

249005

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



249005



การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ประมวล
กฎหมายอาญา กับความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายอาญา

PERFORMING OR FAILING TO PERFORM DUTIES ACCORDING TO ARTICLE 157 OF THE
CRIMINAL CODE AND CLARITY IN THE STIPULATION OF CRIMINAL LAW

ศุภา ไชยทิพย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของงานศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554



การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ประมวล
กฎหมายอาญา กับความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายอาญา



ตุลา โชติกภัคดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2554

**Performing or Failing to Perform Duties According to Article 157 of the
Criminal Code and Clarity in the Stipulation of Criminal Law**

TULA CHODPAKDEE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2011



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

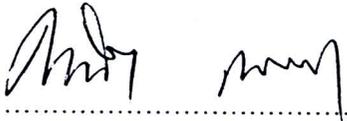
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157
 ประมวลกฎหมายอาญากับความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายอาญา

เสนอโดย ร้อยตำรวจเอกศุภา โขติภักดิ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

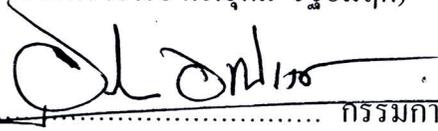
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐมฤต)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตรน้อมรัตน์)

วันที่ 28 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2554

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา กับความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายอาญา
ชื่อผู้เขียน	ศุลา โชติภักดี
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

249005

เนื่องจากกฎหมายอาญานี้บัญญัติมาเพื่อใช้ลงโทษบุคคลที่กระทำความผิด แม้แต่เจ้าพนักงานที่ได้กระทำในฐานะการปฏิบัติหน้าที่ของตน ได้มีการบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาไว้เช่นกัน แม้ว่าในบางครั้งรัฐได้มีการกำหนดความผิดทางวินัยและทางแพ่งไว้เป็นส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม ซึ่งการบัญญัติหลักกฎหมายเพื่อนำมาลงโทษทางอาญากับเจ้าพนักงานนั้นจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ด้วยเหตุนี้กฎหมายอาญาที่ดีและมีความถูกต้องชอบธรรมต้องอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมายที่จกต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะหากบทบัญญัติของหลักกฎหมายอาญาที่นำมาบังคับใช้ไม่สามารถเป็นเกราะกำบังในการปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว แต่ในทางกลับกัน ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือทำร้ายผู้ปฏิบัติงาน หรือเป็นเครื่องต่อรองหาผลประโยชน์ของตนเสียแล้ว ย่อมทำให้กระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ทำให้ขาดความเชื่อมั่น หรือทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ลดลง หรือหวาดกลัวต่อผลกระทบที่จะได้รับ อันเนื่องมาจากหลักกฎหมายอาญาที่ไม่ชัดเจนนั้น

สำหรับบทบัญญัติ ตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตนั้น ได้มีการบัญญัติใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2451 ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 145 จนกระทั่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2500 ถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งจากการศึกษาบทบัญญัติในมาตรา 157 ในส่วนของเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายอาญา มาตรา 2 และตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมด้วยเช่นกัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ในการร่างกฎหมายในการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว เห็นว่าควรมีการยกเลิกบทบัญญัติของมาตรา 157 ในส่วนแรกที่ว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

249005

เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” โดยให้มีการบัญญัติกฎหมายในส่วนการกระทำของเจ้าพนักงานใหม่ให้ชัดเจน หรือบัญญัติเพิ่มโทษเป็นสองเท่าของบุคคลทั่วไป หากเจ้าพนักงานกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายอาญาในมาตรา 157 ในส่วนแรกนี้ใหม่ โดยเพิ่มข้อความว่า “เพื่อกลั่นแกล้งผู้อื่น” หรือ “เป็นการคิดร้ายต่อผู้อื่น” เพื่อให้มีความชัดเจนแน่นอนตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในส่วนของการเป็นผู้เสียหาย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้น การกระทำที่เจ้าพนักงานได้กระทำในหน้าที่ของตน หรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนว่าเป็นความผิดอย่างไร เพื่อมิให้นำคดีมาฟ้องร้องเพื่อเป็นการกลั่นแกล้งหรือเป็นเครื่องด่าดองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐต่อไป และลดความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเจ้าพนักงานของรัฐด้วยเช่นกัน

Thesis	Title Performing or Failing to Perform Duties According to Article 157 of the Criminal Code and Clarity in the Stipulation of Criminal Law
Author	Tula Chodphakdee
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Surasak Likasitwatanakul
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

249005

Criminal Law is enacted to regulate the punishment of offenders. Criminal offences are stipulated as acts of officials whose performance of their duties offends the criminal law although the State, in some cases, has already issued a punishment in accordance with the code of conduct and the civil law. Stipulation of the criminal law to punish officials may directly affect the performance of their duties. For this reason, good and fair criminal law must be based on legal fairness, which has to be clear and precise. If the enforced provisions in the criminal law fail to protect an official's performance and are, on the contrary, used to harm the official or used as a bargaining mechanism for private advantage, this will certainly affect the performance of the official, causing him/her to lose confidence, reduce his/her work efficiency and put him/her at risk of adverse side effects due to lack of clarity in the criminal law.

The provisions in Article 157 of the Criminal Code, stipulating the punishment of officials who exploit their position or perform their duties dishonestly, has been in force since 1908 in the Criminal Code, Ror Sor 127, Article 145 and, in its latest amended 1957 form, up till now. Studies of the provisions in Article 157 that concern officials who perform or fail to perform their duties in order to cause damage to others, have revealed that the provisions are neither clear nor accurate according to the principles of fairness in the Criminal Code, Article 2 or according to the principles of a juristic state or a juristic system.

This thesis has studied the history, background and intent of the legislators in drafting laws concerned with the punishment of government officials and considers it appropriate to cancel the first part of the provisions in Article 157, "Any official who performs or fails to perform a duty in order to cause harm to any other." A new provision concerning the performance

249005

cial should be clearly specified or punishment should be double that imposed on people in general if officials offend the Criminal Code or for decrees that result in criminal punishment, except in cases where another law has been specifically stipulated. The first part of the provisions in the Criminal Code, Article 157, should be amended by adding, "to defame others" or "to contemplate harm to others" to render clarity according to the principle of fairness in law, both on the part of the injured person and in accordance with the damage that occurs, and on the part of the officials who perform or fail to perform their duties so as to prevent the prosecution of a case in court being used to defame or being used as a bargaining mechanism in the course of a government official's performance as well as to alleviate any damage that may occur to the governmental official.

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล เป็นอย่างสูงที่ได้สละเวลาอันมีค่า และกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และให้ความรู้ในเรื่องอื่นๆ ด้วยเช่นกัน อันเป็นความรู้ที่มีคุณค่าต่อผู้เขียนมาโดยตลอด

ขอกราบขอพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ดร.อุทัย อาทิเวช และ รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ที่ได้กรุณาสละเวลาและให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จเสร็จสิ้น

ขอกราบขอพระคุณ พลตำรวจตรีสมยศ โกเมนธรรมโสภณ อดีตผู้บังคับบัญชาการกองบังคับการวิชาการ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริมและผลักดันให้ผู้เขียนมาโดยตลอด จนทำให้การเรียนและจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จลงได้ และขอขอบคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ตลอดมา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ห้องสมุดของทุกมหาวิทยาลัยที่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ในการค้นคว้าข้อมูลมาจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้จนสำเร็จ

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณบิดามารดา ที่ให้ความรักและกำลังใจ รวมถึงการให้โอกาสในการศึกษาครั้งนี้แก่ผู้เขียน และผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้โดยพยายามรวบรวมข้อมูลหลักกฎหมาย ตัวอย่างคำพิพากษาที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยตัดสินคดีมาก่อนนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลกับบุคคลทั่วไปที่ต้องการทราบและนำไปใช้เกิดประโยชน์ต่อไปในอนาคตเท่าที่จะเป็นไปได้ และหากมีคุณประโยชน์อยู่บ้างก็ขอมอบความดี เพื่อแสดงความระลึกถึงพระคุณของบิดา มารดา อาจารย์ และผู้ที่ให้ความช่วยเหลือทั้งหมด หากมีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ศุลา โชติภักดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ‘ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมายกับการดำเนินคดีในความผิด	
ฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	8
2.1 หลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย.....	8
2.1.1 ที่มาและสาระสำคัญของหลักไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย.....	8
2.1.2 หลักกฎหมายอาญาต้องมีความชัดเจนแน่นอน.....	12
2.1.3 หลักการตีความกับการขยายความในกฎหมายอาญา.....	16
2.1.3.1 หลักการตีความกฎหมายอาญาทั่วไป.....	16
2.1.3.2 หลักการตีความกฎหมายอาญาในประเทศไทย.....	17
2.1.3.3 หลักการตีความกฎหมายอาญาตามแนวคิดของนักนิติศาสตร์.....	21
2.1.3.4 ปัญหากรณีการตีความตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์.....	23
2.2 แนวความคิดพื้นฐาน ประวัติความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของการ	
กำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต.....	25
2.2.1 แนวความคิดพื้นฐานและประวัติความเป็นมาของความผิด	
ฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	25
2.2.2 วัตถุประสงค์ของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	33

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2.2.1	วัตถุประสงค์ของการกำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	34
2.2.2.2	วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้เป็นความผิดบททั่วไป.....	35
2.2.2.3	วัตถุประสงค์ในการให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในมาตรา 157.....	36
2.2.3	การปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต.....	37
2.3	ขอบเขตความรับผิดของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย.....	39
2.3.1	ความรับผิดทางแพ่ง.....	39
2.3.2	ความรับผิดทางวินัย.....	40
2.3.3	ความรับผิดทางอาญา.....	41
2.4	คุณธรรมหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง และองค์ประกอบของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	42
2.4.1	คุณธรรมหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง.....	42
2.4.2	องค์ประกอบ ของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	42
2.5	ความเป็นผู้เสียหายในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	45
2.5.1	มีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นต่อบุคคลนั้นฐานใดฐานหนึ่ง.....	45
2.5.2	บุคคลนั้นได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดอาญานั้น.....	46
2.5.3	บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย.....	48
3.	บทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในกฎหมายต่างประเทศ.....	50
3.1	กลุ่มประเทศที่มีบทบัญญัติคล้ายคลึงกับกฎหมายอาญาของประเทศไทย.....	50
3.1.1	กฎหมายประเทศอิตาลี.....	50
3.2	กลุ่มประเทศที่มีบทบัญญัติแตกต่างกับกฎหมายอาญาของประเทศไทย.....	51
3.2.1	กฎหมายประเทศฝรั่งเศส.....	51
3.2.2	กฎหมายประเทศญี่ปุ่น.....	54
3.2.3	กฎหมายประเทศฟิลิปปินส์.....	55
3.2.4	กฎหมายประเทศรัสเซีย.....	58

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. วิเคราะห์บทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	
ตามกฎหมายไทย.....	60
4.1 วิเคราะห์บทบัญญัติในด้านกฎหมายสารบัญญัติ	
ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	61
4.1.1 ปัญหาในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	61
4.1.2 ปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจในทางปกครองและอำนาจบังคับบัญชา.....	64
4.1.3 ปัญหาในเรื่องการใช้อุปินิจทั่วไปกับการใช้อุปินิจโดยมิชอบ.....	68
4.1.4 วิเคราะห์การเป็นผู้เสียหายในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	70
4.1.5 วิเคราะห์ความเสียหายกับบทบัญญัติคำว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด”.....	75
4.2 วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	84
4.2.1 ผลกระทบต่อตัวของเจ้าพนักงาน.....	84
4.2.2 ผลกระทบต่อระบบของราชการ.....	84
4.3 ข้อพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะบทบัญญัติความผิดของเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในกฎหมายต่างประเทศกับของประเทศไทย.....	85
4.3.1 ลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิด.....	85
4.3.2 เจตนาในการกระทำความผิด.....	86
4.3.3 ผลของความเสียหายกับการกระทำที่เป็นความผิด.....	86
4.3.4 ลักษณะของการบัญญัติความผิด.....	87
4.4 วิเคราะห์ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่สำคัญเกี่ยวกับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	89
4.4.1 คดีที่ศาลตัดสินว่ามีความผิดตาม มาตรา 157.....	89
4.4.1.1 คดีฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบให้เงินตอบแทนตนเอง.....	89
4.4.1.2 คดีฟ้องอดีตนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน.....	92
4.4.1.3 คดีฟ้อง ดร. โกเมน ภัทรภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย.....	95

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4.1.4 คดีฟ้องนายสุกรี สุจริตกุล พนักงานอัยการในการสั่งคดี.....	99
4.4.2 คดีที่ศาลฎีกาตัดสินว่าไม่มีความผิดตาม มาตรา 157.....	101
4.4.2.1 คดีฟ้องเจ้าหน้าที่และปลัดอำเภอเกี่ยวกับการออกเอกสาร.....	101
4.4.2.2 คดีฟ้องเจ้าพนักงานตำรวจไม่จับกุมผู้ลัดลอบเล่นการพนัน.....	102
4.4.3 คดีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น.....	103
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	105
5.1 บทสรุป.....	105
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	107
บรรณานุกรม.....	110
ประวัติผู้เขียน.....	115