

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กับปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

ที่มา

ความรับผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ถือเป็นความผิดที่เกิดขึ้นเป็นคดีความบ่อยครั้ง ในบรรดาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เนื่องจากได้กำหนดองค์ประกอบความผิดไว้อย่างกว้าง ๆ ต้องการครอบคลุมการกระทำความผิดต่าง ๆ ของเจ้าพนักงานโดยที่มีลักษณะความผิดมิได้เฉพาะเจาะจงเหมือนความผิดฐานอื่น ๆ ความผิดที่จะเกิดขึ้นกับเจ้าพนักงานตามมาตรา 157 นั้นต้องมีเจตนาพิเศษด้วย หากไม่มีเจตนาพิเศษก็ไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 157 นอกจากนี้ การบัญญัติถ้อยคำอย่างกว้างขวางทำให้กฎหมายอาญาขาดความชัดเจน ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายอาญาที่ต้องมีความชัดเจนแน่นอน (Nullum crimen sine lege certa) เมื่อใดที่ขาดความชัดเจนเปิดโอกาสให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดในการตีความได้อย่างกว้างขวาง ย่อมทำให้เกิดผลเสียโดยตรงต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในการศึกษานี้จะขอล่าวเฉพาะในส่วนที่ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าสนใจ พอสังเขปดังต่อไปนี้

1. กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ในมาตรา 145 ได้บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานคนใดคิดร้ายต่อผู้อื่นแลมันกระทำการอันมิควรกระทำหรือละเว้นการอันมิควรเว้นในตำแหน่งหน้าที่ของมัน โดยเจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่เขาไซ้ ท่านว่ามันมีความผิด ถ้าแลความผิดของมันที่กระทำนั้นไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น ท่านให้ลงโทษจำคุกมันไม่เกินกว่าสองปี แลให้ปรับไม่เกินกว่าสองพันบาท ด้วยอีกสองหนึ่ง” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมาจากประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลีและประมวลกฎหมายอาญาของอินเดีย ต้นแบบของหลักกฎหมายอาญารัฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความอย่างกว้าง โดยมีลักษณะพิเศษแห่งการลงโทษ 2 ประการ คือ

1. ผู้กระทำต้องมีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงาน
2. ต้องเกี่ยวข้องกับการกระทำในหน้าที่

โดยกฎหมายมิได้บัญญัติว่าการกระทำอันมิควรกระทำได้แก่อะไรบ้าง ทำให้หาขอบเขตได้ยาก โดยความผิดจะเข้าตามมาตรา 157 นี้ต้องไม่เป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะบทอื่น และเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งของหลักกฎหมายที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายยอมไม่มีโทษ” การวางบทบัญญัติเช่นนี้เท่ากับเป็นดุลยพินิจของศาลไม่ใช่กฎหมายเป็นผู้กำหนด

2. ประมวลกฎหมายอาญา ในมาตรา 157

เดิม ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2502 ในมาตรา 13 ที่บัญญัติในความผิดเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน

ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินแปดพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ในการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2502 ได้แก้ไขโดยเพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้นและกำหนดโทษขั้นต่ำไว้ด้วย เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ดังจะเห็นว่าอัตราโทษของมาตรา 157 แก้ไขเป็น “...ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จะเห็นว่ามาตรา 157 เป็นบททั่วไป ส่วนมาตรารอื่น ๆ ในหมวดดังกล่าวเป็นบทเฉพาะ และให้ลงโทษตามบทเฉพาะไปเลย ภายใต้หลักกฎหมายที่ว่าบทเฉพาะย่อมยกเว้นบททั่วไป

เจตนารมณ์ของมาตรา 157

ความเห็นของอาจารย์ปกป้อง ศรีสนิท ได้อธิบายเจตนารมณ์ของมาตรา 157 ว่ามาจากการแบ่งแยกเรื่องประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะออกจากกัน จะเห็นได้ว่าการที่เจ้าพนักงานนำเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นเรื่องที่ไม่พึงประสงค์และเป็นความผิดตามมาตรา 157

บุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานนั้นมีฐานะนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดาบางประการ เนื่องจากผลของอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ โดยมีผลทั้งทางคุ้มครองและในทางควบคุม เพื่อเป็นไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่การงาน ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว

องค์ประกอบของมาตรา 157

1. องค์ประกอบภายนอก

ก. เจ้าพนักงาน

ตามความเห็นของอาจารย์จิตติ ดิงศรัทธี คุณสมบัติของผู้กระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานและได้กระทำความผิดในหน้าที่ราชการของตนเท่านั้น โดยมีฐานะนอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดาเนื่องจากผลของอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ในทางคุ้มครองและควบคุมผู้เป็นเจ้าพนักงานนั้น โดยทั้งหมดไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำในเรื่องส่วนตัว

ในทางวิชาการ ได้แบ่งบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานออกเป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. บุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นเจ้าพนักงาน ปราบกฏในบทนิยามของกฎหมายฉบับนั้น กรณีมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติให้เจ้าอาวาสและไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงาน เป็นต้น

2. บุคคลได้รับแต่งตั้งกฎหมายให้ปฏิบัติราชการไม่ว่าจะเป็นประจำหรือชั่วคราว กรณีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยได้วางแนวคำพิพากษาที่ 700/2490 เป็นบรรทัดฐานในการนิยามของคำว่าเจ้าพนักงาน โดยวินิจฉัยว่า คำว่าเจ้าพนักงานตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญานั้นย่อมมีความหมายถึงผู้ได้รับแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทยให้ปฏิบัติราชการของรัฐไทย

ข. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

องค์ประกอบความผิดส่วนนี้ ต้องพิจารณา 2 ขั้นตอน ได้แก่

1. เรื่องดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือไม่
2. การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการชอบหรือมิชอบ

อาจารย์หยุด แสงอุทัยได้อธิบายคำว่า “โดยมิชอบ” หมายถึง โดยมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเจ้าพนักงานมีอยู่ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ คำสั่งของคณะรัฐมนตรี คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งได้ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยได้ให้เหตุผลไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7663/2543 ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนอกจากหมายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการกระทำนอกขอบเขตแห่งอำนาจหรือโดยปราศจากอำนาจประการหนึ่งที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังหมายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบด้วย

2. องค์ประกอบภายใน

ก. เจตนาธรรมดาตามมาตรา 59 คือ เจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หากเจ้าพนักงานขาดเจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1221/2515 จะเห็นได้ว่า จำเลยไม่รู้ว่าจะตนไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีอีกต่อไปหรือไม่รู้ว่าการกระทำของตนเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเท่ากับว่าจำเลยขาดเจตนาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั่นเอง

ข. เจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด กล่าวคือต้องครบองค์ประกอบความผิดดั่งนั้น แม้กรณีจะเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแล้ว แต่หากไม่มีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดแล้ว ย่อมไม่มีความผิดฐานนี้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2523 กรณีที่จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจได้ร่วมกับพวกช่วยพาคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ไปเสียจากที่ควบคุมเพื่อมิให้ต้องถูกส่งตัวกลับประเทศตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมแสดงให้เห็นว่า จำเลยเห็นแต่ละเลยไม่จับกุม ดั่งนี้ยังถือไม่ได้ว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

ตามบทบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มีปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์ประกอบความผิดทำให้การใช้และตีความบทบัญญัติดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ดังตัวอย่างพอสังเขปตามแนวคำพิพากษา ดังต่อไปนี้

1. กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิด ละเว้น ไม่กระทำการจับกุมทั้งที่ตนมีหน้าที่ เป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ในแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2523 ตัดสินว่าเจ้าพนักงานไม่มีความผิดตามมาตรา 157 กรณีที่จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจร่วมกับพวก นำจำเลยหนีออกไปจากศูนย์อพยพ ยังไม่ถือว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ต่อมาศาลฎีกาได้กลับตัดสินในกรณีเดียวกันในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 999/2527 จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจพบผู้เล่นการพนันซึ่งหน้าแต่ไม่ทำการจับกุมย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ

กรมตำรวจ จำเลยมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

2. กรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ซึ่งเดิมในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2348/2515 ศาลได้ตัดสินว่าเจ้าพนักงานไม่มีความผิดตามมาตรา 157 เพราะเห็นว่าเจ้าพนักงานประสงค์เพียงช่วยเหลือผู้กระทำความผิด แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่กรมป่าไม้ แต่เมื่อมิได้ปรากฏว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดแล้ว เจ้าพนักงานย่อมไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ต่อมาศาลฎีกาได้กลับตัดสินในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 929/2537 จำเลยเป็นพนักงานสอบสวนได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กล่าวหาและกรมตำรวจ แม้จะไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานประสงค์จะให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กล่าวหาและกรมตำรวจก็ตาม อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมเจ้าพนักงานหรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ปกครองมิให้นำอำนาจที่ได้รับมาใช้โดยมีเจตนาส่วนตัว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ปกครอง และประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง จะเห็นได้ว่าในความผิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ จำเป็นต้องควบคุมเจ้าพนักงานมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานนั้น ๆ

ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดจากการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลา จะเห็นได้ว่าจากเดิมที่ศาลได้ตีความโดยเคร่งครัดโดยถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นบทลงโทษ แต่ในปัจจุบันศาลได้ขยายขอบเขตการตีความความผิดดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเองขาดหลักประกันความเชื่อมั่นในการทำงานในส่วนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือรัฐ แม้จะมีได้เกิดความเสียหายในทางอาญา เจ้าพนักงานก็กลัวว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

หากประชาชนมีส่วนก่อให้เกิดความไม่สุจริตในการฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ย่อมส่งผลเสียหายในการทำให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายที่ผิดวัตถุประสงค์จะกลายเป็นเครื่องมือสร้างแรงบีบบังคับและกลั่นแกล้งเจ้าหน้าที่รัฐให้ยอมปฏิบัติตามไปในทางที่ประชาชนต้องการ ส่งผลเสียหายกับการบริหารราชการแผ่นดินและประโยชน์ของส่วนรวม

บรรณานุกรม

“กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127” (1 มิถุนายน รัตนโกสินทร์ศก 127). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 25 ฉบับพิเศษ, น. 206-287.

ปิติพันธ์ จันทรวงศ์กุล. (2556). **ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กับปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, นิติศาสตร์. พัชสน ตันติเตมิต. (พฤษภาคม 2555). **ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหิดล, นิติศาสตร์, สาขากฎหมายอาญา.

“พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499” (15 พฤศจิกายน 2499). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ, น. 1-108.