



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันมีแนวโน้มของการฟ้องคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นการควบคุมเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาที่มีความหมาย และขอบเขตของการบังคับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานได้กว้างขวางกว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมาตราอื่น ๆ เนื่องจากบทบัญญัติของความผิดฐานนี้เป็นบททั่วไป และมีได้มีการกำหนดถึงลักษณะของการกระทำว่าอย่างไร เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาจากพฤติการณ์ในการกระทำนั้น ๆ เพราะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีความยืดหยุ่นครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน ในทุกๆ ตำแหน่ง ทุกๆ หน้าที่ เพื่อคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน และคุ้มครองอำนาจรัฐที่มอบให้แก่เจ้าพนักงาน เพื่อนำไปปฏิบัติหน้าที่มิให้มีการนำไปใช้ในทางที่ผิดโดยมุ่งเอาผิดและลงโทษแก่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ดังนั้น ศาลจึงเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดถึงการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ว่าเป็นความผิดหรือไม่ ซึ่งก่อนหน้านั้นยังไม่มียุติบัญญัติกำหนดชี้ชัดได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นไปโดยมิชอบหรือไม่ ซึ่งโดยปรกติแล้วตามคำฟ้องของคดีความผิดฐานนี้จะมีการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำอยู่เสมอและหากการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ก็มิได้เป็นความผิดฐานนี้เสมอไป เพราะการปฏิบัติหน้าที่ที่จะเป็นความผิดฐานนี้ได้ต้องเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น หากเป็นการกระทำโดยประมาทหรือขาดเจตนา รวมถึงการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ที่มีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ได้แก่ กฎหมายปกครอง กฎหมายละเมิด (แพ่ง) และกฎหมายเกี่ยวกับวินัยตามระเบียบข้าราชการต่าง ๆ ในบรรดาการควบคุมเจ้าพนักงานเหล่านี้ การควบคุมโดยกฎหมายอาญาเป็นความผิดส่วนตัวโดยแท้ของเจ้าพนักงานจึงมีผลกระทบต่อดัวเจ้าพนักงานโดยตรง ทั้งการถูกฟ้องและการตกเป็นจำเลยในคดีอาญานั้นมีผลให้เกิดการ

คำเนิการทางวินัย ทำให้สูญเสียความเจริญก้าวหน้าในอาชีพ ถูกกีดกันทางจิตใจ และเสียหายต่อชื่อเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเจ้านักงานผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและเป็นผู้บริสุทธิ์

ซึ่งปัญหาของความผิดฐานเจ้านักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการบังคับใช้กฎหมายได้แก่

- 1) ปัญหาการใช้ความผิดฐานเจ้านักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบบีบบังคับเจ้านักงาน
- 2) ปัญหาการใช้ความผิดฐานเจ้านักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แทนมาตรการทางปกครอง
- 3) ปัญหาการกำหนดถึงการกระทำที่เป็นความผิด

ตามปัญหา ข้อที่ 1) นั้น การนำความผิดฐานนี้มาใช้ฟ้องคดีเพื่อบีบบังคับก่อกวนหรือข่มขู่ให้เจ้านักงานปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ เมื่อเจ้านักงานปฏิบัติตามแล้วจึงถอนฟ้องออกไป หรือการฟ้องเพื่อก่อกวนเจ้านักงาน และการนำกฎหมายมาใช้ผิดวัตถุประสงค์หรือการใช้เป็นมาตรการในการควบคุมทางปกครองนั้น การใช้กฎหมายในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเจ้านักงานผู้บริสุทธิ์และรัฐ เพราะนอกจากจะเป็นการฟ้องเพื่อลงโทษทางอาญาแล้ว การตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เจ้านักงานยังอาจถูกดำเนินคดีทางวินัย ซึ่งเป็นโทษอุปกรณอีกด้วย และหากเจ้านักงานถูกบีบบังคับมาก ๆ ก็อาจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ที่อาจมาฟ้องคดีมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวมหรือรัฐ ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีการนำคดีความผิดฐานนี้มาใช้ในทางที่เป็นปัญหามากขึ้น เนื่องจากกฎหมายในการให้ความเยียวยาความเสียหาย หรือการยกเลิกเพิกถอนการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่ชัดเจน และยังไม่มืองค์กรที่เด่นชัด รวมถึง การนำคดีมาฟ้องบีบบังคับเจ้านักงานนั้น กฎหมายทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติยังไม่สามารถเป็นหลักประกันและให้ความคุ้มครองกับเจ้านักงานอย่างเพียงพอ โดยยังมีได้มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่องดังกล่าว ที่หากปล่อยทิ้งไว้จะสร้างปัญหาให้ทั้งแก่ตัวเจ้านักงานและการบริหารงานของรัฐโดยรวม ที่เจ้านักงานอาจไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะสร้างความเสียหายแก่ประชาชนและรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเจ้านักงานที่ต้องสั่งการ หรือตัดสินใจในการควบคุมมาตรฐานอาคาร สินค้า และเจ้านักงานในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความยุติธรรม และเจ้านักงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ดำเนินการ และใช้อำนาจรัฐที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมอาจถูกบิดเบือนไปใช้ เพื่อเอกชน

เฉพาะกลุ่ม จึงเป็นการใช้กฎหมายที่ผิดวัตถุประสงค์เกิดความเสียหายแก่เจ้าพนักงานและรัฐ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้นเกิดขึ้นจากขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติในประเด็นต่างๆดังนี้

1) การกลั่นกรองมูลคดีในปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานเพียงพอ ในการกลั่นกรองกรณีที่ใช้ความผิดฐานนี้เป็นมาตรการทางปกครอง และบีบบังคับกลั่นแกล้งเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ออกไปได้ การไต่สวนมูลฟ้องยังคงมีข้อบกพร่อง ไม่สามารถให้ความคุ้มครองให้กับเจ้าพนักงานได้อย่างเท่าเทียมกันในทุกคดี เพราะยังมีบางคดีที่ไต่สวนมูลฟ้องโดยละเอียดแต่บางคดีก็ไต่สวนโดยรวบรัดเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรนำความผิดฐานนี้มาฟ้องคดี โดยผิดวัตถุประสงค์ได้มากขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าพนักงาน และการให้ความคุ้มครองโดยการไต่สวนมูลฟ้องยังเป็นการคุ้มครองที่ปลายเหตุ

2) ปัญหาอิทธิพลของเจ้าพนักงานต่อการรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีเป็นคดีความผิดฐานนี้โดยที่ราษฎรอาจมีพยานหลักฐานเพียงพอในชั้นกลั่นกรองมูลคดีแต่อาจไม่เพียงพอที่จะเอาผิดแก่เจ้าพนักงานผู้กระทำผิดจริง ทั้งนี้ เพราะเจ้าพนักงานเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมีความเข้าใจในกฎหมายและวิธีการปฏิบัติหน้าที่ โดยเป็นผู้ครอบครองหรือรู้เห็นพยานหลักฐานมากกว่าราษฎร การให้ราษฎรเป็นผู้ค้นหาพยานหลักฐาน จึงเป็นไปได้ยากลำบาก รวมถึงเจ้าพนักงานย่อมมีอิทธิพลต่อการค้นหาพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าพนักงานในระดับสูง การค้นหาพยานหลักฐานจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะหากค้นหาไม่ได้ก็ไม่สามารถเอาผิดแก่เจ้าพนักงานได้

3) ปัญหาความไม่ชัดเจนในความเป็นเจ้าพนักงานและอำนาจหน้าที่ ในปัจจุบันกฎหมายยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ยังมิได้มีกฎหมายกำหนดว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานในตำแหน่งใด หรือกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาหรือวิธีการที่ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่

จึงมีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยศึกษาเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของความผิดฐานนี้ เพื่อหาขอบเขตของการบังคับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความผิดฐานนี้ และต้องศึกษาถึงการใช้อุปินาในการบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติ และขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติว่าเป็นอย่างไร สอดคล้องกันอย่างไรหรือไม่ เพื่อพิจารณาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องในส่วนใด การให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนและเจ้าพนักงานตามความผิดนี้มีความสมดุลกันหรือไม่ เพื่อจะได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคืออย่างถูกต้องเหมาะสมและเพื่อให้ความผิดฐานนี้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

เพื่อศึกษาวิเคราะห์หาข้อบกพร่องของกฎหมายสารบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมาย และขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ว่ามีอยู่อย่างไร เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องทั้งในการทฤษฎีและทางปฏิบัติอันจะเกิดประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบยังมีข้อบกพร่อง ทั้งในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนในองค์ประกอบของกฎหมายเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันในการบังคับใช้ทั้งแก่ผู้ใช้กฎหมายและผู้ถูกบังคับใช้ และในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานยังไม่มีมาตรฐานเพียงพอที่จะป้องกันมิให้เจ้าพนักงานตกเป็นจำเลยโดยไม่สมควร

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

จะศึกษาวิจัยการบังคับใช้กฎหมายความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทั้งการตีความบังคับใช้กฎหมาย และขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย การบังคับใช้ และขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติในความผิดฐานนี้ ที่มีประสิทธิภาพจากวิวัฒนาการ หลักทฤษฎี และกฎหมายความผิดฐานนี้ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

ได้ทราบถึงข้อบกพร่องของกฎหมายสารบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมาย และขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานเจ้าพนักงานในความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และทราบถึงแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องทั้งในทางทฤษฎี และทางปฏิบัติอันจะเกิดประโยชน์ต่อการบังคับใช้ความผิดฐานนี้ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ