

ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐ

The Problem of Prosecutors' Discretion in Handling Cases for Officials

ปิยเกียรติ สาวิกันย์¹, จักรินทร์ สมมติ¹ และ ประเทือง ปานหงส์ ช่างสลัก¹
Piyakiat Sawigun¹, Jackarin Somati¹ and Pratheung Panhong Changsalak¹

¹มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต

¹Rattana Bundit University

Received: March 5, 2024

Revised: April 22, 2024

Accepted: April 22, 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาการที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย (2) ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายในการใช้ดุลพินิจรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการถูกฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ (3) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการถูกฟ้องคดีอาญา ให้เป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร เป็นหลัก ซึ่งผลการวิจัยพบว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (4) โดยแก้ไขเป็น “ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่กิติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ หากคดีนั้นจะเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เหตุผลทางค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้คดีเองได้ อายุของผู้กระทำผิด ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดฐานกระทำอันเป็นเท็จ ดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท และไม่ขัดต่อคุณธรรมทางกฎหมาย พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้” จะช่วยลดปัญหาการกระทำผิดของเจ้าพนักงานดังกล่าว

คำสำคัญ: อำนาจดุลพินิจ; พนักงานอัยการ; การว่าความ; เจ้าหน้าที่ของรัฐ

Abstract

The purpose of this research were (1) to study problems where government officials abuse their authority by abusing others (2) to study law enforcement of prosecution officers' discretion on prosecution for government officials involved in criminal cases (3) to study and analyze law enforcement procedures for prosecutors' to use in prosecute for government officials involved in criminal cases so that the cases are fair and efficient. This research is qualitative research by using documentary research methods. Quality information such as documents, textbooks, articles, legal texts duties. Or in a civil or criminal case, and other documents as well as related information technology to conduct research and conclusions that will bring the most benefits to the research.

Findings are as follows. If the Act on Prosecutor's Organizations and Public Prosecutors, B.E. 2010 Section 14 (4) is amended to "in civil, administrative or criminal cases, in which government officials are sued for doing their duties, or in a civil or criminal case, where any citizen is sued for acting according to the instructions of a public official who has been ordered by law or joining or helping government officials who have done their official duties, if the case is to preserve public interest, public order, and cost reasons for which the accused can fight the case themselves, the age of the perpetrator, criminality against state security, false, contempt or defamation are not contrary to legal morality," the prosecution staff will be able to defend it." This will reduce the problem of such officers' crimes.

Keywords: Discretion; Prosecutors; trial; Government officials



บทนำ

“มีคำพูดที่มักพูดถึงนักกฎหมายอยู่อย่างหนึ่งว่า คนที่ทำงานกับกฎหมายมาก ๆ มักจะติดกับตัวบทกฎหมาย คำพูดอย่างนี้ดูจะไม่ใช่ว่าผิด หากเป็นคำติติง นักกฎหมาย บางคนก็ถือแต่ตัวกฎหมายเป็นหลักในการดำรงรักษา ความยุติธรรมซึ่งดูจะเป็นการคับแคบเกินไป และอาจทำให้ รักษาความยุติธรรมไว้ไม่เต็มที่ ผู้ทำหน้าที่พิทักษ์ความ ยุติธรรมหรือความเป็นธรรมจึงควรระมัดระวังให้มาก คือ ควรจะทำความเข้าใจให้แน่ชัดว่า กฎหมายนั้นมีใช้ตัวความ ยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับการ รักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น” ความตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่พระราชทานพระบรมราโชวาท เนื่องในวโรกาสพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้ วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 33 ปีการศึกษาที่ 2523 จากพระบรมราโชวาทนี้จะเห็นได้ว่าเป็นพระคุณอนันต์ แก่บรรดานักนิติศาสตร์อย่างหาที่สุดมิได้ รวมทั้งพนักงาน อัยการซึ่งเป็นนักกฎหมายส่วนหนึ่งที่มีภารกิจในการอำนวย ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

คณิต ฒ นคร, (2540) ในส่วนของการอำนวย ความยุติธรรมแก่ประชาชนนั้น พนักงานอัยการมีหน้าที่ ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีอาญาให้ได้ความแน่ชัดแล้ว พิจารณาว่า สมควรที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ซึ่งในการตรวจสอบนอกจากพนักงานอัยการจะต้อง คำนึงถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังต้องคำนึงถึง “ผล ประโยชน์ของสาธารณะชน (Public Interest) ว่าการฟ้อง คดีนั้นจะเกิดประโยชน์สุขและกระทบกระเทือน

ประโยชน์สุขของสาธารณะชนหรือไม่ในที่สุด ด้วย อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) การพิจารณาดำเนินคดีในชั้น อัยการนั้น พนักงานอัยการจะคำนึงแต่การบังคับให้เป็นไป ตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ได้ หากแต่ต้องใคร่ครวญ ถึงความชอบธรรมและประโยชน์สุขของสาธารณะชนด้วย เสมอ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้มีพนักงานอัยการไว้ เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหาร ตาม กรอบอัตรากำลังที่ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ หรือ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งบทบาท ของพนักงานอัยการนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็น “ทนาย แผ่นดิน” เพื่อทำหน้าที่ปกป้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ด้วยการว่าต่างหรือแก้ต่างให้แก่รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือราษฎรในกรณีที่กระทำการเกี่ยวข้องกับ กิจการของรัฐ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ ของสาธารณะ จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงกำหนดให้ พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้ในศาลยุติธรรมทุก ศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา อำนาจ ดำเนินคดีในศาลปกครอง ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และ ศาลปกครองสูงสุด และอำนาจดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญ (นพดล พลกุล, 2560)

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พนักงาน อัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่กิติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการแก้ต่างคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราษฎรซึ่งกระทำการตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้อง ซึ่งหากพนักงานอัยการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่น เช่น การเขียน หรือรายงานผู้บังคับบัญชาลงในเอกสารอันเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่น หรือประชาชน หรือฉวยโอกาสทำร้าย หรือใช้อาวุธปืนยิงผู้อื่นซึ่งเป็นผู้ขัดแย้ง หรือกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยอ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนและกระบวนการยุติธรรม

เพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการที่พนักงานอัยการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นให้ได้รับความเสียหายมากเกินไปจนไม่อาจเยียวยาได้ อีกทั้งจำเป็นต้องให้มีมาตรการในด้านการบริหารจัดการ และไม่เป็นการให้ความร่วมมือสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตลอดจนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น เนื่องจากฐานะของพนักงานอัยการปัจจุบันตามระบบอัยการ มีเพียงฐานะเป็นคู่ความตามแบบพิธีเท่านั้น หากคู่ความเองหรือโจทก์ในเนื้อหาที่จะมาเป็นคู่ขัดแย้งส่วนตัว หรือคู่แพะชนะกับประชาชนไม่ได้ พนักงานอัยการจึงต้องวางตัวให้เป็นกลาง

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยทั้งสามในฐานะเป็นผู้บรรยายในวิชากฎหมาย จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาปัญหาเหล่านี้ ซึ่งหากได้ทำการศึกษาวินิจฉัยในปัญหาเหล่านี้แล้วจะเกิดผลดีในอันที่จะทราบสาเหตุของปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายต่อปัญหาดัง

กล่าว ในอันที่จะให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เห็นภาพเพื่อที่จะนำไปต่อยอดในการส่งเสริมความมั่นคงและความเชื่อมั่น และเข้มแข็งขององค์กรอัยการ ให้เกิดบรรทัดฐานในการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องเหมาะสมให้เกิดความเป็นธรรมจากการที่จะใช้ดุลพินิจรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่นให้ได้รับความเสียหายมากเกินไปจนไม่อาจเยียวยาได้ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย
2. เพื่อศึกษาการบังคับใช้และการตีความกฎหมายในการใช้ดุลพินิจรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการถูกฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการถูกฟ้องคดีอาญา ให้เป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพ

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายอาญาในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

สุพิศ ปราณีพลกรัง (2562) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นความผิดในลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวดความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในฐานะเป็นแกนกลางหรือเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในกรณีอื่น ๆ เช่น เจ้าพนักงานรับสินบนตาม มาตรา 149 เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบตาม

มาตรา 148 เจ้าพนักงานยกยกทรัพย์ตาม มาตรา 147 เป็นต้น ในกรณีเป็นความผิดตามบทเฉพาะแล้วก็ยังคงถือว่าเป็นความผิดตามบททั่วไปด้วย เพียงแต่ต้องไม่มีการปรับบทความผิดตามมาตรา 157 ด้วยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา 157 จึงเป็นบทบัญญัติที่นำเข้ามาปรับหรือประกอบในการวินิจฉัยความผิดที่เจ้าพนักงานกระทำลงในฐานะหรือในกรณีที่เป็นกรกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ตลอดจนกรณีที่ไม่มิบทบัญญัติความผิดไว้โดยเฉพาะ บทบัญญัติมาตรา 157 ก็จะเป็นบทบัญญัติครอบคลุมหรือรองรับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานด้วยขอบข่ายความเกี่ยวพันของมาตรา 157 จึงมิชอบข้อยกเว้นที่กว้างขวางและเกี่ยวพันกับบทบัญญัติอื่นมากมายทำให้เกิดเงื่อนงำทางกฎหมายต่างๆ มากขึ้น

ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

ยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์ (2559) ตามบทบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มีปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์ประกอบความผิดทำให้การใช้และตีความบทบัญญัติดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ดังตัวอย่างพอส่งเขปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

กรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ซึ่งเดิมในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2348/2515 ศาลได้ตัดสินว่าเจ้าพนักงานไม่มีความผิดตามมาตรา 157 เพราะเห็นว่า เจ้าพนักงานประสงค์เพียงช่วยเหลือผู้กระทำความผิด แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่กรมป่าไม้แต่เมื่อมิได้ปรากฏว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดแล้ว เจ้าพนักงานย่อมไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ต่อมาศาลฎีกาได้กลับตัดสินในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 929/2537 จำเลยเป็นพนักงานสอบสวน ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กล่าวหาและกรมตำรวจ แม้จะไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานประสงค์จะให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กล่าวหาและกรมตำรวจก็ตาม อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

สรุปปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดจากการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลา จะเห็นได้

ว่าจากเดิมที่ศาลได้ตีความโดยเคร่งครัดโดยถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นบทลงโทษ แต่ในปัจจุบันศาลได้ขยายขอบเขตการตีความความผิดดังกล่าว

๒ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๒ ฎีกา มุสิกะโสภณ (2556) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ให้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถแบ่งออกได้ 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง ละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เป็นต้น ส่วนกรณีที่สอง ละเมิดอันมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว

การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจก่อให้เกิดผลดังนี้ คือ หนึ่ง การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก และสองการละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือไม่ก็ตาม โดยการละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก บุคคลนั้นจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดโดยตรงไม่ได้ แต่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดก่อน ซึ่งในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ก็ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ นั้น และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่การละเมิดนั้นแล้วจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดขณะที่การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐๆ มีสิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้

ความรับผิดกรณีการละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดย “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หรือไม่ โดยความรับผิดอาจจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 คือ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย “การใช้บังคับ (Application)” นั้น ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายไว้ว่า “หมายถึง การนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริง ในกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งอาจมีผู้ใช้แตกต่างกันได้ต่อไปนี้ คือ ศาลยุติธรรม เจ้าพนักงาน และราษฎร เป็นต้น” (หยุต แสงอุทัย 2553)

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ให้ความหมายไว้ว่า “คำว่า ใช้บังคับ คือ เริ่มเอามาใช้ก่อนหน้านี้อย่างไร แต่บัดนี้จะเริ่มใช้แล้ว” ส่วนคำว่า “บังคับใช้ (Enforcement)” นั้น มีความหมายที่แตกต่างกับ “การใช้บังคับ” และ “การบังคับใช้กฎหมาย” คำว่า บังคับ แปลว่า เอามาทำให้ศักดิ์สิทธิ์ เอามาทำให้สมจริง เอามาทำให้เกิดความซึ้ง (วิษณุ เครืองาม, 2558)

2. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจ หมายความว่า เป็นความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร และการที่จะทราบว่าจะองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจนั้นจะต้องวิเคราะห์ว่ากฎหมายใช้ถ้อยคำที่กำหนดผลทางกฎหมายเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นไว้อย่างไร เช่น “จะต้อง” หรือ “มีอำนาจ” หรือ “สามารถ” หรือ “อาจ.....” ก็ได้ ดังนั้น จึงวิเคราะห์ได้ว่า รูปแบบของอำนาจดุลพินิจก็คือกฎหมายกำหนดแง่มุมที่ชัดเจนแต่ไม่ได้กำหนดทั้งหมด และกฎหมายได้มอบอำนาจเชิงอรรถวิสัยให้ฝ่ายปกครองพิจารณาภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเลือกทางใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของบทบัญญัติหรือกฎหมายนั้น ๆ

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

คณิต ฌ นคร (2540) การดำเนินคดีอาญาของอัยการจะใช้ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” ฉะนั้นในการสั่งคดีอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวพนักงานอัยการชอบที่จะพิจารณาใคร่ครวญถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดีโดยรอบคอบถี่ถ้วน การสั่ง “ฟ้องให้ศาลวินิจฉัย” ไม่ว่าจะในปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หากใช้การปฏิบัติหน้าที่ที่ดีของพนักงานอัยการไม่ เพราะการสั่งดังกล่าวเท่ากับเป็นการนำเอาบุคคลขึ้นสู่การทดลองในศาล ในการสั่งคดีนั้นพนักงานอัยการสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างกว้างขวางโดยใช้หลักกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั่นเอง เพียงแต่ว่าจะใช้กันหรือจะเริ่มใช้กันได้แล้วหรือยังเท่านั้น

เกณฑ์การใช้ดุลพินิจในอังกฤษ

คณิต ฌ นคร (2540) ในการที่จะใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีในอังกฤษมีการพิจารณาถึงเรื่องดังต่อไปนี้ประกอบ คือ (1) ประโยชน์สาธารณะ (public interest) (2) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) (3) เหตุผลทางค่าใช้จ่าย (4) อายุของผู้กระทำผิดและ (5) คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง

เกณฑ์การใช้ดุลพินิจในเยอรมัน

คณิต ฌ นคร (2540) การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องในเยอรมันเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียว ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในเยอรมันในชั้นนี้คืออัยการ และหลักดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันคือ หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือเมื่อทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้นแต่ในกรณีต่างๆ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้อัยการเยอรมันอาจไม่ดำเนินคดีได้ คือ 1) กรณีเนื่องจากความเล็กน้อยของคดี 2) กรณีเนื่องจากความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ 3) กรณีใช้ดุลพินิจในความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ 4) กรณีเนื่องจากผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย 5) กรณีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน 6) กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง 7) กรณีความผิดอาญาฐานกล่าวหาเท็จและดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท 8) กรณีความผิดที่ผู้เสียหายฟ้องได้

ดังกล่าวมาแล้วว่าในเยอรมันซึ่งแม้จะใช้หลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่เคร่งครัดก็เปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย

ฟ้องคดีอาญาได้บางฐานความผิด อัยการจะยื่นฟ้องก็ต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

อัยการเป็นองค์กรที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหา โดยปกติเรามีอัยการเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาประจำศาลชั้นต้นทุกศาล กล่าวคือมีอัยการประจำศาลจังหวัด อัยการประจำศาลแขวง อัยการประจำศาลเยาวชนและครอบครัวแต่ละศาลในศาลยุติธรรม เหล่านี้เป็นต้น

ตามระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการนั้นเป็นชั้น “ไต่ตรองคดี” สำหรับผู้ต้องหาและรัฐ เพราะอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน พนักงานอัยการทำตามสำนวนการสอบสวน แม้จะมีมาตรการบางอย่างที่กฎหมายให้พนักงานอัยการทำได้เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่น่าจะถูกต้องกับความเป็นจริง เช่น มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามได้

คำว่า “พนักงานอัยการ” กับ “คู่ความ” ฐานะของพนักงานอัยการในศาลเดิมจากคำปรารภให้มีพนักงานอัยการ มีดังนี้

“จึงได้สร้างวิธีขึ้นเอาอย่างฝรั่งให้มีอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาลอัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ้อยยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎรไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้แปลว่ารัฐบาลสมมติตัวเองว่าเป็นราษฎรผู้หนึ่งให้ศาลไทยและศาลกงสุลเป็นกลางชำระ” (กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 2496)

จากคำปรารภดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อัยการก็คือรัฐหรือตัวแทนรัฐ แต่เนื่องจากเราเอาแบบอย่างการพิจารณาคดีในศาลมาจากอังกฤษซึ่งขัดกับระบบอัยการที่เราเอามาจากภาคพื้นยุโรป พนักงานอัยการในขณะนั้นอาจจะยังไม่เข้าใจระบบอัยการดีพอก็เป็นได้ จึงปรากฏว่าพนักงานอัยการวางตัวในศาลไม่ถูกต้องคือไม่เป็นกลางจนต้องมีการปรับเปลี่ยนกันดังเช่นคำสั่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าถึงผู้ว่าราชการเมืองในมณฑลกรุงเก่าว่า

“บรรดาความในหน้าที่พนักงานอัยการที่ได้ว่ากล่าวในเวลาใดๆ พนักงานอัยการไม่ควรคิดให้ความชนะอย่างเดียว ถึงความเรื่องนั้นจะชนะเป็นไปตามความประสงค์ได้ แต่เมื่อเห็นว่าไม่ใช่ความจริงหรือปราศจากความยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็ไม่ควรคิดให้ความชนะที่จะเป็นเหตุ

ให้ผู้ไม่มีความผิดต้องรับโทษเลย” (ส.เปรูนาวิน และ ม.อรรถไกรวัลที, 2486)

ในเวลาต่อมาศาลฎีกายังย้ำไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 791/2455 ว่า “ทำราชการเป็นอัยการว่าความแผ่นดิน ควรเข้าใจหน้าที่จะต้องรักษุติธรรมไม่ถือเอาไรต์เอาเปรียบคนยาก ไม่พอจะให้ความลำบากก็อย่าแกล้งให้มีขึ้น ไม่ใช่ว่าคดีหมัดตั้งมวยเป็นผู้แพ้ชนะกับราษฎรข่มข่มข่ม แต่ที่จะว่าความให้ได้จริงกระจำงปรากฏปลดเปลื้องข้อสงสัยในอรรถคดี ทำดังนี้คือได้ชื่อว่าตรงต่อหน้าที่ราชการ”

ฐานะพนักงานอัยการในศาลปัจจุบันตามระบบอัยการ พนักงานอัยการเป็นโจทก์ในทางแบบพิธีเท่านั้นจะเป็นโจทก์ในเนื้อหา คือเป็นคู่ชนะกับจำเลยไม่ได้ พนักงานอัยการต้องวางตัวเป็นกลาง พนักงานอัยการจึงเป็นคู่ความในเนื้อหาไม่ได้มีฉนั้นแล้วพนักงานอัยการก็จะมีสภาพไม่ต่างกับตัวความ

คณิต ฌ นคร, (ใน แสงว บัญญัตินิติศาสตร์, 2564) ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีอัยการใหม่ ๆ และเมื่อใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 นั้น พนักงานอัยการก็ต้องมีความเป็นกลาง กล่าวคือต้องดูแลผลประโยชน์รัฐคือการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และต้องดูแลประโยชน์ส่วนบุคคลคือการคุ้มครองสิทธิของบุคคลด้วย แม้ต่อมาจะได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแทนพระราชบัญญัติดังกล่าว บทบาทของพนักงานอัยการก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงและไม่อาจที่จะเปลี่ยนแปลงบทบาทของพนักงานอัยการภายในทิศทางที่ตรงกันข้ามได้เลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบความจริงอย่างมีความเป็นภาวะวิสัยก่อนสั่งคดีเสมอแม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดีแต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
2. ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

3. ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคใน ศาล หรือกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมี อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจ และหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

4. ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่กิติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่ง การโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

5. ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาท ที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็น คู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่าง หน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการ จะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

6. ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

7. ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับ คดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำ พิพากษา ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงาน อัยการ

8. ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือ ประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการ บังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชา ธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

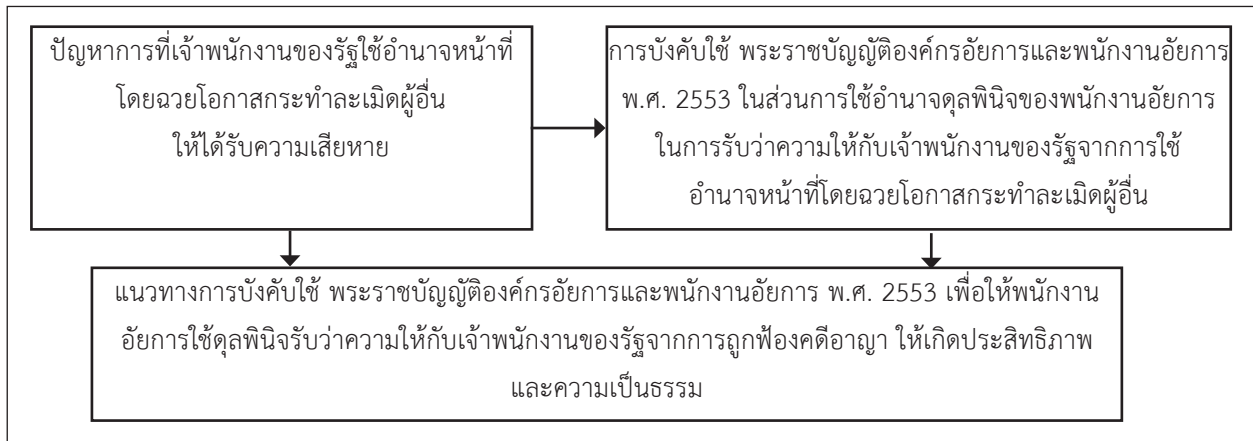
9. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด หรือเห็นชอบ หรือมติคณะรัฐมนตรี

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

11. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมาย จากอัยการสูงสุด

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ หลายประการ อำนาจหน้าที่ในการแก้ต่างคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดี อาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราษฎรซึ่งกระทำตามคำ สั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้อง ซึ่งหากพนักงานอัยการ ใช้อำนาจดุลพินิจในการรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของ รัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้ อื่น เช่นการเขียน หรือรายงานผู้บังคับบัญชาลงในเอกสาร อันเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่นหรือประชาชน หรือ กระทำ การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยอ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนและ กระบวนการยุติธรรม ฉะนั้นเพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการที่พนักงานอัยการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับว่า ความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่ โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นให้ได้ รับความเสียหายมากเกินไปจนไม่อาจเยียวยาได้ อีกทั้ง จำเป็นต้องให้มีมาตรการในด้านการบริหารจัดการ และ ไม่เป็นการให้ความร่วมมือสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน้าที่ฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่น ทั้งนี้เพื่อให้มีการ คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพตลอดจนศักดิ์ศรีแห่งความเป็น มนุษย์ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยให้ได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 นั้น มีเจตนารมณ์ให้บทบาทของพนักงานอัยการนั้นเป็น “นายแผ่นดิน” เพื่อทำหน้าที่ปกป้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วยการว่าต่างแก่ต่างให้แก่ฝ่ายรัฐ และประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจดำเนินคดีได้ในทุกศาล แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังพบปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐฉวยโอกาสในขณะที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ละเมิดผู้อื่นด้วยข้อความเท็จ บิดเบือน ดูหมิ่นและหมิ่นประมาทประชาชน ดังนั้นจึงต้องศึกษาวิเคราะห์สังเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการสหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐเยอรมัน มาเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐในกรณีนี้ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยนั้น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยฉบับนี้ได้ดำเนินการผ่านการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์และอภิปราย รวมถึงได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นหัวข้อของการวิจัย ด้วยการค้นคว้าข้อมูลในเอกสาร ตำรา บทความ ตั๋วบทกฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ รวมทั้งปรากฏการณ์ข้อเท็จจริงจากสื่อสารมวลชน และที่เกิดขึ้นในสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการศึกษาวิจัย แล้วนำมาทำการวิเคราะห์สังเคราะห์เปรียบเทียบหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในขั้นตอนต่อไป เพื่อเสนอแนะแนวทางทางการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการถูกฟ้องคดีอาญาอันเนื่องจากการละเมิดประชาชนให้เป็นธรรมและเกิดประสิทธิภาพ โดยใช้เวลาเริ่มตั้งแต่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2566 ถึง 3 มกราคม พ.ศ. 2567 รวม 8 เดือน

ผลการวิจัย

1. ปัญหาการที่เจ้าพนักงานของรัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย

จากการศึกษาถึงปัญหาการที่เจ้าพนักงานของรัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยฉวยโอกาสกระทำละเมิดผู้อื่นให้ได้รับความเสียหาย เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 นั้น พบว่า ปัจจุบัน แม้จะมีการบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไว้ในประมวลกฎหมาย

อาญา มาตรา 157 แต่ก็มีปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์ประกอบความผิดทำให้การใช้และตีความบทบัญญัติดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ

ส่วนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น กรณีความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดย “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หรือไม่ โดยความรับผิดอาจจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ซึ่งในที่นี้จะขอลำถึง กรณีการละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ และต้องมีผู้ร่วมรับผิดหลายคน โดยมีหลักเกณฑ์และการพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่แต่ละคน ดังต่อไปนี้ 1) พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม 2) พิจารณาถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม 3) การไม่นำหลักกฎหมายมาบังคับใช้ 4) รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน 5) พิจารณาหักค่าเสื่อมราคา 6) พิจารณาแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการในการรับว่าความให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นผู้วิจัยของนำเสนอภาพรวม คือ

2.1 การใช้บังคับ (Application) นั้น โดยสรุป หมายถึง “การนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะเรื่อง เพื่อทำให้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์ สมจริง และเกิดความซึ้ง”

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ หมายความว่า “ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่ง

โดยมีเนื้อความอย่างไร ดังนั้นจึงพิเคราะห์ได้ว่า รูปแบบของอำนาจดุลพินิจก็คือ กฎหมายกำหนดแม่พิมพ์ที่ชัดเจนแต่ไม่ได้กำหนดทั้งหมด และกฎหมายได้มอบอำนาจเชิงอรรถวิสัยให้ฝ่ายปกครองพิจารณาภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเลือกทางใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของบทบัญญัติหรือกฎหมายนั้นๆ (อนันต์ คงศรีพันธ์, 2561)

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ พบว่า การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องเกี่ยวพันกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และโดยที่การดำเนินคดีอาญาของอัยการใช้ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” (คณิต ฅ นคร, 2540)

4. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่กิติ หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

การอภิปรายผล

1. แม้จะมีการบัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่ก็มีปัญหาความไม่ชัดเจนขององค์ประกอบความผิดทำให้การใช้และตีความบทบัญญัติดังกล่าวสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ที่เป็นเช่นนี้เพราะความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น กำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมเจ้าพนักงานหรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ปกครองมิให้นำอำนาจที่ตนได้รับมาใช้โดยมีเจตนาส่วนตัวก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ปกครอง และประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง จะเห็นได้ว่าในความผิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ จำเป็นต้องควบคุมเจ้าพนักงานมิให้ใช้อำนาจตาม

อำเภอกิจ และคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานนั้น ๆ ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดจากการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลา จึงเห็นได้ว่าจากเดิมที่ศาลได้ตีความโดยเคร่งครัดโดยถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นบทลงโทษ แต่ในปัจจุบันศาลได้ขยายขอบเขตการตีความความผิดดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐอ้างเหตุว่าตนขาดหลักประกัน ขาดความเชื่อมั่นในการทำงานในส่วนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือรัฐ แม้จะมีได้เกิดความเสียหายในทางอาญา เจ้าพนักงานก็กลัวว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีกลับแก่งตนส่งผลเสียหายกับการบริหารราชการแผ่นดินและประโยชน์ของส่วนรวม แต่เจ้าหน้าที่รัฐเองกลับไม่มองถึงหลักประกันในสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมโดยใช้อำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเมิดสิทธิมนุษยชน

ส่วนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น กรณีความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ซึ่งหากเป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนซึ่งเป็นประชาชนภายนอกองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหาจำต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบ และหากไม่มีหน่วยงานต้นสังกัด ก็เป็นความรับผิดของกระทรวงการคลัง ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่เป็นเช่นนี้จึงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวต่อการกระทำของตนที่จะก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดเนื่องจากไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และยังมีพนักงานอัยการมาว่าความแทน

2. การบังคับใช้กฎหมายในการใช้ดุลพินิจรับว่าความให้กับเจ้าพนักงานของรัฐจากการถูกฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น กฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย “การใช้บังคับ (Application)” นั้น โดยสรุป หมายถึง “การนำกฎหมายมาใช้บังคับแก่ข้อเท็จจริง ในกรณีเฉพาะเรื่อง เพื่อให้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์ สมจริง และเกิดความคลั่ง”

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ อำนาจดุลพินิจโดยสรุป หมายความว่า “ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายหรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจของรัฐฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติเปิดช่องให้อำนาจนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร ดังนั้นจึงพิเคราะห์ได้ว่า รูปแบบของอำนาจดุลพินิจก็คือกฎหมายกำหนดแ่งมุมที่ชัดเจนแต่ไม่ได้กำหนดทั้งหมด และกฎหมายได้มอบอำนาจเชิงอรรถวิสัยให้ฝ่ายปกครองพิจารณาภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเลือกทางใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ของบทบัญญัติหรือกฎหมายนั้น ๆ

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ พบว่า การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องเกี่ยวพันกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และโดยที่การดำเนินคดีอาญาของอัยการจะใช้ “หลักดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีตามดุลพินิจ” (คณิต ณ นคร, 2540)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่อง การที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

ดังนั้น จากการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 นี้ เห็นชัดว่า อำนาจพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (4) นั้นคืออำนาจดุลพินิจที่กฎหมายกำหนดแ่งมุมที่ชัดเจนแต่ไม่ได้กำหนดทั้งหมด และกฎหมายได้มอบอำนาจเชิงอรรถวิสัยให้ฝ่ายพนักงานอัยการพิจารณาที่เป็นเช่นนี้เพราะ พนักงานอัยการก็เป็นเจ้าพนักงานของ

รัฐด้วยกัน และยึดอยู่กับคำว่า หลักนิติรัฐแต่เพียงมุมมองด้านเดียว จึงยึดติดกับการดำเนินคดีอาญาตามหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพิกัดต้องคำนึงถึงว่าจะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับว่าความให้จะปฏิบัติหน้าที่โดยละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ พนักงานอัยการก็มีหน้าที่ต้องว่าต่างแก่ต่าง ตามมาตรา 14 (4) ต่อไป ซึ่งการพิจารณาในแนวความคิดในทางทฤษฎีทางอาญาหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย จึงเป็นหลักประกันหรือเกราะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐ และเจ้าพนักงานของรัฐด้วย แต่หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ คือหลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงข้ามกับหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือเมื่อมีการกระทำผิดของเจ้าพนักงานเกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่อาจเข้าถึงต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมได้ เนื่องจากต้นธารแห่งความยุติธรรมเป็นข้าราชการเช่นกันกับผู้กระทำผิด อาจถูกปฏิเสธไม่ดำเนินการสอบสวนเองได้ หรือใช้ดุลพินิจในลักษณะช่วยเหลือกัน การจะไปร้องเรียนต่อ ปปช. มีขั้นตอนที่ล่าช้าอาจไม่ทันต่อความเดือดร้อนเสียหายที่ประชาชนได้รับ ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงต้องนำคดีมาฟ้องด้วยตนเอง แต่เจ้าหน้าที่รัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ยังได้รับเกราะคุ้มกันจากเสื้อคลุมของ มาตรา 14 (4) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 พนักงานอัยการจึงต้องรับว่าต่างแก่ต่างให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำผิดจะไปว่าจ้างทนายความเอง จึงไม่สอดคล้องกับหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของสหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐเยอรมัน ที่พิจารณาว่า การรับว่าต่างแก่ต่างเช่นนี้ ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เนื่องจากควรคุ้มครองประชาชนผู้ถูกเจ้าพนักงานของรัฐละเมิดจะสอดคล้องต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเจตนารมณ์ของกฎหมายมากกว่า

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา วิเคราะห์และสังเคราะห์มาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ดังนี้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปปฏิบัติ

ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (4) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 จากเดิม “(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้”

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี หากคดีนั้นจะเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เหตุผลทางค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้คดีเองได้ อายุของผู้กระทำผิด ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ กรณีความผิดอาญาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นเท็จและดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท อันอาศัยโอกาสจากการรายงานข้อเท็จจริงใดในเนื้อหาของตน และคุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้”

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรทำการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อเปรียบเทียบและหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกลุ่มตัวอย่างผู้กำหนดนโยบายผู้บริหาร ผู้บังคับใช้กฎหมาย เจ้าพนักงานของรัฐทั้งด้านบริหารและกระบวนการยุติธรรม และประชาชนที่เข้าเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งโดยการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม เพื่อก่อให้เกิดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติแก่ผู้เกี่ยวข้องต่อไป



References

- Boonchalermvipat, S. (1999). *Including the lecture on legal professions*. Bangkok: Vinayuchon Publishing House. (in Thai)
- Khreuangam, W. (2015). *General principles law*. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat University. (in Thai)
- Kongkruaphan, A. (2018). Public benefits administrative litigation aspect. *Journal of law Thammasat University*, 47(3), 711-730. (in Thai)
- Musikasopon, N. (2013). The division of responsibility among officials liable for compensation repay to government agencies. *Parliament of information*, 61(5), 133. (in Thai)
- Na Nakhon, K. (1997). *The academic articles of Professor Dr. Kanit Na Nakorn, prosecutor general*. Bangkok: Limited Partnership, Pimagson. (in Thai)
- Na Nakhon, K. (2021). *Legal profession: Prosecutor*. Bangkok: Vinayuchon Publishing House. (in Thai)
- Perunavin, S., & Attakriwanwatee, M. (1943). Prosecutor's system. *Bachelor's Degree*, (15), 163. (in Thai)
- Pinonong, Y. (2016). *Criminal code section 157 and the problem of using public officials' power*. Bangkok: Academic Office, Secretariat of the House of Representatives. (in Thai)
- Polkul, N. (2017). *The authority of the prosecutor's staff*. Bangkok: Nititham Publishing House. (in Thai)
- Praneephonkrang, S. (2019). *Corruption case against duty and the law to establish a criminal court of corruption and misconduct*. Bangkok: Nititham Publishing House. (in Thai)
- Prince of the third class Ratchaburi Direkrit. (1943). Juristic person in Thailand. *Nitiwittayasan*, 1(1), 71. (in Thai)
- Sanguthai, Y. (2010). *General principles law*. Bangkok: Thammasat University. (in Thai)

