

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานราชการของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ ได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๗๑๑/๒๖๖๕ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการรับสมัครลูกจ้างชั่วคราวของกรมราชทัณฑ์ เพื่อจะจัดจ้างเป็นพนักงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประเภทพนักงานราชการทั่วไป ตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานราชทัณฑ์ โดยนอกจากจะกำหนดลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติในเรื่องงานธุรการทั่วไปโดยปกติแล้ว จะให้ปฏิบัติหน้าที่เวรยามรักษาการณ์นอกเวลาราชการร่วมกับเจ้าพนักงานเรือนจำ การตรวจค้นจดหมายเข้าออกและการตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการเยี่ยมผู้ต้องขัง งานรับฝากเงินผู้ต้องขัง ภายใต้กำกับดูแลและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ พัสดี ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔ ได้กำหนดให้พนักงานราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหรือต้องห้ามในข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการถือปฏิบัติอยู่ แต่โดยที่ลักษณะงานดังกล่าวบางประเภทต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจต่อชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ และป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานราชการในเรือนจำ ทัดสถาน หรือสถานที่กักขัง จึงใคร่ขอหารือว่าหากให้พนักงานราชการของกรมราชทัณฑ์ปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะเป็นการชอบหรือไม่ และกฎหมายจะคุ้มครองผู้ใช้อำนาจนั้นเพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) แล้ว เห็นว่า การกำหนดให้มีพนักงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้น ก็เพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการจ้างงานภาครัฐในส่วนของลูกจ้างของส่วนราชการให้มีความหลากหลาย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการใช้กำลังคนภาครัฐ โดยมุ่งหวังให้การปฏิบัติราชการมีความคล่องตัวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และพนักงานราชการจะมีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่

เช่นเดียวกับข้าราชการหรือลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้ ข้อ ๔^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการฯ จึงกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานราชการไว้อย่างชัดเจนว่า พนักงานราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหรือต้องห้ามปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่มิ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ เช่นเดียวกับที่ข้าราชการหรือลูกจ้างจะต้องปฏิบัติ

กรณีตามปัญหาการที่กรมราชทัณฑ์จะจัดจ้างพนักงานราชการประเภทพนักงานราชการทั่วไปโดยกำหนดลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมทำให้พนักงานราชการผู้นั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามลักษณะงานที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งต้องปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหรือต้องห้ามปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่มิ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เช่นเดียวกับที่ข้าราชการหรือลูกจ้างต้องปฏิบัติด้วย และเมื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหรือต้องห้ามปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ถือว่าพนักงานราชการผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นโดยชอบด้วยกฎหมายและย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ใดถ้าเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายใดไว้ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานราชการย่อมเป็นไปตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกำหนดไว้ หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแต่งตั้งพนักงานราชการให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้ พนักงานราชการก็ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่นั้นได้ ซึ่งกรณีตามปัญหานี้ เมื่อพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๔ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่เวรยามรักษาการณ์นอกเวลาราชการ การตรวจค้นจดหมายเข้าออกและการตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการเยี่ยมผู้ต้องขัง งานรับฝากเงินผู้ต้องขัง และรวมถึงอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของพนักงานเรือนจำตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๔ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖ เท่านั้น ฉะนั้น การที่อธิบดีจะมอบหมายให้พนักงานราชการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้หรือไม่จึงต้องพิจารณาด้วยว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้

^๑ข้อ ๔ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่กำหนดให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหรือเป็นข้อห้ามในเรื่องใด ให้ถือว่าพนักงานราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหรือต้องห้ามเช่นเดียวกับข้าราชการหรือลูกจ้างด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่เรื่องใดมีกำหนดไว้แล้วโดยเฉพาะในระเบียบนี้หรือตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างหรือเป็นกรณีที่ส่วนราชการประกาศกำหนดให้พนักงานราชการประเภทใดหรือตำแหน่งในกลุ่มงานลักษณะใด ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการหรือลูกจ้างในบางเรื่องเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอาจกำหนดแนวทางการดำเนินการตามวรรคหนึ่งเพื่อเป็นมาตรฐานทั่วไปให้ส่วนราชการปฏิบัติก็ได้

เปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งพนักงานราชการเป็นพนักงานเรือนจำหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ด้วย หากสามารถกระทำได้อธิบดีกรมราชทัณฑ์ก็ย่อมจะแต่งตั้งพนักงานราชการให้เป็นพนักงานเรือนจำหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวได้ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งนี้จะได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีที่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๘