ่ง

⁴⁰ สมชาย หงษ์รัมย์, "บทบาทของกำนันในการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษากำนันที่ได้รับรางวัลประจำปีของจังหวัดอุบลราชธานี," (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี), 2549, น. 23 - 31.

(5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณประโยชน์ ตรวจรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในตำบล เช่น สระน้ำ ศาลา ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ของตน รวมถึงว่ากล่าวสั่งสอนลูกบ้านที่ประพฤติไม่เหมาะสม

(6) ฝึกอบรมให้ราษฎรรู้จักหน้าที่และภาระกระทำในเวลาสงบ

(7) บำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

(8) รักษาสุขภาพอนามัยของราษฎร และจัดการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด

(9) จัดการหมู่บ้านให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

(10) อำนาจหน้าที่ในการที่เกี่ยวกับอาญา ดังนี้

ผู้ใหญ่บ้าน

(1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

(6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

กำนัน

(1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรรมการอำเภอให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกรรมการอำเภอ

(4) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกรรมการอำเภอตามสมควร

(5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึด กำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

(6) ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดีหรือผู้ต้องโจรกรรม จะทำกฎหมายตราลีน หรือมีผู้จะขอทำชั้นสูตราบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นไปยังกรรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ให้กำนันชั้นสูตราให้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรรมการอำเภอในขณะนั้น

3. อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ตามกฎหมายอื่น

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แล้ว ผู้ใหญ่บ้านและกำนันยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น จำแนกตามอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(1.1) ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรในพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 จึงเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(1.2) พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรตามด้านตรวจต่างๆ ตามที่มีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันปฏิบัติหน้าที่ ณ ด้านตรวจนั้นๆ ให้คำรับรองผู้ทำบัตรเฉพาะผู้ที่ตนรู้จักคุ้นเคยและยืนยันได้ว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย และเป็นบุคคลเดียวกับที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ตามที่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จริงในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอ และเป็นผู้มอบบัตรประจำตัวประชาชนให้ราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล (เฉพาะบัตรที่ไม่ได้ออกด้วยระบบคอมพิวเตอร์)

(2) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

(2.1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 1 กันยายน 2525 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และกระทำผิดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

(2.2) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 5 กันยายน

2525 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ รวมทั้งตรวจสอบการอนุญาตต่างๆ ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

(2.3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2526 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวน รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ผู้ใดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขหรือถอนสิ่งที่เป็นอันตรายต่อป่าหรือทำให้ป่าเสื่อมสภาพหากไม่ปฏิบัติตามก็หรือ ทำลาย แก้ไขได้ ทั้งนี้ ให้มีอำนาจและหน้าที่ได้ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

(3) เป็นนายทะเบียน

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และประกาศสำนักทะเบียนกลางเรื่องการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ลงวันที่ 23 มีนาคม 2535 ให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นนายทะเบียนเป็นผู้รับแจ้งประจำหมู่บ้านและตำบล มีหน้าที่รับแจ้ง การเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขประจำบ้าน

(4) เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานหรือผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ

(4.1) ประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานที่ดินในการรังวัดที่ดิน ออกหนังสือสำคัญ (นส.) หรือโฉนด หรือการแบ่งแยกโฉนด ชื้อ ขาย ที่ดิน

(4.2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือนายอำเภอสำรวจโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบอันอยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน (ตามหนังสือ ทม 0309/ว 698 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2521) แจ้งประกาศอำเภอให้ผู้รับประเมินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จะต้องเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไปปรับแบบพิมพ์แสดงรายการแห่งทรัพย์สิน (ภ.ร.ด.2) ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4.3) พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน อาจได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

(4.4) พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน อาจได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัด

(4.5) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2527 นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อำเภอท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดินเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด อาจมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน เป็นผู้ช่วยเหลือในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินได้

(5) หน้าที่อื่นๆ

(5.1) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน มีอำนาจหน้าที่เกณฑ์แรงงานหรือเครื่องอุปกรณ์การชลประทานส่วนราษฎร์ ในเวลาฉุกเฉิน เป็นผู้แบ่งและควบคุมงาน ในการแบ่งปันการงานและเครื่องอุปกรณ์ชลประทานส่วนราษฎร์ และแบ่งปันน้ำในเขตชลประทานส่วนราษฎร์

(5.2) พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2482 ผู้ใหญ่บ้านเป็นพยานในการจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณสัตว์พาหนะ ช่วยเหลือกำนันในการดำเนินการเกี่ยวกับการทะเบียนสัตว์พาหนะ สํารวจและจัดทำบัญชีสัตว์ที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณ จัดทำบัญชีสัตว์ประจำคอกซึ่ง ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณและบัญชีสัตว์ที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณและตรวจสอบแก้ไข

กำนันมีอำนาจและหน้าที่รับมอบตัวรูปพรรณสัตว์เพื่อส่งให้นายทะเบียนต่อไป รับแจ้งความหรือรับมอบตัวรูปพรรณสัตว์ที่ตายจากเจ้าของสัตว์หรือตัวแทน รับมอบตัวรูปพรรณกรณีสัตว์หายตามคินมาไม่ได้ และจัดเก็บบัญชี สํารวจและจัดทำบัญชีสัตว์ประจำคอกซึ่ง ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณส่งนายทะเบียน

(5.3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ผู้ใหญ่บ้าน และกำนันในท้องที่ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานมีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและทางน้ำชลประทานที่อยู่ในเขตท้องที่

(5.4) พระราชบัญญัติอารูปีน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอารูปีน พุทธศักราช 2490 ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับคำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อารูปีนประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนอำเภอ

(5.5) พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พุทธศักราช 2497 ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน นำประกาศของนายอำเภอแจ้งให้ชายไทยที่มีอายุ 18 ปี ไปลงบัญชีทหารกองเกิน นำประกาศของนายอำเภอแจ้งให้ทหารกองเกินที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 21 ใน พ.ศ. นั้น ไปแสดงตนเพื่อรับหมายเรียก นำราษฎรไปแสดงตนเพื่อคัดเลือกทหาร แนะนำผู้ที่หลบหนีราชการทหารให้กลับกรมกอง จับทหารกองเกินที่ไม่มารับหมายเรียก หรือขาดการตรวจเลือกส่งอำเภอ และประกาศให้ทหารกองเกิน หรือกองหนุนในคราวระดมพล เพื่อฝึกวิชาทหารและทดลองความพร้อม

(5.6) พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พุทธศักราช 2497 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน ดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ อส. ตำบล

(5.7) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 กำหนด เป็นคณะกรรมการตีราคาปานกลางที่ดิน และผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานสำรวจช่วยเหลือในการเร่งรัด จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระ

(5.8) พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน อาจได้รับมอบหมายจากนายอำเภอซึ่งเป็นอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับ จังหวัด ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

(5.9) พระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน ต้องร่วมกับทางอำเภอรวบรวมกลุ่มประชาชนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จัดตั้งและฝึกอบรมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของทางราชการ

(5.10) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดที่เกิดขึ้นใน หมู่บ้าน

(5.11) พระราชบัญญัติเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านที่อยู่ในท้องที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) โดยตำแหน่ง

(5.12) พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2541 ผู้ใหญ่บ้านมี อำนาจหน้าที่ในฐานะพยานกรณียื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสต่อกำนันท้องที่ที่ชายหรือหญิงฝ่าย ใดหรือทั้งสองฝ่ายมีถิ่นที่อยู่ ถ้าท้องที่ใดผู้ว่าราชการจังหวัดเกินสมควรประกาศโดยอนุมัติของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยอมให้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสต่อกำนันได้ นอกจากนี้ กำนัน เป็นพยานในกรณีคู่สมรสประสงค์จะจดทะเบียนสมรสด้วยวาจาหรือกรียา ตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2541

จากอำนาจและหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน เป็นผู้มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่และการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง และครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ตั้งแต่เกิดจนตาย

4. สถานะของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน

เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มิได้กำหนด สถานะของผู้ใหญ่บ้านและกำนันไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เป็นข้าราชการ พนักงาน

หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ว่าอย่างใด ในที่นี้ จึงต้องพิจารณาประกอบกับลักษณะของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้⁴¹

เมื่อพิจารณาถึงสถานะของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมิได้เป็นบุคคลผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการประเภทใดและในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ระบุให้บรรจุแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เป็นข้าราชการ นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันยังมีได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน รวมทั้งมิได้เป็นบุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมิใช่พนักงานการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกับพนักงานการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ สิ่งเดียวที่ทำให้มองว่าเหมือนกันกับพนักงานการเมืองท้องถิ่น คือ การมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจึงไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

สำหรับกรณีของพนักงานนั้น เมื่อผู้ใหญ่บ้านและกำนันมิได้เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยราชการของหน่วยงานอิสระ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เป็นพนักงาน

ส่วนกรณีของลูกจ้าง มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ หากพิจารณาจากความหมายของ "ลูกจ้าง" ตาม ข้อ 5 แห่งระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 อาจถือได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำที่รับทำกรงงาน หรือตกลงทำงานให้โดยรับค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่าย เพราะผู้ใหญ่บ้านและกำนันจะได้รับเงินเดือนที่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน แต่เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และลูกจ้าง จะเห็นได้ว่า ที่มาของผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และลูกจ้าง แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน มีมาตั้งแต่ในอดีตซึ่งในชวงเวลาดังกล่าวยังไม่มีแนวคิดของลูกจ้างในระบบราชการเช่นในปัจจุบัน เจตนารมณ์ดั้งเดิมของการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เพื่อช่วยตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างพระเนตรพระกรรณ แม้ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้ใหญ่บ้านและกำนันก็ถือเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่นของตนจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เป็น "ลูกจ้าง" ตามข้อ 5 แห่งระเบียบว่า

⁴¹ ภทริยา เทพขจร, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 กับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน," วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2553. น. 73 - 75.

ด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2528 และมีใช้ “พนักงานราชการ” ตามข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547

นอกจากนี้ หากพิจารณาประกอบกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ ผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12 (7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ที่ กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของ หน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วน ราชการ หรือลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจึงต้องไม่มี ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวตลอดระยะเวลาที่ยังคงดำรงตำแหน่ง เพราะหากมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 14 (2) และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ไม่อาจเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ดี หากนำสถานะของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน มาพิจารณาประกอบกับ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีค่านิยมแตกต่างกันในกฎหมายหลายฉบับ และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือ บุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่ง มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และ ให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน ของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐใน การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

2. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

3. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานใน หน่วยงานทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (1) หรือ (2)

4. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นทางกฎหมาย คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการกิจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีอำนาจบังคับการให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้สั่งตามอำนาจหน้าที่ได้⁴²

จะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 107/2550 ก็ได้วินิจฉัยไว้เช่นกันว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพราะเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง⁴³

ดังนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) และ (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 13 (1) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่และกำนัน จึงไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านและกำนันมิได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏจากตัวอย่างเรื่องร้องเรียน ดังนี้

⁴² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 116/2548, น. 4.

⁴³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 107/2550 วินิจฉัยว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตัวอย่างที่ 1

ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลสะเตงนอก อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา กรณีทุจริตและมีพฤติกรรมเอารัดเอาเปรียบราษฎรในหมู่บ้าน⁴⁴ ดังนี้

1. นำเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2551 จำนวน 250,000 บาท ที่ได้รับจาก จังหวัดยะลาเพื่อใช้ในการก่อสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์สูตรพิเศษไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวในการประกอบอาชีพซื้อขายรถยนต์มือสอง

2. มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจในการบริหารเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยไม่พิจารณาให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านกู้ยืมเงินกองทุนฯ ยกเว้นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเฉพาะที่มีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกับผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น

3. ละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กับบริษัทอุตสาหกรรมโรงงานยางยะลา กรณีปล่อยน้ำเสียลงคลอง ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเพาะปลูกข้าวไม่ได้ผล เนื่องจากน้ำเปรี้ยว

4 พยายามโยกย้ายคนนอกพื้นที่เข้าอยู่ในสำเนาทะเบียนบ้านของญาติพี่น้อง หมู่ที่ 13 ตำบลสะเตงนอก อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา เพื่อเอื้อประโยชน์ในการเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้านที่จะมีขึ้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า “ผู้ใหญ่บ้าน” เป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านที่มาจากการเลือกของราษฎรในพื้นที่ และถูกเสนอชื่อเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแต่งตั้ง “ผู้ใหญ่บ้าน” จึงมีฐานะเป็นเจ้าของหน้าทีของรัฐ ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร ตลอดจนเป็นผู้แทนของราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยได้รับ “เงินค่าตอบแทนตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน”ตามที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน จึงมิใช่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

⁴⁴ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตัวอย่างที่ 2

ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 2 บ้านนาทราย ตำบลนาสิงห์ อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย กรณีทุจริตเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง บ้านนาทราย ประจำปี 2550 และปี 2551⁴⁵

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 2 บ้านนาทราย ตำบลนาสิงห์ อำเภอศรีวิไล จังหวัดหนองคาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มิใช่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ตัวอย่างที่ 3

ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันตำบลผักไหม อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดสุรินทร์ กรณีทุจริตเรียกเก็บเงินจากเกษตรกรคนละ 50 บาท เป็นค่าอำนวยความสะดวกนอกสถานที่ (วัดบ้านผักไหม) ให้แก่เจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จังหวัดสุรินทร์ ในการจ่ายเงินตามโครงการรับเงินประกันรายได้ด้านราคาพืชผลทางการเกษตรของรัฐบาล โดยมีการแบ่งให้เจ้าหน้าที่ของธนาคาร 30 บาท และกำนันตำบลผักไหม 20 บาท⁴⁶

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า “กำนัน” เป็นผู้ปกครองราษฎรในเขตตำบลที่มาจากการคัดเลือกของอำเภอในพื้นที่ และถูกเสนอชื่อเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น “กำนัน” จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่ตรวจรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับเงินเดือนแต่มีค่าใช้จ่ายงบประมาณประเภทเงินเดือน ด้วยเหตุดังกล่าว กำนันตำบลผักไหม อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จึงมิใช่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ประกอบกับกรณีร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่

⁴⁵ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

⁴⁶ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยมิชอบในการเรียกเก็บเงินจากเกษตรกรเพื่อเป็นค่าอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร อันมีลักษณะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจ ตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 29 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ตัวอย่างที่ 4

ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันตำบลนาฝาย อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ กรณีใช้อำนาจหน้าที่ข่มขู่ ชัดขวาง และทำลายทรัพย์สิน ไม่ให้ผู้ร้องเรียนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินกรรมสิทธิ์ ซึ่งตั้งอยู่ที่ศตวันออกถนน ชัยภูมิ-ตาดโตน ตรงข้ามมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ตำบลนาฝาย อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ โดยอ้างว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งที่จากการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินไม่อยู่ในเขตที่ สาธารณประโยชน์⁴⁷

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า “กำนัน” เป็นผู้ปกครองราษฎรในเขต ตำบลที่มาจากการคัดเลือกของอำเภอในพื้นที่ และถูกเสนอชื่อเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออก หนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น “กำนัน” จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำหน้าที่ตรวจรักษา ความสงบเรียบร้อยในตำบลตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับเงินเดือน แต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ด้วยเหตุดังกล่าว กำนันตำบลนาฝาย อำเภอเมือง ชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ จึงมิใช่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียน ดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

จากตัวอย่างข้างต้น เมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ แม้ข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนจะปรากฏว่า อาจมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตาม กฎหมาย หรือมีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำร้องเรียน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ใช้บังคับ และมาตรา 4 กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

⁴⁷ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ จึงทำให้
ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เป็น
เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552
ด้วย ซึ่งการนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นี้ เป็นการนิยามไว้เพื่อประโยชน์แก่การใช้อำนาจหน้าที่
ใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา
244 มาตรา 279 และมาตรา 280 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 13 (2) และมาตรา 38 ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน
มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่
ของรัฐ ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการนี้เองของผู้ตรวจการแผ่นดินจะกว้างขวางและครอบคลุมเจ้าหน้าที่
ของรัฐมากกว่าอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามมาตรา 13
(1) (ก) (ข) ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีการบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า
กฎหมายไม่ประสงค์ให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาและสอบสวน
หาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย จึงมีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน
กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมนั้น ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ
(รวมถึงผู้ใหญ่บ้านและกำนัน) กว้างกว่าอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตาม
คำร้องเรียน ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอยู่เหนือเฉพาะข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วย
ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ซึ่งแคบกว่านิยาม
ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่า มาตรา 244 (1) (ก) (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มิได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินใน
การพิจารณาและสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยระบุเฉพาะ
ที่เป็นกรณีร้องเรียนถึงการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น ซึ่งเมื่อตีความบทบัญญัติในมาตรา
13 (1) (ก) (ข) ตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่มีอำนาจในการ
พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ
นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความ
เสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจ
หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เนื่องจากตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พุทธศักราช 2457 ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมิได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ตามที่ได้กล่าว
มาแล้วข้างต้น

PAYAP UNIVERSITY