

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เนื่องด้วยระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 นอกจากนี้ยังสามารถฟ้องคดีอาญาได้ทุกประเภทและทุกลักษณะคดี จากการศึกษาพบว่าประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ถูกนำไปใช้ฟ้องเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่มากที่สุดทั้งในการทำงานของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง จนกลายเป็นปัญหามากในสังคมไทย

หากพิจารณาการฟ้องคดีอาญาในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส¹ เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ถือว่าการคุ้มครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐ มีพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐ แต่รัฐก็เปิดโอกาสให้ราษฎรฟ้องคดีทางอ้อมได้ คือ ต้องฟ้องคดีทางแพ่งเสียก่อน เหตุที่ต้องฟ้องคดีทางแพ่งก็เพื่อเป็นการบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีอาญาทางอ้อมนั่นเอง นอกจากนี้ ในกฎหมายอาญาฝรั่งเศสบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงาน (la personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public) ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ได้ถูกบัญญัติพฤติการณ์ที่เป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในแต่ละมาตรา โดยไม่ปรากฏ “บทवादกอง” เหมือนดังมาตรา 157 ของไทย ดังนั้น การกำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงานในกฎหมายฝรั่งเศสจึงไม่ขัดหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ว่า “กฎหมายอาญาต้องชัดเจนแน่นอนปราศจากความคลุมเครือ” เพราะฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้การกระทำใดเป็นความผิดต้องบัญญัติไว้ชัดเจนโดยกฎหมายเท่านั้น

กฎหมายอาญาฝรั่งเศส มีการกำหนดความผิดสำหรับเจ้าพนักงานในประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่มาตรา 432-1 ถึงมาตรา 432-17 โดยแยกเป็น 3 ส่วน คือ เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อฝ่ายปกครอง (Des abus d'autorité dirigés contre l'administration) เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อบุคคลอื่น (Des abus d'autorité commis contre les particuliers) และเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต (Des manquements au devoir de probité)

¹ ปกป้อง ศรีสนิท. (2551, กันยายน-ธันวาคม). “ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ในฐานะเกราะคุ้มกันเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 8, 3. หน้า 13-14.

ในส่วนเจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อฝ่ายปกครอง (Des abus d'autorité dirigés contre l'administration) กำหนดความผิดไว้สองลักษณะคือ มาตรา 432-1 และ 432-2 กำหนดความผิดกับเจ้าพนักงานที่เข้าป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย² มาตรา 432-3 กำหนดความผิดกับเจ้าพนักงานที่ได้รับคำสั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่แล้วยังฝ่าฝืนกระทำการในตำแหน่ง

ในส่วนของเจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อบุคคลอื่น (Des abus d'autorité commis contre les particuliers) กำหนดความผิดไว้ 4 ลักษณะ คือ มาตรา 432-4 ถึง 432-6 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการอันมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพประชาชน ในมาตรา 432-7 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมมาตรา 432-8 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานบุกรุกเคหสถานของผู้อื่นโดยมิชอบมาตรา 432-9 กำหนดความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเปิดเผยจดหมายหรือสิ่งที่ส่งทางไปรษณีย์³

ในส่วนเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต (Des manquements au devoir de probité) กำหนดความผิดไว้ 5 ลักษณะคือ มาตรา 432-10 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต⁴ มาตรา 432-11 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานรับสินบนหรือเจ้าพนักงานกระทำตัวเป็นคนกลางมาตรา 432-12 และ 432-13 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเข้ามามีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนดูแลมาตรา 432-14 กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานทุจริตในการประมุลงานของรัฐ

ประเทศเยอรมันเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเช่นกัน ที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักแต่ก็มีการผ่อนคลายเป็นให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้ในขอบเขตจำกัด คือ สามารถฟ้องคดีได้เฉพาะความผิดบางประเภทและส่วนใหญ่เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น ความผิดฐานบุกรุก ความผิดฐานดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท เป็นต้น ในประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกันยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบและเข้ามาเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง และถือว่าไม่ใช่เรื่องของเอกชนหรือผู้เสียหายที่จะเข้าดำเนินคดีอาญากับจำเลยได้

เจ้าพนักงาน คือ บุคคลที่กฎหมายแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงไม่ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นการทำแทนรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ

² เทียบกับประมวลกฎหมายอาญาไทย, มาตรา 165.

³ เทียบกับประมวลกฎหมายอาญาไทย, มาตรา 163.

⁴ เทียบกับประมวลกฎหมายอาญาไทย, มาตรา 154, 155.

⁵ เทียบกับประมวลกฎหมายอาญาไทย, มาตรา 149, 143.

⁶ เทียบกับประมวลกฎหมายอาญาไทย, มาตรา 152.

ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานจึงควรได้รับความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อ
ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐและประชาชน ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่
โดยมีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องย่อมต้องถูกลงโทษทางอาญาอย่างรุนแรง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้
บังคับในปีพ.ศ. 2539 เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอาจถูกฟ้องเป็น
คดีแพ่งเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน สถานการณ์ดังกล่าวสร้างความไม่มั่นคงในวิชาชีพ ทำลาย
ขวัญ กำลังใจและความกล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือกล้าที่จะใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานเพราะการ
ปฏิบัติหน้าที่ราชการบางลักษณะมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน การทำ
คำสั่งอนุมัติอนุญาตตามกฎหมายหรือตามดุลยพินิจล้วนแต่มีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จาก
คำสั่งดังกล่าวและหากผู้เสียประโยชน์ฟ้องร้องดำเนินคดีเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าพนักงาน
เป็นการส่วนตัวย่อมทำให้เจ้าพนักงานขาดกำลังใจในการทำงาน อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าพนักงานจะมี
“เกราะคุ้มกัน” พอสมควรแล้วในเรื่องทางแพ่งแต่เจ้าพนักงานยังคงเสี่ยงที่ต้องเผชิญกับความผิดตาม
ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งมีโทษจำคุก เจ้าพนักงานยังคงไม่กล้าปฏิบัติกรงานตาม
หน้าที่หรือไม่กล้าที่จะใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่เพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการบังคับใช้และการตีความกฎหมายในมาตรา 157 ได้
เปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์และที่มาของกฎหมายอย่างมาก จากเดิมที่มีเจตนารมณ์ต้องการแยก
เรื่องประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะออกจากกัน การปฏิบัติหน้าที่ราชการต้องกระทำเพื่อ
ประโยชน์สาธารณะ หากปรากฏว่าเจ้าพนักงานนำเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่
จึงเป็นเรื่องที่ไม่พึงประสงค์และเป็นความผิดตามมาตรา 157 นอกจากนี้ที่มาของมาตรา 157 อาจเป็น
หลักฐานแสดงถึงเจตนารมณ์ของมาตรา 157 ได้เป็นอย่างดีว่ามาตรา 157 ไม่ได้มีความหมายกว้าง
มากมายเช่นนั้น และจากการศึกษาบทบัญญัติในมาตรา 157 พบว่ามีที่มาจากกฎหมายลักษณะอาญา
ร.ศ. 127 ที่บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานคนใด คิดร้ายต่อผู้อื่น แลมันกระทำการอันมิควรกระทำ หรือ
ละเว้นการอันมิควรเว้นในตำแหน่งหน้าที่ของมัน โดยเจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่เขาไซ้ ท่าน
ว่ามันมีความผิด ถ้าแลความผิดของมันที่กระทำนั้น ไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น ท่านให้ลงโทษจำคุก
มันไม่เกินกว่าสองปี แลให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาท ด้วยอีกโสดหนึ่ง”

ข้อสังเกตประการที่หนึ่ง คือ กฎหมายลักษณะอาญามาตรา 145 นั้นใช้กับเจ้าพนักงานที่
ไม่ได้กระทำความผิดตามมาตราอื่นเท่านั้นซึ่งในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้ตัดถ้อยคำ
ลักษณะดังกล่าวออกไปเพราะโทษตามมาตรา 157 เมื่อเริ่มประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาดำกว่า
โทษในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในมาตราอื่นๆ อยู่แล้ว

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ กฎหมายลักษณะอาญามาตรา 145 เขียนไว้ชัดเจนว่ามาตรา 145
ใช้กับเจ้าพนักงานที่ “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ซึ่งแสดงเจตนาพิเศษของเจ้าพนักงานอยู่ในตัวว่าเป็นการ

ปฏิบัติหน้าที่ที่มีชอบด้วยกฎหมายโดยนำเรื่องส่วนตัว กล่าวคือ “การคิดร้าย” เข้ามาพัวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในขณะที่คำว่า “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ได้ถูกตัดออกไปในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

ข้อสังเกตประการสุดท้าย คือ กฎหมายลักษณะอาญามาตรา 145 ลงโทษแต่เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยคิดร้ายกับผู้อื่นแต่ไม่ได้กล่าวถึงเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในขณะที่ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 นำเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตมารวมบัญญัติไว้ในมาตราเดียวกันกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

จากการพิจารณากฎหมายลักษณะอาญาพบว่า กฎหมายลักษณะอาญามีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษเจ้าพนักงานที่คิดร้ายกับผู้อื่นเท่านั้น ไม่ได้มุ่งลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและมีความเสียหายเกิดขึ้น ดังนั้น หากมีการบังคับใช้และการตีความกฎหมายในมาตรา 157 กันอย่างไม่มีข้อจำกัดและขยายความอยู่เสมอ คำถามที่สมควรหยิบขึ้นพิจารณาก็คือ ถึงเวลาหรือยังที่จะแก้ไขถ้อยคำในมาตรา 157 ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และที่มาของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้และการตีความมาตรานี้สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบังคับใช้และการตีความกฎหมายในมาตรา 157 ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และที่มาของกฎหมาย จนส่งผลให้มีการฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 อยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการและนักกฎหมายอย่างมาก ว่าแท้จริงแล้วควรมีการแก้ไขหรือมีการทบทวนบทบัญญัติมาตรา 157 เสียใหม่หรือไม่ เพราะผู้ที่ฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ส่วนใหญ่ฟ้องคดีเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ หรือฟ้องคดีโดยขาดประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือฟ้องคดีโดยเข้าใจผิดในกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 157 ควรตีความอย่างจำกัดใช้ลงโทษเฉพาะเจ้าพนักงานที่นำเรื่องส่วนตัวเข้ามาพัวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น เรื่องส่วนตัวที่กฎหมายรังเกียจอย่างยิ่งคือ เรื่องทุจริต หากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตแล้วแม้การปฏิบัติหน้าที่นั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเจ้าพนักงานจะผิดมาตรา 157 ในส่วนนี้ ในกรณีของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่เจ้าพนักงานเอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เรื่องส่วนตัวนั้นคือ “การกลั่นแกล้ง” ผู้อื่น ดังนั้น หากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายและมีเจตนากลั่นแกล้งผู้อื่น เจ้าพนักงานจะผิดมาตรา 157 ในทำนองกลับกัน ในกรณีที่ไม่มีเรื่องการกลั่นแกล้ง แม้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานก็ไม่มีทางผิดมาตรา 157 การตีความมาตรา 157

ในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ความเข้าใจมาตรา 157 เป็นไปอย่างถูกต้อง จากเดิมที่ว่าเป็น“บท ห้วนเห” เอาผิดเจ้าพนักงานโดยไม่มีข้อจำกัดเปลี่ยนไปเป็นว่ามาตรา 157 นั้นน่าจะเป็น“เกราะคุ้ม กันเจ้าพนักงาน” ในการปฏิบัติหน้าที่เสียมากกว่า จากปัญหาที่เกิดขึ้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะดังนี้

1) การบังคับใช้และการตีความกฎหมายในมาตรา 157 ควรจะตีความไปในกรณีที่เจ้า พนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ กระทำโดยมีเจตนาเพื่อ “กลั่นแกล้งผู้อื่น” หรือ “คิดร้ายต่อผู้อื่น” เท่านั้นที่ จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

2) เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ ผู้เขียน เห็นว่า ควรเพิ่มเติมถ้อยคำดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญาที่ว่า “กลั่นแกล้งผู้อื่น” หรือ “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ลงไปในมาตรา 157 ในส่วนของเจตนาพิเศษเนื่องจากกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 145 มีถ้อยคำที่ชัดเจนและสอดคล้องกับเจตนารมณ์มากกว่า ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขถ้อยคำใน มาตรา 157 ในส่วนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบให้มีความชัดเจนมาก ขึ้น สำหรับความผิดอาญาในส่วนเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไม่ค่อยมีปัญหาในการตีความ เท่าที่ควร