

บทสรุปและข้อ เสนอแนะ

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น มีรากฐานความคิดมาจากการควบคุมเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทน ผู้ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งแต่เดิมคือพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ควบคุมเจ้าพนักงาน โดยตรง ประชาชนจะฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าพนักงานเป็นคดีอาญาไม่ได้ แม้ต่อมาเมื่อเปลี่ยน ระบบการปกครอง ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมเจ้าพนักงานในระยะแรก ๆ เจ้าพนักงานก็ยังคงมีเอกสิทธิ์ในการถูกฟ้องคดี กล่าวคือ ต้องมีการขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ ก่อน แต่ต่อมายุ่งหลังได้ยกเลิกเอกสิทธิ์นี้ จึงฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าพนักงานได้เช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป

ที่มาของกฎหมายความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น เดิมเมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้ควบคุมเจ้าพนักงาน ได้มีการออกกฎหมายลักษณะอาญาหลวง เพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ไม่ถูกไม่ควร (โดยมิชอบ) โดยออกกฎหมายเป็นกรณีเห็นว่าไม่ถูกไม่ควรมิได้มีการบัญญัติไว้อย่างครอบคลุมเช่นในปัจจุบัน ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการอันมิควรกระทำในมาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 ซึ่งเป็นที่มาของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีรากฐานมาจากความคิดที่ว่าเจ้าพนักงานเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่รัฐมอบหมาย ซึ่งการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานในการไปปฏิบัติหน้าที่นี้ทำให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเหนือกว่าประชาชนบุคคลธรรมดา และในขณะที่เดียวกันเจ้าพนักงานก็เป็นบุคคลธรรมดา มีเจตนาในส่วนตน จึงอาจปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ใช้เจตนาของรัฐของมหาชน แต่ใช้เจตนาส่วนตนในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและรัฐได้ จึงมีการใช้นโยบายทางอาญาบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ และคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเสียหาย จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ซึ่ง

ความคิดเหล่านี้โดยส่วนใหญ่เป็นความคิดที่ระบุถึงตำแหน่งอำนาจหน้าที่และลักษณะของการกระทำไว้อย่างชัดเจน แต่ความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากบทบัญญัติอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1. เป็นบทบัญญัติที่ใช้อุคช่องว่างของความคิดมาตราอื่น ๆ ที่เป็นบทเฉพาะเพื่อให้ครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ที่เจ้าพนักงานมีเจตนาจะให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้อื่นจากการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องบัญญัติให้มีความหมายกว้าง และครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานทุกอำนาจทุกหน้าที่ จึงไม่สามารถระบุถึงการกระทำได้ชัดแจ้ง โดยให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่า การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ใดมีพฤติการณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นการกำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความคิด การที่กฎหมายมีความหมายกว้างขวางนี้ ทำให้เกิดความเคลือบคลุมของกฎหมาย

2. เป็นบทบัญญัติที่มีความหมายกว้างจึงมีความใกล้เคียงกับการควบคุมเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายปกครอง กฎหมายแพ่ง (ละเมิด) ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน แต่หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ และลักษณะของการควบคุมในเรื่องความรับผิดแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจะมีความหมายกว้างเพราะเป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่มีขอบเขตในกฎหมายอาญาเพราะมีวัตถุประสงค์ลงโทษเจ้าพนักงานที่นำเจตนาส่วนตนมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหาย แต่ในทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ส่วนความรับผิดในทางละเมิดเป็นการชดเชยค่าเสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิม จึงเป็นเรื่องที่แตกต่างกัน แต่เนื่องจากความหมายของความคิดฐานนี้กว้าง จึงมีการนำมาใช้ในการฟ้องคดีอย่างสับสน

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้ดุลพินิจปรับใช้ความคิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในปัจจุบันนั้น เกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้

1) บทบัญญัติไม่ได้บัญญัติรายละเอียดขององค์ประกอบความคิดไว้ โดยให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความคิด และการใช้ดุลพินิจของศาลได้ทำให้มีประเด็น



เกิดขึ้นมากมายหลายประเด็น โดยยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนในบางองค์ประกอบของความผิด ทำให้มีการใช้ดุลพินิจในการกำหนดความผิดที่กว้างแคบแตกต่างกันไปทำให้ขาดความแน่ใจในการบังคับใช้กฎหมายทั้งของผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีอำนาจในการดำเนินคดีและผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ว่าการกระทำใดที่จะอยู่ภายใต้บังคับของมาตรานี้ จึงขาดความชัดเจนแน่นอนที่เป็นหลักประกันของกฎหมาย

2) การนำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไปฟ้องคดีแทนมาตรการในการควบคุมเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น ความเข้าใจผิดว่าความผิดฐานนี้เมื่อนำไปฟ้องหากชนะคดีทางอาญาแล้ว จะเป็นการเพิกถอนการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เนื่องจากการเยียวยาในทางปกครองหรือคดีปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน จึงอาศัยความผิดฐานนี้ฟ้องเจ้าพนักงาน อันเป็นการใช้การแก้ไขเยียวยาที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ แม้มีพยานหลักฐานลงโทษเจ้าพนักงาน แต่เจ้าพนักงานอาจก่อให้เกิดความเสียหายจากการใช้เจตนามหาชนแทนรัฐมิได้มีมูลเหตุจูงใจเป็นการส่วนตัว และเมื่อศาลลงโทษเจ้าพนักงานแล้วก็มีผลในทางอาญาเท่านั้น มิได้เป็นการเพิกถอนการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่ประการใด ทำให้เจ้าพนักงานได้รับความเสียหาย โดยผู้เสียหายเองก็มิได้รับการเยียวยาอย่างถูกต้อง ซึ่งความผิดพลาดในการใช้กฎหมายในส่วนนี้นั้นเกิดขึ้นทั้งโดยจงใจและไม่จงใจของผู้ฟ้องคดี

3) การนำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมาฟ้องบีบเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์ หรือการใช้ข่มขู่ให้เจ้าพนักงานเกรงกลัวต่อการตกเป็นจำเลยในคดีอาญารวมถึงการดำเนินการทางวินัย จึงต้องพิจารณาให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องร้องคดีมากกว่าการคำนึงถึงประโยชน์มหาชน และการนำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไปฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วขัดผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกันเป็นการส่วนตัว ซึ่งการใช้กฎหมายความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมาใช้ในลักษณะนี้ เป็นผลเสียเป็นการใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์สร้างความเสียหายและกดดันแก่เจ้าพนักงาน และส่งผลถึงการใช้อำนาจรัฐที่อาจถูกบิดเบือนไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของเอกชนเฉพาะกลุ่ม ที่หากปล่อยไว้จะกระทบกระเทือนถึงการบริหารงานรัฐโดยรวมได้

ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นในขั้นก่อนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งศาลมิได้คำนึงถึงปัญหาเหล่านี้จนกว่าจะถึงการพิจารณาคดี เมื่อถึงขั้นพิจารณาคดีของศาลแล้วจะได้รับการพิจารณายกฟ้องไป โดยปกติแล้วควรจะมีการพิจารณาถึงการนำกฎหมายมาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์นี้ตั้งแต่เบื้องต้นเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานตกเป็นจำเลย เพราะเจ้าพนักงานอาจได้รับความเสียหายจากการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และขาดความเจริญก้าวหน้าในอาชีพในระหว่างการดำเนินคดี โดยใช้กฎหมายผิดวัตถุประสงค์นั้น

2. ปัญหาในชั้นก่อนความกฎหมายวิธีสบัญญัติในการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

เนื่องจากบทบัญญัติฐานนี้มีความหมายกว้างและครอบคลุม ในขั้นตอนการไต่สวนมูลฟ้องตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ศาลอาจใช้ดุลพินิจในการกั้นการฟ้องคดีเพื่อมิให้เจ้าพนักงานตกเป็นจำเลยโดยไม่สมควรได้ แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการในชั้นนี้ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ เช่น

1) ชั้นก่อนความกฎหมายวิธีสบัญญัติในปัจจุบัน เรื่องการกั้นการฟ้องมูลคดี หรือการไต่สวนมูลฟ้อง ยังขาดมาตรฐานที่เหมาะสมทำให้มีความแตกต่างลักลั่นในแต่ละคดีที่มีบางคดีได้รับการกั้นการฟ้องพิจารณาโดยละเอียดในเบื้องต้น และในบางคดีกระบวนการดังกล่าวเป็นไปโดยรวบรัด ดังนั้น ในบางกรณีการกั้นการฟ้องมูลคดีโดยการไต่สวนมูลฟ้องมิได้เกิดประโยชน์แก่เจ้าพนักงาน จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการให้ความคุ้มครอง ทำให้การไต่สวนมูลฟ้องแม้จะเป็นกระบวนการที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงาน แต่ก็ไม่ได้ผลในทุกคดีและเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

2) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐาน ที่อาจถูกผู้มีอิทธิพลปิดซ่อนเร้น เนื่องจากพยานหลักฐานส่วนใหญ่จะอยู่ที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งเจ้าพนักงานมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย และแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่าผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ ย่อมสามารถสืบค้นหาหลักฐานข้อเท็จจริงในการกลบเกลื่อนพยานหลักฐานได้ดี และการที่เจ้าพนักงานในระดับสูงถูกฟ้องร้องกล่าวหา ยังคงมีปัญหาในเรื่องอิทธิพลของเจ้าพนักงานในการค้นหาพยานหลักฐาน อันจะทำให้ความผิดฐานนี้สามารถบังคับใช้ได้กับเฉพาะเจ้าพนักงานในส่วนล่างเท่านั้นไม่สามารถครอบคลุมถึงเจ้าพนักงานในทุกระดับ

จากการศึกษาพบว่า ในหลายประเทศมีกฎหมายวิธีสบัญญัติที่มีกระบวนการพิเศษ แยกต่างหากจากกระบวนการในการพิจารณาคดีทั่ว ๆ ไป โดยมีเหตุผลหลักในการ กำหนดกระบวนการพิเศษนั้น 2 ประการคือ

1) เพื่อป้องกันอิทธิพลของเจ้าพนักงานไม่ให้ใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่เหนือ ประชาชนสร้างความเสียหาย กลั่นแกล้ง หรือข่มขู่ผู้ร้องเรียนหรือผู้ที่ฟ้องคดี รวมถึงการใช้ อิทธิพลต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีองค์กรและวิธีพิจารณาคดีในการดำเนินคดีตั้งแต่การ สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ฟ้องคดี และพิจารณาคดีเป็นพิเศษ ประเทศที่ใช้องค์กรและ กระบวนการการดังกล่าวได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์

2) เพื่อคุ้มครองเจ้าพนักงานเป็นพิเศษจากการถูกกลั่นแกล้งหรือฟ้องร้องบีบ บังคับจากเจ้าพนักงานด้วยกันหรือจากประชาชนผู้เสียประโยชน์ในกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ โดยสุจริตถูกต้อง โดยยึดถือหลักว่าให้เจ้าพนักงานที่ไม่เชื่อสัจสุจริตกระทำผิดโดยไม่ได้รับการ เยียวยายังดีกว่าให้เจ้าพนักงานที่สุจริตถูกลงโทษ ของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงให้เอกสิทธิ์แก่ เจ้าพนักงาน ที่ตราบไคเจ้าพนักงานกระทำไปในกรอบอำนาจจะไม่ถูกลงโทษเป็นคดีอาญา เช่น ของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

โดยกระบวนการพิเศษที่กำหนดขึ้นมานั้น เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงาน ผู้บริสุทธิ์ และสามารถพิสูจน์ความผิดของเจ้าพนักงานได้สะดวกกว่าคดีทั่ว ๆ ไป เนื่องจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานมีลักษณะของการดำเนินคดีที่แตกต่างจากคดีทั่ว ๆ ไป อย่างมี ประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ยังมีความหมายที่ครอบคลุมและการใช้ดุลพินิจพิจารณา กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดของศาลยังมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนแน่นอน ทำให้เกิดปัญหาใน การบังคับใช้และในขณะเดียวกันก็มีการนำความผิดฐานนี้มาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ และการ กลั่นกรองมูลคดีหรือการไต่สวนมูลฟ้องยังไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน ทำให้มีความลักลั่นในการให้ ความคุ้มครองของเจ้าพนักงานโดยกฎหมายวิธีสบัญญัติ อีกทั้งการให้ความคุ้มครองดังกล่าวก็เป็น การคุ้มครองที่ปลายเหตุ ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางดังนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ให้มีขอบเขตของความผิดที่ชัดเจนขึ้นโดยบัญญัติต่อท้ายความบทบัญญัติเดิมของมาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

มาตรา 157

ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และความเสียหายนั้น เป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ฯลฯ

การกระทำตามวรรคก่อนหากปรากฏว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้น ได้กระทำให้ไปโดยใช้วิธีการอันไม่เกินกว่าที่จำเป็นจะต้องกระทำ และ

- (1) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน
- (2) โดยเลือกวิถีทางที่น้อยที่สุดของความเสียหายและเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
- (3) โดยความเสียหายนั้นมิได้กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่อื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มิให้ถือว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาโดยมิชอบ

ผู้ใดจะฟ้องเจ้าพนักงานตามวรรคหนึ่งมิได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การกระทำนั้นได้กระทำให้ไปโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ที่ล่าช้าโดยไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติหรือมิได้กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่
- (3) การกระทำนั้นได้กระทำให้ไปไม่ถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น

2. ให้มีการวางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของประธานศาลฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ตามมาตรา 1 วรรคสาม เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการไต่สวนมูลฟ้องคดี ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบให้มีมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีที่เหมาะสมโดยกำหนดประเด็นในการไต่สวนมูลฟ้อง ดังนี้

- 1) ต้องไต่สวนมูลฟ้องให้ได้ความว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายใด
- 2) การกระทำตามฟ้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นหรือไม่
- 3) หากพฤติการณ์แห่งการกระทำ เพื่อให้เกิดความเสียหายตามคำฟ้องโจทก์นั้น จำเลยมีพยานหลักฐานเปิดโอกาสให้จำเลยเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยกระทำโดยมีเหตุผลที่เหมาะสม ที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจหรือกระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม หรือเลือกวิถีทางแห่งความเสียหายที่น้อยที่สุด ให้จำเลยสามารถนำสืบได้ในชั้นต้น (ข้อแก้ไขนี้ขึ้นอยู่กับการแก้ไขข้อสันนิษฐานในวรรคแรก)

ให้เรียกพยานหลักฐานของทั้ง 2 ฝ่ายมาประกอบการไต่สวนมูลฟ้อง และให้ใช้การค้นหาความจริงจากทุกฝ่ายในการไต่สวนมูลฟ้องอย่างจริงจัง

โดยอาศัยมาตรา 171 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ศาลดำเนินการดังต่อไปนี้ในการไต่สวนมูลฟ้องคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

1) ศาลอาจเรียกพยานหลักฐาน รวมถึงสอบถามรายละเอียดจากจำเลย หรืออาจกำหนดประเด็นให้จำเลยนำพยานหลักฐานมาเสนอต่อศาล หากศาลเห็นว่า การฟ้องคดีของโจทก์ อาจเป็นการกลั่นแกล้ง หรือบีบบังคับจำเลยจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ทำให้โจทก์เสียประโยชน์ (เพราะหากศาลไต่สวนมูลฟ้องโดยรับฟังพยานหลักฐานจากโจทก์แต่ฝ่ายเดียว อาจไม่อาจได้รับความจริงในส่วนนี้ทั้งจากคำฟ้องหรือพยานหลักฐานของโจทก์ ศาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาพยานหลักฐานเหล่านี้)

2) ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานของโจทก์เพิ่มเติม ในกรณีที่มีข้อสงสัย หากศาลเห็นว่า เป็นพยานหลักฐานที่สำคัญ หรือเกี่ยวข้องกับคดีที่โจทก์ไม่ได้นำมาเสนอต่อศาลได้ (เพราะโจทก์ข่มขู่เสนอแต่พยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน ศาลจึงต้องไต่สวนพยานหลักฐานทั้ง 2 ฝ่าย)

3) ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ศาลเห็นว่าจำเป็น แต่โจทก์และจำเลยมิได้อ้างหรือนำเสนอเข้ามาในคดี (เพราะคดีลักษณะนี้โจทก์และจำเลยมักจะมีเบื้องหลังกันมาก่อน จึงมีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ถึงประเด็นที่แท้จริงแห่งคดีที่ไม่ได้อ้างหรือนำเสนอต่อศาลได้)

3. ให้มีองค์กรหรือกระบวนการพิเศษ ในการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของเอกชนเป็นพิเศษ และในขณะเดียวกันก็มีกระบวนการพิจารณาคดีเป็นพิเศษ เพื่อให้สามารถคานอิทธิพลของเจ้าพนักงานต่อการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดี

4. ให้มีกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อช่วยให้มีการใช้กฎหมายความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ถูกต้องชัดเจน ดังนี้

1) ให้บัญญัติกฎหมายอาญาควบคุมสถานะของเจ้าพนักงานในกรณีเจ้าพนักงานอาศัยโอกาสในการเป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดฐานอื่น หรือการกระทำความผิดนอกอำนาจหน้าที่ โดยอาจบัญญัติให้เป็นเหตุจูงใจในประมวลกฎหมายอาญา เช่น กรณีเจ้าพนักงานกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกายบุคคลซึ่งอยู่ในความควบคุมตัวของเจ้าพนักงาน ยกยอทรัพย์ที่ตนไม่มีหน้าที่รับ หรือเก็บรักษา เพราะเจ้าพนักงานที่มีโอกาสกระทำความผิดได้มากกว่าประชาชน และการต่อสู้ป้องกัน หรือการต่อต้านของผู้เสียหายในการกระทำความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำ มีน้อยกว่าการกระทำความผิดของเอกชน

2) การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อให้มีกฎหมายและองค์กร ในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจของเจ้าพนักงาน

3) บัญญัติกฎหมายลำดับรองที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ ของเจ้าพนักงานต้องละเอียดชัดเจนและมีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องให้กับเจ้าพนักงาน

4) บัญญัติกฎหมายระเบียบข้าราชการใน เรื่องวินัย ต้องให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องคดีจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ตัดโอกาสในความเจริญก้าวหน้าทางราชการ

ของเจ้าพนักงานผู้บริสุทธิ์และให้โอกาสพิสูจน์ความบริสุทธิ์ โดยจะไม่ดำเนินการทางวินัยจนกว่าจะมีคำพิพากษา ควรกำหนดโทษทางวินัยให้ขึ้นอยู่กับผลของคดีอาญามีไม่มุ่งคุ้มครองแต่เฉพาะองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพราะเจ้าพนักงานก็เป็นองค์ประกอบขององค์กรรัฐเช่นกัน

5) ส่งเสริมการใช้มาตรการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ราษฎรได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ยังไม่แน่ชัดว่าการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ เพราะจะเกิดประโยชน์ในการแก้ไขเยียวยาแก่ราษฎรผู้เสียหายมากที่สุด

บทส่งท้าย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยผู้เขียนมีความประสงค์จะให้มีการใช้กฎหมายของทุกฝ่ายเป็นไปโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายเป็นสำคัญแนวทางในการใช้กฎหมาย ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ที่ผู้เขียนเสนอแนะนี้เป็นเพียงความคิดเห็นที่ต้องการให้นำกฎหมายมาใช้ในทางที่ถูกต้องและเกิดประโยชน์ มิให้มีการนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งหรือสร้างความเสียหาย เพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ต้องการให้มีการใช้กฎหมายให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองบุคคลผู้บริสุทธิ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย