

บทที่ 5

กฎหมาย เปรียบ เทียบความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ในประเทศต่าง ๆ ได้มีกฎหมายความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ บังคับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยมีเนื้อหาและองค์ประกอบของความผิดที่แตกต่าง กันไป รวมถึงวิธีพิจารณาความผิดตามขั้นตอนของกฎหมายวิธีสบัญญัติที่มีความแตกต่างกันไปตามระบบ กฎหมายวิธีพิจารณาความผิดไม่ว่าจะเป็นระบบกล่าวหา หรือระบบไต่สวนตลอดจนการบัญญัติกฎหมาย วิธีพิจารณา คดีเจ้าพนักงานโดยเฉพาะบทนี้จะศึกษาเปรียบเทียบการตีความกฎหมายสารบัญญัติ และขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ในความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของ ต่างประเทศโดยมีรายละเอียดดังนี้

การตีความกฎหมายสารบัญญัติและขั้นตอนกฎหมายวิธีสบัญญัติในความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในต่างประเทศ

ความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนี้ได้มีการบัญญัติและใช้บังคับใน ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าในประเทศที่มีศาลปกครอง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อินเดีย และอิตาลี หรือประเทศที่ไม่มีศาลปกครองเช่น ประเทศไทยหรือประเทศที่มีระบบการดำเนินคดีและมีศาล ในการพิจารณาคดีเจ้าพนักงานโดยเฉพาะ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งลักษณะของบทบัญญัติ การกำหนดโทษและวิธีพิจารณาความผิด ย่อมแตกต่างกันไป แต่กฎหมายของประเทศที่ได้นำมาศึกษา เปรียบเทียบในที่นี้ ได้แก่ กฎหมายของอินเดีย อิตาลี และฟิลิปปินส์ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าประเทศไทยได้นำความผิดฐานนี้มาจากกฎหมายอาญาของประเทศอิตาลี และอินเดีย ส่วนประเทศ ฟิลิปปินส์นั้นมีกฎหมายวิธีพิจารณาความผิดและศาลในการดำเนินคดีเจ้าพนักงานเป็นพิเศษ จากการ ศึกษาพบว่าในส่วนของกฎหมายสารบัญญัตินั้น บทบัญญัติความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบของประเทศไทยและประเทศอิตาลีมีความหมายกว้างและครอบคลุมที่สุด โดยประเทศ

อินเดียมีขอบเขตที่แคบกว่า กล่าวคือ ต้องเป็นการปฏิบัติไม่ชอบในชั้นของกฎหมายเท่านั้น โดยประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีการบัญญัติความผิดไว้โดยละเอียดถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความผิด ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือกระบวนการทางอาญานั้น ประเทศไทยและประเทศอิตาลีใช้กระบวนการตามวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับคดีอาญาอื่น ๆ แต่ประเทศอินเดียนั้นได้กำหนดถึงคุณสมบัติของผู้พิพากษาคดีไว้เป็นพิเศษ และในประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีวิธีพิจารณาคดีอาญาและองค์กรในการดำเนินคดีต่อการกระทำผิดของเจ้าพนักงานเป็นพิเศษ โดยในแต่ละประเทศมีบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานนี้ โดยละเอียดดังต่อไปนี้

1. ประเทศอิตาลี

กฎหมายว่าด้วยความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี มาตรา 323 ความผิดในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีไม่ต้องด้วยกฎหมายเฉพาะ บัญญัติไว้มีสาระสำคัญว่า "เจ้าพนักงานกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่โดยประสงค์ให้เกิดความเสียหาย หรือจัดหาให้ซึ่งผลประโยชน์แก่บุคคลอื่นอันเป็นความผิดต่อกฎหมายที่มีโทษสบัญญัติเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินกว่า 2 ปี หรือปรับตั้งแต่ 100,000 ถึง 2,000,000 ลีร์ *

* Italian Penal Code, Article 323 Abuse of Office in Cases Not Specifically Designated by Law

A public officer who, by abusing the power pertaining to his office, for the purpose of causing harm to or of procuring benefit for another, commits any act not designated as an offense by particular provisions of law shall be punished by imprisonment for up to two years or by a fine of from 100,000 to 2,000,000. lire.

นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลี มาตรา 30 ยังมีบทกำหนดโทษอุปกรรมในความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานโดยให้พิจารณการ ที่บัญญัติถึงการลงโทษสำหรับความผิดของการกระทำโดยมิชอบ (abuse) โดยเจ้าพนักงานหรือผู้ประกอบวิชาชีพ หรือผู้ประกอบกิจการค้าไว้มีสาระสำคัญว่า "คำพิพากษาลงโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือเจ้าพนักงานฝ่าฝืนหน้าที่ จะมีผลให้หมดคุณสมบัติของการเป็นเจ้าพนักงานชั่วคราว (TEMPORALY DISQUALIFICATION)" โดยมาตรา 28 ได้บัญญัติถึงโทษอุปกรรมของเจ้าพนักงานผู้ต้องคำพิพากษาลงโทษให้จำคุกให้ขาดคุณสมบัติการเป็นเจ้าพนักงานทั้งอย่างถาวร (ไล่ออก) และชั่วคราว (สั่งพิจารณการ) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอัตราโทษที่เจ้าพนักงานผู้กระทำผิดได้รับตามคำพิพากษา

โดยมีระยะเวลาในการขาดคุณสมบัติไม่น้อยกว่า 1 ปี และไม่เกินกว่า 5 ปี ในกรณีขาดคุณสมบัติชั่วคราว และต้องถอดถอน ตัดสิทธิเจ้าพนักงานผู้ถูกลงโทษในการถือสิทธิการปฏิบัติหน้าที่หรือได้รับสิทธิใด ๆ ในฐานะเจ้าพนักงานในระหว่างที่ขาดคุณสมบัติ

ในความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น มาตรา 31 ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี ได้บัญญัติถึงการลงโทษทางวินัยในกรณีเจ้าพนักงานกระทำผิดไว้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

การลงโทษในทุกกรณีสำหรับการกระทำผิด โดยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ฝ่าฝืนละเลยหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ หรืออำนาจหน้าที่ใด ๆ เกี่ยวกับการปกครอง ให้มีผลถึงการขาดคุณสมบัติของเจ้าพนักงาน

นอกจากนี้ในภาค 7 (Title VII) ว่าด้วยบทลงโทษทางแพ่ง (Civil Sanction) ในมาตรา 185 ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลีได้กำหนดให้ผู้กระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย (Harm) ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งจากการกระทำของตน โดยบัญญัติไว้มีสาระสำคัญว่า.....

ความผิดทุกประเภทที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือความเสียหายอย่างอื่นใด จะเป็นเหตุให้เกิดขึ้นซึ่งหนี้ ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฝ่ายของ

ผู้กระทำความผิด และบุคคลผู้เกี่ยวข้องตามหลักในกฎหมายแพ่งต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนในทางแพ่งด้วย¹

ดังนั้น ในประมวลกฎหมายอาญาของอิตาลีจึงมีทั้งบทบัญญัติที่เป็นความรับผิดทางอาญา ทางวินัย และความรับผิดทางแพ่งของเจ้าพนักงานในความผิดฐานนี้

ในการตีความบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติโดยศาลนั้นได้บังคับใช้กับเจ้าพนักงานโดยทั่วไปทุกตำแหน่งหน้าที่

ความหมายของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี

มาตรา 357 ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "เจ้าพนักงาน" (Public Officer) ไว้มีสาระสำคัญอยู่ว่า "เพื่อจุดประสงค์ของประมวลกฎหมายอาญา เจ้าพนักงาน คือ :

(1) ลูกจ้างของรัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะถาวร หรือชั่วคราวในการนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการ

(2) บุคคลอื่นใดที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะรับค่าตอบแทนหรือไม่ ไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง นิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการ *

¹ John Delancy. (The American series of foreign Penal Codes)
The Italian Penal Code of The American Series of foreign Penal Code
(Newjericy : Fred B.Rothman, 1978), p.10.

* Article 357 Definition of a Public Officer.

For purposes of penal law, public officers shall be :

(1) employees of the State or of another public body who exercise, permanently or temporarily, public legislative, administrative or judicial function;

(2) all other persons who exercise, permanently or temporarily, gratuitously or for compensation, voluntarily or mandatorially, public legislative, administrative or judicial functions.

ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
ของประเทศอิตาลี

ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
ของประเทศอิตาลีนั้น เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป ซึ่ง
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศอิตาลีนั้น ถือหลักว่าการสอบสวนฟ้องร้องผู้กระทำผิด
อาญานั้นอยู่ในอำนาจรับผิดชอบของรัฐโดยเฉพาะ โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน
คดีอาญา การฟ้องร้องผู้กระทำผิดต่อศาล เอกชนผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง²
และมีขั้นตอนการพิจารณาคดี ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นระบบไต่สวนที่มุ่งค้นหา
ความจริงโดยทุกฝ่าย

ในการกลั่นกรองมูลคดีของศาลนั้น ประเทศอิตาลีกำหนดให้มีการไต่สวนเบื้องต้น
(istruzione) เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาไต่สวน (quidice istruttore) แต่ก็มีใช้การ
ไต่สวนมูลฟ้อง หากแต่เป็นการสอบสวนอย่างหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือเพื่อให้เกิดความกระจ่าง
ในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อค้นหาพยานหลักฐานและเพื่อพิสูจน์โดยอาศัยหลักเกณฑ์
ทุกประการที่จะสามารถรวบรวมได้ว่าผู้ต้องหา มีเหตุสมควรต้องได้รับการพิจารณาคดีนั้นหรือไม่³
ซึ่งเป็นกระบวนการค้นหาความจริงที่สามารถให้ความคุ้มครองผู้ถูกฟ้องคดีได้เป็นอย่างดี และหาก
กรณีศาลเห็นว่าจะต้องมีการพิจารณาคดีความผิดด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นอยู่ใน
อำนาจของศาล Protori ที่เป็นศาลชั้นต้น ที่มีผู้พิพากษาอาชีพเป็นผู้ทำหน้าที่พิพากษาคดี แต่มี
อำนาจเฉพาะคดีที่มีความสำคัญน้อย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา สำหรับ
ในคดีอาญานั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี⁴ โดยความผิดด้วย
เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี จึงเป็นความผิดไม่รุนแรง

² กุลพล พลวัน "ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,"
วารสารอัยการ 4 (เมษายน 2534) : 39.

³ อักษราทร จุฬารัตน์ "การดำเนินการสอบสวนเพื่อฟ้องร้องคดีในประเทศ
อิตาลี," เอกสารประกอบในการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อค์สํานา)

⁴ อักษราทร จุฬารัตน์, "ระบบศาลและผู้พิพากษาในประเทศอิตาลี," วารสารกฎหมาย
ปกครอง 1 (เมษายน 2525) : 103.

2. ประเทศอินเดีย

ความคิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ของประเทศอินเดียนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายอังกฤษ ในการที่อังกฤษเข้ามาทำประมวลกฎหมายอาญาให้กับประเทศอินเดีย โดยบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไว้ใน มาตรา 166 ประมวลกฎหมายอาญาอินเดีย ในฐานะเจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ที่มีสาระสำคัญอยู่ที่ "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานโดยเจตนาไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงาน โดยมีเจตนาที่จะก่อหรือโดยเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินกว่า 1 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ *

ความหมายของ เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาอินเดีย

ประมวลกฎหมายอาญาของอินเดียได้บัญญัติความเป็นเจ้าพนักงานไว้อย่างละเอียดใน Chapter II หัวข้อที่ 21 ที่เป็นคำอธิบายทั่วไป มีสาระสำคัญอยู่ที่เจ้าพนักงาน (Public Servant) หมายถึงบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาทางวินัยใด ๆ อันได้แก่

* The Indian Penal Code, Section 166 Public servant disobeying Law, with intent to cause injury to any person. Whoever, being a public servant, knowingly disobeys any direction of the law as to the way in which he is to conduct himself as such public servant, intending to cause, or knowing it to be likely that he will, by such disobedience, cause injury to any person, shall be punished with simple imprisonment for a term which may extend to one year, or with fine, or with both.

- (1) (ยกเลิก)
- (2) เจ้าพนักงานทุกคนที่มีอำนาจหน้าที่ในกองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองทัพอากาศ
- (3) ผู้พิพากษาทุกคนรวมถึงบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายในการ ทำหน้าที่ชี้ขาดตามคำพิพากษา
- (4) เจ้าพนักงานศาลยุติธรรมทุกคน
- (5) ลูกขุนที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยผู้พิพากษาหรือสมาชิกของ panchayat ที่ช่วยเหลือศาลยุติธรรม
- (6) อนุญาโตตุลาการ
- (7) เจ้าพนักงานผู้ควบคุมตัวบุคคลในการจำคุก
- (8) เจ้าพนักงานรัฐบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันการกระทำ ความผิด การให้ข่าวสารในการกระทำความผิด การนำตัวผู้กระทำผิดขึ้นศาลหรือคุ้มครองสุขภาพ สาธารณชน รักษาความปลอดภัยหรืออำนวยความสะดวก
- (9) เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานในการจัดการ เก็บรักษา หรือจ่ายทรัพย์สินใด ๆ ในนามของรัฐบาล หรือดำเนินการในกระบวนการเก็บภาษี หรือการสอบสวน
- (10) เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานในการจัดการรับ การเก็บรักษา หรือจ่ายทรัพย์สินใด ๆ ในการสำรวจ หรือการประเมิน หรือการจัดเก็บอัตรา ภาษีใด ๆ สำหรับบุคคลธรรมดา
- (11) บุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องในการเตรียม การประกาศ การดำเนินการ หรือแก้ไขการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือควบคุมการเลือกตั้ง หรือ เป็นส่วนหนึ่งของการเลือกตั้ง
- (12) บุคคลทุกคน
 - (a) ที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางการเงินของรัฐบาล
 - (b) ที่บริหารการเงินของส่วนราชการ

นอกจากนี้ยังมีเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ

ในการตีความบังคับใช้แก่กรณีของความผิดฐานนี้ Reginald A. ได้อธิบายพร้อมยกตัวอย่างดังต่อไปนี้⁵

"ตัวอย่างเช่น A เป็นเจ้าพนักงานโดยข้อกำหนดของกฎหมายมีหน้าที่ในการยึดทรัพย์สินค้าให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ตัดสินในสิทธิของ Z โดยศาลยุติธรรม โดยเจตนาไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย โดยรู้อยู่แล้วว่าด้วยเหตุนี้เป็นการประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ Z A ได้กระทำความผิดตามความหมายของมาตรานี้ (คำพิพากษาในระบบ Common Law มีฐานะเป็นกฎหมาย)

- เจ้าพนักงานแปลเอกสารที่ได้รับคำสั่งจากศาลให้รักษาข้อความที่เป็นความลับในเอกสารละเว้นไม่เคารพปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ถือว่ากระทำความผิดตามมาตรานี้
- เจ้าพนักงานทะเบียนออกหนังสือรับรองการสมรส (ทะเบียนสมรส) ให้แก่คู่สมรสภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดห้ามอันขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ถือว่ากระทำความผิดตามมาตรานี้
- ในกรณีที่ลูกจ้างของ Subordinate Court ได้รับมอบหมายให้ออกใบเตือน ได้ออกใบเตือนแทนหมายศาลและนำไปใช้จับผู้อื่นถือว่ากรกระทำของเขาเป็นความผิดตามมาตรานี้

⁵ Reginald A. Nelson, Indian Penal Code (Allahabad : Law Book, 1970), p.788. (ผู้เขียนแปลและเรียบเรียง)

มาตรานี้

- เจ้าพนักงานยี่ตหรืออัยการโดยขัดต่อกฎหมายเป็นความผิดตามมาตรานี้
- เจ้าพนักงานตามบทบัญญัติของกฎหมายมีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิแก่ผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือเกษตรกรรมไม่ออกเอกสารสิทธิแก่ผู้ไม่มีสิทธิตามข้อกำหนดของกฎหมายไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจแก่ศาลแขวงในการออกคำสั่งประกันตัว โดยให้ยื่นผ่านเจ้าพนักงาน เมื่อราชฎรยื่นคำร้องให้แก่เจ้าพนักงานแล้วเจ้าพนักงานไม่เสนอคำร้องต่อเพื่อให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง "

การบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติในความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตาม มาตรา 161 นั้นได้มีผู้ให้คำอธิบายแนวทางในการบังคับใช้ดังต่อไปนี้⁶

มาตรานี้มีความหมายที่กว้างขวางมากและครอบคลุมถึงบรรดาความผิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในอำนาจหน้าที่ และรวมถึงเจ้าพนักงานที่ละเว้นในการจับกุมผู้กระทำความผิดและการยอมให้พ้นโทษหลบหนี ในลักษณะอันเป็นความผิดที่กระทำโดยสมัครใจ และโดยทั่วไปการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในตำแหน่ง โดยมีเจตนาหรือกระทำโดยรู้ว่าเป็นประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ แก่ผู้อื่น หรือช่วยเหลือผู้อื่นจากการถูกลงโทษตามกฎหมาย

โดยมาตรานี้มิได้มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาในเรื่องวินัยที่เป็นข้อบังคับของหน่วยงานที่อาจเรียกร้องให้ลงโทษทางวินัยตามข้อบังคับของหน่วยงาน มาตรานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดขึ้นและลงโทษได้ตามกฎหมายเท่านั้น ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่ได้ทำให้เกิดผลคือความเสียหายแก่ผู้อื่น เพียงการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบของหน่วยงาน

⁶ Ibid.

กฎหมายมาตรานี้จะไม่ใช่บังคับและไม่สามารถลงโทษได้ตามมาตรานี้ ลักษณะของการกระทำ ความผิดอาจเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกระบวนการมอบอำนาจจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งเจ้าพนักงานต้องเคารพดังเช่น เช่น การขัดขืนไม่ปล่อยนักโทษตามหมาย

นอกจากนี้ คำว่า "ความเสียหาย" นั้นมีความหมายครอบคลุมถึง อันตรายใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อผู้อื่นใน ร่างกาย จิตใจ เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สิน มาตรานี้มุ่งหมายเฉพาะการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือข้อบังคับ บางประการมิได้มุ่งถึงกรณีที่เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท หรือการละทิ้งหน้าที่ แต่ต้องมีความประสงค์เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น อันเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ กรณีที่กฎหมายสันนิษฐานว่าความเสียหายนั้น เนื่องมาจากมูลเหตุจูงใจบางประการที่แฝงอยู่ในการใช้อำนาจในทางที่ผิด เพียงการละทิ้งหน้าที่ โดยไม่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นนั้น ไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้ถึงแม้ว่าอาจเป็นความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ก็ตาม เช่น ในกรณีที่ เจ้าพนักงานของกรมไปรษณีย์ที่มีหน้าที่ขนส่งพัสดุหรือส่งจดหมาย ไปรษณีย์ขาดงานมิได้มาทำงาน ที่สถานีและการกระทำนั้นเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในการส่งจดหมายด่วน เจ้าพนักงานผู้นั้นมีความผิดตามมาตรา 47 พระราชบัญญัติไปรษณีย์ (The Post office Act 1886) แต่ไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้⁷

การพิจารณาตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความผิดตามมาตรานี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นต้น แต่อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลแขวง (Magistrate Court) และในเบื้องต้นศาลอาจให้ออกหมายเรียก ให้จำเลยได้รับทราบว่าคุณฟ้องคดีแล้วและให้จำเลยไปศาล ความผิดฐานนี้ให้ประกัน

⁷ Ibid, p.789.

ตัวจำเลยได้ แต่ไม่สามารถยอมความกันได้ และต้องพิจารณาคดีโดยประธานองค์คณะศาลแขวง (Presidency Magistrate) หรือผู้พิพากษาศาลแขวงชั้น 1 หรือชั้น 2 (Magistrate of the first or Second class)⁸

สิ่งที่สำคัญที่สุดของการฟ้องร้องกล่าวหาเจ้าพนักงานตามมาตรา 166 คือ จะต้องฟ้องร้องกล่าวหาการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน "โดยเร็วที่สุด" เพราะต้องพิสูจน์ถึงการแต่งตั้งมอบหมายอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีฟ้องร้องกล่าวหาเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น ๆ ความล่าช้าในการฟ้องร้องกล่าวหาความผิดตามมาตรา 166 ต่อศาลแขวง (Magistrate) หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจอื่นจะทำให้เกิดความเสียหายหรือล้มเหลวในการฟ้องร้องคดีในลักษณะนี้

3. ประเทศฟิลิปปินส์

ความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของประเทศฟิลิปปินส์นั้น ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (The Revised Penal Code) ในภาค 7 (Title 7) โดยประกอบไปด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่แบ่งแยกความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานและระบุเฉพาะเจาะจงถึงประเภทของเจ้าพนักงานและลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดไว้อย่างละเอียดชัดเจนแตกต่างจากประเทศไทย อิตาลี และอินเดียที่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ในมาตราเดียวกันดังกล่าวมาแล้ว โดยความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของประเทศฟิลิปปินส์ จะมีลักษณะเป็นบทเฉพาะที่ประกอบไปด้วยลักษณะต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญามีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

⁸ Ibid

ลักษณะ 2 (Chapter 2) ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และการกระทำผิดกฎหมายของเจ้าพนักงาน (Malfeasance and Misfeasance in Office) โดยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น ในบางกรณีอาจเป็นการกระทำโดยชอบหรือถูกต้องตามกฎหมาย แต่เจ้าพนักงานกระทำโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ส่วนการกระทำผิดกฎหมายนั้นเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการอื่นไม่พึงกระทำ โดยประกอบด้วย 2 หมวดความผิดคือ

หมวด 1 (Section One) ว่าด้วยเจ้าพนักงานละเว้นหน้าที่ (Dereliction of duty) ตั้งแต่มาตรา 204 ถึง มาตรา 209 ที่ เป็นความผิดของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษาตัดสินคดีโดยไม่ยุติธรรม โดยเจตนาไม่บริสุทธิ์ตามมาตรา 204 หรือเจ้าพนักงานเจตนาประวิงกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 207 เป็นต้น

หมวด 2 (Section Two) ว่าด้วย เจ้าพนักงานรับสินบน ตั้งแต่มาตรา 210 ถึง มาตรา 212 เรื่องการรับสินบนทางตรงและทางอ้อมของเจ้าพนักงาน

ลักษณะ 3 (Chapter 3) ว่าด้วยเจ้าพนักงานฉ้อโกง เรียกสินบนและจัดการทรัพย์สินโดยมิชอบ (Frauds and Illegal Exactions and Transactions) ตั้งแต่มาตรา 213 ถึงมาตรา 216 อันเป็นความผิดของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สิน การเงินและภาษีของรัฐ กระทำความผิดโดยการฉ้อโกงทรัพย์สินของรัฐด้วยวิธีการใด ๆ

ลักษณะ 4 (Chapter 4) ว่าด้วยเจ้าพนักงานประพฤติกมิชอบในการเงินและทรัพย์สิน (Malversation of Public Funds or Property) ตั้งแต่มาตรา 217 ถึง มาตรา 222 อันเป็นความผิดของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการทำบัญชี จัดการกองทุน หรือทรัพย์สิน โดยแสวงหาประโยชน์ให้ตนเอง หรือผู้อื่นโดยอาศัยหน้าที่หรือจัดส่ง เงินหรือทรัพย์สินโดยผิดพลาด เป็นต้น

ลักษณะ 5 (Chapter 5) ว่าด้วยเจ้าพนักงานไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Infidelity of Public Officers) ที่แบ่งแยกความรับผิดชอบตามประเภทของเจ้าพนักงานออกเป็น 3 ประเภทคือ

- (1) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการควบคุมการคุมขังนักโทษ
- (2) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำเอกสาร
- (3) เจ้าพนักงานเปิดเผยความลับ

โดยแบ่งลักษณะความรับผิดชอบออกเป็นหมวดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

หมวด 1 (Section 1) ว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมการคุมขังปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Infidelity in the custody of prisoners) ตั้งแต่มาตรา 223 ถึงมาตรา 224 อันได้แก่ ความผิดฐานเจ้าพนักงานยินยอมให้นักโทษหลบหนีจากการคุมขังหรือการควบคุมตัว เป็นต้น

หมวด 2 (Section 2) ว่าด้วยความผิดของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำเอกสารปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Infidelity in the custody of documents) ตั้งแต่มาตรา 226 ถึงมาตรา 228 อันได้แก่ ความผิดฐานเจ้าพนักงานโยกย้าย ถอน ทำลาย ซ่อนเร้น หรือทำให้เสียหายซึ่งเอกสารราชการ

หมวด 3 (Section 3) ว่าด้วยเจ้าพนักงานเปิดเผยความลับ (Revelation of secrets) ตั้งแต่มาตรา 229 ถึงมาตรา 230 อันได้แก่ความผิดฐานเจ้าพนักงานเปิดเผยความลับที่ตนได้รู้ในฐานะที่ตนเป็นเจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานเปิดเผยความลับส่วนตัวของผู้อื่น

ลักษณะที่ 6 (Chapter 6) ว่าด้วยความผิดอื่น ๆ นอกเหนือจากบทบัญญัติข้างต้น (Other Offenses or Irregularities by Public Officers) อันประกอบไปด้วยหมวดความผิดต่าง ๆ ดังนี้

หมวด 1 (Section 1) ว่าด้วยการไม่เชื่อฟังคำสั่ง การปฏิเสธไม่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติต่อนักโทษโดยมิชอบ (Disobedience, refusal of assistance and maltreatment of prisoners) ตั้งแต่มาตรา 231 ถึงมาตรา 235 ได้แก่ความผิดฐานเจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม หรือการปฏิเสธไม่ช่วยเหลือในกรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจร้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่

หมวด 2 (Section 2) ว่าด้วยการละทิ้งอำนาจหน้าที่ (Anticipation, Prolongation and abandonment of the duties and power of public office) ที่ใช้บังคับกับเจ้าพนักงานโดยทั่วไป ตามมาตรา 238 อันมีลักษณะของการกระทำ

ความผิด คือ กรณีเจ้าพนักงานลาออกจากตำแหน่ง โดยการลาออกนั้นยังไม่ได้รับการจากผู้มีอำนาจอนุมัติ และได้ละทิ้งหน้าที่ไปทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

หมวด 3 (Section 3) ว่าด้วย การแต่งตั้งเจ้าพนักงานโดยมิชอบ (Usurpation of powers and unlawful appointment) ตั้งแต่มาตรา 239 ถึง มาตรา 244 อันได้แก่กรณีเจ้าพนักงานล่วงละเมิดต่ออำนาจในการออกกฎหมายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎทั่วไปหรือระเบียบในอำนาจหน้าที่ หรืออำนาจศาล เป็นต้น

หมวด 4 (Section 4) ว่าด้วย เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบในทางขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี (Abuses against chastity) ตามมาตรา 245 อันได้แก่การกระทำผิดทางเพศต่อที่อยู่ในอำนาจคุมขังของตน เป็นต้น

ความผิดตามมาตราต่างๆ เหล่านี้หากนำมาเปรียบเทียบกับของไทยแล้วมีบทบัญญัติใกล้เคียงและคล้ายคลึงกับบทเฉพาะของความผิดฐานต่างของไทย แต่ก็มีอีกส่วนหนึ่งที่หากนำมาวิเคราะห์ถึงลักษณะของความผิดแล้ว เป็นความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบรวมถึงบทบัญญัติที่เป็นการทำความผิดฐานอื่น โดยอาศัยโอกาสในการเป็นเจ้าพนักงานทำความผิด ซึ่งเป็นการควบคุมเจ้าพนักงานที่สถานะ โดยแยกเป็นอีกเรื่องหนึ่งจากการควบคุมเจ้าพนักงานในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำ

การที่ความบังคับใช้ความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของฟิลิปปินส์ มีดังนี้

ความเป็นเจ้าพนักงาน

ตามประมวลกฎหมายอาญาของฟิลิปปินส์ได้ให้คำนิยามของ "เจ้าพนักงาน" ไว้ในมาตรา 203 ที่บัญญัติไว้มีสาระสำคัญว่า "เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้หมวดความผิดที่กระทำโดยเจ้าพนักงาน" (crime committed by public officers) และหมวดก่อนหน้านี้นักคิดได้ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมาย โดยการเลือกตั้งทั่วไปหรือการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจโดยมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลแห่งหมู่เกาะฟิลิปปินส์ หรือปฏิบัติหน้าที่ในการบริหาร

งานของรัฐบาลดังกล่าวหรือในหน่วยงานใด ๆ ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้าง ตัวแทน หรือเจ้าพนักงานในระดับรองของตำแหน่งหรือชั้นใด ๆ ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน

หลักเกณฑ์สำคัญสำหรับการเป็นเจ้าพนักงาน บุคคลที่จะเป็นเจ้าพนักงานนั้นจะต้องประกอบไปด้วย

(1) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในรัฐบาล หรือปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐบาล หรือในหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้าง ตัวแทน หรือเจ้าพนักงานในระดับรองของตำแหน่งหรือชั้นใด ๆ และ

(2) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ รัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องกำหนดโดย

- a. บทบัญญัติของกฎหมาย หรือ
- b. การเลือกตั้ง หรือ
- c. การแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ

จากคดี Manigo VS People and People VS paloma

คนงานของรัฐบาลไม่เป็นเจ้าพนักงานตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ แต่หากคนงานปฏิบัติหน้าที่สาธารณะชั่วคราว ถือเป็นเจ้าพนักงาน⁹

แม้ว่าตามความเป็นจริงการแต่งตั้งจำเลยเป็นคนงานในที่ทำการไปรษณีย์ แต่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บเอกสารการส่งจ่ายเงินซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยพระราชบัญญัติข้อกำหนดการจัดเก็บเอกสารส่งจ่ายเงินที่กำหนดให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงาน¹⁰



⁹ Manigo VS. People and People VS. Paloma.

¹⁰ Manigo VS. People and People VS. Paloma.

ขั้นตอนความกฎหมายวิธีสบัญญัติในความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในประเทศฟิลิปปินส์

ในประเทศฟิลิปปินส์ได้บัญญัติกฎหมายให้มืองค์กรและวิธีการพิจารณาคดี ในการดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานในคดีแห่งอันได้แก่ คดีละเมิด และคดีอาญาที่กระทำโดยเจ้าพนักงาน อันได้แก่ คดีเกี่ยวกับการทุจริต การรับสินบน และรวมถึงการไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิเจตนาให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ซึ่งองค์กรและกระบวนการในการดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานนี้แยก ออกต่างหากเป็นพิเศษจากคดีปกครอง โดยมีองค์กรและอำนาจหน้าที่ในกระบวนการดำเนินคดี กับเจ้าพนักงานแยกได้ ดังนี้¹⁶

1. สำนักงานทานอคบายาน (Tanodbayan)
2. สำนักงานอัยการพิเศษ
3. ศาลเจ้าพนักงาน (Sandiganbayan)

โดยแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการทางอาญาในความผิดฐาน เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังนี้

1. สำนักงานทานอคบายาน (Tanodbayan) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา (President decree) มีอำนาจหน้าที่ คือ
 - (1) สืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียน หรือที่เห็นควรเองไม่ว่าจะเป็น ความผิดอาญาค้ายหรือไม่

¹⁶ เอกสารอัดสำเนา ห้องสมุดคณะกรรมาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และ ประพฤติมิชอบในวงราชการ

(2) กำหนดวิธีการร้องเรียน การรับ และการดำเนินการกำหนดขอบเขตและวิธีการดำเนินการสืบสวนสอบสวน

(3) ขอข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานรัฐ อาจตรวจสอบทะเบียนและเอกสารของทุกหน่วยงาน อาจเข้าไปในสถานที่ในความควบคุมของหน่วยงานใด ๆ ได้

(4) สามารถออกหมายเรียกให้บุคคลใดมาปรากฏตัวให้ถ้อยคำหรือมอบเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ

เมื่อท่านอดบายนได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วจะทำการสืบสวนสอบสวน ถ้าท่านอดบายนมีเหตุผลเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดกระทำความผิดในทางอาญาหรือทางวินัยจะส่งเรื่องให้สำนักงานหัวหน้าอัยการพิเศษ ผู้ซึ่งจะส่งฟ้องทางอาญาหรือทางวินัยต่อศาลแซนดิแกนบายาน (Sandiganbayan) หรือต่อศาลใดหรือหน่วยงานใดขึ้นอยู่กับคดี

ท่านอดบายนอาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสอบสวนพิเศษหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อช่วยเหลือหัวหน้าอัยการพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานเหล่านี้จะอยู่ในความควบคุมดูแลของหัวหน้าอัยการพิเศษ

2. สำนักงานหัวหน้าอัยการพิเศษ

ได้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษขึ้นในสำนักงานท่านอดบายนประกอบด้วยหัวหน้าอัยการพิเศษ ผู้ช่วยและอัยการพิเศษ 9 คน ซึ่งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนทุกคดีที่พิจารณาโดยศาลแซนดิแกนบายาน รวบรวมข้อมูล และควบคุมดูแลการสั่งฟ้อง โดยอัยการพิเศษนี้มีอำนาจออกหมายเรียกพยานมาปรากฏตัว และให้ถ้อยคำ หรือนำเอกสารหรือสิ่งอื่นใดในครอบครองมา และให้พยานมาปรากฏตัวต่อศาลแซนดิแกนบายานหรือต่อศาลอื่นใด จึงเท่ากับว่าท่านอดบายนมีหน่วยงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีของหน่วยงานเป็นพิเศษโดยทางท่านอดบายนจะพิจารณาเรื่องร้องเรียนเข้ามาว่า มีเหตุสมควรต้องสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีเหตุอันควรก็ยุติเรื่องไว้ หากมีเหตุอันควรก็จะเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ถ้าพบว่ากรณีมีมูลความผิดก็จะส่งฟ้องศาลแซนดิแกนบายาน

3. ศาลแซนดิแกนบายาน (Sandiganbayan Court).

ศาลแซนดิแกนบายานจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญในปี 1973 ซึ่งมีอำนาจเหนือคดีอาญาและคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบน และการประพฤติมิชอบ และคดีอื่น ๆ ที่กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ และลูกจ้างรวมทั้งผู้ที่ควบคุมกระบวนการต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหน้าที่นั้น ๆ ตามกฎหมายจึงมีพระราชกฤษฎีกาโดยประธานาธิบดี (President Decree) ที่ 1486 จัดตั้งศาลแซนดิแกนบายานขึ้นเป็นศาลพิเศษ มีระดับเท่าเทียมเท่าศาลอุทธรณ์ มีเขตอำนาจเหนือคดีอาญาที่กระทำโดยเจ้าพนักงานทั้งปวง ในปี 1987 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจเหนือคดีรับสินบน¹⁷

ศาลแซนดิแกนบายานจัดตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ารับสินบน และประพฤติมิชอบ ได้แก่

- (1) ฯลฯ
- (2) ความผิดที่กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ และลูกจ้าง รวมทั้งพนักงานในหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือควบคุมตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญาไม่ว่ากระทำร่วมกับความผิดอื่นหรือไม่
- (3) ความผิดอื่น ๆ เกี่ยวกับตำแหน่ง หน้าที่ที่กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ และลูกจ้างรวมทั้งพนักงานของหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของหรือควบคุม

ศาลแซนดิแกนบายานทำให้รัฐธรรมนูญมีผล และมีความหมายในการทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเน้นให้เจ้าพนักงานของรัฐและลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพและรับใช้ประชาชน การปฏิบัติหน้าที่นี้กระทำโดยการพิจารณาคดีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดและผู้สมทบที่ทานอดบายานเป็นผู้ส่งฟ้อง

¹⁷ Myrna S. Feliciano, Legal Systems in the Ascan Region

(Bangkok : Asean Law Association, 1987), p.38.

การพิจารณาคดี

วิธีพิจารณาคดีของศาลซันติแกนบายานและการปฏิบัติหน้าที่ถูกกำหนดโดย Rule of the Sandiganbayan ประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน แบ่งเป็น 3 แผนก การพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ 3 คน ผู้พิพากษาตั้งโดยประธานาธิบดี การพิพากษาต้องเป็นเอกฉันท์ทั้ง 3 คน หากมีผู้ไม่เห็นด้วย ประธานผู้พิพากษาต้องตั้งผู้พิพากษาอีก 2 คน เข้าร่วมพิจารณารวมเป็นองค์คณะ 5 คน การตัดสินชี้เสียงข้างมาก ต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จภายใน 3 เดือน นับแต่วันรับเรื่อง หากมีผู้ไม่พอใจคำพิพากษาต้องฎีกาต่อศาลสูงสุด การพิจารณาคดีจะไม่เสียค่าธรรมเนียมใด ๆ

จากการศึกษากฎหมายสารบัญญัติ และกระบวนการทางอาญาในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทั้งของประเทศไทย และประเทศต่างๆข้างต้น พอจะสรุปลักษณะของบทบัญญัติและกระบวนการทางอาญาในความผิดฐานนี้ได้ดังนี้

ในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติได้มีการบัญญัติความผิดไว้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะของบทบัญญัติที่เนื้อหาที่มีความหมายกว้างครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ไว้ โดยมีได้กำหนดขอบเขตไว้ในกฎหมายส่วนสารบัญญัติถึงรายละเอียดว่า การกระทำอย่างไรเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่จะให้ผู้พิพากษาเป็นผู้พิจารณาตีความและวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงในคดีเป็นกรณี ๆ ไป เพราะหาลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดโดยตรงไม่ได้ จึงต้องอาศัยการพิจารณาจากพฤติการณ์ของการกระทำ ประเทศที่ใช้บทบัญญัติในลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศไทยและอิตาลี
2. ลักษณะของบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตของความผิดไว้ให้ชัดเจนขึ้นโดยกำหนดไว้ว่าต้องเป็นกรณีเจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่แบบประเทศอินเดีย

3. ลักษณะของบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของเจ้าพนักงานและลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดไว้โดยละเอียดชัดเจน อันเป็นลักษณะของบทความผิดเฉพาะแต่เมื่อตีความโดยรวมแล้วเป็นความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ประเทศที่ใช้บทบัญญัติลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์

และแบ่งลักษณะของการควบคุมตามกฎหมายได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ควบคุมที่การปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก กล่าวคือการกระทำความผิดต้องเกี่ยวข้องกับปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน จึงจะเป็นความผิดเช่นของประเทศไทย อินเดีย อิตาลี และฟิลิปปินส์

2. ควบคุมที่สถานะของความเป็นเจ้าพนักงาน เมื่อได้กระทำความผิด โดยอาศัยสถานะของการเป็นเจ้าพนักงานกระทำกรอื่นไม่ฟังกระทำของประเทศฟิลิปปินส์

นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งรูปแบบของขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติในความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ได้ 3 รูปแบบคือ

1. รูปแบบใช้ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติในคดีอาญาทั่วไป กับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทั้งองค์กร และขั้นตอนในการดำเนินคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้มีองค์กรหรือกระบวนการใดเป็นพิเศษในการบังคับใช้ความผิดฐานนี้

2. รูปแบบกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีโดยการให้อำนาจในการพิจารณาคดีเป็นของผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในการพิจารณาคดี และการกำหนดให้มีการฟ้องร้องคดีโดยเร็วที่สุด แต่ในการพิจารณาคดีในส่วนอื่น ๆ นั้นใช้วิธีพิจารณาคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป

3. ระบบใช้องค์กรและกระบวนการเป็นพิเศษในการพิจารณาคดี เจ้าพนักงานโดยการกำหนดองค์กรการพิจารณาคดีเป็นพิเศษจากคดีทั่วไป ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะมีขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาคดีเป็นพิเศษ โดยเฉพาะมิได้ใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์

นอกจากรูปแบบการพิจารณาคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมี การให้ความคุ้มกัน (Immunity) แก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานประเทศต่าง ๆ โดย ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ได้อธิบายไว้ว่า¹⁸

ในต่างประเทศนั้นมีการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในกระบวนการยุติธรรม คือ การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ยังคงใช้หลักกฎหมายเรื่อง The king can do no wrong ให้ความคุ้มครองกับผู้พิพากษาตลอดไป ทั้งนี้เพราะไม่เพียงถือตาม คดีดั้งเดิมที่ว่าศาลหรือผู้พิพากษาเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการที่เด็ดขาดแทนพระมหากษัตริย์ ตามที่ได้ รับมอบหมาย และกระทำในพระปรมาภิไธยของพระองค์เท่านั้น แต่โดยฐานะและลักษณะของ งานตุลาการ ตลอดจนลักษณะการกระทำต่าง ๆ ของผู้พิพากษาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ในทางตุลาการนั้น มีคุณลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากข้าราชการฝ่ายอื่น กล่าวคือ ผู้พิพากษาจัก ต้องคงไว้ ซึ่งความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียบธรรม มุ่งประโยชน์สูงสุด คือ ประสาทความยุติธรรมให้แก่ผู้มีบรรดาคดี ซึ่งการที่ผู้พิพากษาจะสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่มีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความคุ้มกันแก่ผู้พิพากษาให้รอด พ้น หรือปลอดจากอิทธิพลใด ๆ ที่จะไม่ถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง อันเนื่องมาจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของตนในทางตุลาการ ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ จึงเป็นหลักประกันอันจำเป็นประการหนึ่ง ที่ ต้องมี¹⁹ สำหรับการฟ้องร้องให้รับผิดชอบในทางอาญานั้น ก็เช่นเดียวกันโดยหลักแล้วผู้พิพากษา ไม่อาจที่จะถูกฟ้องให้รับผิดชอบในทางอาญาได้ ตราบใดที่กระทำไปในขอบอำนาจหน้าที่ตุลาการ และกระทำโดยสุจริต (good faith)²⁰ หรือเชื่อว่าสุจริต โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา

¹⁸ โกเมน ภัทรภิรมย์, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในกระบวนการยุติธรรม,"

หมอความยุติธรรม 19 (กันยายน 2530), หน้า 22 - 23.

¹⁹ American Jurisprudence (Vol. 30), (New York : the Lawyer Operative, 1958), p.42.

²⁰ Ibid, p.55.

ได้คำนึงถึงการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ศาลสหรัฐในคดี *Gregoire V. Biddle*, 177 F. 2d 579, 581 Czd Cir 1949) ได้กล่าวไว้ว่า "ให้เจ้าหน้าที่ผู้ไม่ซื่อสัตย์สุจริตทั้งหลายกระทำความผิดต่าง ๆ ลงไปโดยไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา ยังดีเสียกว่าให้เจ้าหน้าที่ผู้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยสุจริตต้องตกอยู่ภายใต้ความหวาดหวั่นต่อการมุ่งร้ายแก่คันคอบแทนภายหลัง"

ในประเทศอังกฤษผู้พิพากษาศาลอังกฤษ ไม่ว่าจะ เป็นศาลล่างหรือศาลสูงจะได้รับความคุ้มกัน (Immunity) จากการถูกฟ้องคดี อันเนื่องมาจากการกระทำภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ เอกชนซึ่งได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากคำสั่งหรือคำพิพากษาไม้อาจจะฟ้องร้องผู้พิพากษาในข้อหาหมิ่นประมาทหรือการจำคุกโดยผิดพลาด (False Imprisonment) ซึ่งได้กระทำลง ความคุ้มกันลักษณะดังกล่าวนี้ถือเป็นเอกสิทธิ์ของผู้พิพากษา (Judicial Privilege) โดยบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการ ได้แก่ ผู้พิพากษา คณะลูกขุน รวมถึงเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจคล้ายศาล (Quasi-Judicial Function) เช่น คณะกรรมการพิจารณาใบอนุญาตสถานบริการ กรรมการพิจารณาผังแบบของอาคาร บุคคลเหล่านี้ได้รับความคุ้มกันที่คุ้มครองการกระทำภายในอำนาจหน้าที่ของตน และยังคงคุ้มครองไปถึงการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ด้วย หากผู้พิพากษาคณันเข้าใจโดยสุจริตว่าเขามีอำนาจหน้าที่ ความคุ้มกันจะไปคลุมไม่ถึงเฉพาะกรณีผู้พิพากษาทราบที่อยู่แล้วว่า ตนไม่มีอำนาจหน้าที่แล้วยังขึ้นกระทำไป ส่วนเจ้าพนักงานปกครองที่ทำหน้าที่คล้ายศาลนั้นจะได้รับความคุ้มกันต่อเมื่อได้ใช้ดุลพินิจไปตามหลักเนื้อแท้แห่งความยุติธรรม (Rule of Natural Justice) เช่นการวินิจฉัยปัญหาต้องเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดงข้อเท็จจริงและต้องตัดสินปัญหาด้วยความซื่อสัตย์เที่ยงธรรม ไม่ลำเอียงเข้าข้างผู้หนึ่งผู้ใด หากการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานเหล่านั้นมิได้เป็นไปตามหลัก (Natural Justice) ศาลย่อมมีอำนาจทบทวนการใช้ดุลพินิจนั้นได้ ซึ่งความคุ้มกันนี้จะคุ้มครองจากการถูกฟ้อง หรือถูกกล่าวหาทุกประเภท

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสอัยการที่ฟ้องคดีอาญาผิดพลาดไป ไม่อาจถูกพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่จำเลยที่ศาลพิพากษายกฟ้องไป แต่อัยการหรือตุลาการที่กระทำผิด ในฐานะส่วนตัวอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งโดยวิธีพิจารณาพิเศษที่เรียกว่า "Prise a partie"

และหากเป็นการกระทำความผิดทางอาญาโดยเจตนา ก็อาจถูกฟ้องได้ แต่ต้องพิจารณาคดีนั้นโดยวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดเป็นพิเศษ ตามมาตรา 688 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าเป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ อัยการประจำศาลชั้นต้นจะเสนออธิบดีอัยการให้เป็นผู้พิจารณา หากอธิบดีอัยการเห็นควรฟ้องก็จะยื่นคำขอให้ศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ทำการไต่สวน การจับ การควบคุม จะกระทำได้อีกเมื่ออธิบดีอัยการมีคำขอ และศาลฎีกามีคำสั่งเมื่อไต่สวนแล้ว ศาลฎีกาจะมีคำสั่งยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีต่อไป ถ้าเป็นความผิดที่มีโทษปานกลาง (Delit) จะส่งไปยังศาลชั้นต้น ที่ผู้ต้องหาไม่มีเขตอำนาจให้เป็นผู้พิจารณาพิพากษา แต่ถ้าเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ (Crime) จะส่งไปให้ผู้พิพากษาคณะอื่นของศาลฎีกา เป็นผู้พิจารณาพิพากษา (มาตรา 681 ถึง มาตรา 685) สำหรับนายตำรวจฝ่ายคดี ที่เป็นพนักงานสอบสวน (Officier de police judiciaire) ถ้ากระทำความผิดไม่ว่าจะในตำแหน่งหน้าที่หรือนอกตำแหน่งหน้าที่ อัยการประจำศาลชั้นต้น จะยื่นคำขอให้ศาลฎีกากำหนดศาลที่จะไต่สวน และศาลที่จะพิจารณาพิพากษา (มาตรา 687)

ในประเทศไทยนั้น เจ้าพนักงานมีเอกสิทธิ์เฉพาะในความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 329 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่ว่า ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ฯลฯ

- (2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่
 ฯลฯ
 ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

แต่หากพิจารณาถึงความคุ้มกันในการพิจารณาคดีแล้วในประเทศไทย ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ใช้กระบวนการทางอาญาเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แม้เป็นบทบัญญัติที่มีความหมายกว้าง เจ้าพนักงานก็มิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินคดีแต่ประการใด ทำให้เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานของไทยไม่ได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตแต่ประการใด

วิเคราะห์ เปรียบเทียบการใช้กฎหมายและขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติในความคิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้กฎหมายและขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ
ในความคิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของไทยและต่างประเทศ ผู้เขียนพบว่าความ
ผิดเรื่องนี้จะนำมาใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับคุณภาพของกฎหมายทั้งสองส่วน
ที่สามารถให้ความคุ้มครองทั้งแก่ประชาชนและเจ้าพนักงาน ซึ่งแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป
โดยประเทศไทยกฎหมายสบัญญัติมีเนื้อหากว้างขวาง แต่กฎหมายวิธีพิจารณาความคดียังไม่สามารถ
กำหนดมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีได้ เจ้าพนักงานจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
เท่าที่ควรส่วนในต่างประเทศนั้น แม้อิตาลีจะมีกฎหมายสบัญญัติลักษณะเช่นเดียวกับไทย แต่มี
ระบบพิจารณาความคดีแบบไต่สวนที่มุ่งค้นหาความจริง ประเทศอินเดียมีกฎหมายสบัญญัติที่มีขอบ
เขตแคบกว่าของไทยและอิตาลี อีกทั้งการกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาในการพิจารณาความคดี
ประเทศฟิลิปปินส์มีกฎหมายสบัญญัติที่มีความชัดเจนเป็นพิเศษ และมีกระบวนการในการ
ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานเป็นพิเศษ จึงสามารถให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานได้มากกว่า
ประเทศไทย โดยมีรายละเอียดในการวิเคราะห์เปรียบเทียบดังนี้

1. วิเคราะห์ เปรียบเทียบการใช้กฎหมายสบัญญัติในความคิดว่าด้วย เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ การใช้กฎหมายสบัญญัติในความผิดฐาน
เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของไทยกับต่างประเทศนั้น สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้
ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ลักษณะของการกระทำที่จะ เป็นความผิด

จากการศึกษาพบว่าลักษณะของการกระทำของเจ้าพนักงานที่จะ เป็นความผิด
ว่าด้วยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของประเทศไทย อินเดีย อิตาลี ผู้กระทำต้องเป็นเจ้าพนักงาน โดย

ต้องกระทำในอำนาจหน้าที่ ที่มีตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงาน ดังนั้นต้องเป็นการกระทำเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เป็นเจ้าพนักงาน หากเป็นการกระทำนอกอำนาจหน้าที่ก็ไม่เป็นความผิดฐานนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ทุกประเทศการกระทำต้องเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่จึงจะเป็นความผิด แต่ระดับของความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่จะเป็นความผิดฐานนี้แตกต่างกันไป ดังนี้

ประเทศไทย การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หมายถึง โดยมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งเจ้าพนักงานมีอยู่ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ คำสั่งคณะรัฐมนตรี คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ²¹ จึงเป็นการครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในทุกระดับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการปฏิบัติหน้าที่

ประเทศอินเดีย การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยราชการ²²

ประเทศอิตาลี การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หมายถึง การใช้อำนาจที่มีอยู่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ*

ประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีความหมายว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

2 ลักษณะ คือ

- (1) เป็นการกระทำความผิดในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น
- (2) เป็นการกระทำความผิดในสถานะที่เป็นเจ้าพนักงาน หรืออาศัย

โอกาสที่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานกระทำผิด

* คุมาตรา 323 ประมวลกฎหมายอาญา อิตาลี.

²¹ หยุค แสงอุทัย, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายอาญา ภาค 2-3, หน้า 97.

²² Reginald A. Nelson, Indian Penal Code, pp. 787.

การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น ประเทศฟิลิปปินส์ได้บัญญัติถึงประเภทของ
เจ้าพนักงานและการกระทำไว้อย่างชัดเจน แต่มีความผิดฐานที่เป็นการลงโทษและเอาผิดกับ
เจ้าพนักงานที่กระทำผิดอื่น ๆ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ จึงมีลักษณะของการควบคุมที่สถานภาพ
ของความเป็นเจ้าพนักงานมากกว่าการควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่

2) เจตนาในการทำความผิด

เจตนาในการทำความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น
แต่ละประเทศประกอบไปด้วยเจตนาที่แตกต่างกัน 2 ประการ คือ

(1) ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นความผิดที่ต้อง
กระทำโดยเจตนา โดยความผิดฐานนี้ ประกอบด้วยเจตนา 2 ประการคือ

ก. เจตนา กล่าวคือ ผู้กระทำต้องรู้ถึงหน้าที่ของตนที่ชอบ และ
ผู้กระทำการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่นั้น และ

ข. เจตนาพิเศษ (มูลเหตุชกุงใจ) เพื่อให้เกิดความเสียหาย
แก่ผู้หนึ่งผู้ใด²³

ความผิดฐานนี้ของประเทศไทยมีเรื่องเจตนาพิเศษ หรือมูลเหตุชกุงใจ
เช่นเดียวกับของอินเดียและอิตาลี กล่าวคือเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่
ผู้อื่น (intent to cause injury to any person) ตามประมวลกฎหมายอาญาอินเดีย
มาตรา 166 และเพื่อประสงค์ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (for the purpose of causing
harm to another) ตามประมวลกฎหมายอาญาอิตาลีมาตรา 323

(2) เป็นความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนาพิเศษที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่
ผู้หนึ่งผู้ใด เพียงแต่รู้ว่าการกระทำของตนเป็นความผิด และเจ้าพนักงานมีเจตนาไม่บริสุทธิ์

²³ คณิต ฌ นคร, กฎหมายอาญา ภาคความผิด, หน้า 324.

(Malice) ที่จะกระทำก็เป็นความผิดด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแล้ว ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์

3) ผลของความเสียหายกับการกระทำที่เป็นความผิด

โดยหลักกฎหมายของไทย ความเสียหายในความผิดฐานนี้ไม่จำกัดเฉพาะ ความเสียหายทางทรัพย์สินเท่านั้น แต่หมายความถึงความเสียหายทุกทางเป็นความเสียหายแก่ ชื่อเสียงหรือเสียหายต่อเสรีภาพ²⁴ โดยทุกประเทศที่ศึกษาใช้หลักความเสียหายในเรื่องนี้เช่น เดียวกัน แต่การกระทำจะเป็นความผิดสำเร็จโดยจะต้องเกิดผลคือความเสียหายหรือไม่นั้นมี 2 ประการ คือ

(1) เป็นความผิดที่ไม่ต้องการผลของการกระทำกล่าวคือ ประเทศไทย อินเดีย และอิตาลี ใช้หลักมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด เป็นเจตนาพิเศษที่หากผู้กระทำมี เจตนา เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ดังนั้น แม้ความเสียหายจะยังไม่เกิดขึ้นผู้กระทำ ก็มีความผิดในฐานนี้แล้ว อันเป็นความผิดที่ไม่ต้องมีผลปรากฏผลของความเสียหาย

(2) เป็นความผิดที่ต้องการผลของการกระทำจะเป็นความผิดได้ ต้องมี ความเสียหายเกิดขึ้น อีกทั้งโทษของการกระทำความผิดจะหนักหรือเบาขึ้นอยู่กับความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจึงเป็นความผิดที่ต้องมีผลปรากฏ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์

4) ลักษณะของบทบัญญัติ

โดยทั่วไปแล้วความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิด ที่ครอบคลุมกว่าบทบัญญัติอื่นๆ เว้นแต่ในบางประเทศ มีเนื้อหาที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงกว่า ประเทศอื่น ๆ จึงสามารถแบ่งลักษณะของบทบัญญัติตามเนื้อหาได้ 2 ประเภท คือ

²⁴ หุค แสงอุทัย, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายอาญา ภาค 2-3, หน้า 97.

(1) ประเภทที่มีเนื้อหาครอบคลุม ได้แก่ ความผิดฐานนี้ของประเทศไทย และอิตาลี กล่าวคือ การกระทำต่างๆถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะ เรื่องก็มักจะเป็นความผิดตาม มาตรานี้

(2) ประเภทที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงกว่า ได้แก่ ประเทศอินเดียและฟิลิปปินส์ ซึ่งทั้งสองประเทศก็มีความเฉพาะเจาะจงในระดับที่ต่างกัน กล่าวคือ การกระทำที่จะเป็นความผิดนี้ในประเทศอินเดียจะมีลักษณะเป็นความผิดค่อนข้างเฉพาะ ไม่ครอบคลุมถึงกับเป็น บททั่วไป ทั้งนี้ เพราะมีการกำหนดถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ จึงทำให้ ความผิดเรื่องนี้ของประเทศไทย ไม่ครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานทุกประการ ส่วนลักษณะของบทบัญญัติความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของประเทศไทยฟิลิปปินส์ นั้น ได้บัญญัติลักษณะของการกระทำไว้อย่างชัดเจน อันมีลักษณะเป็นบทเฉพาะเป็นการกระทำที่ เป็นความผิดเป็นกรณี ๆ ไป

การที่กฎหมายว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของประเทศไทยฟิลิปปินส์ได้ บัญญัติไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนนั้น เนื่องจากฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลในการบัญญัติกฎหมายมาจากประเทศ สหรัฐอเมริกา จึงยึดถือหลักนิติธรรมทางกฎหมายสารบัญญัติ (SUBSTANTIVE DUE PROCESS) ที่ว่ากฎหมายลำดับรองจะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ และตามหลักรัฐธรรมนูญกฎหมายอาญาต้อง ชัดแจ้งและเคร่งครัดจะเป็นบทกฎหมายที่เคลือบคลุมไม่ได้ เพราะต้องเป็นหลักประกันให้แก่ผู้อยู่ ภายใตักฎหมาย

เนื่องจากหลักในกฎหมายอาญาเป็นหลักที่ยึดถือหลักความเคร่งครัด คือ หลักที่ ว่าจะลงโทษบุคคลในทางอาญาได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดมีผล อยู่ในตัวเองว่ากฎหมายที่บัญญัติความผิดเช่นนั้น จะต้องบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าการกระทำอย่างใด เป็นความผิด การตีความในกฎหมายนั้นจึงต้องพิจารณาตามตัวอักษรจะขยายความในบทกฎหมาย ออกไปถึงกรณีที่ไม่ระบุไว้ให้ชัดว่าเป็นความผิดด้วยย่อมไม่ตรงกับหลักที่กล่าวนั้น²⁵ ประกอบกับ

²⁵ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 42.

ความคิดในทางกฎหมายของสำนักกฎหมายที่เคร่งครัด (Positivism) ที่ว่ากฎหมายย่อมได้แก่กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐกำหนดขึ้นเท่านั้น กฎหมายย่อมมีความเป็นเอกเทศ ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งอื่น กฎหมายมีอย่างใดก็ต้องใช้ไปอย่างนั้นโดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานการณ์และพฤติกรรมแต่อย่างใด ถ้ากฎหมายไม่ดีก็เป็นเรื่องของผู้บัญญัติกฎหมายจะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง²⁶

ความมุ่งหมายของสำนักกฎหมายที่เคร่งครัด ก็คือ (1) ต้องการให้กฎหมายมีข้อความแน่นอนเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร บุคคลที่จะประกอบกิจการใด ๆ ก็สามารรถรู้ล่วงหน้าได้ว่า ผลแห่งกิจการของเขาในทางกฎหมายมีอย่างไร (2) ต้องการให้เกิดความสงบในทางกฎหมาย เพราะบุคคลย่อมรู้สิทธิและหน้าที่ระหว่างกันได้โดยพิจารณาจากกฎหมายที่มีอยู่ เจ้าพนักงานจะกล่าวลายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไม่ได้ เพราะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าจะยอมให้กล่าวลายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้หรือไม่เพียงใด โดยพิจารณาจากบทกฎหมายที่รัฐบัญญัติไว้ และจากความคิดของบทกฎหมายที่เคร่งครัดนี้เอง จึงได้หลักว่า "ผู้พิพากษาเป็นคนรับใช้ของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าต้องผูกมัดกับกฎหมายโดยเคร่งครัดจะนำเอาความรู้สึกส่วนตัวของผู้พิพากษามาใช้ในการพิจารณารรคดีไม่ได้"²⁷

นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา 157 ของไทย จัดต่อหลักแห่งรัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาทางแง่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว เท่ากับเป็นการสละอำนาจให้แก่อำนาจตุลาการ ซึ่งจะเป็นการขัดกับหลักแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการให้แบ่งแยกอำนาจต่าง ๆ ออกจากกัน²⁸ และเป็นกรณีที่ศาลเป็นผู้กำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิด มีใช้กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ หยุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 140.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

²⁸ เอช. เอ. กูต์, กฎหมายอาชญา, หน้า 588.

แต่ในปัจจุบันการแบ่งแยกอำนาจรัฐเป็นเรื่องการแบ่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่รัฐ และบางประเทศก็ได้ยึดถือหลักนิติธรรมทางกฎหมายสารบัญญัติ (SUBSTANTIVE DUE PROCESS) จึงมีบทบัญญัติในลักษณะครอบคลุม เช่น ไทย อิตาลี เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าลักษณะความผิดฐานนี้มีความจำเป็นต้องมีอยู่และเป็นที่ยอมรับในกฎหมายอาญาของนานาประเทศ ที่ว่ากฎหมายอาญาต้องมีความชัดเจนแน่นอนนั้นหมายความว่า ชัดเจนแน่นอนพอควร (REASONABLY DEFINITE) เท่านั้น หากกฎหมายอาญามีความแน่นอนพอควรแล้ว ก็จะเป็นการลดการใช้บังคับกฎหมายโดยเลือกปฏิบัติ และโดยอำเภอใจไปได้บ้าง มิฉะนั้นแล้ว ตำรวจ อัยการและศาล ก็อาจมีดุลพินิจเลือกใช้บังคับกฎหมายกับบุคคลบางประเภทได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด²⁹

5) ความหมายของ เจ้าพนักงาน

การให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า "เจ้าพนักงาน" เป็นการกำหนดคุณสมบัติหรือสถานะของ เจ้าพนักงานที่ประมวลกฎหมายอาญาจะครอบคลุมถึงในกรณีที่ เจ้าพนักงานได้กระทำความผิดในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในกรณีที่ เป็นความผิดต่อเจ้าพนักงาน โดยต้องประกอบด้วยคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ และต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งคุณสมบัติหรือสถานะกับการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีกฎหมายควบคุมที่แตกต่างกัน แยกเป็น 2 ส่วนคือ

(1) ความหมายของเจ้าพนักงานในส่วนที่เป็นสถานะ หรือคุณสมบัตินั้น เป็นการกำหนดคุณสมบัติให้บุคคลมีสถานะทางกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจรัฐกระทำการแทนรัฐ เป็นเจ้าพนักงาน หากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะจะเป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ ซึ่งคุณสมบัติของเจ้าพนักงานนี้จะมีกฎหมายเข้ามาควบคุมคุณสมบัติ คือกฎหมายระเบียบข้าราชการ

²⁹ เกียรติขจรวัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, หน้า 17.

หรือการควบคุมในทางวินัย รวมถึงกรณีที่มีการบัญญัติให้การกระทำของบุคคลที่มีสถานะเป็น
เจ้าพนักงานกระทำความผิดนอกอำนาจหน้าที่ หรือกระทำความผิด หรือกระทำการอื่นไม่สมควร
เหมาะสม โดยมีได้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่แล้วเป็นความผิด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา
ของประเทศฟิลิปปินส์ แต่ในประเทศไทย อิตาลี และอินเดียยังไม่ถือว่าเจ้าพนักงานดังกล่าว
มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในความผิดฐานนี้

(2) ส่วน "การปฏิบัติหน้าที่" นั้น เป็นการกระทำ หรือการใช้อำนาจ
หน้าที่ที่มีตามกฎหมาย กล่าวคือ นอกจากจะมีคุณสมบัติหรือสถานะแล้วยังต้องมีการกระทำ คือ
การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีด้วย โดยมีการใช้อำนาจหน้าที่หรือไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในกรณีที่
จำเป็นต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทย อิตาลี และอินเดีย รวมถึง
ฟิลิปปินส์ในส่วนของ การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น จะควบคุมหรือกำหนดให้การ
กระทำนั้นจะเป็นความผิด ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานได้กระทำหรือละเว้นไม่กระทำตามอำนาจหน้าที่
ที่ตนมี ดังนั้น เจ้าพนักงานจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ หรือละเว้นไม่ใช้อำนาจหน้าที่ กล่าวคือ
นอกจากมีสถานะหรือคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงานโดยทั่วไปแล้ว ยังต้องประกอบด้วยการกระทำ
ในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีตามกฎหมายไม่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่จะเกิดความเสียหายแก่อำนาจรัฐ
และประชาชนด้วย หากยังไม่มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนมีแม้เป็นความผิดอื่น
ก็ไม่เป็นเรื่องที่อยู่ในการควบคุมตามความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ดังนั้น
จึงเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นใช้บังคับกับ
เจ้าพนักงานใน 2 ลักษณะ คือ

ก. ใช้ควบคุมเจ้าพนักงานที่สถานะ กล่าวคือ แม้เจ้าพนักงาน
กระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ หรือกระทำโดยไม่สมควรเหมาะสม โดยถือว่าเจ้าพนักงานเป็นผู้มี
คุณสมบัติและสถานะที่มีอำนาจหน้าที่ แต่ยังไม่มีการใช้อำนาจหน้าที่นั้นจึงยังไม่มี การปฏิบัติหน้าที่
รวมถึงการกระทำความผิด โดยมีได้เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ก็จะเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่
ควบคุมในเรื่องนี้โดยเฉพาะ เช่น การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการ
ปฏิบัติหน้าที่ของประเทศฟิลิปปินส์ และการควบคุมทางวินัยที่เป็นการควบคุมที่คุณสมบัติและสถานะ
ของเจ้าพนักงาน

ข. ใช้ควบคุมเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำการแทนรัฐในฐานะเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายได้กำหนดตำแหน่งอำนาจหน้าที่ไว้ให้ โดยมุ่งควบคุมเจ้าพนักงานในฐานะที่เป็นตัวแทนรัฐ ดังนั้น กฎหมายจะมีผลควบคุมก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานได้กระทำการหรือปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือหากยังไม่มีการใช้อำนาจหน้าที่ก็ยังไม่มีการควบคุม รวมถึงหากเจ้าพนักงานกระทำการใด ๆ นอกเหนืออำนาจหน้าที่

6) อัตราโทษของความผิด

ระดับอัตราโทษของความผิดเรื่องนี้เปรียบเทียบได้ดังนี้

ตาราง เปรียบ เทียบอัตราโทษ

ความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ประเทศ	โทษจำคุก (ปี)	หรือ, และ	โทษปรับ	อื่น ๆ
ไทย	1-10 ปี	หรือ	2,000-20,000 บาท	ทั้งจำทั้งปรับ
อินเดีย	ไม่เกิน 1 ปี	หรือ	ไม่กำหนดอัตรา	ทั้งจำทั้งปรับ
อิตาลี	ไม่เกิน 2 ปี	หรือ	100,000 - 2,000,000 ลีร์	มีโทษทางวินัยใน ประมวลกฎหมาย อาญา การถูกลงโทษ ทางอาญามีผลให้ขาด คุณสมบัติการเป็น เจ้าพนักงานชั่วคราว

ประเทศ	โทษจำคุก (ปี)	หรือ, และ	โทษปรับ	อื่น ๆ
ฟิลิปปินส์	1 เดือน-30 ปี			อัตราโทษขึ้นอยู่กับ ความรุนแรงของฐาน ความผิดโดยกฎหมาย จะแบ่งอัตราโทษเป็น ชั้น ๆ ไป และมีโทษ ทางวินัยกำหนดไว้ใน ประมวลกฎหมายอาญา

ตาราง เปรียบ เทียบอัตราโทษ

ความผิดว่าด้วย เจ้าหน้าที่งานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกับอัตราโทษสูงสุดและต่ำสุด


ตามประมวลกฎหมายอาญา

ประเทศ	อัตราโทษความผิดเจ้าหน้าที่งานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ		อัตราโทษสูงสุด	อัตราโทษต่ำสุด
	จำคุก	ปรับ		
ไทย	1-10 ปี	2,000-20,000 บาท	ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต	จำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 500 บาท

ประเทศ	อัตราโทษความผิดเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ		อัตราโทษสูงสุด	อัตราโทษต่ำสุด
	จำคุก	ปรับ		
อินเดีย	ไม่เกิน 1 ปี	ไม่กำหนดอัตรา	ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต	จำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 500 รูปี
อิตาลี	ไม่เกิน 2 ปี	100,000 - 200,000 ลีร์	ไม่มีโทษประหารชีวิต* จำคุกตลอดชีวิต	จำคุก 15 วัน ปรับ 20,000 ลีร์
ฟิลิปปินส์	30 ปีถึง 1 เดือน	ความเสียหาย	ประหารชีวิต	จำคุกตั้งแต่ 1-30 วัน

* มาตรา 21 ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี "โทษประหารชีวิตให้ยกเลิกและให้แทนด้วยโทษจำคุกตลอดชีวิต ตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 10 สิงหาคม 1944 no. 224 และ กฎหมายลงวันที่ 22 มกราคม 1948 no. 21 เนื่องจากมาตรา 27 รัฐธรรมนูญอิตาลี ความรับผิดชอบทางอาญาให้เป็นส่วนตัว โทษไม่สามารถลงโทษโดยขัดกับหลักมนุษยธรรมและต้องคำนึงถึงการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

ตาราง เปรียบเทียบระดับอัตราโทษของความผิดอื่นที่มีระดับเดียวกับความผิด
ว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ



ประเทศ	ฐานความผิด
ไทย	<p>พาหญิงไปเพื่อการอนาจาร (ม.284)</p> <p>กรรโชกทรัพย์ (ม.338)</p> <p>กระทำการให้ผู้อื่นรู้ความลับของประเทศ (ม.126-127)</p> <p>เจ้าพนักงานหาประโยชน์จากกิจการในหน้าที่ (ม.152)</p> <p>เจ้าพนักงานจ่ายเงินเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์ตน (ม.153)</p>
อินเดีย	<p>เป็นคนกลางเรียกลินบน (ม.163)</p> <p>ขัดขืนหมาย (ม.172)</p> <p>หมวดความผิดเกี่ยวกับการทำพยานหลักฐานเท็จ</p> <p>บุกรุกศาสนสถาน (ม.297)</p>
อิตาลี *	<p>การรบกวนเสรีภาพในการประกอบอุตสาหกรรมหรือการค้า (ม.513) จำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับ 200,000 - 2,000,000 ลีร์</p> <p>ฉ้อโกง (ม.641) จำคุก 6 เดือน - 3 ปี ปรับ 100,000 - 2,000,000 ลีร์</p> <p>ขักขอกทรัพย์สินหาย ในกรณีที่มีขันตรา (ม.647) จำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 600,000 ลีร์</p> <p>เจ้าพนักงานทุจริต (ม.316) จำคุก 6 เดือน - 3 ปี ปรับ 100,000 - 2,000,000 ลีร์</p>

* ตามประมวลกฎหมายอาญาอิตาลีไม่มีอัตราโทษที่เท่ากับความผิดฐานนี้มีแต่อัตราโทษที่ใกล้เคียง

ตาราง เปรียบเทียบระดับอัตราโทษของความผิดอื่นที่มีระดับเดียวกับความผิด
ว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ประเทศ	ฐานความผิด
ฟิลิปปินส์ *	<p>หน่วงเหนี่ยวกักขัง (ม.124)</p> <p>ความผิดต่อศาสนา (ม.133)</p> <p>ช่วยผู้ถูกคุมขังให้หลบหนี (ม.156)</p> <p>ปลอมเงินตราและธนบัตร (ม.168)</p> <p>หาประโยชน์จากผู้เยาว์ (ม.278)</p>

จากการเปรียบเทียบอัตราโทษความผิดฐานนี้สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) ระดับอัตราโทษของความผิดฐานนี้ของไทย มีโทษขั้นสูงและขั้นต่ำที่กว้างมากเป็นการให้ดุลพินิจแก่ศาลในการลงโทษโดยอาศัยพฤติการณ์ของความรุนแรงและความเสียหายในการกระทำ หากเปรียบเทียบกับ อัตราโทษของมาตรา 166 ประมวลกฎหมายอาญาอินเดียกระทำความผิดสถานเบา (misdemeanour) ในกรณีที่เจ้าพนักงานมีความผิดฐานประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ โดยการละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะโดยกฎหมายจารีตประเพณี (common law) หรือโดยบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เจ้าพนักงานผู้นั้นกระทำผิดสถานเบา (misdemeanour) และถูกฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นความผิดโดยกฎหมายอื่น ความรับผิดนี้บังคับใช้ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายจารีตประเพณี (common law) หรือกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร

* เป็นเพียงตัวอย่างฐานความผิดเท่านั้น เพราะโทษตามประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นบทบัญญัติเฉพาะและมีระดับอัตราโทษแตกต่างกันมากในแต่ละมาตรา

และผู้มีตำแหน่ง หน้าที่ตามหนังสือแต่งตั้งของทางราชการภายใต้เอกสารแต่งตั้ง หรือมอบอำนาจมาจากรัฐ อันอาจถูกฟ้องร้องคดีได้หากไม่เชื่อสัจย์ต่อความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่³⁰ ในความผิดเรื่องนี้ได้

(2) ในความผิดที่มีอัตราโทษเท่ากับ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทั้งในและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าเป็นฐานความผิดที่สังคมกำหนดว่าเป็นความผิดระดับที่ไม่อุกฉกรรจ์ แต่ไม่ถึงกับเป็นเรื่องเล็กน้อย โดยมีระดับอัตราโทษเช่นเดียวกับความผิดที่เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) เช่น การกระทำความผิดและ ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita) หรือความผิดจากการกำหนดตามนโยบายรัฐ เช่น การขัดขืนหมาย

(3) หากเปรียบเทียบกับความผิดอื่นๆในประเทศไทยแล้ว ถึงแม้ว่าระดับอัตราโทษของความผิดนี้จะมีฐานกว้าง สามารถปรับใช้ได้กับการกระทำความผิดทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรงได้ แต่ในมุมมองของสังคมแล้ว การที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิดที่กำหนดตัวผู้กระทำความผิดพอสมควร เพราะถือเป็นการเสียเกียรติยศและศักดิ์ศรีในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงาน

(4) ระดับอัตราโทษของประเทศฟิลิปปินส์นั้น เนื่องจากความผิดว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบบัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะจึงมีอัตราโทษที่สูงและต่ำแตกต่างกันไปตามความหนักเบาของฐานความผิด

(5) ประเทศฟิลิปปินส์และอิตาลีได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยประเทศอิตาลีได้กำหนดให้ขาดคุณสมบัติการเป็นเจ้าพนักงานและต้องชดใช้ทางแพ่งด้วย

วิเคราะห์ เปรียบเทียบชั้นความผิดตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในประเทศไทยกับต่างประเทศ

ชั้นความผิดตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดว่าด้วย เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในแต่ละประเทศนั้น มีกระบวนการที่แตกต่างกันไปทั้งตามระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³⁰ Reginald A. Nelson. Indian Penal Code. pp.788.

และการแยกออกมาเป็นกระบวนการทางอาญาคดีที่กระทำโดยเจ้าพนักงานโดยเฉพาะ จากการศึกษาดังข้างต้นตามกฎหมายวิธีสบัญญัติในความผิดเรื่องนี้ พบว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติของแต่ละประเทศสามารถให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงาน มิให้ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาได้ในระดับที่แตกต่างกันไป โดยประเทศอิตาลีนั้นแม้จะมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหากว้างขวางกว่าของไทยแต่มีระบบพิจารณาคดีแบบไต่สวนที่มีศาลไต่สวนทำหน้าที่สอบสวนค้นหามูลคดีอย่างจริงจัง หรือในประเทศอินเดียที่มีการกำหนดผู้พิพากษาในการพิจารณาความผิดเรื่องนี้เป็นพิเศษส่วนในประเทศฟิลิปปินส์มีองค์กรในการดำเนินคดี ศาลพิจารณาพิพากษาคดีและวิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ จึงให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานได้ในระดับที่สูงกว่าประเทศไทยที่ใช้วิธีพิจารณาคดีเช่นเดียวกับคดีทั่วไปโดยสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้จากประเด็นดังต่อไปนี้

1. ผู้มีอำนาจดำเนินคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ผู้มีอำนาจดำเนินคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในแต่ละประเทศนั้นมีการเริ่มดำเนินการทางอาญาในความผิดฐานนี้ โดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐหรือโดยผู้เสียหายจึงสามารถแบ่งอำนาจในการดำเนินคดีหรืออำนาจในการฟ้องคดีได้เป็น 3 กรณีคือ

- 1) รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจในการดำเนินคดีความผิดเรื่องนี้โดยผ่านทางพนักงานอัยการผู้เสียหายจึงมีอำนาจเพียงแจ้งความร้องทุกข์เท่านั้น ไม่สามารถฟ้องคดีได้โดยตรง ได้แก่ ประเทศอิตาลี และฟิลิปปินส์
- 2) ประชาชนผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีเรื่องนี้ต่อศาลได้โดยตรง ไม่ต้องแจ้งความร้องทุกข์ก่อน ได้แก่ ประเทศอินเดีย
- 3) ทั้งรัฐและผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องคดีได้ เพราะโดยหลักแล้วถือว่าความผิดเรื่องนี้เป็นความผิดต่อรัฐ แต่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้โดยตรง หรือจะแจ้งความร้องทุกข์ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินคดีให้ก็ได้ดังของประเทศไทย

ในเรื่องการดำเนินคดีนี้มีข้อสังเกตอยู่ว่า ฟิลิปปินส์และไทยจะมีองค์กรดำเนินการในเรื่องนี้ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ของไทยและทนายอควายานของฟิลิปปินส์ แต่จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะดำเนินการพิจารณาเรื่องวินัยเป็นหลัก หากเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา (ว่าด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ) ก็จะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวน และการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการเช่นคดีทั่ว ๆ ไป คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในความผิดฐานนี้โดยตรง แต่ทนายอควายานของประเทศฟิลิปปินส์มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐานในความผิดฐานนี้โดยตรง และหน้าที่หลัก คือ การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่กระทำโดยเจ้าพนักงาน และมีหัวหน้าอัยการพิเศษที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดี เจ้าพนักงานโดยตรง อันมีองค์กรเป็นพิเศษในการดำเนินกระบวนการทางอาญาต่อเจ้าพนักงาน ทำให้การดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานในความผิดฐานนี้มีแนวทางที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพที่จะคุ้มครองประชาชน และเจ้าพนักงานได้มากกว่า การใช้การดำเนินการเช่นเดียวกับคดีทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการถ่วงดุลอิทธิพลของเจ้าพนักงานในการรวบรวมพยานหลักฐาน

2. การกลั่นกรองมูลคดีก่อนการพิจารณา

การกลั่นกรองมูลคดีในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะ เป็นกระบวนการที่สำคัญในการคุ้มครองมิให้ เจ้าพนักงานตกเป็นจำเลยในคดีอาญาในกรณีที่ไม่สมควร ในการกลั่นกรองมูลคดีแต่ละประเทศจะมีกระบวนการกลั่นกรองมูลคดีก่อนที่ จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ไม่ว่าจะเป็นการกลั่นกรองมูลคดี โดยการไต่สวนมูลฟ้อง โดยศาลหรือการพิจารณาสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทย หรือการไต่สวนเบื้องต้นโดยผู้พิพากษาของอิตาลี หรือการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของหัวหน้าอัยการพิเศษของทนายอควายานประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งการกลั่นกรองมูลคดีทั้งหมดนี้เพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอในระดับที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล และเพื่อป้องกันการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งกัน โดยมีมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยประเทศไทยจะใช้การกลั่นกรองมูลคดีโดยการไต่สวนมูลฟ้อง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว มักจะประทับฟ้องไว้ก่อนเพื่อไปพิจารณาในชั้นพิจารณาคดี อีกทั้งระบบการพิจารณาคดีของไทยยังคงเป็น

ระบบที่เน้นในการกล่าวหาที่ผู้พิพากษาจะไม่เข้ามาค้นหาความจริง แต่จะให้ เป็นหน้าที่ของ คู่ความและในชั้นไต่สวนมูลฟ้องก็เป็นเรื่องของโจทก์กับศาล จำเลยจึงไม่อาจนำพยานหลักฐาน เข้าสู่การไต่สวนได้ เท่าที่ควรจะมีเพียงการนำพยานเข้าสืบประกอบการถามค้านได้เท่านั้น จึง ทำให้การกลั่นกรองมูลคดีไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในขณะที่ประเทศอิตาลีที่มีความผิดฐานนี้ ใกล้เคียงกับประเทศไทยมากที่สุด แต่จากการที่ประเทศอิตาลีใช้ระบบพิจารณาคดีแบบการ ไต่สวนประกอบกับพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา จึงมีการค้นหาพยาน หลักฐานตั้งแต่ในชั้นสอบสวน การกลั่นกรองการฟ้องคดีโดยอัยการประกอบกับการไต่สวน เบื้องต้นในการกลั่นกรองมูลคดีโดยศาล (ผู้พิพากษาไต่สวน) จึงทำให้การกลั่นกรองมูลคดีโดย ระบบวิธีพิจารณาความแบบไต่สวน สามารถคุ้มครองเจ้าพนักงานที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาได้ มากกว่าของประเทศไทย

นอกจากนี้ในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์ การมีองค์กรในการดำเนินคดีกับ เจ้าพนักงานทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานที่จะพิจารณาว่า คดีมีมูลพอที่จะดำเนินการฟ้องร้อง เจ้าพนักงานอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ ส่วนประเทศอินเดีย แม้มิได้มีกระบวนการก่อนการ พิจารณาคดี แต่ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแขวงหรือผู้พิพากษาระดับ 1 หรือ 2 เท่านั้นที่จะมีอำนาจในการพิจารณาคดีเจ้าพนักงาน กล่าวคือ มิได้มีการกลั่นกรองในเบื้องต้น แต่กำหนดคุณสมบัติผู้พิพากษาที่จะมีอำนาจในการพิจารณาคดีไว้เป็นพิเศษ อีกทั้งการฟ้องคดีความ ผิดฐานนี้ เจ้าพนักงานของประเทศอินเดียไม่มีความรับผิดชอบวินัยเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ เจ้าพนักงานไม่มีความกดดันในเรื่องทางวินัย

3. กระบวนการพิจารณาความผิดฐาน เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

เมื่อมีมูลคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาความผิดฐาน เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบแล้วในการพิจารณาคดีจะขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความโดย

1) กระบวนการพิจารณาความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ของ ประเทศไทย และประเทศอิตาลีเป็นกระบวนการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไปมิได้มีการกำหนดให้ผู้ มีกระบวนการในการพิจารณาคดีเจ้าพนักงานเป็นพิเศษ และการพิจารณาคดีก็กระทำโดยศาล อาญาเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป

ถึงแม้ว่าประเทศไทยและประเทศอิตาลี จะใช้วิธีพิจารณาความอาญาในการพิจารณาคดีเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป แต่ใช้ระบบกฎหมายในวิธีพิจารณาคดีต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทยใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีในระบบผสมที่เน้นหนักไปทางระบบกล่าวหา ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่โจทก์ต้องนำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยเสมอ จำเลยอาจไม่สืบพยานหลักฐานใดเลยก็มีสิทธิชนะได้³¹ การแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีความผิดฐานนี้จึงเกิดปัญหาขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากโจทก์แสวงหาพยานหลักได้ยาก เพราะเจ้าพนักงานผู้กระทำผิดเป็นผู้ครอบครองเอกสารในการปฏิบัติหน้าที่การกฎหมาย ขอบบังคับเป็นอย่างดีจึงหาช่องว่างในการกระทำความผิด หรือปกปิดพยานหลักฐานได้ดี อีกทั้งกรณีเจ้าพนักงานที่มีตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ในระดับสูงย่อมมีอิทธิพลในการแสวงหาพยานหลักฐาน ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นจากการขาดกระบวนการในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ส่วนในประเทศอิตาลีใช้กฎหมายวิธีพิจารณา ในระบบไต่สวนที่ศาลทำหน้าที่ในการค้นหาความจริง ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีเข้ามาในชั้นพิจารณาคดีได้ ศาลอิตาลีสามารถเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานได้ดีกว่าประเทศไทย

2) ในประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีการพิจารณาคดีความผิดฐานนี้โดยศาลพิเศษ คือ ศาลเจ้าพนักงาน (Sandiganbayan Court) ซึ่งมีระดับเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ โดยใช้วิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ ต่างจากคดีทั่ว ๆ ไป

3) ในประเทศอินเดีย แม้ใช้วิธีพิจารณาความแบบทั่วไปกับเจ้าพนักงานแต่ในความผิดฐานนี้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาเป็นพิเศษ คือ ผู้พิพากษาหัวหน้าองค์กรคณะในศาลแขวงหรือผู้พิพากษาระดับ 1 หรือ 2

³¹ สุรพล สุขทรศนันย์, กฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2534), หน้า 25-37.

จากการศึกษาเปรียบเทียบขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ หรือการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานโดยการให้เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม สามารถแยกกระบวนการยุติธรรม หรือขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติที่เป็นพิเศษของความผิดเรื่องนี้ ออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงาน ที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะพิเศษ เช่น ศาลหรือเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่คล้ายศาล มิให้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยสุจริตหรือเชื่อว่าสุจริต กล่าวคือ มีเจตนาที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อถึงความเสียหายแก่ประชาชน เพื่อให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีอิสระ และหลักประกันถึงความเป็นกลาง เช่น ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ หรือมีองค์การในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดีเป็นพิเศษของฟิลิปปินส์

(2) เพื่อให้มีการคานอำนาจหรืออิทธิพลของเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีและในการรวบรวมพยานหลักฐาน จึงได้กำหนดกระบวนการพิเศษ หรือผู้มีอำนาจดำเนินคดีที่มีอำนาจเหนือเจ้าพนักงานผู้กระทำผิด เช่น การให้อธิบดีอัยการพิจารณาสั่งฟ้องคดีและให้ศาลฎีกาทำการได้สวนมูลฟ้อง จับกุมในคดีพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศส หรือมีวิธีพิจารณาเจ้าพนักงานเป็นพิเศษ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ หรือกำหนดคุณสมบัติผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี และการกำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องร้องคดีโดยเร็วที่สุดของประเทศอินเดีย แต่องค์กรหรือกระบวนการพิเศษนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าพนักงานและคานอำนาจเจ้าพนักงาน เพราะองค์กรหรือกระบวนการพิเศษนั้นมีส่วนส่งเสริมให้การดำเนินคดีเจ้าพนักงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย