

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา
ที่ฟังของประชาชน หรือ การกลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน

ผศ.นพดล ปกรณ์นิมิตดี

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Noppadon.pa@spu.ac.th

ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ วันอาทิตย์ที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2554

จากข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อต่างๆ ถึงกรณี ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้เคยพิจารณาชี้มูลสำนวนคดีทุจริตการจัดซื้อกรณีต่างๆ จนนำไปสู่การสรุปสำนวนคดีว่า มีนักการเมือง และข้าราชการตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาในคดีดังกล่าว ข้อหาละเว้นและปฏิบัติหน้าที่มิชอบ ตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา

ในหลายคดีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การฟ้องเอาผิดเจ้าพนักงาน รวมถึงนักการเมืองนั้น มักมีการหยิบยกเอามาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาเป็นมาตราสำคัญในการเอาผิดกับเจ้าพนักงานและนักการเมืองด้วย และจากผลของมาตรา 157 ที่ทำให้ใครหลายคนต้องลำบากจากมาตราดังกล่าวนี้เอง จึงได้ทำให้เกิดความคิดในอีกแง่มุมหนึ่งที่จะขอแก้ไขปรับปรุงมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

การเสนอแก้ไขมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่ผ่านมานั้น ได้เคยถูกคัดค้านจากองค์กร และบุคคลจากภาคเอกชน ที่เห็นว่าเป็นตัดสิทธิของประชาชน ในการเรียกร้องความเป็นธรรม จากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ของเจ้าพนักงาน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยมองว่า 157 จะเป็นกฎหมายที่เป็นที่ฟังในการขอความเป็นธรรมจากศาล ในขณะที่มุมมองจากเจ้าพนักงาน จะมองว่า มาตรา 157 อาจจะถูกเปลี่ยนเครื่องมือเพื่อกลั่นแกล้งฟ้องร้องเจ้าพนักงานได้

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษ.....

โดยที่มาตรา 157 สามารถแบ่งการกระทำ ออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1. เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
2. เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

สิ่งที่บางท่าน อาจมองว่าเป็นปัญหาในตัวบทของกฎหมายมาตรา 157 นี้ อาจแบ่งแยกออกได้ 2 ข้อ ด้วยกันคือ

กรณีแรก คือ ผู้มีสิทธินำคดีอาญาตามมาตรา 157 นี้ขึ้นสู่ศาล

กรณีที่สอง คือ ปัญหาจากถ้อยคำในฉบับมาตรา 157 ที่บัญญัติไว้ในลักษณะกว้างๆ ซึ่งบางท่าน มองว่ามีการตีความมาตรา 157 นี้ เกินเลยไปจากสิ่งที่ควรไป ดังเช่น กรณี ปปช ชี้มูลความผิดนักการเมือง โดยอิงจากมาตรา 157 นี้

เริ่มต้นจากกรณีแรก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

1. พนักงานอัยการ
2. ผู้เสียหาย

โดยที่ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใด ฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4,5 และ 6

แรกเริ่มเดิมที มีความเข้าใจว่า มาตรา 157 อยู่ในหมวด ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย เอกชนคนหนึ่งคนใด ย่อมไม่เป็นผู้เสียหาย แต่เนื่องจากมาตรา 157 มีถ้อยคำในตัวบท ที่ว่า เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อันมีลักษณะเป็นเจตนาพิเศษ จึงทำให้มีการตีความว่า หากการกระทำความผิดตามมาตรานี้ ทำให้เอกชนคนหนึ่งคนใดได้รับความเสียหาย เอกชนสามารถเป็นผู้เสียหายตามมาตราดังกล่าวนี้ได้

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน นั้น ถ้าเป็นราษฎร หรือชาวบ้านธรรมดา ถ้าถูกกลั่นแกล้งข่มเหงจากเจ้าหน้าที่ บางคนอาจกลัว หรือไม่กล้ามีเรื่องกับเจ้าหน้าที่ ยิ่งถ้าไม่มีความรู้ทางกฎหมายด้วยแล้ว ก็อาจจะยอมรับกรรม จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ไป ความหวังที่จะให้พนักงานอัยการ ฟ้องร้องคดีแทนย่อมไม่มีทางแน่

ฉะนั้น แนวความคิดที่จะให้ฟ้องคดีตามมาตรานี้ ให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น จะเป็นแนวความคิดที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยหรือไม่จึงเป็นสิ่งที่น่าคิด แม้สังคมไทยปัจจุบัน ประชาชนจะมีการตื่นตัวในการรักษาสิทธิของตนมากขึ้น แต่ก็ยังมีประชาชนอีกจำนวนมาก ที่ยังไม่มีความรู้ทางกฎหมายดีพอในการรักษาสิทธิ การที่เราตัดสิทธิของประชาชนที่จะฟ้องร้องเจ้าพนักงานตามมาตรา 157 ใดๆที่ประชาชนคนนั้น อาจมีทางไปปรึกษาทนายความเพื่อขอคำแนะนำได้ จึงเป็นสิ่งที่น่าคิด

อำนาจการฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 157 นี้จะทำให้ประชาชนมีที่พึ่งสองทาง คือ พึ่งความยุติธรรมจากตัวบทกฎหมายได้โดยตรงกับศาล และโดยผ่านทางพนักงานอัยการ แต่ถ้าเราตัดสิทธิของประชาชน โดยกล่าวว่า จะมีการใช้มาตรา 157 กลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน ก็จะทำให้ประชาชนมีที่พึ่งทางเดียวคือพนักงานอัยการเท่านั้น

ภาระหนักอึ้งในการตอบคำถามผู้ที่ได้รับความเสียหายจากเจ้าพนักงาน จะตกอยู่ที่อัยการทันที ในกรณีที่มีการสั่งไม่ฟ้องคดี

กรณีที่สองปัญหาจากถ้อยคำในฉบับมาตรา 157 โดยทุจจริต มีนิยามอยู่ในกฎหมายอันหมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ในขณะที่ คำว่า โดยมิชอบ มิได้มีการนิยามไว้อย่างชัดเจนในตัวบทกฎหมาย

แม้จะมีคำอธิบายจากคณาจารย์ทางด้านนิติศาสตร์หลายท่าน ที่ได้อธิบายไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันว่า คำว่า โดยมิชอบ นี้ น่าจะหมายถึง โดยมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งมีอยู่ตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ปลอมยี่ให้คนออกนอกราชอาณาจักรไป โดยไม่ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้อง ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น

ฉะนั้น คำว่า มิชอบ ถ้าผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน ก็ไม่น่าจะมีปัญหาอย่างใด แต่กรณี การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ ต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ในลักษณะกว้างๆหรือให้อำนาจเป็นดุลพินิจแก่เจ้าพนักงาน เช่น กรณีอำนาจของพนักงานอัยการ ในการสั่งฟ้องคดี ในอดีต เคยมีคดีความที่พนักงานใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี ถูกศาลตัดสินว่าเป็น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยศาลได้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ พนักงานอัยการว่า กรณีควรสั่งฟ้อง แต่ไม่สั่งฟ้อง จึงถือว่าผิด

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงทำให้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำที่ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม” ไว้ในมาตรา 255 วรรคสอง ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พนักงานอัยการจึงหลุดพ้นจากบทบัญญัติใน มาตรา 157 ไป แต่กรณีของพนักงานอัยการนี้อาจมีเหตุผลที่ชอบธรรมในการดำเนินการลักษณะ เช่นนี้

กรณี คำว่า มิชอบ โดยส่วนตัวเห็นด้วยกับการเพิ่มเติมบทนิยาม เพื่อให้เกิดความชัดเจน แต่ ส่วนกรณีที่ใช้เหตุผลว่า ต้องการแก้ไขมาตรา 157 เพื่อป้องกันมิให้ใช้เป็นเครื่องมือกลั่นแกล้ง ฟ้องร้องเจ้าพนักงาน ออกจะเป็นเหตุผลที่เอียงข้างไปทางเจ้าพนักงานอยู่ ไม่มากนักน้อย

ซึ่งอันที่จริงแล้ว ตัวบทกฎหมายมาตรา 157 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการควบคุมการทำงานของเจ้า พนักงานให้ถูกต้อง อีกทั้ง ถ้าเจ้าพนักงานบริสุทธิ์ใจ ไม่ได้ทำผิด พยายามปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย อย่างเต็มที่แล้ว ก็ไม่น่าจะต้องกลัวอะไรกับมาตรา 157 อีกทั้งประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 173 ก็ได้บัญญัติว่า ผู้ใดรู้ว่ามิได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แจ้งข้อความแก่พนักงาน สอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาว่า ได้มีการกระทำความผิด ต้องระวางโทษถ้าเจ้าพนักงานผู้ใด ถูกกลั่นแกล้ง ท่านก็ฟ้องเขากลับได้

ท้ายสุดนี้ มาตรา 157 น่าจะเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแน่นอน แต่แน่นอน มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้มีการประกาศใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ความคิดในการ แก้ไขมาตรานี้ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ สอดคล้องกับความเป็นจริง ก็คงจะต้องมีการศึกษาวิจัยกัน ต่อไป ส่วนถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ก็ควรทำให้มันชัดเจน เพื่อที่ให้มาตรา 157 เป็นที่พึงของประชาชน ได้ และไม่ถูกนำไปใช้กลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน