

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยมิชอบ¹

ชัยณรงค์ ธรรมศรี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยมิชอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินคดี ปัญหาการตีความ ปัญหาสิทธิการฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 เนื่องจากปัจจุบันมีผู้ไม่สุจริตอาศัยช่องว่างของกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 ที่เปิดโอกาสให้ทั้งพนักงานและพนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ กระทำการฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 เพื่อกลั่นแกล้งเจ้าพนักงานในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มขึ้นทุกวันและดูเหมือนจะหาขอบเขตมิได้มากยิ่งขึ้น การศึกษาในครั้งนี้เน้นการศึกษาการฟ้องคดีอาญา แนวทางการบังคับใช้และการตีความกฎหมายในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 โดยมีการรวบรวมแนวคิดและทฤษฎี คำพิพากษาศาลฎีกาแนวคิดของนักนิติศาสตร์ไทย จากตำราภาษาไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความชัดเจนของบทบัญญัติในมาตรา 157 เพื่อนำไปสู่การฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 อย่างถูกต้องเหมาะสมและเพื่อนำมาประกอบการศึกษาวิจัยต่อไป

ผลของการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญของการฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 อย่างไม่มีขอบเขตจำกัดนั้นน่าจะมาจากการบังคับใช้และการตีความหมายในมาตรา 157 ที่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์เดิมอย่างมาก ซึ่งจากเดิมที่เป็นการลงโทษการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาพัวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ กลับกลายเป็นการขยายการใช้และการตีความตามมาตรา 157

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยมิชอบ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กิจบดี ก้องเบญจภูษ และกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ มยุรี พันแสงดาว

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2

ให้ไปเอาผิดกับเจ้าพนักงานหลาย ๆ กรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายทั่ว ๆ ไป หรือขยายไปเอาผิดกับการตีความกฎหมายโดยคลาดเคลื่อนของเจ้าพนักงาน ซึ่งเจ้าพนักงานต้องเผชิญกับความรับผิดชอบทางอาญาที่มีโทษจำคุกและเป็นโทษที่รุนแรงกว่าความรับผิดทางแพ่ง ส่งผลให้เจ้าพนักงานไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่หรือไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่เพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องดำเนินคดีตามมาตรา 157 และหากยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปอาจส่งผลกระทบต่อสังคมไทยและระบบการบริหารราชการแผ่นดินได้ในที่สุด จากการศึกษาวิจัยพบว่ามีหลายคดีที่มีการฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 โดยเกิดจากความเข้าใจผิดคิดว่าสามารถฟ้องเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ได้หรือเกิดจากกรณีที่เจ้าพนักงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สมความประสงค์ของตนได้ ผู้จัดทำจึงมีความเห็นว่า การกระทำที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 นั้นควรเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานมีเจตนาถ่มน้ำลายใส่ประชาชนหรือผู้หนึ่งผู้ใดด้วย มิใช่ว่าทุกการกระทำของเจ้าพนักงานต้องเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 เสมอไป ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการฟ้องคดีไปในทางที่มิชอบและเพื่อเป็นเกราะคุ้มกันเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต จึงสมควรที่จะต้องมีการตีความกฎหมายในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ให้มีขอบเขตที่ชัดเจนตรงตามเจตนารมณ์และที่มาของกฎหมายให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ที่กำลังเป็นปัญหาอย่างมากในปัจจุบันให้หมดสิ้นไป

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว ทำให้ข้าพเจ้าแบ่งแยกปัญหาออกเป็นสามประเด็นดังต่อไปนี้คือ

ประเด็นแรกปัญหาการดำเนินคดี กล่าวคือ มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนแน่นอนขององค์ประกอบความผิด โดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจหรืออรรถวิสัยของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ

ประเด็นที่สองปัญหาการตีความ กล่าวคือ มีการตีความบทบัญญัติดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและขาดความเป็นเอกภาพ เช่น ข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเดียวกันกลับให้ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

ประเด็นที่สามปัญหาสิทธิในการฟ้องคดี กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาเจ้าพนักงานในเรื่อง เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 โดยรัฐไม่สู้จะมีปัญหาเท่าใดนักเพราะว่ากระบวนการตรวจสอบและควบคุมหลายขั้นตอน พอจะเป็นหลักประกันได้ในระดับหนึ่ง หากแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าพนักงานในความผิดดังกล่าวโดยผู้เสียหาย ด้วยเหตุที่การฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและควบคุมแต่อย่างใด จึง เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานซึ่งกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ถูกผู้เสียหายฟ้องคดีได้โดยง่าย โดยไม่มีมาตรการใดที่จะตรวจสอบเงื่อนไขในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย อันเป็นการบั่นทอนจิตใจของเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้

กระทำไปตามอำนาจหน้าที่และทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้กระทำไปในการอบของอำนาจหน้าที่ซึ่งความถูกต้องตามกฎหมายและกฎหมาย

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้จัดทำเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะถึงการบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะหากการตีความเจตนารมณ์ตามกฎหมาย มาตรา 157 ยังคงเหมือนเช่นเดิมก็ไม่อาจปรับใช้มาตรา 157 ให้สมเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 157 ในส่วนของเจตนาพิเศษ เสียใหม่ กล่าวคือ การบังคับใช้และการตีความกฎหมายใน มาตรา 157 ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และที่มาของกฎหมาย จนส่งผลให้มการฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 อยู่อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นทวิภาคย์วิจารณ์ของนักวิชาการและนักกฎหมายอย่างมาก ว่าแท้จริงแล้วควรมีการแก้ไขหรือมีการทบทวนบทบัญญัติมาตรา 157 เสียใหม่หรือไม่ เพราะผู้ที่ฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ส่วนใหญ่ฟ้องคดีเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ หรือฟ้องคดีโดยขาดประสิทธิภาพในการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือฟ้องคดีโดยเข้าใจผิดในกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 157 ควรตีความอย่างจำกัดใช้ลงโทษเฉพาะเจ้าพนักงานที่นำเรื่องส่วนตัวเข้ามาพัวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น เรื่องส่วนตัวที่กฎหมายรังเกียจอย่างยิ่ง คือ เรื่องทุจริต หากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตแล้ว แม้การปฏิบัติหน้าที่นั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานจะผิดมาตรา 157 ในส่วนนี้ ในกรณีที่มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่เจ้าพนักงานเอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เรื่องส่วนตัวนั้น คือ “ การกลั่นแกล้งผู้อื่น ” ดังนั้น หากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายและมีเจตนากลั่นแกล้งผู้อื่น เจ้าพนักงานจะผิด มาตรา 157 ในทำนองกลับกัน ในกรณีที่ไม่มีกรกลั่นแกล้ง แม้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานก็ไม่มีทางผิดมาตรา 157 การตีความมาตรา 157 ในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ความเข้าใจมาตรา 157 เป็นไปอย่างถูกต้อง จากเดิมที่ว่าเป็น “ บทบัญญัติหว่านแห ” เอาผิดเจ้าพนักงานโดยไม่มีข้อจำกัดเปลี่ยนไปเป็นว่ามาตรา 157 นั้นน่าจะเป็น “ เกาะกุ่มกันเจ้าพนักงาน ” ในการปฏิบัติหน้าที่เสียมากกว่า จากปัญหาที่เกิดขึ้นผู้จัดทำจึงขอเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการดำเนินคดี และปัญหาการตีความกฎหมาย ในมาตรา 157 ผู้จัดทำเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวไปในแนวทางกรณีที่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่กระทำโดยมิเจตนาเพื่อ

“กลั่นแกล้งผู้อื่น” หรือ “คิดร้ายต่อผู้อื่น” เท่านั้นที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

2. ปัญหาสิทธิในการฟ้องคดี เมื่อมีความชัดเจนในตัวของกฎหมายแล้วก็จะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้จัดทำเห็นว่า ควรเพิ่มเติมถ้อยคำ “กลั่นแกล้งผู้อื่น” หรือ “คิดร้ายผู้อื่น” ทั้งในส่วนของเจตนาพิเศษ ดังนั้น จึงสมควรแก้ถ้อยคำหรือเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 157 ในส่วนเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบให้มีความชัดเจนมากขึ้น สำหรับความผิดอาญาในส่วนเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

ดังนั้น ข้าพเจ้าเห็นควรแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ให้มีความชัดเจนในภาษาอังกฤษ เพื่อให้ครอบคลุมถึงหลักการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมาย