

การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157



นางสาวเด่นเดือน เศษฐสุมน

ศูนย์วิทยพัชยากร  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ภาควิชานิติศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-038-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 168927 19

CRIMINAL PROCEEDING AGAINST GOVERNMENT OFFICIALS  
UNDER SECTION 157 OF THE PENAL CODE



Miss Dendeun Chetsumon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law  
Graduate School

Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-038-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157  
โดย นางสาวเค่นเคื่อน เซษฐสุมน  
ภาควิชา นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ฤงสูรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังค์สูรณ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)

.....กรรมการ  
(อาจารย์ประพันธ์ นัยโกวิท)

.....กรรมการ  
(อาจารย์กล้ารงค์ จันทิก)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมเพียงแผ่นเดียว



ต้นเดือน เซษฐสมน : การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (CRIMINAL PROCEEDING AGAINST GOVERNMENT OFFICIALS UNDER SECTION 157 OF THE PENAL CODE) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, 175 หน้า. ISBN 974-634-038-7

ในปัจจุบันมีแนวโน้มของการนำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มาใช้ในทางผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายโดยมักนำมาใช้เป็นเครื่องมือฟ้องร้องบังคับหรือกลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน และในบางกรณีสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการทางการปกครอง มากกว่าใช้เพื่อเป็นการลงโทษทางอาญาแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและรัฐ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมได้

จากการศึกษากฎหมายทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ รวมถึงดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายของศาลในความผิดฐานนี้ พบว่ากฎหมายในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติในเรื่องนี้ยังขาดดุลยภาพระหว่างกัน กฎหมายสารบัญญัติมีเนื้อหากว้างขวางหาลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดได้ยาก และกฎหมายวิธีสบัญญัติไม่สามารถให้ความคุ้มครองที่จำเป็นแก่เจ้าพนักงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นก่อนการประมวลคดียังขาดรายละเอียดที่จำเป็นและการไต่สวนหามูลคดีในกระบวนการปกติยังขาดความละเอียดรอบคอบ ทำให้มีความลักลั่น ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานได้ทุกคดี อีกทั้งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสารบัญญัติของความผิดฐานนี้ให้มีขอบเขตที่ชัดเจนขึ้น และกำหนดความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำโดยอาศัย โอกาสของการเป็นเจ้าพนักงาน รวมถึงระบุดังการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สามารถนำมาฟ้องร้องในความผิดฐานนี้ได้ และควรมีมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีที่สูงกว่าคดีประเภทอื่น ประกอบกับการมีกระบวนการเป็นพิเศษเพื่อคุ้มครองและคานอิทธิพลของการใช้อำนาจเหนือการดำเนินคดีของเจ้าพนักงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์ .....  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์ .....  
ปีการศึกษา ..... 2538 .....

ลายมือชื่อนิติต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....



## C570215 : MAJOR LAW

KEY WORD: OFFICIALS / PUBLIC OFFICIALS / MALFEASANCE / SECTION 157 OF THE PENAL CODE

DENDEUN CHETSUMON : CRIMINAL PROCEEDING AGAINST OFFICIALS UNDER SECTION 157 OF THE PENAL CODE. THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.APIRAT PETCHSIRI, J.S.D. 175 pp. ISBN 974-634-038-7

Recently there is a tendency to misuse the provision concerning the offense of malfeasance in office of the Penal Code (Section 157). Criminal prosecutions of such offense were wrongfully used as the instrument of threat to public officials. Sometimes, they were used more as administrative measures than penal sanction. These practices cause disturbance to the performance of public officials as well as to public interest.

This research, after the study of substantive and procedural laws as well as court practices, finds that there is imbalance between substantive and procedural law of Thailand, i.e. substantive law provides broad scope of offenses while procedural law does not provide appropriate safeguard for public officials who execute their duties honesty. Particularly, procedure regarding preliminary examination is defective in the sense that it tends to discriminate against public officials. Beside, such laws fail to rectify the problem at its roots.

This thesis recommends that substantive law be amended to specify more definitely the elements of malfeasance in office so that certain acts shall be excluded from prosecution. Moreover, the standard for preliminary examination of the offense shall be set at a higher level than those of other offenses. Special process to check the official influence during pretrial and trial stages should also be devised.



ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2538.....

ลายมือชื่อนิสิต.....1๘๗๖.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาตรวจแก้ไข และให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์และเรื่องอื่น ๆ อันมีคุณค่าแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์มัทยา จิตติรัตน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังค์สุวรรณ ท่านอาจารย์ประพันธ์ นัยโกวิท และท่านอาจารย์กล้าณรงค์ จันทิก ที่กรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบและให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญญาภาส และท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ที่ได้ช่วยเหลือให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นแก่ผู้เขียน

ขอกราบขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เจ้าหน้าที่กรมการปกครองและกรมที่ดิน เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการประพฤตินิคมขอบในวงราชการ รวมถึงคุณฉันทิพย์ โสคติพันธ์ ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณคุณพงษ์เทพ แซ่ลิว คุณเบญจพล ก้อนนาค เป็นอย่างยิ่งที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี คุณพัชรี สุวรรณกุล คุณพัชรี เมฆวิมลมาศ คุณเจษฎา คงรอด คุณสุรีย์ จงเสวีจิตต์ คุณธิติยา วันไชยธนวงศ์ คุณเสาวนีย์ ล้ำสมบัติ คุณสุรเดช อุปหงศ์ คุณเอกชัย ฤทธิภักดี คุณชนภัทร วินยวัฒน์ คุณอานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์ และคุณวัชระ หึงชลารักษ์ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา และขอขอบพระคุณคุณมะลิวัลย์ ชิมมอน คุณอภารัตน์ มหาขันธ คุณชาติชาย เชษฐสุมน คุณสิริรัตน์ เชษฐสุมน และคุณบุญส่ง เชษฐสุมน ที่กรุณาให้คำปรึกษา ช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา ที่ให้ความรักและกำลังใจแก่ผู้เขียน รวมถึงการให้โอกาสในการศึกษาแก่ผู้เขียนอย่างเต็มที่ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์อยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบความดีเพื่อแสดงความระลึกถึงพระคุณของบิดามารดา คณาจารย์รวมทั้งผู้ที่กล่าวนามมาทั้งหมด หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้ ณ ที่นี้

เด่นเดือน เชษฐสุมน



## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย.....	4
สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย.....	4
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดพื้นฐาน วัตถุประสงค์ และขอบเขตของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	5
แนวความคิดพื้นฐานของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	5
1. แนวความคิดกษัตริย์เป็นผู้ควบคุมเจ้าพนักงาน.....	6
2. แนวความคิดศาลเป็นผู้ควบคุมเจ้าพนักงาน.....	10
3. การเปลี่ยนแปลงระบบและผลกระทบต่อความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	13
วัตถุประสงค์ของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	18
1. วัตถุประสงค์ของการกำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	20
2. วัตถุประสงค์ในการกำหนดให้เป็นบททั่วไป.....	22
3. วัตถุประสงค์ในการให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในมาตรา 157.....	23



4.	วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	24
	ขอบเขตความรับผิดของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่.....	26
1.	ความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกฎหมายแพ่ง.....	26
2.	ความรับผิดชอบทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน....	29
	1) ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมายปกครอง...	29
	2) ความรับผิดทางวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน.....	33
3.	ความรับผิดทางอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน.....	37
4.	ความเกี่ยวข้องและแตกต่างระหว่างความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ.....	41
บทที่ 3	ดุลพินิจในการบังคับใช้บทบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยศาล.....	53
	หลักเกณฑ์การบังคับใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของศาล	53
	ปัญหาการใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกับการตีความ	
	กฎหมายของศาล.....	66
	1. ปัญหาการใช้กฎหมายความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย.....	67
	2. ปัญหาการกำหนดถึงการกระทำที่เป็นความผิด.....	74
บทที่ 4	การให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ.....	75
	1. การให้ความคุ้มครองจำเลยกับการไต่สวนมูลฟ้อง.....	84
	1) ปัญหาการให้ความคุ้มครองจำเลยกับการไต่สวนมูลฟ้อง.....	84
	2) ปัญหาการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานกับการไต่สวนมูลฟ้อง..	87
	2. ปัญหาอิทธิพลของเจ้าพนักงานต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน.....	99



1) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีโดยองค์กร ของรัฐ.....	99
2) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีโดยเอกชน.....	101
3. ปัญหาความไม่ชัดเจนในความเป็นเจ้าพนักงานและอำนาจหน้าที่... วิเคราะห์ปัญหากฎหมายสารบัญญัติ การตีความกฎหมายสารบัญญัติและการให้ ความคุ้มครองตามขั้นตอนของกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	102 104
1. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายสารบัญญัติและคุณพิจารณาในการบังคับใช้ กฎหมายความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	107
2. ปัญหาในการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานตามขั้นตอนกฎหมาย วิธีสบัญญัติ.....	108
บทที่ 5 กฎหมายเปรียบเทียบความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	118
1. ประเทศอิตาลี.....	119
2. ประเทศอินเดีย.....	123
3. ประเทศฟิลิปปินส์.....	128
วิเคราะห์เปรียบเทียบการตีความกฎหมายและขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ในความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	141
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	160
รายการอ้างอิง.....	169
ประวัติผู้เขียน.....	176

## สารบัญตาราง

	หน้า
- ตารางสรุปการเปรียบเทียบความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ.....	50
- ตารางแสดงสถิติการดำเนินคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา 157) ตามคำพิพากษาศาลฎีกา (ตั้งแต่ พ.ศ.2515 - พ.ศ.2537).....	92
- ตารางเปรียบเทียบการฟ้องคดีความผิดต่อหน้าที่ราชการโดยราษฎรกับพนักงาน อัยการ พ.ศ.2530 - พ.ศ.2537.....	97
- ตารางแสดงจำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นทนายแก้ต่างคดีให้กับเจ้าพนักงาน..	98
- ตารางเปรียบเทียบอัตราโทษความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	149
- ตารางเปรียบเทียบอัตราโทษความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกับ อัตราโทษสูงสุดและต่ำสุดตามประมวลกฎหมายอาญา.....	150
- ตารางเปรียบเทียบระดับอัตราโทษของความผิดอื่นที่มีระดับเดียวกับความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	152

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

หน้า

- แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ.. 51



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย