

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สำหรับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น มีการบัญญัติความผิดมาตั้งแต่สมัยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ในมาตรา 145 ด้วยเช่นกัน แต่ภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในบทบัญญัติใหม่ โดยมีจุดประสงค์เพื่อการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น ก็ได้มีการบัญญัติในการกระทำไว้หลายลักษณะด้วยกัน ตามบทบัญญัติมาตราอื่นๆ นอกเหนือจากมาตรา 157 นี้

จุดประสงค์หลักของบทบัญญัติในมาตรา 157 นั้น ก็เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในการกระทำของเจ้าพนักงานที่มาตราอื่นๆ บัญญัติครอบคลุมไปไม่ถึงโดยสิ่งที่กฎหมายในมาตรานี้มุ่งคุ้มครองก็คือ “ความบริสุทธิ์ของอำนาจรัฐ” เพราะอำนาจของรัฐที่มอบหมายไปให้กับเจ้าพนักงานเป็นอำนาจที่เจ้าพนักงานมีเหนือกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป และในขณะเดียวกันเจ้าพนักงานก็เป็นบุคคลธรรมดาที่มีเจตนาในส่วนตนเอง จึงอาจปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ใช้เจตนาของรัฐมหาชน แต่ใช้เจตนาส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและหน่วยงานราชการหรือรัฐ ได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายในทางอาญามาเพื่อป้องกันการกระทำของเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ และคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั่นเอง

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า บทบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 นี้ เป็นการบัญญัติกฎหมายความผิดทางอาญาที่มีความไม่ชัดเจนแน่นอนเพียงพอ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในส่วนของกฎหมายอาญาต้องชัดเจนแน่นอนเพียงพอตามหลักในมาตรา 2 และในการใช้กฎหมายมาบังคับใช้กับกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีนั้น ศาลมักเข้ามาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดถึงการกระทำต่างๆ ของเจ้าพนักงานว่าเป็นความผิดฐานนี้หรือไม่ด้วยเช่นกัน ถึงแม้ว่าในบางครั้งจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือเป็นเรื่องการบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา หรือที่เรียกว่าเป็น Criminal Acts นั้น จึงถือว่าการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการเป็นเสมือนผู้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ด้วยตนเอง และสิ่งที่ถือว่าสำคัญมากอีกประการหนึ่งคือ



การบัญญัติกฎหมายที่มีขอบเขตลักษณะกว้างเพื่อให้เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในส่วนของการกระทำอื่นของเจ้าพนักงานทุกอำนาจหน้าที่ จึงไม่สามารถระบุการกระทำได้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นอย่างมาก และสุดท้ายก็ต้องให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีพฤติการณ์เป็นเช่นใด และในส่วนของเจตนาพิเศษ “เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใด” นั้น ก็ไม่มีความชัดเจนเพียงพอต้องให้ศาลดูข้อเท็จจริงเป็นเรื่อยๆ ไป ไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดความคลุมเครือของกฎหมายในความคิดฐานนี้ นั่นเอง

ส่วนการนำโทษทางอาญามาบังคับใช้ลงโทษกับเจ้าพนักงานของรัฐ เมื่อกระทำความผิดนั้นก็มีความสัมพันธ์กับบทบัญญัติของกฎหมายได้เช่นกัน เพราะในบางครั้งการกระทำของเจ้าพนักงานก็มีความรับผิดชอบอยู่แล้ว เมื่อเกิดความเสียหายกับบุคคลอื่น เช่น ความรับผิดชอบทางแพ่ง, ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการทำละเมิด การถูกลงโทษทางวินัย รวมถึงการถูกลงโทษทางปกครองด้วยเช่นกัน แต่การจะลงโทษบุคคลในทางอาญาแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายน่าจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอเพื่อจะถือว่าเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานด้วย เพราะไม่เช่นนั้นหากบทบัญญัติของความผิดที่มีการลงโทษทางอาญา ไม่มีความชัดเจนเพียงพอแล้ว จะส่งผลให้ เกิดความระส่ำระสายในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานได้ และถือว่าไม่ให้ความสำคัญหรือธรรมแก่เจ้าพนักงานได้เช่นกัน โดยปัจจุบัน ได้มีการนำความคิดเห็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมาฟ้องร้องคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก จนเกิดความสับสนไม่น้อย และปัญหาเกี่ยวกับความคิดเห็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนี้ มีอยู่ 2 ประการใหญ่ คือ

5.1.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้ดุลพินิจปรับใช้ความคิดเห็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่

โดยมิชอบซึ่งเกิดมาจากสาเหตุ

1) บทบัญญัติดังกล่าวมีการบัญญัติที่ไม่มีรายละเอียดบ่งลง ไปอย่างชัดเจนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการบัญญัติในมาตรา 157 นั้น มีลักษณะให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจและบังคับใช้กฎหมายด้วยตนเอง ว่าการกระทำใดมีลักษณะเป็นความผิด หรือเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับ ดังจะเห็นได้จากเรื่องการกั้นแกลิ่งกันที่เมื่อมีเรื่องหรือสาเหตุโกรธเคืองกันมาก่อน หรือเป็นการฟ้องแก้เกี่ยวในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ที่ได้กระทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จึงส่งผลให้ขาดความชัดเจน

2) การที่บุคคลทั่วไปนำความคิดเห็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไปฟ้องคดีแทนมาตรฐานในการควบคุมเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นๆ เช่น ความเข้าใจผิดคิดว่าหากนำคดีไปฟ้องคดีอาญาแล้ว ษนะคดีก็จะได้รับความเสียหายกลับคืน หรือได้รับการเพิกถอนคำสั่งหรือได้รับสิทธิอื่นๆ ที่เสียไปกลับคืนมาทันที ซึ่งบางครั้งพยานหลักฐานอาจไม่เพียงพอในการลงโทษทาง

อาญาเจ้าพนักงานนั้น แต่การฟ้องร้องนี้ส่งผลกระทบต่อเจ้าพนักงานผู้นั้นเป็นอย่างมาก โดยความผิดพลาดในส่วนนี้อาจเกิดจากความงใจหรือไม่งใจก็ได้

2) การนำคดีมาฟ้องเพื่อเป็นการกลั่นแกล้งหรือเป็นการแก้แค้น หรือเป็นการบีบบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีลักษณะเป็นการแก้แค้นในเรื่องส่วนตัว ทั้งๆ ที่การกระทำของเจ้าพนักงานอาจไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 นี้แต่อย่างใด ซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบกฎหมายอาญาอย่างมาก เพราะจะเป็นการใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง และสร้างความเสียหายให้กับเจ้าพนักงานและระบบราชการ รวมถึงการใช้อำนาจรัฐที่อาจถูกบิดเบือนเพื่อประโยชน์ของเอกชนเฉพาะกลุ่ม ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานรัฐโดยรวมด้วยเช่นกัน

5.1.2 ปัญหาขั้นตอนของกฎหมายทางวิธีสบัญญัติในส่วนผู้เสียหายนำคดีขึ้นสู่ศาล

ปัญหาของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 นี้ มิได้มีเพียงด้านของเนื้อหาของบทบัญญัติเท่านั้น แต่การเป็นผู้เสียหายที่จะเป็นผู้นำคดีฟ้องร้องต่อศาลก็เป็นปัญหาที่สำคัญไม่น้อยกว่ากัน เนื่องจากความผิดดังกล่าวเป็นเรื่องความบริสุทธิ์ของอาชญาที่รัฐเท่านั้นจะเป็นผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าพนักงานที่รัฐมอบหมายอำนาจให้ใช้กระทำได้ เอกชนหรือประชาชนทั่วไป ไม่น่าจะเป็นผู้เสียหายตามนัยแห่งกฎหมายได้ เอกชนหรือประชาชนเป็นเพียงผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำเท่านั้น หากปล่อยให้เอกชนฟ้องร้องคดีต่อศาลในความผิดฐานนี้แล้วอาจเกิดความระส่ำระสายในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเป็นอย่างมาก เพราะว่าจะจะมีการพิจารณาคดีที่ใช้เวลานานพอสมควร และการไต่สวนมูลฟ้องในศาลก็เป็นการนำเสนอพยานหลักฐานที่ไม่ถึงกับชั้นพิจารณาคดี แต่เมื่อศาลประทับฟ้องเจ้าพนักงานก็ต้องตกเป็นจำเลยทันที และกว่าศาลจะตัดสินคดี หรือมีคำพิพากษายกฟ้องหากเห็นว่าคดีไม่มีมูลก็ต้องใช้เวลาพอสมควร และเป็นภาระต่อเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุนี้หากไม่มีการกำหนดผู้ฟ้องคดีต่อศาลในความผิดตามมาตรา 157 อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นอย่างมาก นั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ตัวอย่างของคำพิพากษาศาลฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกระทำอันในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือการได้รับความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลผู้ที่เป็นผู้เสียหายที่แท้จริงแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลมักจะนำคำว่า “ไม่ได้มีเจตนากลั่นแกล้ง” หรือ “ไม่มีมีเจตนาคิดร้ายต่อผู้หนึ่งผู้ใด” เป็นส่วนมาก รวมกับความเห็นของท่านอาจารย์ดร.หยุด แสงอุทัย ที่ได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับกฎหมายลักษณะอาญา

มาตรา 145 ซึ่งอธิบายว่า ความสำคัญของมาตรา 157 ในส่วนนี้อยู่ที่มูลเหตุจูงใจคือ ต้องกระทำเพื่อแก้งัดให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น¹ ดังนั้นจึงเห็นสมควรเสนอข้อพิจารณา ดังนี้

5.2.1 เห็นสมควรให้มีการยกเลิกบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในส่วนของ “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยให้นำบทบัญญัติในลักษณะอื่นมาใช้แทน

5.2.2 เห็นสมควรที่จะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าพนักงานให้รับผิดชอบในการทำความผิดกฎหมายอาญาเหมือนเช่นบุคคลทั่วไป โดยให้มีบทลงโทษที่หนักกว่าบุคคลธรรมดาสามเท่า โดยให้มีบทบัญญัติคือ “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานและได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ หรือโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ หรือตำแหน่งของตนเอง กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งมีได้กำหนดโทษไว้โดยเฉพาะ ให้ต้องรับโทษหนักขึ้นเป็นสามเท่าของบุคคลทั่วไป” ซึ่งในกรณีจะได้รวมถึงการใช้กำลังทำร้าย หรือกระทำการอย่างอื่นของเจ้าพนักงาน ได้ทั้งหมดนั่นเอง

5.2.3 เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เพื่อให้มีขอบเขตให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการลดการใช้ดุลพินิจในการปรับข้อเท็จจริงกับตัวบทกฎหมาย และสอดคล้องกับกฎหมายลักษณะอาญาเดิมในมาตรา 145 โดยเพิ่มถ้อยคำบางส่วนเข้าไป คือ “กระทำเพื่อกลั่นแกล้งผู้อื่น” หรือ “อันเป็นการคิดร้ายต่อผู้อื่น” เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้น

5.2.4 เห็นควรมีการกำหนดเงื่อนไข หรือข้อยกเว้นในบางเรื่องที่เจ้าพนักงานจะไม่ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี เช่น ผู้ใดจะฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มิได้หากปรากฏกรณี ดังนี้

- 1) หากการกระทำนั้น ได้กระทำไปโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน
- 2) การปฏิบัติหน้าที่ที่ล่าช้า โดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน หากเป็นเพียงระเบียบภายในมิให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพราะเป็นเรื่องภายในที่ต้องพิจารณาข้อบกพร่องกันเอง
- 3) หากการกระทำนั้น ได้กระทำไปไม่ถูกต้องตามระเบียบ แบบแผน ขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ในหน่วยราชการ ที่มีได้ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่น

¹ หุศต แสงอุทัย. (2544). กฎหมายอาญา ภาค 2-3. หน้า 66.

4) กำหนดระเบียบข้าราชการในเรื่องโทษทางวินัย โดยต้องให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องคดีจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ตัดโอกาสในความเจริญก้าวหน้าทางราชการของเจ้าพนักงานผู้บริสุทธิ์และให้โอกาสในการต่อสู้ถึงความบริสุทธิ์ โดยจะไม่ดำเนินการทางวินัย จนกว่าจะมีคำพิพากษา ควรกำหนดโทษทางวินัยให้ขึ้นอยู่กับผลของคดีอาญา มิใช่มุ่งคุ้มครองแต่เฉพาะหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐเท่านั้น