

การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่งานในความผิดฐาน
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ

ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ใช้กระบวนการเช่นเดียวกับคดีประเภทอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อกวนการฟ้องคดีของศาลหรือการไต่สวนมูลฟ้องที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลมิให้ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยถูกกลั่นแกล้ง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติในเรื่องดังกล่าวยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่งาน และยังทำให้เจ้าหน้าที่งานมีโอกาสที่จะตกเป็นจำเลยในความผิดฐานนี้ได้มากกว่าคดีตามบทเฉพาะฐานอื่น เพราะเนื้อหาของกฎหมายสารบัญญัติมีความหมายกว้างขวาง แม้ว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติจะมีกระบวนการก่อกวนการฟ้องคดีอยู่ และศาลก็ได้พยายามใช้กระบวนการเหล่านั้นเพื่อคุ้มครองจำเลย แต่กฎหมายวิธีสบัญญัติดังกล่าวยังขาดมาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้เป็นมาตรฐานในการก่อกวนการฟ้องคดีและการคุ้มครองในขั้นตอนนี้ก็เป็น การคุ้มครองที่ปลายเหตุ

ในการศึกษาถึงขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานนี้ จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนตามอำนาจในการดำเนินคดีความผิดฐานนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากเจตนารมณ์ของความผิดฐานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่มุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ และประชาชนมิให้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งาน กฎหมายวิธีสบัญญัติจึงให้อำนาจแก่ทั้งองค์กรรัฐและเอกชนผู้เสียหายในการดำเนินคดีในเบื้องต้นดังนี้

1. ขั้นตอนการดำเนินคดีโดยองค์กรรัฐ

การดำเนินคดีความผิดฐานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยองค์กรรัฐนั้น อยู่ในอำนาจขององค์กรดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง

ราชการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) มีหน้าที่ในการวางมาตรการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หากการสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่ากรณีมีมูลสมควรให้ผู้ถูกสอบสวนพักราชการ หรือพักงานก็ให้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่า สมควรจะสั่งพักราชการหรือพักงานของผู้ถูกสอบสวนหรือไม่ ถ้าการสอบสวนมีมูลความผิด ประธาน ป.ป.ป. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาและหากเป็นความผิดทางอาญาก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน เมื่อได้รับแจ้งจากประธาน ป.ป.ป. แล้วได้ดำเนินการไปประการใด ให้แจ้งให้ประธาน ป.ป.ป. ทราบ¹ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นส่วนหนึ่งในคำนิยามของคำว่า "การประพฤติมิชอบในวงราชการ" ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติ การอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่อื่นเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของ คณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษาการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

ดังนั้น ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนี้ จึงอยู่ในอำนาจในการดำเนินการทางอาญาและทางวินัยของ ป.ป.ป. คือ ป.ป.ป. มีอำนาจในการรับเรื่อง ร้องเรียนไว้พิจารณา ตามมาตรา 13 (3) แต่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เพราะหลักสำคัญในกฎหมาย ป.ป.ป. คือ การดำเนินการทางวินัย มิใช่มุ่งที่จะเอาผิดทางอาญา ดังนั้น ในการสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน

¹ มารุต บุญนาค, "วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.", วารสารทนายความ 19 (2520)

ดังเช่นที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนเท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่มีอำนาจ ตรวจสอบ ค้น บัด หรืออายัด หรืออำนาจอื่น ๆ ที่พนักงานสอบสวนในคดีอาญาจะมีได้ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 14 ให้อำนาจแก่ประธานกรรมการ หรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้² โดยการขอให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้ ด้วยการมีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ และการมีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวน และสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น เมื่อทำการสอบสวนแล้ว จึงดำเนินการในการพิจารณาทางวินัยและอาญาต่อไป

คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาทุจริตหรือประพฤตินิชอบในวงราชการโดยไม่ชักช้า และจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดขึ้นโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี และก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่า เรื่องที่สอบสวนนั้น มีมูลว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนกระทำความผิดจะต้องแจ้งข้อกล่าวหา ร้องเรียนให้ผู้นั้นทราบและให้โอกาสแก่ผู้นั้นที่จะชี้แจงข้อกล่าวหา ร้องเรียนด้วย ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่า เรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ป. รายงานให้นายกรัฐมนตรี ทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และถ้ากรณีเป็นความผิดอาญาก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติ³

² อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 78.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

ในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เมื่อมีการสอบสวนโดยคณะกรรมการแล้ว ถ้าหากเห็นว่าเป็นการกระทำความผิด โดยเจ้าพนักงานผู้ถูกกล่าวหา ร้องเรียนก็จะมีการแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เพื่อทำการสอบสวนและดำเนินคดีต่อไป เช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วก็จะมีการสั่งคดี และฟ้องคดีต่อศาลโดยพนักงานอัยการและการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการนี้ ในทางปฏิบัติแล้วศาลจะไม่ทำการไต่สวนมูลฟ้อง

2) พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนนั้น เริ่มจากการที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ขอให้ดำเนินคดีแล้ว พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนและให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี เช่นเดียวกับขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาทั่ว ๆ ไป

ดังนั้น แม้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น จะมืองค์กรเป็นพิเศษในการดำเนินการทางวินัย แต่ในการดำเนินคดีอาญาก็ใช้กระบวนการในการพิจารณา คดีโดยทั่วไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้มีกระบวนการพิจารณาคดีเป็นพิเศษจากคดีทั่ว ๆ ไป

2. ขั้นตอนการดำเนินคดีโดยราษฎรผู้เสียหาย

กระบวนการดำเนินคดีในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นเป็นไปตามกระบวนการดำเนินคดีทางอาญาทั่ว ๆ ไป และในการดำเนินคดีโดยราษฎรผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องร้องคดีด้วยตนเองโดยไม่ว่าจะมีการแจ้งความร้องทุกข์หรือไม่ เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ถือว่าการที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้น แม้โดยหลักจะเป็นความผิดต่อรัฐ แต่ราษฎรที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษราษฎรที่ได้รับความเสียหายก็มีอำนาจฟ้องคดีแก่เจ้าพนักงานผู้นั้นได้โดยมีหลักเกณฑ์ คือ

1) ความเป็นผู้เสียหาย การฟ้องคดีอาญาก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง เช่น จำเลยเป็นอย่างมาก กฎหมายจึงจำเป็นต้องคุ้มครองผู้เกี่ยวข้องในลักษณะดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสมเหตุผล หลักดังกล่าวทำให้ผู้ที่ฟ้องคดีอาญา เฉพาะกรณีของราษฎรฟ้องร้องกันเองต้องเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายด้วยหากเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานของรัฐ หรือกิจการของรัฐ โดยทั่วไปถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย

ทั้งนี้ เพราะรัฐเป็นเจ้าของอำนาจ และหน้าที่ที่เจ้าพนักงานปฏิบัติไปนั้นก็เป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของรัฐ เมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน รัฐจึงเป็นผู้เสียหายเสมอเอกชนไม่ใช่ผู้เสียหาย แต่ถ้าหาผิดถึงเกี่ยวข้องกับบุคคลใดให้ได้รับความเสียหายโดยตรงแล้ว ผู้นั้นอาจเป็นผู้เสียหายได้ และการให้เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 157 นั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ก็ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลคือพนักงานอัยการและผู้เสียหาย การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตนเอง เพราะถือว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ความผิดโดยตรงด้วย จึงควรมีส่วนร่วมในการที่จะกล่าวหาผู้กระทำผิดต่อศาล และผู้เสียหายเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงในการกระทำผิด รวมถึงพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดเสนอต่อศาลอันเป็นประโยชน์ต่อชุมชนส่วนรวมในการปราบปรามผู้กระทำผิด ประกอบกับผู้เสียหายจะเป็นผู้คานอำนาจของเจ้าพนักงานรัฐในการดำเนินคดีอาญาโดยมิชอบ^{1*}

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กิตติ บุศพลากร "ผู้เสียหายในคดีอาญา," (วิทยานพนธ์ปริชญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 114.

* การที่กฎหมายจำกัดบัญญัติยอมให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย เช่นนี้มีเหตุผลสำคัญพอสรุปได้ 3 ประการคือ

1. เหตุผลในทางประวัติศาสตร์ ที่ประเพณีหรือวัฒนธรรมให้ราษฎรฟ้องคดีความอาญานั้นได้มีมานาน และตกทอดมาถึงปัจจุบัน

จากเหตุผลที่กฎหมายให้เอกชนที่เป็นผู้เสียหาย สามารถฟ้องคดีอาญาได้ ดังกล่าวมาแล้วนั้น จึงจำเป็นต้องมีการกลั่นกรองมูลคดีที่จะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของ ศาล ในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น มีกระบวนการในการกลั่นกรองมูลคดี คือ การไต่สวนมูลฟ้องโดยศาลเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การไต่สวนมูลฟ้องคดีเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในคดีที่ราษฎร เป็นโจทก์ฟ้องคดีเจ้าพนักงานในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ศาลจะต้องทำ การไต่สวนมูลฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 162 (1) เหตุที่กฎหมายบังคับว่า ในคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ให้ศาลดำเนินกระบวนการไต่สวน เพื่อวินิจฉัยมูลคดีก่อนประทับฟ้อง ทั้งนี้ก็เพื่อศาลจักได้กลั่นกรองชั้นหนึ่งเสียก่อนว่า การกระทำของจำเลยฟ้องร้องกล่าวหาอันมีมูล จะประทับฟ้องให้ตกเป็นจำเลย อยู่ในอำนาจศาลจะทำการพิจารณาพิพากษาต่อไปหรือไม่

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

2. เหตุผลทางอุดมการรวมทั้งแนวความคิดนักปรัชญาและนักนิติศาสตร์ที่ว่าอำนาจ รัฐที่ฟ้องความอาญาต้องให้ราษฎรควบคุมการใช้ กล่าวคือ ในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องตาม คูลินิจอาจก่อความไม่เสมอภาคในทางกฎหมายขึ้นได้ ซึ่งจะต้องหาวิธีแก้ไข โดยให้ผู้เสียหายมี สิทธิฟ้องคดีอาญาเองได้

3. เหตุผลของการปกครองประเทศ เมื่อร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ราษฎรย่อมต้องการและแสดงออก ซึ่งสิทธิและเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นมูลฐานนั้น (อรณพผล ใหญ่สว่าง "ผู้เสียหายในคดีอาญา," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 19-25.)

ปรัชญาที่ให้เอกชนฟ้องคดี คือ แนวความคิดระบบปัจเจกชนนิยมที่ถือว่าการควบคุม ความสงบเรียบร้อยจึงอยู่ที่เอกชน จากระบบความคิดนี้ก็มีอิทธิพลในการบัญญัติ กฎหมายวิธี พิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องคดี ถือว่าเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐจะละเมิดมิได้ กฎหมายจึงต้องยอมให้เอกชนมีสิทธิฟ้องร้องคดีอาญาเองได้

อันเป็นวิธีป้องกันการแก่งแย่งบีบบังคับโดยตรง หรือทางอ้อมที่จะนำความเดือดร้อนมาสู่ราษฎรด้วยกันเองโดยไม่จำเป็น⁵ หรือใช้ศาลเป็นเครื่องมือเพื่อกลับแก่งแย่งอีกฝ่ายหนึ่ง⁶ การไต่สวนมูลฟ้อง จึงเป็นกระบวนการตรวจสอบมูลคดีที่โจทก์นำมาฟ้องในขั้นก่อนการพิจารณาพิพากษาของศาล ซึ่งกระทำโดยผู้พิพากษา เพื่อกลับกรองฟ้องที่ไม่มีมูล หรือขาดพยานหลักฐานสนับสนุน⁷ และเพื่อกำหนดจำนวนค่าเสียหายจากการกล่าวหาที่ปราศจากมูลความผิด โดยจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวหากโจทก์มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิด⁸ อีกทั้งถ้าศาลรับฟ้องไว้พิจารณาทุกเรื่องก็จะมีคดีไปสู่ศาลมากมายทั้งที่เป็นความผิดและไม่เป็นความผิดทางอาญา⁹

ดังนั้น เมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าจะสมควรประทับฟ้องนั้นไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ ในขั้นตอนนี้ศาลจะพิจารณาเพียงมูลคดีเท่านั้น ซึ่งโดยปกติในคดีที่อัยการยื่นฟ้องศาลอาจเห็นว่าคดีมีมูลแล้ว และสั่งประทับฟ้องไปเลยได้ แต่ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องนั้นศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนเสมอ จึงจะสั่งประทับฟ้องนั้นได้ เพราะกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องเป็นกระบวนการบังคับตามกฎหมาย หากไม่กระทำย่อมทำให้การประทับฟ้องนั้นเสียไป¹⁰

⁵ วสิน, "ไต่สวนมูลฟ้อง," วารสารทนายความ 17 (2536) : 120.

⁶ รจิต แสงสุข, "มาตรการกักกรองมูลคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 71.

⁷ กฤษณา อนุชน, "การไต่สวนมูลฟ้องในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 28.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁹ รจิต แสงสุข, "มาตรการกักกรองมูลคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล," หน้า 70.

¹⁰ คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 255.

ในทางปฏิบัติการพิสูจน์ว่าแค่ไหนเพียงไร จึงจะพอเพียงที่จะแสดงให้ศาลเห็นว่าคดีที่โจทก์นำมาฟ้องมีมูลนั้น เป็นเรื่องที่ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดตายตัวลงไปได้และเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของศาลผู้ทำการไต่สวนคดีตามแต่รูปคดีเป็นกรณี ๆ ไปโดยความหมายของคำว่า "คดีมีมูล" นั้น ได้มีผู้สรุปจากคำอธิบายทางตำราตลอดถึงคำพิพากษาศาลฎีกาไว้ว่า¹¹

"คดีมีมูล" หรือที่ในต่างประเทศเรียกว่า "Prima facie case" น่าจะหมายถึง คดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะผ่านคดีนั้น ไปสู่กระบวนการในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องได้

โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาได้กำหนดถึง "คดีมีมูล" ไว้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

การพิเคราะห์ว่าคดีมีมูลหรือไม่นั้น ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าตามทางการไต่สวนมูลฟ้องนั้นคดีของโจทก์มีมูลพอที่จะกล่าวหาเอากับจำเลยได้หรือไม่ มิใช่พิเคราะห์ว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามที่โจทก์กล่าวหาหรือไม่ การไต่สวนมูลฟ้องที่มีฐานความผิดที่กล่าวหาหลายกระทง ศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องแต่ละกระทงความผิด และศาลจะต้องพิเคราะห์ทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงของแต่ละกระทงที่เกี่ยวข้องกับจำเลยด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5551/2517) โดยในการไต่สวนมูลฟ้องประสงค์เพียงว่าคดีมีมูลตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากพอมีศาลก็ประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไปได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1297/2501) ดังนั้น ในคดีอาญาชั้นไต่สวนมูลฟ้อง โจทก์ต้องนำสืบให้ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดที่ได้ฟ้อง จึงจะทำให้คดีโจทก์มีมูลอันศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไปได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1428/2517)

ในการศึกษา "คดีมีมูล" จากคำพิพากษาศาลฎีกามีผู้พบว่า¹² คดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องส่วนมากแล้ว ได้แก่ ความผิด 6 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ความผิดฐานแจ้งความเท็จ

¹¹ กฤษณา อนุชน, "การไต่สวนมูลฟ้องในกรณีราษฎรเป็นโจทก์," หน้า 143.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ความผิดฐานเบิกความเท็จ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์และความผิดตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.2534 ในคดีเหล่านี้ศาลมีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า "คดีมีมูล" ดังนี้

1. ในการนำพยานหลักฐานมาสืบแสดงให้ศาลเห็นว่า คดีที่โจทก์นำมาฟ้องมีมูลนั้น โจทก์ต้องนำสืบให้ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดที่ได้ฟ้อง จึงจะทำให้คดีโจทก์มีมูลอันศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

2. ในการนำสืบให้ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิด ที่ได้ฟ้องนั้น มิใช่หมายความว่า โจทก์เพียงแต่นำพยานหลักฐานมาสืบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่อ้างว่า จำเลยได้กระทำความผิดตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5) บัญญัติไว้เท่านั้น หากแต่ต้องมีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะยืนยันหรือสนับสนุนข้อเท็จจริงแห่งคดีในเบื้องต้นว่าเป็นจริงตามที่โจทก์บรรยาย มิได้เป็นการฟ้องเท็จ

3. ในการวินิจฉัยว่า "คดีมีมูล" หรือไม่นั้น ศาลฟังและพิเคราะห์พยานหลักฐานของโจทก์เป็นหลัก แต่หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นว่า การกระทำนั้นไม่มีความผิด เช่น ข้อยกเว้นที่ทำให้จำเลยไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาทตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 และ 331 บัญญัติไว้ศาลสามารถสั่งยกฟ้อง คดีไม่มีมูลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้

4. ในการไต่สวนมูลฟ้อง ศาลรับฟังพยานหลักฐานของโจทก์ในระดับที่ว่าพอเชื่อว่าฟ้องโจทก์เป็นความจริงเท่านั้น ก็ประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไปได้ ไม่ต้องการฟังถึงขั้นที่ว่าจำเลยมีเหตุที่จะกระทำหรือไม่

ในการดำเนินกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 152, 165-170 มิได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์อันเป็นการกำหนดรูปแบบของการไต่สวนมูลฟ้องไว้ว่า ศาลควรมีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องอย่างไรบ้าง หากแต่มีบทบัญญัติ มาตรา 171 บัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้างไว้ ให้ศาลใช้ดุลพินิจนำบทบัญญัติว่าด้วยการสอบสวน และพิจารณามาใช้บังคับแก่การไต่สวนมูลฟ้องโดยอนุโลม¹³

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

1. การให้ความคุ้มครองจำเลยกับการไต่สวนมูลฟ้อง

จะเห็นได้ว่า การไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่ง มิใช่เรื่องเล็กน้อยที่จะฟังพยานโจทก์ผ่านไปแล้ว สั่งให้คดีมีมูลเพื่อไปพิจารณาละเอียดจริงจึงในชั้นพิจารณา แต่จากการศึกษาพบว่า ยังมีปัญหาในการให้ความคุ้มครองแก่จำเลย ดังนี้

1) ปัญหาการให้ความคุ้มครองจำเลยกับการไต่สวนมูลฟ้อง

ในทางปฏิบัตินั้น เนื่องจากการไต่สวนมูลฟ้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้ดุลพินิจแก่ศาลในการพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ จึงมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการไต่สวนมูลฟ้องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171 บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการสอบสวน และการพิจารณา เว้นแต่มาตรา 175 มาใช้บังคับกับการไต่สวนมูลฟ้องโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่าให้ศาลปฏิบัติการไต่สวนอย่างเดียวกับปฏิบัติการในชั้นพิจารณาเท่าที่จะทำได้* คือ นอกจากจะพิจารณาจากพยานหลักฐานที่โจทก์นำมาสืบแล้ว หากปรากฏในการ

* คำพิพากษาฎีกาที่ 1870/2527 ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้ว เห็นว่าคดีของโจทก์ไม่มีมูลความผิด พิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนโจทก์ฎีกา ศาลชั้นต้นสั่งรับเฉพาะฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย

ศาลฎีกาวินิจฉัยข้อกฎหมายว่า "โจทก์ฎีกาว่าศาลชั้นต้นรับฟังคำเบิกความของนายประสงค์ พุทธะกุล ที่เบิกความไว้ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ 11092/2525 ของศาลแขวงพระนครเหนือมาประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้เป็นการรับฟังข้อเท็จจริงนอกสำนวน พิเคราะห์แล้วเห็นว่าการที่ศาลชั้นต้นรับฟังคำเบิกความของนายประสงค์ พุทธะกุล ซึ่งเบิกความไว้ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ 11092/2525 มาประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นทำการสืบพยานเพิ่มเติมโดยพลการ โดยไม่มีคู่ความฝ่ายใดร้องขอซึ่งเป็นอำนาจของศาลที่จะกระทำได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228 ประกอบด้วยมาตรา 171 ฎีกาโจทก์ฟังไม่ขึ้น"

สืบพยานของโจทก์ หรือจากการซักค้านของจำเลยรวมทั้งกรณีที่ศาลเห็นเองว่ามีพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่โจทก์มิได้นำมาแสดง และศาลเห็นว่า ถ้านำมาประกอบการพิจารณาของศาลจะทำให้การวินิจฉัยเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ศาลย่อมมีอำนาจเรียกหรือสั่งให้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวได้ โจทก์จะคัดค้านว่าศาลไม่มีอำนาจเรียกหรือสั่งให้ส่ง เพราะไม่ใช่พยานที่โจทก์ประสงค์จะนำสืบและเป็นพยานของจำเลยย่อมไม่ได้

ในทางปฏิบัติศาลไม่นิยมเรียก หรือสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน ดังกล่าวมาประกอบการใช้ดุลพินิจเท่าใด จะเห็นได้จากการไต่สวนมูลฟ้องนั้นดูเหมือนศาลจะไต่สวนมูลฟ้องพยานเพียงปากสองปากเป็นพิธีก็เพียงพอแล้ว ทำให้การไต่สวนมูลฟ้องไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด¹⁴ เพราะศาลจะใช้วิธีวางเฉยรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานโจทก์และจำเลยที่นำมาแสดง ทั้งที่ประเทศไทยไม่ใช่ระบบลูกขุนวินิจฉัยข้อเท็จจริง แต่ศาลไทยทำหน้าที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั้ง 2 อย่าง เข้าใจว่าจะยึดถือตามแนวทางปฏิบัติของศาลอังกฤษ ซึ่งมีอิทธิพลเหนือระบบศาลของไทยอย่างมาก¹⁵

นอกจากนี้ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องกลับหลังจำเลย ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป กับแจ้งวันนัดไต่สวนให้จำเลยทราบ จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้องโดยตั้งทนายให้ซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้หรือจำเลยจะไม่มา แต่ตั้งทนายมาซักค้านพยานโจทก์ก็ได้ ห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลย และก่อนที่ศาลประทับฟ้อง มิได้ดีที่ว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴ รจิต แสงสุข, "มาตรการกักกรองมูลคดีอาญาอนการพิจารณาของศาล," หน้า 72.

¹⁵ กุลพล พลวัน, "ลักษณะทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา," วารสารอัยการ 4 (พฤษภาคม 2524) : 57-58

อีกทั้งการไต่สวนมูลฟ้องนี้เป็นเรื่องระหว่างศาลกับโจทก์ ดังนั้นจำเลยจึงไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่จำเลยมีสิทธิที่จะมีทนายมาช่วยเหลือในการซักค้านพยานโจทก์ก็ได้ กล่าวคือ จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้องโดยตั้งทนายมาให้ซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มาแต่ตั้งทนายมาซักค้านพยานโจทก์ก็ได้ แต่จำเลยไม่มีสิทธินำพยานมาสืบ ทางแก้คือในการซักค้านจำเลยอาจส่งเอกสารเข้าประกอบคำพยานโจทก์ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการนำพยานเข้าสืบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 993/2499, 759/2508) แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่แล้ว จำเลยมักไม่ค่อยทำเช่นนี้ เพราะไม่ต้องการให้ฝ่ายโจทก์ทราบถึงพยานหลักฐานของตนมากนักในชั้นนี้ เนื่องจากมีในบางคดีที่ศาลไม่ค่อยให้ความสนใจประกอบดุลพินิจในการยกฟ้อง เพราะถือหลักรับฟ้องไว้ก่อนจะมีมูลหรือไม่ค่อยไปพิจารณาในชั้นพิจารณาของศาล ทำให้ส่งผลไปยังคดีอื่นเกรงจะเป็นดังเช่นคดีนี้ จำเลยจึงเห็นว่าค่อยไปอ้างในชั้นพิจารณาก็ได้ จึงเป็นเหตุข้อหนึ่งในหลายประการที่ทำให้การกลั่นกรองของศาลถูกมองว่าควรปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน¹⁶

ประกอบกับการสั่งคดีไม่มีมูลนั้น ในกรณีที่ศาลไต่สวนมูลฟ้องและเห็นว่าคดีไม่มีมูล คำสั่งศาลจะต้องอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 186 โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีข้อเท็จจริง ซึ่งพิจารณาได้ความ เหตุผลในการตัดสินทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต้องครบถ้วน¹⁷ แต่การจะมีข้อสำคัญดังกล่าว มากน้อยเพียงใดย่อมแล้วแต่รูปคดีเป็นเรื่อง ๆ ดังนั้น การไต่สวนมูลฟ้อง หากศาลไม่มั่นใจในเหตุผลในการตัดสินทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วก็จะไม่สั่งยกฟ้อง แต่จะสั่งคดีมีมูล เพราะศาลยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาถึงปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจะต้องมีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด จึงจะสั่งยกฟ้องเนื่องจากคดีไม่มีมูลได้ อีกทั้งจำเลยยังมีได้มี

¹⁶ รจิต แสงสุข, "มาตรการกลั่นกรองมูลคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล," หน้า 76.

¹⁷ คณิต ฃ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, หน้า 274.

โอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และศาลก็มีได้ยึดหลักค้นหาความจริงในการไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งที่ วัตถุประสงค์ของการไต่สวนมูลฟ้องนั้นมีไว้ เพื่อคุ้มครองมิให้มีการฟ้องคดีผู้ที่มีได้กระทำความผิด หรือใช้คดีอาญาบีบบังคับกลั่นแกล้งกัน

เมื่อมีการสั่งคดีมีมูลแล้ว ผู้ที่ถูกฟ้องจะตกเป็นจำเลยทันที และตกอยู่ในอำนาจศาล ซึ่งตามกฎหมายจะต้องถูกขัง เว้นแต่จะให้ประกันตัวจำเลยจะต้องหาหลักทรัพย์มาประกันหากผู้มีหลักฐานมาเป็นผู้ขอประกัน ศาลอาจไม่ให้ประกันถ้าเหตุผลหลักทรัพย์ความเชื่อถือ ความหนักเบาแห่งโทษไม่สมควร จำเลยอาจเสียเสรีภาพ ทางร่างกาย สุขภาพจิตจะเสื่อมเสีย วุ่นวายกังวลใจ กระทบกระเทือนถึงการประกอบอาชีพการงาน ถ้าจำเลยเป็นข้าราชการ จะเสียหายแก่ราชการหลายประการ ถ้าคดีเกิดจากการกลั่นแกล้งฟ้องกันจะยิ่งเสียหายมากขึ้น เหล่านี้เป็นเรื่องน่านำมาพิเคราะห์ ในการที่จะไต่สวนโดยเคร่งครัดละเอียดจริงจังให้ต้องแท้เสียก่อน ถ้าพยานหลักฐานไม่สามารถจะฟังว่าคดีมีมูลได้ก็น่าจะสั่งให้เด็ดขาดไปเสียในชั้นนี้¹⁸ เพื่อความคุ้มครองแก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างแท้จริง

ปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ส่งผลให้การกลั่นกรองมูลคดีของศาลหรือ การไต่สวนมูลฟ้องของศาล ยังไม่อาจเป็นการค้นหาความจริง หรือการกลั่นกรองมูลคดีอย่างแท้จริง จึงไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่จำเลยได้ จากการศึกษาพบว่าการกลั่นกรองมูลคดี หรือ การไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าว เมื่อนำมาใช้กับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตาม มาตรา 157 แล้วยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าพนักงาน

2) ปัญหาการให้ความคุ้มครอง เจ้าพนักงานกับการไต่สวนมูลฟ้อง

เนื่องจากความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นความผิดที่ กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายมีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาล มีการไต่สวนมูลฟ้องเป็นกระบวนการ

¹⁸ เฉลิม สติชัยทอง, "การไต่สวนมูลฟ้อง," หมอบุญธรรม 30 (สิงหาคม 2531) : 12-13.



การในการกลั่นกรองมูลคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์เช่นเดียวกับคดีอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองมิให้ผู้บริสุทธิ์ถูกกล่าวหาฟ้องร้องคดี โจทก์เพียงแต่เขียนฟ้องมาขึ้นต่อศาลเท่านั้น ไม่มีการกลั่นกรองมูลคดีมาก่อน ทั้ง ๆ ที่ความผิดฐานนี้ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่า การกระทำตามฟ้องเป็นความผิดฐานนี้หรือไม่ แต่ในการไต่สวนมูลฟ้องคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นมีขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป ดังได้กล่าวมาแล้วว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติที่มีได้เป็นการกลั่นกรองมูลคดีอย่างแท้จริง เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดถึงวิธีการในการไต่สวนว่ามีรายละเอียดอย่างไรบ้าง อีกทั้งมิได้มีการกำหนดมาตรฐานว่าในการไต่สวนมูลฟ้องนั้น ต้องไต่สวนในประเด็นใดบ้าง ระดับใดจึงจะถือว่าคดีมีมูลประกอบการสั่งคดีไม่มีมูลศาลต้องให้เหตุผล ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งเหตุผลนี้เป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับเนื้อหาของแต่ละคดี เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดมาตรฐานไว้ เพื่อให้สามารถปรับใช้ได้กับทุก ๆ ฐานความผิด แต่ในขณะที่เดียวกันก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ศาลจึงถือหลักประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยมิได้ไต่สวนมูลฟ้องเพื่อกลั่นกรองคดีอย่างจริงจัง จำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมิได้รับประโยชน์จากการไต่สวนมูลฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ เพราะเมื่อจำเลยใช้สิทธิในการซักค้านพยานโจทก์โดยพยานหลักฐานต่าง ๆ ศาลก็ได้ให้ความสำคัญ และอาจทำให้เสียรูปคดีได้

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาการไต่สวนมูลฟ้องความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในกรณีราษฎรเป็นโจทก์ พบว่าตามคำพิพากษาศาลฎีกามีคดีจำนวนมากที่ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่าคดีมีมูลประทับฟ้องไว้พิจารณา ต่อมาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในชั้นพิจารณาคดี ไม่ว่าจะยกฟ้องในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา ในประเด็นต่าง ๆ ตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

(1) ประเด็นความเป็นเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้วสั่งคดีมีมูลและประทับฟ้องไว้พิจารณา ต่อมาในชั้นพิจารณาได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ในประเด็นความเป็นเจ้าพนักงาน หรืออำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน หรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกระทำ โดยเป็นกรณีกระทำนอกอำนาจหน้าที่ อาทิเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2633/2523, 113/2528, 364/2531

(2) ประเด็นพฤติการณ์ของการกระทำไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
 เข้าใจโดยสุจริตว่ามีอำนาจปฏิบัติตามหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1221/2515) หรือปฏิบัติหน้าที่
 โดยสมควรแก่กรณี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1197/2517) หรือปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย
 (คำพิพากษาศาลฎีกา 2270/2522, 1048/2524, 2922/2528, 1680/2532, 3878/2533)
 หรือไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2633/2523, 113/
 2525, 364/2531)

(3) ประเด็นผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีที่มีการพิจารณา
 และพิพากษายกฟ้องในภายหลัง อาทิเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 530/2526, 3437/2537, 2097
 /2532, 3042/2537 หรือคดีได้ส่วนมูลฟ้องเพราะโจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่
 808/2528, 1574/2528)

ส่วนในกรณีที่มีการได้ส่วนมูลฟ้องคดีความผิดฐานนี้แล้ว ศาลเห็นว่า "คดี
 ไม่มีมูล" และพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลได้ยกฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

(1) คำฟ้องบรรยายไม่ครบองค์ประกอบความผิด เช่น ไม่บรรยาย
 ความเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1569/2517, 1033/2527 หรือบรรยายฟ้องไม่เกี่ยวกับ
 หน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2726/2522) หรือสั่งคดีได้ส่วนมูลฟ้อง หรือยกฟ้องตั้งแต่ชั้นตรวจ
 คำฟ้องเพราะฟ้องไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือบรรยายฟ้องไม่เป็นความผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่
 466/2518, 1575/2518, 248/2524, 3732/2525, 313/2526, 612/2526, 3234
 /2527, 808/2528, 1574/2828, 975/2531, 2576/2532)

(2) เป็นการกระทำนอกเหนือหน้าที่ เช่น ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
 โดยตรง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 117/2516, 1033/2533)

(3) เป็นเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง ไม่ใช่เรื่องทางอาญาตามมาตรา
 157 ศาลยกฟ้องเพื่อให้ไปฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2576/2532,
 3710/2526)

(4) พฤติการณ์ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่นมีอำนาจกระทำได้ โดยถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาฎีกาที่ 294/2525, 2773/2525, 2411/2526, 1085/2527, 2480/2527, 3962/2527, 4900/2528, 2747/2529, 2083/2531, 3756/2532)

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้น เมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่งว่าคดีมีมูล แต่ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว มักจะยกฟ้องจำเลยมากกว่าพิพากษาลงโทษจำเลย ดังจะได้เปรียบเทียบต่อไป ในการอธิบายตารางในหน้า 92

ส่วนในกรณีการลั่นกรงมุลคดีโดยพนักงานอัยการนั้น ตามคำพิพากษาฎีกาพบว่า ประเด็นที่ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องของพนักงานอัยการ มีดังนี้

(1) ประเด็นความเป็นเจ้าพนักงาน ในกรณีฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ ศาลฎีกาได้พิพากษายกฟ้อง เนื่องจากผู้กระทำผิดมิได้เป็นเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1478/2525, 3681/2531) เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 437/2515, 2255/2520, 1478/2525, 5053/2530, 1074/2532, 1681/2532, 3135/2535) หรือกระทำนอกหน้าที่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 415/2523, 2120/2523)

(2) ประเด็นพฤติการณ์ของการกระทำไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ คำพิพากษาฎีกาที่ 2348/2515, 680/2529, 4649/2533, 2343/2534, 2513/2534 หรือเป็นเพียงการละเลยต่อหน้าที่ซึ่งไม่ถึงขนาดเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (คำพิพากษาฎีกาที่ 683/2523) หรือการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจึงมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยชอบ

(3) ประเด็นเมื่อเป็นความผิดตามบทเฉพาะแล้ว ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก ในกรณีที่พนักงานอัยการฟ้องคดีนั้น คำฟ้องมักจะมีการขอให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย โดยอ้างทั้งความผิดตามบทเฉพาะและบททั่วไปคือ มาตรา 157 เมื่อศาลชั้นต้น หรือศาลอุทธรณ์พิพากษาลงโทษจำเลยตามบทเฉพาะแล้วมักจะมีการฎีกาขอให้ศาลฎีกาพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและลงโทษตามมาตรา 157 ด้วย ซึ่งศาลฎีกาจะถือหลัก

เมื่อการกระทำเป็นความผิดตามบทเฉพาะแล้ว ก็ไม่ผิดตามมาตรา 157 อีก เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2570/2515, 2906/2517, 1561/2525, 2729/2532, 228/2534)

(4) ประเด็นเจตนาพิเศษที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าเจ้าพนักงานไม่มีเจตนาพิเศษไม่ว่าจะโดยทุจริต (คำพิพากษาฎีกาที่ 1845/2517) หรือเพื่อให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาฎีกาที่ 257/2526, 2907/2526)

แม้จะเห็นว่า ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง หรือไม่ลงโทษเจ้าพนักงานในกรณีพนักงานอัยการการฟ้องจะมีหลายกรณี แต่จากการศึกษาพบว่าในกรณีที่พนักงานอัยการฟ้องคดีจะมีคดีที่ศาลฎีกาพิพากษาลงโทษจำเลยมากกว่าพิพากษายกฟ้อง ดังจะได้เปรียบเทียบในการอธิบายตารางในหน้า 92

จากการศึกษายังพบอีกว่า ในกรณีของการก่อกวนการก่อกวนมูลคดีโดยพนักงานอัยการที่มีกระบวนการและองค์การในการก่อกวนมูลคดี ต่างจากกรณีผู้เสียหายฟ้องคดีเองตามคำพิพากษาฎีกาพบว่า

ในกรณีผู้เสียหายฟ้องคดีนั้น เมื่อมีการไต่สวนมูลฟ้องและประทับรับฟ้องไว้พิจารณาแล้ว เมื่อถึงขั้นพิจารณาแล้ว มักจะยกฟ้องในประเด็น พฤติการณ์ของการกระทำไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเป็นส่วนใหญ่ และในประเด็นโจทก์ไม่เป็นผู้เสียหายเป็นประเด็นที่รองลงมา แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในชั้นพิจารณามักจะยกฟ้องในประเด็นจำเลยไม่เป็นเจ้าพนักงานไม่มีอำนาจหน้าที่ ศาลฎีกาได้ยกฟ้องในประเด็นดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่

การรวบรวมสถิติการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายและอัยการตามคำพิพากษาฎีกา และผลการก่อกวนมูลคดี รวมถึงผลของคำพิพากษาฎีกาในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ สามารถแสดงเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางแสดงสถิติการดำเนินงานด้านความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา 157)

ตามคำพิพากษาศาลฎีกา (ตั้งแต่ พ.ศ.2515-พ.ศ.2537)

ผู้ฟ้องคดี	ผลการไต่สวนมูลฟ้อง				ไม่รับฟ้อง	รวม
	มีมูล		ไม่มีมูล			
ผู้เสียหาย	21		13		13	47
	ผลคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา		ผลคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกา			
	ยกฟ้อง	ลงโทษ	ไม่มีมูล(ยกฟ้อง)	ให้รับฟ้อง		
	17	4	13	-		
	ผลคดีตามคำพิพากษา					
ยกฟ้อง		ลงโทษ				
27		29				
อัยการ						

จากการรวบรวมคำพิพากษาฎีกา ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2515 ถึง พ.ศ.2537 รวม 23 ปี จำนวน 103 คดี พบว่าคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์มีจำนวนมากกว่าคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ โดยมีคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี จำนวน 56 คดี (คิดเป็น 54% ของคดีทั้งหมด) และผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้อง จำนวน 47 คดี (คิดเป็น 46% ของคดีทั้งหมด) และพบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

(1) ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ (56 คดี) ศาลฎีกามีคำพิพากษาลงโทษมากกว่ายกฟ้อง โดยพิพากษาลงโทษ 29 คดี (คิดเป็น 52% ของคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์) และพิพากษายกฟ้องจำนวน 27 คดี (คิดเป็น 48% ของคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์)

(2) ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ (47 คดี) ผลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องศาลชั้นต้นมีคำสั่ง "คดีมีมูล" มากที่สุด โดยมีจำนวน 21 คดี (คิดเป็น 45% ของคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์) และ "คำสั่งไม่มีมูล" มีจำนวน 13 คดี (คิดเป็น 27.5% ของคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์) เท่ากับคำสั่งไม่รับฟ้อง เนื่องจากฟ้องไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา 161 โดยบรรยายฟ้องไม่ครบองค์ประกอบ ตามมาตรา 158 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีจำนวน 13 คดี (คิดเป็น 27.5% ของคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์)

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่ง "คดีมีมูล" นั้น เมื่อคดีขึ้นสู่ชั้นฎีกาแล้ว ศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องมากกว่าลงโทษ โดยจากจำนวนคดีมีมูลทั้งสิ้น 21 คดี ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องมากถึง 17 คดี (คิดเป็น 81%) และพิพากษาลงโทษเพียง 4 คดี (คิดเป็น 19%)

ส่วนในกรณีศาลชั้นต้นสั่ง "คดีไม่มีมูล" นั้น เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแล้ว ศาลฎีกาพิพากษายืนทั้งหมด กล่าวคือ ศาลชั้นต้น สั่งไม่มีมูลจำนวน 13 คดี ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง เพราะคดีไม่มีมูลทั้ง 13 คดี (คิดเป็น 100% ของคดีไม่มีมูล)

จากการศึกษาตารางนี้พบว่า การไต่สวนมูลฟ้องของศาลชั้นต้นยังไม่สามารถถ่วงดุลคดี ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะคำสั่งคดีมีมูล และรับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น มีจำนวนมากถึง 21 คดี (คิดเป็น 45%

ของคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์) และ เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแล้วศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องถึง 17 คดี (คิดเป็น 81% ของคดีที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งคดีมีมูล) ส่วนในกรณีคำสั่งคดีไม่มีมูลนั้นศาลฎีกามีคำพิพากษายืน ถึง 100% แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการกลั่นกรองมูลคดี หรือการไต่สวนมูลฟ้องของกลุ่มคดีไม่มีมูลว่ามีประสิทธิภาพในการกลั่นกรองมูลคดีอย่างสูงสุด

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการไต่สวนมูลฟ้องเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายให้ผู้พิพากษาใช้ดุลพินิจโดยแท้ โดยที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการและมาตรฐานการกลั่นกรองคดีไว้ ทั้งนี้ เพราะโดยลักษณะคดีแต่ละฐานความผิดนั้น มีมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีมีระดับที่แตกต่างกันไป เพราะบางฐานความผิดพยานหลักฐานในเบื้องต้นค่อนข้างชัดเจนแน่นอน การไต่สวนจึงไม่เคร่งครัดและมาตรฐานไม่จำเป็นต้องสูง เช่น ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็ทำให้การกลั่นกรองมูลคดีขึ้นอยู่กับทำให้ความสำคัญของผู้พิพากษาแต่ละบุคคลไม่มีมาตรฐานในการกลั่นกรอง เพราะโดยสภาพของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแล้วเป็นความผิดที่ต้องการมาตรฐานการกลั่นกรองมูลคดีที่สูงกว่าความผิดฐานอื่น ๆ จะได้กล่าวต่อไปโดยละเอียดในหัวข้อปัญหาการกลั่นกรองมูลคดี จึงทำให้คดีความผิดฐานนี้ เข้าสู่กระบวนการพิจารณา โดยเจ้าพนักงานไม่ได้รับความคุ้มครองจากการไต่สวนมูลฟ้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งในจำนวนนี้มีทั้งการใช้กฎหมายผิดวัตถุประสงค์และบีบบังคับ หรือแกล้งฟ้องเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นเป็นปัญหาของความผิดฐานนี้

จากข้อมูลตามตารางสถิติคดีทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า ในปัจจุบันการกลั่นกรองมูลคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของบทบัญญัติ มาตรา 157 และการที่กฎหมายวิธีพิจารณาความผิดเองมิได้กำหนดวิธีการ และมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีไว้ จึงขึ้นอยู่กับตัวผู้พิพากษาหรือศาลที่จะให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองดังกล่าว นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับประสบการณ์และความเข้าใจ ที่หากศาลมีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ที่ดีเพียงพอ ก็จะกลั่นกรองมูลคดีให้คดีที่ไม่เป็นความผิดฐานนี้ออกไปจากการพิจารณาคดีได้ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางในการกำหนดวิธีการและมาตรฐานการกลั่นกรองมูลคดีความผิดฐานนี้

นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ผู้เสียหายอาจมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะให้ศาลรับฟังว่าคดีมีมูล และผู้เสียหายอาจไม่สามารถค้นหาพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์

ความคิดของเจ้าพนักงานได้ ทั้งนี้เพราะพยานหลักฐานในคดีส่วนใหญ่จะอยู่ที่เจ้าพนักงาน หรือหน่วยงานซึ่งเจ้าพนักงานสังกัดอยู่ อันทำให้ง่ายแก่การกลบเกลื่อนหลักฐานหลักฐาน หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในระดับสูง บ่อมมีอิทธิพลเหนือพยานหลักฐานดังจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไปในปัญหาการดำเนินคดีความผิดฐานนี้

ดังนั้น ในปัจจุบัน เจ้าพนักงานไม่ได้รับความคุ้มครองจากการกลั่นกรองมูลคดีเท่าที่ควร ทำให้มีโอกาสที่จะตกเป็นจำเลยในคดีอาญาตามความผิดฐานนี้จากการใช้กฎหมายบีบบังคับของเอกชน และการใช้กฎหมายผิดวัตถุประสงค์ได้มากขึ้น และยิ่งในกรณีที่คดีมีมูลและสั่งยกฟ้องในชั้นฎีกา เจ้าพนักงานบ่อมได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก เพราะระยะเวลาในการดำเนินคดีหลายปี โอกาสที่จะก้าวหน้าในหน้าที่ราชการก็ล่าช้าลงไป

จากการศึกษายังพบอีกว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำนอกอำนาจหน้าที่นั้นมักจะ เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานอาศัยอำนาจกระทำความผิดฐานอื่น ๆ ที่ผู้กระทำไม่ควรมีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงาน หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานมีความรับผิดชอบในทางแพ่ง หรือทางปกครอง ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วแต่กรณี แต่ก็มักจะมีการนำมาฟ้องเป็นคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่ว่าจะเป็นเรื่องการอาศัยโอกาสกระทำความคิดของเจ้าพนักงานยังขาดกฎหมายเฉพาะที่จะลงโทษ และกรณีการใช้มาตรการทางแพ่งหรือทางปกครอง ยังขาดกฎหมายและองค์กรที่แจ้งชัดในการดำเนินคดี แต่การกลั่นกรองมูลคดีโดยการไต่สวนมูลฟ้องของศาลสามารถกลั่นกรองคดีลักษณะดังกล่าวออกไปจากคดีอาญาในความผิดฐานนี้ได้ ดังเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 3710/2526, 2576/2532

การดำเนินคดีในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จากข้างต้น พอสรุปเป็นแนวทางการบังคับใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในประเทศไทย แต่เดิมการฟ้องคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น คดีประเภทนี้ขึ้นมาสู่ศาลเป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับความผิดตามกฎหมายในเรื่องอื่นในปี พ.ศ.2510 ทั้งปี มีคดีประเภทนี้เพียง 156 เรื่องมาสู่ศาล ทำให้มีความคิดว่า ที่มีความเข้าใจโดยทั่ว ๆ ไป อยู่ว่ามีข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐบาลกระทำการโดยมิชอบด้วยตำแหน่งหน้าที่เป็นจำนวนมาก นั้นน่าจะไม่มีความจริง อย่างไรก็ตามข้อสังเกตตามสถิติคดีคงมีได้เพียงว่า จำนวนคดีดังกล่าวเป็น

เพียงคดีที่มาสู่ศาล แต่มีเหตุน่าเชื่อว่ายังมีคดีประเภทนี้อีกไม่น้อยที่ไม่ได้ขึ้นสู่ศาล ด้วยเหตุที่ว่าประชาชนที่เสียหายไม่กล้าแจ้งความ โดยร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงาน หรือผู้ที่รู้เห็นอันอาจมาเป็นพยานต่อการพิจารณาของศาลได้เกรงอำนาจ หรืออิทธิพลของข้าราชการ หรือเจ้าพนักงานที่กระทำผิด หรือผู้กระทำความผิดประเภทนี้เป็นข้าราชการมักมีความรู้อยู่ในเกณฑ์ดี บ่อมรอบรู้วิธีกลบเกลื่อนพยานหลักฐานโดยง่าย รูปคดีจึงมีพยานหลักฐานอ่อน ไม่อาจนำมาฟ้องร้อง¹⁰ เนื่องจากทัศนคติของราษฎรต่อเจ้าพนักงานนั้นจะเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจเหนือราษฎรในลักษณะเป็นเจ้านายจึงมีความเคารพ เกรงกลัว ไม่กล้ามีเรื่องกับเจ้าพนักงาน และหากเปรียบเทียบกับการบังคับใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในระยะหลัง ๆ จะเห็นได้ว่ามีอัตราการฟ้องคดีสูงขึ้นกว่าเดิม

ดังจะเห็นได้จากการฟ้องร้องคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จากทั้งการดำเนินคดีโดยผู้เสียหายที่เป็นราษฎร เป็นผู้ฟ้องร้องคดีและการดำเนินคดีโดยองค์กรรัฐหรือพนักงานอัยการดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะได้ทำการเปรียบเทียบอัตราการฟ้องคดีดังกล่าว ดังตารางต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ กองการคดี สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, "สถิติคดี," ตุลพาท 2 (2511)
: 197-198

ตาราง เปรียบเทียบการฟ้องคดีความผิดต่อหน้าที่ราชการโดยราษฎรกับพนักงานอัยการ

พ.ศ.2530-2537

จำนวนการฟ้องคดี มาตรา 157	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	แนวโน้ม
โดยราษฎร	92	126	193	200	251	247	256	139	เพิ่มขึ้น
โดยพนักงานอัยการ*	315	223	159	164	137	100	126	252**	ลดลง
รวมจำนวนคดีที่ขึ้น สู่ศาล***	407	349	352	364	387	347	382	391	เพิ่มขึ้น

ที่มา : * จากบัญชีความอาญาชั้นฟ้องศาลทั่วราชอาณาจักร รายงานประจำปี 2530-2536
สำนักงานอัยการสูงสุด

** เป็นคดีที่ค้างมาจากปี 2536 ที่นำมาฟ้องในปี 2537 จำนวน 102 คดี

*** จากบัญชีประจำปี 2527-2537 ของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร กระทรวงยุติธรรม

จากตารางเปรียบเทียบการฟ้องคดีพบว่า อัตราการฟ้องคดีความผิดต่อหน้าที่ราชการ (มาตรา 147-166) มีการฟ้องคดีโดยราษฎรมากกว่าพนักงานอัยการ และมีจำนวนการฟ้องคดีในอัตราที่สูงขึ้น จากแต่เดิมที่การฟ้องคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นอกจากนี้การฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการเมื่อฟ้องคดีในความผิดเหล่านี้แล้วก็ไม่มีการถอนฟ้อง

* จากบัญชีความอาญาชั้นฟ้องศาลทั่วราชอาณาจักร รายงานประจำปี 2530-2536
สำนักงานอัยการสูงสุด

ที่ต่างกับการฟ้องคดีโดยเอกชนที่ใช้ความผิดฐานนี้บีบบังคับเจ้าพนักงานให้มีคำสั่งตามที่ตนเองต้องการแล้วก็จะถอนฟ้องคดี ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงจำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นทนายแก้ต่างคดีให้กับเจ้าพนักงาน ดังต่อไปนี้

ตารางแสดงจำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการ เป็นทนายแก้ต่างคดีให้กับ เจ้าพนักงาน *

ปี	รวม	ความสำเร็จโดย		อย่างอื่น **	รวมเสร็จไป
		อัยการชนะ	อัยการแพ้		
2530	404	171	7	100	278
2531	409	143	4	121	268
2532	382	146	7	110	263
2533	367	144	18	86	248
2534	380	142	8	109	259
2535	332	98	6	79	183
2536	315	85	5	98	188

ที่มา : * จากบัญชีความอาญาชั้นฟ้องศาลทั่วราชอาณาจักร รายงานประจำปี 2530-2536
สำนักงานอัยการสูงสุด

** ความสำเร็จไปโดยการถอนฟ้อง หรือทิ้งฟ้อง



จากตารางจำนวนคดีความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่ราษฎรฟ้องคดี แล้วมีคดีความจำนวนมากที่เสร็จไปโดยวิธีอื่น อันได้แก่ การถอนฟ้องเป็นส่วนใหญ่ และรวมถึงการทิ้งฟ้อง แสดงให้เห็นว่าในการฟ้องคดีดังกล่าว ผู้เสียหายมิได้หวังผลให้มีการลงโทษเจ้าพนักงานอย่างแท้จริง แต่มีเจตนาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น เช่น ฟ้องบีบบังคับ หรือ กลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน รวมถึงการฟ้องเพื่อต่อรองการสั่งการของเจ้าพนักงาน

2 ปัญหาอิทธิพลของเจ้าพนักงานต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในกระบวนการพิจารณาความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนี้ โดยลักษณะแห่งคดีเป็นการกล่าวอ้างถึง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ถูกฟ้องร้องว่า เป็นการกระทำโดยมิชอบ ดังนั้น พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่สำคัญในการพิสูจน์ถึงความผิดจึงอยู่ในความครอบครองของจำเลย และหน่วยงานของรัฐมากกว่าที่จะอยู่กับโจทก์ โจทก์อาจมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคดีมีมูลในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หมายถึง คดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะผ่านคดีนั้นไปสู่กระบวนการในชั้นพิจารณาของศาล เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องได้²⁰ แต่ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยนั้นต้องเป็นการต้องเป็นการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง คดีที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานนั้นมีปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานอันแยกประเด็นได้ดังนี้

1) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีโดยองค์กรรัฐ

การรวบรวมพยานหลักฐานในความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานรวม ทั้งในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยองค์กรรัฐไม่ว่าจะโดยคณะกรรมการ

²⁰ กฤษฎา อนุชน, "การไต่สวนมูลฟ้องในกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์," หน้า 143.

ป.ป.ป. หรือพนักงานสอบสวนได้มีผู้กล่าวถึงปัญหาไว้ว่า²¹ คดีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดอาญา หากเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งหน้าที่ราชการระดับไม่สูงนัก เช่น เจ้าหน้าที่การเงินระดับ 3 หรือระดับ 4 ลูกจ้าง หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญ การดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และทำความเข้าใจว่าควรให้อัยการสั่งฟ้องหรือไม่ก็คงดำเนินไปได้ แต่หากกรณีเป็นการกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เช่น อธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี ที่พนักงานสอบสวนจะใช้ดุลพินิจ เพื่อดำเนินการสอบสวนย่อมเป็นเรื่องยาก และหากเป็นการกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาของตน ก็ยิ่งเห็นได้ชัดว่า พนักงานสอบสวนจะดำเนินการตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ได้ยากยิ่ง เพราะบุคคลที่ถูกกล่าวหาบ่อยเป็นผู้ที่อาจใช้อิทธิพลในทางหนึ่งทางใดไปในทางที่เป็นโทษแก่พนักงานสอบสวนนั้นได้ไม่โดยตรงก็โดยอ้อมสถานะของพนักงานสอบสวนที่ไม่เป็นอิสระย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ในการแสวงหาพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดกระทำได้ยาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดมักจะรู้กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดีทำให้รู้ช่องทางที่จะหลบเลี่ยงพยานหลักฐานต่าง ๆ จนไม่เหลือร่องรอยที่จะสืบหาพยานหลักฐานต่อไปได้ เพราะพยานหลักฐานในการปฏิบัติหน้าที่มักจะอยู่กับเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นโดยตรง หรือหากอยู่ที่หน่วยงานรัฐที่เจ้าพนักงานผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ก็มักไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะหากผู้เป็นจำเลยเป็นเจ้าพนักงานระดับผู้บังคับบัญชาสามารถให้คำแนะนำโทษแก่เจ้าพนักงานในหน่วยงานนั้น ๆ ได้แล้วเจ้าพนักงานในระดับรองลงมาย่อมเกรงกลัวต่ออิทธิพลของเจ้าพนักงาน

²¹ อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," หน้า 33.

ในส่วนของอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจตรวจค้น บังคับ หรืออายัด หรืออำนาจอื่น ๆ ในการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา 14 ให้อำนาจแก่ประธานกรรมการ และกรรมการที่มีหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ โดยการขอให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดดำเนินการสืบสวนสอบสวนได้ด้วย การมีหนังสือสอบถามส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ และการมีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวมาให้ถ้อยคำ โดยการให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุนี้ แม้จะมีผลบังคับโดยการกำหนดเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังคงเป็นไปในลักษณะขอความร่วมมือ ในหลายกรณีมักจะได้รับการบ่ายเบี่ยง หรือปฏิเสธในทำนองที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจจะเข้าไปก้าวก่ายเรื่องของหน่วยงานนั้น ๆ²² ทำให้การค้นพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

2) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีโดย เอกชน

กรณีของการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีโดย เอกชนนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานยิ่งเป็นได้ยากลำบากกว่าการดำเนินคดีโดยองค์กรรัฐ เพราะศักยภาพในการแสวงหาพยานหลักฐานของ เอกชนนั้นมีได้มีกฎหมายให้อำนาจดังเช่นพนักงานสอบสวนประกอบกับการกระทำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น เจ้าพนักงาน

²² อำนวย วงศ์วิเชียร, ป.ป.ป กับปัญหาการปราบปรามคอร์รัปชัน (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2522), หน้า 43.

ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานเหล่านั้นโดยตรง และเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องที่ตนปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดีย่อมมีการป้องกันมิให้มีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของตน อีกทั้งเอกชนไม่สามารถจะรู้ได้ว่ามีพยานหลักฐานใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ๆ ก่อให้เกิดปัญหาการแสวงหา และการรวบรวมพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของเจ้าพนักงานเป็นไปได้อย่างยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดฐานนี้มีเจตนา 2 ส่วนคือเจตนาที่จะกระทำเหมือนความผิดอาญาทั่ว ๆ ไปและเจตนาพิเศษ (มูลเหตุจูงใจ) คือ "เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด" ที่เป็นมูลเหตุจูงใจจึงไม่อาจเป็นอุบัติเหตุ ความประมาทเลินเล่อและเจตนาโดยอ้อมได้ โดยความเสียหายในมูลเหตุจูงใจตามมาตรานี้ อาจเป็นข้อเท็จจริงที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่ผู้กระทำมุ่งประสงค์ต่อข้อเท็จจริงอันจะเป็นผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเกิดขึ้น เพราะการกระทำนั้น²³ อันเป็นเรื่องที่ยากแก่การหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ถึงเจตนาในส่วนนี้

3. ปัญหาความไม่ชัดเจนในความ เป็น เจ้าพนักงานและอำนาจหน้าที่

เนื่องจากตามประมวลกฎหมายอาญา มิได้บัญญัติถึงความหมายของเจ้าพนักงานเอาไว้ว่าหมายถึง บุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไร ทำให้ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการพิจารณา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในบางครั้งยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น เป็นไปโดยถูกต้อง กล่าวคือ เป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายมาหรือไม่ ส่งผลให้มีความสับสนในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ที่ตามปกติแล้วต้องเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ และหากเป็นการกระทำนอกอำนาจก็เป็นเรื่องทางปกครอง หรือเรื่องส่วนตัวแล้วแต่กรณี

²³ นพพร บุญถนอม, "การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการฉ้อฉลและการสร้างราคาในการซื้อขายหลักทรัพย์ในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 219.

ปัญหากฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในเรื่องการบริหารราชการนั้น ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานไม่ชัดเจนเพียงพอ กฎหมายจัดตั้งและให้อำนาจในการบริหารแก่หน่วยงานรัฐ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงาน อาทิเช่น มาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น... ได้ให้ ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย ให้ออกพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 8 วรรคสี่ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เช่น

- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2536
- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน พ.ศ.2536
- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2536
- พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2536

- เป็นต้น -

พระราชกฤษฎีกาเหล่านี้ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงระเบียบราชการภายในส่วนราชการ ในการแต่งตั้งมอบหมายอำนาจหน้าที่เพื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานว่ามี "หน้าที่" ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำการตามหน้าที่ด้วย มิใช่มีเพียงอำนาจเท่านั้น

เมื่อความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต้องอาศัยการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่มีผลต่อการพิจารณาว่าการกระทำตามฟ้องนั้น เป็นความผิดฐานนี้หรือไม่ เพราะเป็นตัวกำหนดกรอบของการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำนั้นเอง และอาจเกิดปัญหาในการพิจารณาองค์ประกอบความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในตำแหน่งหน้าที่ใด หรือในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการ หรือระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่เอาไว้โดยชัดแจ้ง นั้นจะถือว่าเจ้าพนักงานที่ยังไม่ปฏิบัติหน้าที่มีความผิดฐานนี้แล้วหรือหรือไม่

จากการศึกษาถึงดุลพินิจในการตีความบังคับใช้ของศาล และขั้นตอนตาม
กฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ พบว่าบทบัญญัติตามมาตรา
157 ในส่วนของความผิดฐานนี้ มีข้อดีข้อเสียดังต่อไปนี้

ข้อดีของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

1. เป็นบททั่วไป ที่มีความหมายกว้าง ครอบคลุมถึงการกระทำความผิด
ของเจ้าพนักงานที่ไม่เป็นความผิดเฉพาะ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการกระทำความผิดของ
เจ้าพนักงานที่บทเฉพาะอื่น ๆ ควบคุมไม่ถึง เพราะความผิดฐานนี้ควบคุมเจ้าพนักงานใน
การปฏิบัติหน้าที่ ทุกตำแหน่งทุกหน้าที่ ทำให้คุ้มครองประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของ
เจ้าพนักงานได้ทั่วถึง และสามารถควบคุมให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ถูกต้องตาม
วัตถุประสงค์ของรัฐไม่นำไปใช้ในทางก่อให้เกิดความเสียหาย
2. กฎหมายให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าพฤติการณ์ของ
การกระทำเป็นความผิดหรือไม่ ทำให้กฎหมายมีความละเอียดในการบังคับปรับใช้กับกรณี ศาล
สามารถตีความกฎหมายให้ความยุติธรรมแก่กรณีได้มากกว่า ทำให้กฎหมายไม่แข็งกระด้าง
ตายตัวที่จะก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย
3. การให้ราษฎรเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดี เพื่อคุ้มครองความ
เสียหายที่ได้รับ และเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐโดยประชาชนของรัฐ

ข้อเสียของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

1. เป็นบทบัญญัติที่มีความหมายกว้าง หากขอบเขตของการกระทำที่เป็น
ความผิดได้ยาก จึงส่งผลให้เอกชนหรือราษฎรนำคดีมาฟ้องโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริง
ของกฎหมาย หรือใช้กฎหมายผิดวัตถุประสงค์ หรือนำมาใช้เป็นเครื่องมือฟ้องบังคับเจ้าพนักงาน
ให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ตนได้รับประโยชน์ อีกทั้งยังไม่สามารถเป็นหลักประกัน
ความแน่นอนทางกฎหมายแก่ประชาชนและเจ้าพนักงาน

2. การให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดว่า การกระทำใดเป็นความผิด โดยศาลเป็นองค์กรแรกที่จะเป็นผู้ตัดสินถึงการกระทำดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติศาลมักจะไม่ใช่ดุลพินิจดังกล่าว ตั้งแต่เบื้องต้นที่คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล หรือไม่ให้ความสำคัญกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเท่าใดนัก โดยศาลจะไปใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยละเอียดในชั้นพิจารณาคดีก่อนหน้านี้นี้มักจะไม่มี การพิจารณาว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ ทำให้เจ้าพนักงานไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบควรได้รับการพิจารณาคดีล้นยกฟ้องให้เด็ดขาดตั้งแต่เบื้องต้นป้องกันมิให้เจ้าพนักงานที่สุจริต ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา

3. การให้ราษฎรผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีความผิดฐานนี้ ส่งผลให้ราษฎรหรือเอกชนใช้ความผิดฐานนี้โดยผิดวัตถุประสงค์ทั้งที่จงใจและไม่จงใจ เพราะศาลเท่านั้นจะเป็นผู้ชี้ขาดคดีดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนนำความผิดฐานนี้มาฟ้องบีบบังคับ หรือกลั่นแกล้งเจ้าพนักงานเพื่อผลประโยชน์ของตน

การใช้ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป

ข้อดี

1. ทำให้สะดวกมีขั้นตอนในการดำเนินคดีเท่าเทียมกันทุก ๆ คดี และมีความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ

ข้อเสีย

1. ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่สามารถให้ความคุ้มครองกับเจ้าพนักงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายสารบัญญัติที่มีขอบเขตกว้างกว่าความผิดฐานอื่น แต่กฎหมายวิธีสบัญญัติไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของเจ้าพนักงานได้ทำให้กฎหมายทั้ง 2 ส่วนไม่สัมพันธ์กัน



2. กฎหมายสารบัญญัติให้อำนาจศาล เป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาในส่วนกฎหมายสารบัญญัติและการใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองมูลคดี ในการไต่สวนมูลฟ้องว่าคดีมีมูลหรือไม่ และการใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองมูลคดีตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ส่วนมิได้มีการกำหนดรายละเอียดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดที่ศาลจะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป และการไต่สวนมูลฟ้องมิได้มีการบัญญัติรายละเอียดไว้โดยให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจในกฎหมายของทั้ง 2 ส่วน จึงขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวทางที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของศาลเป็นคดี ๆ ไป

3. ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีพิจารณาไม่สามารบังคับใช้กับมาตรา 157 ได้อย่างมีประสิทธิภาพพอที่จะให้ความคุ้มครองทั้ง เจ้าพนักงานผู้บริสุทธิ์และผู้เสียหายในกรณีเจ้าพนักงานกระทำผิดได้ กล่าวคือ ในกรณีเจ้าพนักงานมิได้กระทำความผิดการไต่สวนมูลฟ้องไม่สามารถกลั่นกรองมูลคดีได้อย่างแท้จริง เพราะกฎหมายยังมิได้มีการให้สิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ทั้งการขาดกฎหมายกำหนดวิธีการและมาตรฐานของคดี เพียงใดจึงจะถือว่ามิมูลศาลจึงยังคงประทับฟ้อง (คดีมีมูล) ไว้ก่อนแล้ว พิจารณาโดยละเอียดในภายหลังหรือบางคดีที่มีการกลั่นกรองอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความล้าช้าในการให้ความคุ้มครอง เนื่องจากประเด็นในการพิจารณาความผิดฐานนี้มีหลายประเด็น และต้องอาศัยการพิจารณาโดยละเอียด

4. การให้ความคุ้มครองในชั้นไต่สวนมูลฟ้องเป็นการให้ความคุ้มครองที่ปลายเหตุเพราะได้มีการนำกฎหมายมาใช้ผิดวัตถุประสงค์แล้ว

5. ในกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำผิดจริงการแสวงหาพยานหลักฐานภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีในปัจจุบัน ไม่อาจคุ้มครองให้บุคคลพยานหลักฐานมาใช้ในการพิสูจน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเจ้าพนักงานเป็นผู้สร้างหรืออยู่ใกล้ชิดกับพยานหลักฐานมากกว่าผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักฐานที่แสดงถึงพฤติการณ์ของการกระทำผิด

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายสารบัญญัติการตีความกฎหมายและการให้ความคุ้มครองความขึ้นคอนของกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐาน เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

หากพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับมาตรา 157 ในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นเกิดจากการขาดดุลยภาพระหว่างกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติที่ยังมี

ข้อบกพร่อง ทำให้มีการนำความผิดฐานนี้มาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นปัญหาหลัก
2 ประการ คือ

1) การใช้มาตรา 157 ฟ้องบับบังคับเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต
ถูกต้อง แต่ขัดผลประโยชน์หรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์ รวมถึงการฟ้องเพื่อข่มขู่ให้
เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ประโยชน์ ซึ่งเป็นกรณีที่น่ากฎหมายมา
ใช้ในทางทำลาย และสร้างความเสียหายให้กับเจ้าพนักงานและรัฐ ดังจะเห็นได้จากกรณี
เจ้าพนักงานในหน่วยงานรัฐ เช่น กรมที่ดิน หรือกรมการปกครอง ถูกฟ้องคดีจากการสั่งการใน
หน้าที่หรืออัตรการฟ้องคดีอาญาที่วราชอาณาจักรในความผิดฐานนี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

2) ปัญหาการใช้เป็นมาตรการทางปกครอง เนื่องจากความผิดฐานนี้มี
ความหมายครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานอย่างกว้างขวาง ประกอบกับในปัจจุบัน
มาตรการในการควบคุมเจ้าพนักงานทางปกครอง ยังมีกฎหมายและองค์การในการควบคุม
เจ้าพนักงานที่ยังไม่ชัดเจน จึงมีการฟ้องเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหาย
ขึ้นในความผิดฐานนี้ การฟ้องคดีในลักษณะนี้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ตัวเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่
โดยสุจริตให้ตกเป็นจำเลยหรือถูกลงโทษโดยคดีอาญา และตัวผู้เสียหายไม่ได้รับการแก้ไข
เยียวยาความเสียหายแต่ประการใด

ปัญหา 2 ประการที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่สามารถสร้างความเสียหายเดือดร้อน
ให้แก่เจ้าพนักงานได้ หากสามารถถ่วงดุลคดีเหล่านี้สิ้นสุดเด็ดขาดออกไปจากการพิจารณา
ได้ตั้งแต่เบื้องต้น แต่จากการศึกษาพบว่า คดีที่ใช้กฎหมายอย่างผิดวัตถุประสงค์ดังกล่าวส่วนหนึ่ง
ได้รับการประทับรับฟ้องไว้พิจารณาเป็นคดีอาญา ก่อให้เกิดปัญหาเจ้าพนักงานตกเป็นจำเลยใน
คดีอาญาโดยไม่เป็นธรรม เนื่องมาจากกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติยังไม่มีคุณภาพ
ในการบังคับใช้ ทำให้เกิดช่องว่างที่จะนำกฎหมายมาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์

เมื่อพิจารณาถึงคุณภาพระหว่างกฎหมายทั้งสองดังกล่าวแล้วสามารถวิเคราะห์ปัญหา
แยกเป็น 2 ประการดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายสารบัญญัติและคุณพินิจในการบังคับใช้กฎหมายความผิด
ฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ปัญหาในกฎหมายสารบัญญัติและการใช้ดุลพินิจในการตีความของศาลในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

กฎหมายความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 นั้นมีลักษณะพิเศษที่ส่งผลถึงการตีความบังคับใช้ดังนี้

1) บทบัญญัติของความผิดมีความหมายกว้างขวาง เพราะไม่สามารถระบุลักษณะของการกระทำได้อย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่เป็นความผิดได้อย่างกว้างขวาง

2) ลักษณะของบทบัญญัติได้ให้อำนาจศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดถึงการกระทำที่เป็นความผิด โดยศาลเป็นองค์กรแรกที่จะชี้ขาดตัดสินในส่วนนี้ ทำให้กฎหมายจะมีความหมายในลักษณะหรือแนวทางโดยอ้อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล โดยมีได้มิชอบเขตหรือกฎหมายที่แน่ชัดตามกฎหมาย แต่จะใช้แนวทางในทางปฏิบัติหรือคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นหลักในการตีความ และแนวทางปฏิบัติหรือคำพิพากษาศาลฎีกาเองก็ได้ผูกมัดว่าจะต้องตีความไปในทางนั้น เพราะถึงแม้ว่าศาลจะตีความแตกต่างไปจากแนวทางตามคำพิพากษาก็ยังคงมีผลบังคับ ไม่ว่าจะแตกต่างโดยหลักใหญ่ หรือในรายละเอียดก็ตาม

3) เนื่องจากบทบัญญัติมิได้กำหนดรายละเอียดในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของความผิดไว้ จึงไม่มีความชัดเจนในประเด็นดังกล่าว เมื่อมีการนำกฎหมายมาใช้บังคับจึงเกิดประเด็นปลีกย่อยในการพิจารณาความผิดเกิดขึ้นมากมายหลายประเด็น ทำให้ยากแก่การเข้าใจถึงขอบเขตของกฎหมาย ทั้งแก่ผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย เพราะผู้บังคับใช้กฎหมายก็ไม่ได้รู้ได้ว่าศาลจะใช้ดุลพินิจกำหนดให้ความหมายของการกระทำที่เป็นความผิดกว้างหรือแคบแค่ไหน เพียงไร และเมื่อใด การที่ผู้มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานก็จะประสบความยากลำบากและไม่แน่นอน ทำให้ผู้มีอำนาจดำเนินคดีเกิดความไม่มั่นใจว่าสิ่งที่ได้ดำเนินการไปนั้นถูกต้องหรือไม่ และเจ้าพนักงานผู้อยู่ภายใต้กฎหมายก็ไม่มี ความมั่นใจในการปฏิบัติว่าสิ่งที่ตนกระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่

2. ปัญหาในการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานตามขั้นตอนกฎหมายวิธีสบัญญัติ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบใช้ขั้นตอน

ตามกฎหมายวิธีสบัญญัติเช่นเดียวกับความผิดฐานอื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกระบวนการตามกฎหมายวิธีสบัญญัติในเรื่องการไต่สวนมูลฟ้องที่ศาลใช้ดุลพินิจพิจารณาถ่วงถ่วงมูลคดีนั้นยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ประกอบกับมาตรฐานของการกลั่นกรองมูลคดีแต่ละฐานความผิดมีมาตรฐานในการกลั่นกรองแตกต่างกันไปตามลักษณะของคดี ในการใช้ขั้นตอนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติเช่นเดียวกับคดีทั่วไป พบว่ามีปัญหาเมื่อนำมาใช้กับความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ดังนี้

1) การกลั่นกรองมูลคดีที่ให้เป็นดุลพินิจแก่ศาลนั้น กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีไว้ ทำให้ศาลขาดแนวทางในการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องเหมาะสม จึงทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการให้ความคุ้มครอง เนื่องจากบางคดีจะมีการกลั่นกรองโดยละเอียด แต่บางคดีการกลั่นกรองเป็นไปโดยรวบรัด ประกอบกับการถือหลักรับคดีไว้พิจารณาโดยละเอียดในชั้นพิจารณา โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการไต่สวนมูลฟ้อง จึงมิได้มีการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ประการใด ดังจะเห็นได้จากอัตราการสั่งคดีมีมูลในศาลชั้นต้น แล้วไปยกฟ้องในศาลฎีกาที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าพนักงาน

2) ประเด็นในการไต่สวนมูลฟ้องความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบตามองค์ประกอบของความผิด ยังไม่ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดว่าคำฟ้องนั้นเป็นเรื่องความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ยกฟ้องคดี เพราะการกระทำไม่ครบองค์ประกอบความผิด เช่น การยกฟ้องในประเด็นความเป็นเจ้าพนักงาน อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือพฤติการณ์ไม่เป็นความผิด ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรจะได้รับการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ในการนี้รวมถึงในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องประเด็นเหล่านี้ยังไม่ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดเช่นกัน

3) การไต่สวนมูลฟ้องในปัจจุบัน เจ้าพนักงานยังขาดโอกาสในการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อหักล้างพยานหลักฐานโจทก์ ทั้งนี้แม้กฎหมายจะให้สิทธิแก่จำเลยในการสืบพยานหลักฐานหักล้างพยานโจทก์ แต่ในปัจจุบันศาลยังถือหลักวางตัวเป็นกลางตามระบบกล่าวหา ทำให้เจ้าพนักงานยังขาดโอกาสในการต่อสู้คดี

ดังนั้นกฎหมายสบัญญัติมีเนื้อหาที่ครอบคลุม แต่กฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติได้ให้

คุณพินิจถึงคดีมีมูลที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และเป็นการคุ้มครองที่ปลายเหตุ เมื่อนักกฎหมาย
 สารบัญญัติที่ยังขาดมาตรฐานในการกลั่นกรองมูลคดีมาใช้ ทำให้เกิดช่องว่างมีการรับฟ้องคดี
 ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ที่ผิดวัตถุประสงค์เข้าสู่กระบวนการพิจารณา
 ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าพนักงานผู้ตกเป็นจำเลย จึงเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 ลักษณะนี้
 ไม่เอื้ออำนวย แนวทางที่จะทำให้กฎหมายทั้ง 2 ลักษณะนี้เอื้ออำนวย ซึ่งกันและกันได้โดยการ
 แก้ไขให้กฎหมายทั้ง 2 ส่วนมีคุณลักษณะระหว่างกัน

อีกทั้งในกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำความผิดจริงการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อ
 เอาผิดและลงโทษเป็นไปได้ยาก เพราะโดยสภาพของคดีพยานหลักฐานส่วนมากจะอยู่ที่
 เจ้าพนักงานผู้กระทำความผิด ประกอบกับในกรณีที่ เป็นเจ้าพนักงานในระดับสูงย่อมมีอิทธิพล
 เหนือการแสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้นโดยสภาพของการกระทำความผิดโอกาสในการแสวงหา
 พยานหลักฐานจึงเป็นไปได้ยาก จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้มีการคานอิทธิพลของ
 เจ้าพนักงานในการรวบรวมพยานหลักฐาน

ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิด
 ฐานนี้ไม่มีคุณลักษณะระหว่างกัน จึงทำให้การตีความบังคับใช้ความผิดฐานนี้ขาดประสิทธิภาพ และ
 เกิดจากปัญหาที่เชื่อมโยงกันดังนี้

- 1) กฎหมายสารบัญญัติได้บัญญัติลักษณะของความผิดไว้อย่างกว้าง ๆ เพราะ
 ไม่สามารถระบุลักษณะของการกระทำได้อย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำที่
 เป็นความผิดได้อย่างกว้างขวาง ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติได้ให้อำนาจแก่ราษฎรผู้เสียหายมี
 อำนาจฟ้องคดีความผิดฐานนี้ได้โดยตรง จึงมิได้มีการกลั่นกรองมูลคดีมาก่อน ทำให้มีการนำ
 ความผิดฐานนี้มาฟ้องร้องเจ้าพนักงานอย่างผิดวัตถุประสงค์ ไม่ว่าจะโดยไม่จงใจ หรือจงใจ
 โดยมีการฟ้องร้องเจ้าพนักงานตามความผิดฐานนี้เป็นจำนวนมาก การใช้ความผิดฐานนี้ฟ้อง
 เจ้าพนักงานไม่ว่าจะใช้เพื่อการเบียดเบียนความเสียหายหรือการฟ้องบีบบังคับเจ้าพนักงานนั้น มี
 ผลกระทบโดยตรงต่อการตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และถูกดำเนินการทางวินัยของเจ้าพนักงาน
- 2) กฎหมายสารบัญญัติ ได้บัญญัติความผิดดังกล่าวในลักษณะที่ให้ศาลเป็นผู้ใช้
 คุณพินิจกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดหรือไม่ โดยศาลเป็นองค์กรแรกที่จะชี้ขาดตัดสินใน

ในส่วนนี้ ทำให้กฎหมายจะมีความหมายในลักษณะ หรือแนวทางโดยอ้อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล โดยมีได้มีขอบเขต หรือกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดตามกฎหมาย แต่จะใช้แนวทางในทางปฏิบัติหรือคำพิพากษาฎีกาเป็นหลักในการตีความ แต่แนวทางปฏิบัติหรือคำพิพากษาฎีกาเองก็มีได้ผูกมัดว่า จะต้องตีความไปในทางนั้น เพราะถึงแม้ว่าศาลจะตีความแตกต่างไปจากแนวทางตามคำพิพากษาก็ยังคงมีผลบังคับไม่ว่าจะแตกต่างโดยหลักใหญ่ หรือในรายละเอียดก็ตาม

ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติ การก่อกองมรดกคดีของศาลนั้นเป็นเรื่องที่กฎหมายให้ดุลพินิจแก่ศาลในการพิจารณาว่าแค่ไหนเพียงใดจึงจะถือว่าคดีมีมูล โดยกฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดถึงวิธีการขั้นตอนและมาตรฐานในการสั่งคดีมีมูลไว้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้ดุลพินิจตามความเห็นของผู้ก่อกองมรดกคดี ซึ่งคงยึดถือแนวทางปฏิบัติหรือคำพิพากษาฎีกาเป็นหลัก จึงไม่มีผลบังคับว่าจะต้องมีความเห็นตามนั้น ศาลอาจสั่งคดีมีมูลก่อนแล้วไปพิจารณาโดยละเอียดในชั้นพิจารณา หรือจะก่อกองมรดกคดีโดยละเอียดตั้งแต่ต้นเลยก็ได้ ทำให้ขาดมาตรฐานในการก่อกองมรดกคดี

ดังนั้น กฎหมายทั้ง 2 ส่วน จึงเป็นเรื่องที่ให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยแท้ ทั้งการกำหนดถึงการกระทำที่เป็นความผิดและการกำหนดว่าคดีมีมูล โดยกฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียด วิธีการ ขั้นตอน และมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไว้ ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดมาตรฐานในการดำเนินคดี

3) กฎหมายสารบัญญัติได้บัญญัติลักษณะของการกระทำความผิดไว้ โดยมีประเด็นในการพิจารณาคดีในเบื้องต้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณสมบัติของเจ้าพนักงานเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ พฤติการณ์ของการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยมิชอบหรือไม่ เพราะลักษณะของคดีจะมีการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ แต่การกระทำนั้นจะเป็นไปโดยชอบหรือไม่ต้องพิจารณาโดยละเอียด รวมถึงในส่วนของเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดที่จำเป็นจะต้องมีการใช้ดุลพินิจพิจารณาตั้งแต่เบื้องต้นในชั้นก่อกองมรดกคดี เพื่อจะได้ก่อกองการฟ้องคดีที่ไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อันจะสร้างความเสียหายเดือดร้อนให้แก่เจ้าพนักงาน ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัตินั้น การก่อกองมรดกคดีหรือการไต่สวนมูลฟ้อง ในปัจจุบันยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

โดยยังมีความลึกลับในการให้ความคุ้มครอง ประกอบกับการไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิในการต่อสู้คดีในชั้นนี้ โดยจำเลยยังไม่มีสิทธิในการสืบพยาน รวมถึงการขาดมาตรฐานในการกลั่นกรองเมื่อนำการไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าวมาใช้กับการกลั่นกรองมูลคดีความผิดฐานนี้ที่มีประเด็นต่าง ๆ มากมายที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้น จึงทำให้มีการสั่งคดีมีมูลและรับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่สามารถคุ้มครองเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตให้รอดพ้นจากการตกเป็นจำเลยในคดีอาญาได้เลย

4) กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงาน ทำให้เจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่และอิทธิพลเหนือประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานย่อมมีความรู้ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนรวมถึงเหตุผลในการสั่งการได้มากกว่าประชาชน ในกรณีที่เจ้าพนักงานมีเจตนาปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้รับการเสนอต่อศาล เพื่อพิจารณาว่าคดีนั้นมีมูลหรือไม่ ในกรณีที่เจ้าพนักงานมิได้กระทำความผิด ส่วนในกรณีที่เจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานย่อมเป็นผู้ครอบครองหรือผู้ใกล้ชิดกับพยานหลักฐาน และมีโอกาสที่จะกลบเกลื่อนหลักฐานเหล่านั้น ให้มีน้ำหนักน้อยหรือไม่สามารถรับฟังมาลงโทษเจ้าพนักงานได้ รวมถึงกรณีที่เป็นเจ้าพนักงานในระดับสูงที่มีอิทธิพลเหนือการแสวงหาพยานหลักฐาน ไม่ว่าจะ เป็นความเกรงกลัวของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ในกรณีที่มีการออกหมายเรียกให้ส่งพยานหลักฐานเหมือนในคดีทั่ว ๆ ไป ตามความเห็นของผู้เขียนแล้ว คดีในลักษณะนี้ควรจะมีการอาศัยอำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานโดยเร็ว ไม่ว่าจะ เป็นในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองควรจะมีการเสนอสู่ศาล ประกอบกับเหตุผลในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นว่ามีความสมเหตุสมผลถูกต้องเหมาะสมและเป็นพฤติการณ์ที่สร้างความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และเป็นการทำให้ศาลสามารถพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานได้ตั้งแต่เบื้องต้น และในกรณีการเรียกพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดควรจะมีการเรียกโดยด่วนเพื่อเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นและใช้เป็นข้อพิสูจน์ถึงพฤติการณ์ของการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ แต่ในปัจจุบัน กฎหมายวิธีสบัญญัติยังมิได้มีการบัญญัติถึงการพิจารณาคดีความกฎหมายในเบื้องต้นของเจ้าพนักงานจึงยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

5) กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบางหน่วยงานหรือกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดแนวทางในการใช้อำนาจหน้าที่ยังไม่ชัดเจน ทำให้ความหมายของ "เจ้าพนักงาน" ที่มีอำนาจหน้าที่ หรือการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติภายในอำนาจหน้าที่หรือไม่ รวมถึงกรณีที่มีสถานการณ์ หรือลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ที่ยังมิได้มีการระบุชัดว่า ให้เจ้าพนักงานใดเป็นผู้มีหน้าที่ ก็ะยังไม่มีการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานอาจถูกฟ้องคดีฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ แต่ในปัจจุบันยังคงขาดกฎหมายลำดับรองที่จะกำหนดถึงรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในส่วนนี้

6) ในการใช้ความผิดฐานนี้โดยสภาพความเป็นจริงแล้วมีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างราษฎร และเจ้าพนักงานมีผลต่อการใช้ความผิดฐานนี้ผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กล่าวคือ ตามวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องแล้ว กฎหมายต้องการคุ้มครองประชาชน หรือราษฎรที่เจ้าพนักงานมีอำนาจเหนือในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ถูกเจ้าพนักงานกลั่นแกล้ง แต่ประชาชนหรือราษฎรที่กฎหมายคุ้มครองมักจะไม่นำคดีมาฟ้องต่อศาล เพราะเกรงกลัวต่ออิทธิพลของเจ้าพนักงานอันอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหายในภายหลัง กฎหมายจึงมิได้มีการนำมาใช้กับข้อเท็จจริงดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหนือกว่าเจ้าพนักงาน และมีผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานมักจะใช้ความผิดฐานนี้มาเป็นเครื่องมือฟ้องบีบบังคับเจ้าพนักงาน เพื่อให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางที่ตนจะได้ประโยชน์ หรือนำมาใช้กลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน ซึ่งคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมักจะมีเบื้องหลังกันมาก่อน²⁴ ดังนั้น โดยสภาพแล้วกฎหมายจึงมีโอกาสนำมาใช้ในทางผิดวัตถุประสงค์ได้มากกว่าที่จะมีการนำมาใช้เพื่อคุ้มครองประชาชนหรือตรวจสอบอำนาจรัฐ

ตามความเห็นของผู้เขียนแล้ว ความผิดฐานนี้จำเป็นต้องใช้กระบวนการกลั่นกรองมูลคดีที่มีมาตรฐานสูงกว่าคดีความผิดฐานอื่น ๆ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติของความผิดฐานนี้มีความหมายกว้างและบังคับใช้กับกรณีได้หลากหลาย ทำให้มีคดีจำนวนมากที่เป็นการฟ้องคดีโดยผิดวัตถุประสงค์ เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ของ

²⁴ สมพร พรหิตาธร, "ป.อ. มาตรา 157," หน้า 54

เจ้าพนักงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น มิได้เป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในทางอาญา เพียงประการเดียว เพราะยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่มีได้ มีเจตนากระทำโดยมิชอบ จึงมีความจำเป็นต้องมีการกลั่นกรองคดีเหล่านั้นมิให้เจ้าพนักงาน ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา แต่ทำให้ใช้มาตรการอื่นที่ถูกต้องและดีกว่าในการเยียวยาความเสียหาย

2. หากไม่สามารถระบุถึงหลักเกณฑ์หรือลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดฐานนี้ไว้อย่างแจ้งชัดได้ โดยต้องอาศัยการพิจารณาจากพฤติการณ์ของการกระทำว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ แต่โดยลักษณะของคดีแล้วจะ เห็นว่ามีการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ หรือที่ยังไม่มีการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกล่ามหัวว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ แต่การกระทำนั้นจะเป็นความผิดหรือไม่ จะต้องพิจารณาโดยละเอียดจากพฤติการณ์ของการกระทำอันได้แก่ เหตุผลในการปฏิบัติหน้าที่หรือคำสั่งหรือเจตนาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ เลือกวิถีทางที่จะเกิดความเสียหายที่น้อยที่สุด เมื่อคำนึงถึงประโยชน์มหาชนหรือเหตุผลใด ๆ ที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นไปโดยชอบ และเจ้าพนักงานควรมีโอกาสในการต่อสู้ป้องกันตนเองด้วยเหตุผลดังกล่าวตั้งแต่ต้น

นอกจากนี้ยังเห็นว่า จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายสารบัญญัติให้มีขอบเขตที่ชัดเจนมากขึ้น เพราะแม้จะมีการกลั่นกรองมูลคดีที่มีมาตรฐานสูง แต่การกลั่นกรองมูลคดีนั้นเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะปัญหาได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติที่มีความหมายครอบคลุม เป็นหลักความหมายที่กว้าง และยังมีขอบเขตที่ไม่แน่นอน จึงเปิดโอกาสให้มีการนำกฎหมายไปใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์

จากการศึกษาถึง การดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบพบว่าผลของการใช้ความผิดฐานนี้มี 2 ลักษณะคือ

1. ผลของการใช้ตามหลักการควบคุมเจ้าพนักงาน ตามความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในทางอาญาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
2. ผลของการใช้ที่มีเจตนาที่จะใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1. ผลของการใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในทางอาญาตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย

การบังคับใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไม่ว่าจะโดยการดำเนินคดีของเอกชนหรือองค์กรรัฐ หากมีเจตนาเพื่อมุ่งลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่ไม่เป็นความผิดในบทเฉพาะอื่น ๆ แล้วอันเป็นเรื่องของการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยกฎหมายอาญาและศาลอาญาโดยแท้ เป็นการใช้กฎหมายอาญาคู่ครองประชาชนและรัฐ หากมีการบังคับใช้ความผิดฐานนี้ตรงตามเจตนารมณ์ จะก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อรัฐและประชาชน ดังนี้

1) เป็นการให้ประชาชนควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ที่ใช้อำนาจรัฐตามความคิดที่ว่าอำนาจรัฐเป็นของประชาชน แต่การใช้ต้องผ่านเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน มิให้ใช้ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือรัฐ กล่าวคือหากเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต้องมีความผิดและรับโทษทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันไม่เป็นความผิดในบทเฉพาะ อาศัยช่องว่างของกฎหมายมากเกินไปจนทำให้ราษฎรได้รับความเสียหาย

2) เป็นการคัดเลือกเจ้าพนักงาน ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบออกไปจากหน่วยงานและองค์กรรัฐ โดยคงเหลือแต่เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบที่ไม่นำเจตนาส่วนตนมาปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ที่จะช่วยให้การดำเนินการตามนโยบายรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) เป็นการเพิ่มความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และไม่นำโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ไปสร้างความเสียหายให้แก่ราษฎร และรัฐ

4) ทำให้ประชาชนและอำนาจรัฐได้รับการคุ้มครอง มิให้ได้รับความเสียหายจากการมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานไปปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจรัฐ เพราะการใช้อำนาจรัฐต้องผ่านตัวแทนคือเจ้าพนักงาน จึงต้องมีการป้องกันควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนมิให้ประชาชนและรัฐได้รับความเสียหาย

5) ทำให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพใช้อำนาจรัฐอย่างถูกต้อง อำนาจอรัฐก็จะบริสุทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนได้รับการบริหารหรือปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จากเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมีเจตนาสุจริต

2. ผลการใช้ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากความผิดฐานนี้ เป็นบทยุติธรรมที่บัญญัติขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย การนำความผิดฐานนี้มาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือการนำมาฟ้องเจ้าพนักงานเพื่อต่อรอง หรือบังคับเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางที่ตนต้องการ หรือนำมาฟ้อง เพื่อโต้ตอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่สุจริต แต่ทำให้ผู้ฟ้องซึ่งไม่สุจริตเสียหายหรือเสียผลประโยชน์รวมถึงการไร้ฟ้องเพื่อกลับแก้งเจ้าพนักงาน อันเป็นการอาศัยความผิดฐานนี้สร้างความเดือดร้อนแก่เจ้าพนักงานในการตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและเสียหายต่อเจ้าพนักงานและรัฐดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้ส่งผลเสียต่อเจ้าพนักงานและรัฐดังนี้

1) การตีความมาตรา 157 ในลักษณะที่กว้างจนเกินไปจะเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานของรัฐไม่กล้าปฏิบัติราชการไม่กล้าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานของรัฐออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตที่เคยออกให้แก่เอกชนอันเป็นคำสั่งที่ทำให้เอกชนเสียหาย เอกชนก็ฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น ตามมาตรา 157 อันเป็นการฟ้องเพื่อใช้คดีอาญาเป็นข้อต่อรองให้เจ้าพนักงานของรัฐเพิกถอนคำสั่งเดิมที่ทำให้เอกชนเสียหาย²⁵ เจ้าพนักงานที่มีได้มีเจตนาปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญาโดยไม่สมควร ทำให้เจ้าพนักงานไม่กล้าตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเกรงกลัวต่อการถูกฟ้องคดีอาญาทำให้การบริหารงานของรัฐล่าช้า ชะงักลงได้

²⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "วิเคราะห์ มาตรา 157 ใครจะกล้าสั่งการ," หน้า 30.

2) การถูกฟ้องคดีอาญาเป็นเหตุหนึ่งที่เจ้าพนักงานอาจถูกดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการต่าง ๆ เช่น ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ร.บ.ข้าราชการตุลาการ หรือ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการอัยการ เป็นต้น และการถูกฟ้องหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา ยังมีผลให้เจ้าพนักงานถูกดักขมิ้นมิให้ขึ้นเงินเดือน และมีได้เลื่อนตำแหน่งตามปกติ นอกจากนี้การดำเนินคดีอาญาต้องใช้ระยะเวลาหลายปี เจ้าพนักงานจึงเสียโอกาสในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ อันเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นและกระทบต่อตัวเจ้าพนักงานโดยตรง

3) ความกดดันในการถูกฟ้องคดีอาญาทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่มอบหมายงานให้แก่ตามปกติที่เจ้าพนักงานผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ ทำให้สูญเสียประสิทธิภาพในการทำงานที่พึงมีพึงได้ของรัฐจากบุคลากรของรัฐ รวมถึงกรณีถูกสั่งพักราชการเพื่อรอผลการสอบสวนหรือคำพิพากษาของศาล

4) การฟ้องคดีบีบบังคับให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือออกคำสั่งไปตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี ทำให้เจ้าพนักงานอาจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีมากกว่าผลประโยชน์ของมหาชน ที่ทำให้รัฐได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานได้

จากการศึกษาถึง การให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ จะเห็นได้ว่าการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานดังกล่าว ยังคงมีข้อบกพร่อง เนื่องจากกฎหมายวิธีสบัญญัติมิได้มีการกำหนดรายละเอียด ทั้งวิธีการและขั้นตอนรวมถึงมาตรฐานในการให้ความคุ้มครองไว้ จึงเกิดปัญหาการให้ความคุ้มครองที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้โอกาสของการนำความผิดฐานนี้มาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์มีได้มากขึ้น และไม่สามารถป้องกันได้ เนื่องจากการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายวิธีสบัญญัติเมื่อนำมาใช้กับความผิดฐานนี้แล้วเป็นการให้ความคุ้มครองที่ปลายเหตุ อันแสดงให้เห็นถึงกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติของความผิดฐานนี้ขาดดุลยภาพระหว่างกัน เพราะกฎหมายสารบัญญัติครอบคลุมความหมายกว้าง แต่กฎของวิธีสบัญญัติยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกลั่นกรองมูลคดี จึงไม่อาจคุ้มครองความเสียหายแก่เจ้าพนักงานอย่างเต็มที่