

เรียนรู้อย่างเข้าใจ มาตรา ๑๕๗ กับการบริหารงาน มหาวิทยาลัย

เรียบเรียงและปรับปรุงโดย

ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต

รศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท

จัดทำโดย สถาบันคลังสมองของชาติ



คำนำ



หนังสือเล่มเล็ก “เรียนรู้อย่างเข้าใจ มาตรา ๑๕๗ กับการบริหารงานมหาวิทยาลัย” นี้ ได้เรียบเรียงขึ้นจาก เสวนางานวิชาการ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔ จัดงานโดยสถาบันคลังสมองของชาติ ได้สรุปสาระสำคัญ พร้อมทั้งเรียบเรียงจนกลายมาเป็นหนังสือเล่มเล็กฉบับนี้ขึ้น

สถาบันคลังสมองของชาติ เห็นว่าสิ่งที่เรียบเรียงขึ้นนี้ เป็นเรื่องที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่สมควรนำมาพิมพ์เผยแพร่ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการบรรยาย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ในหลักสูตร “ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา” สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจัดโดยสถาบันคลังสมองของชาติ มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันคลังสมองของชาติคาดหวังว่า เอกสารฉบับนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ ในการพัฒนาสภาสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.พีรเดช ทองอำไพ

๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕

สารบัญ

	หน้าที่
เสวนา “เรียนรู้อย่างเข้าใจ มาตรา ๑๕๗ กับการบริหารงานมหาวิทยาลัย”	๓
หลักคิดของความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงาน	๗
ประเด็นที่ ๑ เจ้าพนักงานจะผิดมาตรา ๑๕๗ เมื่อใด	๘
ประเด็นที่ ๒ เหตุใดจึงตัดคำว่า “ <u>คิดร้ายต่อผู้อื่น</u> ” ออกจากมาตรา ๑๕๗	๙
ประเด็นที่ ๓ หากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และเกิดความเสียหายกับ บุคคลอื่นหรือแก่รัฐ จะดำเนินการอย่างไร	๑๐
ตัวอย่างคำพิพากษากลุ่ม ๑	๑๒
ตัวอย่างคำพิพากษากลุ่ม ๒	๑๓
วิทยากรร่วมให้ข้อมูลส่งท้ายงานเสวนาฯ	๑๕
แลกเปลี่ยนประเด็นคำถาม	๑๖
ช่วงสะท้อนความคิดโดย รศ.ดร.พีรเดช ทองอำไพ (ผู้อำนวยการสถาบันคลังสมองของชาติ)	๒๓

เสวนา
“เรียนรู้อย่างเข้าใจ มาตรา ๑๕๗
กับการบริหารงานมหาวิทยาลัย”

วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔

เวลา ๑๓.๐๐ – ๑๕.๓๐ น.

ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (โปรแกรม ZOOM)

วิทยากรเสวนา

ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต

อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อดีต กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

รศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ดำเนินรายการ

รศ.ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง และ

อดีตรองอธิการบดีฝ่ายกฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสวนาเริ่มเวลา ๑๓.๓๐ น.

รศ.ดร.พีรเดช ทองอำไพ (ผู้อำนวยการสถาบันคลังสมองของชาติ) กล่าวเปิดงานเสวนาฯ ถึงสถานการณ์ปัจจุบันในการเผยแพร่เหตุการณ์ทางสื่อมวลชนเรื่องผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีโอกาสดูถูกฟ้องร้องจากในมาตรา ๑๕๗ สถาบันคลังสมองของชาติ จึงเล็งเห็นถึงความสำคัญเรื่องดังกล่าวจึงได้กำหนดจัดงานเสวนานี้ขึ้น เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างเสริมความเข้าใจแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้เพิ่มมากขึ้น

รศ.ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (ผู้ดำเนินรายการ) ได้เน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหัวข้องานเสวนาฯ คือ **๑) การตีความหมาย เจ้าพนักงานของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗** รวมผู้บริหารมหาวิทยาลัยด้วยหรือไม่ และ **๒) องค์ประกอบ และเงื่อนไขของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗**

ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต (วิทยากรร่วมเสวนา) กล่าวว่า การกำหนดความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ว่าเป็นเรื่องสืบเนื่องจากกฎหมายลักษณะอาญา รศ. ๑๒๗ ดังนี้

- กฎหมายลักษณะอาญา รศ. ๑๒๗ ตีความ “เจ้าพนักงาน” มีเพียงเจ้าหน้าที่และราษฎรเท่านั้น การกำหนดความผิดอาญาในลักษณะกว้าง คือ การควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างไรไม่ให้ถือครองอำนาจของบ้านเมือง หรือใช้อำนาจในทางที่ผิด ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาประโยชน์ การทุจริต และการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นโดยใช้อำนาจหน้าที่
- ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ตีความ “เจ้าพนักงาน” ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ประโยชน์ที่สมควรได้ จากข้อมูลพบว่า มีการตีความ

เจตนาให้ประโยชน์แก่ผู้อื่น เพราะการกระทำของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ ไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายสร้างผลกระทบต่อผู้อื่นหรือกระทบต่อระบบงานราชการ ปัญหาของมาตรานี้คือ กระบวนการกรองมีความยาก และข้อกล่าวหาจะจบคดีความเกิดที่ศาลอาญา ชี้อัด และใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน

ตัวอย่าง การพิจารณาค่าปรับผู้รับเหมาตามสัญญา นาย ก.พิจารณาแล้วว่าผู้รับเหมาควรเสียค่าปรับจำนวนหนึ่ง ซึ่งมูลค่าน้อยกว่าความคิดเห็นของท่านอื่นซึ่งมองว่าผู้รับเหมาควรเสียค่าปรับจำนวนมาก จึงเกิดเป็นเรื่องฟ้องร้องนาย ก.ว่าเอื้อประโยชน์กับผู้รับเหมาและมองว่าเป็นการทุจริต ทั้งที่เจตนาในการทุจริตหรือไม่เป็นเรื่องยาก และมีเหตุผลส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน ทำให้ข้อกล่าวหาดังกล่าวต้องมีคนกลางเป็นผู้ชี้ขาด (ศาล)

เมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ววิทยากรได้เคยทำงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนามาตรา ๑๕๗ ได้รับวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่า ในมาตรา ๑๕๗ เป็นกฎหมายกวาดทองที่มีการเขียนกฎหมายเอาผิดเจ้าพนักงานที่ออกนอกกลุ่นอกทาง ซึ่งสามารถใช้ได้ (Common Law) โดยให้ศาลชี้ขาด การเขียนลักษณะเช่นนี้เกิดผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานในหลายประเทศมีการระบุนการกระทำที่ชัดเจน ไม่ใช่ให้ศาลหรือผู้ใช้กฎหมายตีความเอง กรณีเช่นนี้จะต้องปรับแก้ไขให้มีการระบุนการกระทำชัดเจนลงในมาตรา ๑๕๗ นี้

สรุปลักษณะของกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ดังนี้ ๑) การตีความไม่ชัดเจน ๒) กระบวนการจัดการ มาตรการควบคุมและการตรวจสอบมีความซับซ้อน ส่งผลให้เกิดความบั่นทอนกำลังใจของคนทำงาน จึงควรมีการปรับ

แก้ไขทั้งเนื้อหาและวิธีการในการปฏิบัติของกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

รศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท (วิทยากรร่วมเสวนา) เกริ่นนำหลักคิดของความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงาน เป็นฐานความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๖-๒๐๕ จากความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ < เจ้าพนักงาน < ประชาชน

รัฐ	= มีหน้าที่ปกครอง และให้บริการสาธารณะ แต่รัฐไม่มีบุคลากรจึงตั้งตำแหน่งเจ้าพนักงาน
เจ้าพนักงาน	= ประชาชนทั่วไปที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนรัฐเรื่องการปกครอง และการบริการสาธารณะ

ประมวลกฎหมายอาญาคู่ครองการทำหน้าที่เจ้าพนักงาน คือ มาตรา ๑๓๖-๑๔๖ และ ๑๖๗-๑๘๙ กำหนดกลุ่มความผิดไว้ว่า ประชาชนทั่วไปจะต้องยอมในอำนาจรัฐเพราะเจ้าพนักงานไม่ได้ทำด้วยตัวเองแต่ทำเพื่อรัฐ แต่หากเจ้าพนักงานทำหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริต ประมวลกฎหมายอาญาลงโทษการทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่คือ มาตรา ๑๔๗-๑๖๖ และ ๒๐๐-๒๐๕

ตัวอย่าง บริษัทเอกชนมีพนักงานรับสินบน ทางกฎหมายอาญาไม่ลงโทษ แต่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการไล่ออก หรือกฎหมายสัญญาจ้างแรงงาน แต่ถ้าเจ้าพนักงานทำหน้าที่แทนรัฐ รัฐไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างฯ และมีการรับสินบนแล้วเกิดความเสียหายต่อรัฐ ในรูปแบบนี้กฎหมายลงโทษหนักตามมาตรา ๑๔๙ และมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

หลักคิดของความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงาน



จากภาพจะเห็นได้ว่า **เจ้าพนักงานที่กระทำผิดมาตรา ๑๔๗-๒๐๕** หลักคือ แยกเรื่องส่วนตัวกับตำแหน่งหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งหมายความว่าหากเจ้าพนักงานทำหน้าที่ด้วยจิตใจที่สุจริตเพื่อรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย แม้เกิดความเสียหาย ก็ไม่มีความผิดทางอาญา ตรงกันข้าม หากแยกเรื่องส่วนตัวไม่ได้ก็จะผิดมาตรา ๑๔๗-๒๐๕ โดยมาตรา ๑๕๗ เป็นบทบัญญัติที่กว้าง ใช้ลงโทษเจ้าพนักงานที่ทุจริตหรือคิดร้ายกลั่นแกล้งผู้อื่นในกรณีไม่เข้ามาตรานี้

วิทยากรขยายความที่มาของมาตรา ๑๕๗ โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. หยุต แสงอุทัย ดังนี้

ส่วนแรก เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เจตนา “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” คือ การคิดร้ายกลั่นแกล้งเพื่อให้เสียหาย ซึ่งไม่ใช่ผลแห่งการกระทำแต่เป็นมูลเหตุจูงใจหรือเจตนา

ส่วนที่สอง เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดย “ทุจริต”

กฎหมายลักษณะอาญา รศ.๑๒๗ (ที่มาของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗): มาตรา ๑๔๕ “เจ้าพนักงานคนใด คิดร้ายต่อผู้อื่น แลมันกระทำการอันมิควรกระทำหรือละเว้นการอันมิควรเว้นในตำแหน่งหน้าที่ของมัน โดย

เจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่ไซร์ ท่านว่ามันมีความผิด ถ้าแลความผิดของ มันที่กระทำนั้น ไม่ต้องด้วยกฎหมายบทอื่น ท่านให้ลงโทษจำคุกมันไม่เกินกว่า สองปี แลให้ปรับไม่เกินกว่าพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง”

ปัจจุบัน คำว่า “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ถูกตัดออก นิยามดังนี้ มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสอง แสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

วิทยากรได้ตั้งคำถาม ๓ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เจ้าพนักงานจะผิดมาตรา ๑๕๗ เมื่อใด

- ๑) เมื่อปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือ
- ๒) เมื่อปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด (คิดร้ายกลั่นแกล้งผู้อื่น) เช่น อธิการบดี/รองอธิการบดี ให้สิทธิประโยชน์กับบุคลากรทุกคน ยกเว้น นาย ก.ซึ่งไม่ชอบ จึงกลั่นแกล้ง โดยอนุมัติฯ หรือลงโทษในสิ่งที่ นาย ก. ไม่ผิด ถือเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เรียกว่า Abuse of function

คำอธิบายมาตรา ๑๕๗ ที่ชัดเจน คือหนังสือกฎหมายอาญา ภาค ๒-๓ โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.หยุด แสงอุทัย เป็นผู้อธิบายได้ชัดเจน และเน้น ข้อความจากตัวอย่างคำอธิบายจากหนังสือดังนี้

คำอธิบาย

มาตรานี้เป็นมาตราवादกอง กล่าวคือ การกระทำต่างๆ ของเจ้าพนักงาน ถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะเรื่องก็มักจะเป็นความผิดตามมาตราอื่น ซึ่งบัญญัติการกระทำไว้สองประการ ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด คำว่า “โดยมิชอบ” หมายความว่าโดยมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเจ้าพนักงานมีอยู่ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับบัญชา คำสั่งของคณะรัฐมนตรี คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งออกได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ความสำคัญอยู่ที่มูลเหตุชักจูงใจ คือ ต้องกระทำเพื่อ
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น อนึ่ง ความเสียหายในที่นี้ไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายในทางทรัพย์สินเท่านั้น รวมถึงความเสียหายอื่นๆ เช่น ความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเสียหายต่อเสรีภาพ เป็นต้น ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานมีเจตนาจะ
ก่อกวนผู้อื่น

ประเด็นที่ ๒ เหตุใดจึงตัดคำว่า “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ออกจากมาตรา ๑๕๗

จากเอกสารประกอบงานเสวนา หน้า ๑๓-๑๖ รายงานการประชุมอนุกรรมการตรวจพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ครั้งที่ ๒๙, ๙๕/๒๔๘๒ ในวันเสาร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๘๒

ผลมติที่ประชุมที่ประชุมเห็นชอบด้วยในการตัดคำว่า “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ออก เพราะมีคำว่า “โดยเจตนาจะให้เสียหายแก่เขาไซ้” อยู่แล้ว

วิทยากรได้ชี้แจงเหตุผลว่าเหตุใด ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.หยุด แสงอุทัย จึงอธิบายได้ชัดเจน เนื่องจากเป็นผู้จดยกรายงานการประชุมดังกล่าว จึงเป็นผู้ที่มีเอกสารทางประวัติศาสตร์ในการอธิบาย การตัดคำว่า คิดร้ายต่อผู้อื่นออก

เพียงเพราะเป็นคำซ้ำกับคำว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหาย” การตัดคำดังกล่าว ออกไม่ได้หมายความว่า “คิดดี” ก็จะผิดมาตรา ๑๕๗

ประเด็นที่ ๓ หากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และเกิดความเสียหายกับบุคคลอื่นหรือแก่รัฐ จะดำเนินการอย่างไร

- เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และมิได้ได้รับความเสียหายหรือรัฐเสียหาย และไม่มีเรื่องส่วนตัวทุจริตหรือคิดร้ายกลั่นแกล้งใคร เจ้าพนักงานไม่ผิดมาตรา ๑๕๗
- การที่เจ้าพนักงานออกคำสั่งโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ แต่ไม่มีมูลเรื่องทุจริตหรือคิดร้ายกลั่นแกล้งใคร แม้ต่อมาศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นเรื่องทางปกครอง เจ้าพนักงานไม่ผิดมาตรา ๑๕๗
- ความรับผิดทางปกครอง ความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ และความรับผิดทางวินัย ต่างกับความผิดทางอาญามาตรา ๑๕๗
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีขึ้นเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หากเจ้าหน้าที่ทำเพื่อรัฐ ประชาชนได้รับความเสียหายเดือดร้อนไม่ควรฟ้องเจ้าหน้าที่ ต้องฟ้องที่หน่วยงาน หน่วยงานมีหน้าที่ออกเงินเยียวยาประชาชนตาม พ.ร.บ. และหน่วยงานจะเอาผิดเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะจงใจหรือประมาทอย่างร้ายแรงเท่านั้น หากมีความประมาทเล็กน้อยหน่วยงานต้องรับผิดชอบเพราะเจ้าหน้าที่ทำเพื่อรัฐจึงต้องได้รับความคุ้มครอง)
- ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ควรใช้เพื่อวัตถุประสงค์แบบเดียวกัน

การปฏิบัติหรือละเว้น
การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

- ความรับผิดทางปกครอง
- ความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่
- ความรับผิดทางวินัย

มาตรา ๑๕๗
เฉพาะทุจริตหรือ
คิดร้ายกลับแก่สิ่ง

จากภาพจะเห็นได้ว่า **วงกลม**
มาตรา ๑๕๗ เป็นหนึ่งใน **วงกลมการ**
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
โดยมิชอบ ซึ่งอยู่ในกรอบของความรับผิดทางปกครอง ความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ และความรับผิดทางวินัย แต่**ความผิดทางอาญามีความเฉพาะการทุจริตหรือคิดร้ายกลับแก่สิ่ง**

ภาพอธิบายว่าผู้ที่เป็นเจ้าพนักงานและถูกศาลปกครองเพิกถอนหรือชี้ว่ากระทำความผิดทางปกครอง ความผิดทางวินัยหรือมีความผิดทางละเมิด ไม่มีความจำเป็นต้องผิดมาตรา ๑๕๗ มิเช่นนั้นจะเป็นการนำวงกลมมาตรา ๑๕๗ ครอบวงกลมการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ศาลปกครอง กลไกทางวินัย หรือทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติละเว้นโดยมิชอบจะต้องฟ้องร้องที่ศาลอาญาทั้งหมด จึงไม่ใช่เหตุผลที่ควรเป็น และจะทำให้เสียขวัญกำลังใจในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

วิทยากรยกตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ตัดสินมาตรา ๑๕๗ มี ๒ กลุ่ม คือ กลุ่ม ๑ หากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแล้วเกิดความเสียหาย จะผิดมาตรา ๑๕๗ ทั้งหมด แล้วศาลจะพิจารณาโทษหนักหรือเบาตามดุลยพินิจ และกลุ่ม ๒ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จะมีการลงโทษเฉพาะมีเจตนาพิเศษ ถ้าไม่มีหลักฐานการทุจริตหรือคิดร้ายกลับแก่สิ่งศาลฎีกาจะไม่ลงโทษทางอาญา

ตัวอย่างคำพิพากษากลุ่ม ๑ : คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๖๓/๒๕๖๑
กรณีเกิดภัยพิบัติจากฤดูหนาว การจัดซื้อผ้าห่มโดยใช้วิธีการสอบราคาทำให้
ได้ผ้าห่มล่าช้าไม่สามารถใช้ได้ทันฤดูหนาว เจ้าพนักงานจึงใช้วิธีตกลงราคาซึ่ง
ทำให้ได้ผ้าห่มช่วยประชาชนอย่างรวดเร็วและทันเวลา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการจัด
ซื้อจัดจ้างผิดวิธีที่กฎหมายกำหนด

ศาลฎีกาพิพากษาว่า เจ้าพนักงานจงใจฝ่าฝืนกฎหมายย่อมมี
ผลกระทบกระเทือนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการ
แผ่นดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงเป็นความผิดมาตรา ๑๕๗ แม้ไม่มี
หลักฐานว่าทุจริต

แต่ในคำพิพากษานี้ ดูเหมือนศาลฎีกาจะเห็นใจ ศาลจึงลงโทษ
สถานเบา โดยให้เหตุผลตอนท้ายคำพิพากษาว่า “การกระทำของจำเลยที่ ๑
ที่มุ่งบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเร่งด่วนเป็นสำคัญแม้เป็นการ
ผิดกฎหมาย แต่ก็มีเหตุผลควรที่จะลงโทษจำเลยที่ ๑ แต่เพียงสถานเบา”

วิทยากรให้ความเห็นโดยมองเจตนาจากการกระทำที่มุ่งบรรเทา
ความเดือดร้อนของประชาชน จะเห็นว่าคำพิพากษาของศาลมีความเห็นแย้งกัน
ลักษณะจะคล้ายเหตุการณ์สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด19 ในจังหวัด
สมุทรสาคร ไม่ว่าจะจัดการสิ่งใดพนักงานก็อ้างว่าไม่มีระเบียบรองรับ แต่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดสมุทรสาครได้เตือนสติพนักงานว่า คุณจะช่วยชีวิตคนหรือจะ
ทำตามระเบียบ **สถานการณ์บางเรื่องหาว่าดีจิตใจของผู้บริหารที่ต้องการ
ช่วยเหลือประชาชน** จะต้องมีการตีความให้ชัดเจนว่า **ไม่ผิดมาตรา ๑๕๗**
เพราะอยู่ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินต้องช่วยประชาชน

ตัวอย่างคำพิพากษากลุ่ม ๒ : คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๗๓/๒๕๖๑ การกระทำอันจะเป็นความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตาม ป.อ. มาตรา ๑๕๗ และ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๑ นั้น ต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยเจ้าพนักงานผู้กระทำมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดด้วย เมื่อคดีไม่ปรากฏว่าการใช้ดุลพินิจของจำเลยทั้งยี่สิบสี่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การกระทำของจำเลยทั้งยี่สิบสี่ย่อมไม่เป็นความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว โจทก์มิได้บรรยายฟ้องด้วยว่าจำเลยทั้งยี่สิบสี่กระทำการตามคำฟ้องโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือไม่ อย่างไร คำฟ้องโจทก์ในข้อนี้จึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดตาม ป.อ. มาตรา ๑๕๗ และ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๑

วิทยากรให้ความเห็นว่า อยากให้คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๗๓/๒๕๖๑ เป็นบรรทัดฐานและถูกนำไปปรับใช้เป็นหลักเรื่องราวคือ โจทก์ประพาดพิงหัวหน้าส่วนราชการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง แต่กรรมการสอบข้อเท็จจริงกระทำผิดระเบียบในการสอบข้อเท็จจริงโจทก์ และได้ออกคำสั่งพร้อมรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ โจทก์ได้ฟ้องศาลเป็นคดีอาญาว่า ๑) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่ดำเนินการระเบียบขั้นตอนทำให้โจทก์เสียหาย ๒) หัวหน้าส่วนราชการไม่สั่งการแก้ไขให้มีขั้นตอนที่ถูกต้องตามระเบียบ เป็นการละเว้นทำให้โจทก์เสียหาย ทำให้มีจำเลยในคดีนี้จำนวน ๒๔ คน

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยระบุว่า การกระทำผิดระเบียบในเรื่องการสอบข้อเท็จจริง หรือการที่หัวหน้าส่วนราชการละเว้นไม่สั่งการแก้ไขให้ถูกต้องตาม

ระเบียบ เป็นการอธิบายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เมื่อไม่ปรากฏว่า กรรมการสอบข้อเท็จจริงหรือหัวหน้าส่วนราชการมีเจตนาทุจริต หรือไม่ปรากฏว่ามีการกลั่นแกล้งถือว่าไม่ผิดมาตรา ๑๕๗

วิทยากรสรุปว่า ในการตีความมาตรา ๑๕๗ จะมีคำพิพากษาแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม จึงเห็นด้วยกับงานวิจัยของ ศ.ดร.อุดม ว่าเมื่อไม่มีความชัดเจน และมีการตีความที่กว้างจะทำให้เกิดความเสียหายจึงควรยกเลิกมาตรา ๑๕๗ แต่หากมีการทุจริตหรือคิดร้ายกลั่นแกล้งผู้อื่น เมื่อมีหลักฐานแล้วจะมีการลงโทษเจ้าหน้าที่อย่างไรควรมีการระบุให้ชัดเจนกว่านี้

มหาวิทยาลัยส่วนราชการ เจ้าพนักงานอยู่ในกรอบของมาตรา ๑๕๗ แต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี พ.ร.บ. เฉพาะของมหาวิทยาลัยต้องแยกแยะตามกฎหมาย ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็น “เจ้าพนักงาน” ถ้า “ใช่” ก็อยู่ในกรอบมาตรา ๑๕๗ แต่ถ้า “ไม่ใช่” ก็อยู่ในกรอบกฎหมาย พ.ร.บ. ป.ป.ช. มาตรา ๑๗๒

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๒ บัญญัติว่า เจ้าพนักงานของรัฐ ผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรอบตามมาตรา ๑๗๒ ได้แก่เจ้าพนักงานตามประมวลอาญา เจ้าพนักงานของรัฐ ตาม พ.ร.บ. ป.ป.ช. นั่นคือ พนักงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ เป็นต้น

วิทยากรร่วมให้ข้อมูลส่งท้ายงานเสวนา

รศ.ดร.ปกรบึ้ง : ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช.มาตรา ๑๗๒ (มหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ) ทุกคนที่ทำงานให้รัฐจะอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ มีโทษอาญา เหมือนมาตรา ๑๕๗ และแนะนำเอกสารเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้อง คือหนังสือที่มา ของมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และข้อมูลบทความ : ประมวล กฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ในฐานะเกราะคุ้มกันเจ้าพนักงานในการปฏิบัติ หน้าที่

ศ.ดร.อุดม : กฎหมายมาตรา ๑๕๗ เป็นเครื่องมือใช้ในการจัดการ เจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจไม่ถูกต้อง แต่มีผลกระทบต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาค่อนข้างมาก และถูกมองว่า เป็นกฎหมายที่บั่นทอนการทำงานด้วยระยะเวลาในการพิจารณา ของศาล ปัจจุบันกฎหมายมาตรา ๑๕๗ มีการตีความที่ไม่ชัดเจน ไม่แน่นอน ขัดต่อหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ และไม่มีการแบ่งลักษณะ แต่ปัญหาหลักคือ ขั้นตอน กระบวนการตรวจสอบในการดำเนินการกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดใช้ระยะเวลานาน ทำให้ผู้ใช้กฎหมายเกิดความเข้าใจที่แตกต่างกัน และผู้ที่ถูกกล่าวหาหมกอยู่ในภาวะกดดัน

นอกจากนี้ เมื่อเป็นพนักงานของรัฐหรือพนักงานในมหาวิทยาลัยต้อง ยอมรับและพร้อมที่จะถูกการตรวจสอบอยู่แล้ว แต่ต้องเกิดการตรวจสอบที่ ต้องยุติธรรม นั่นคือ เมื่อถูกตรวจสอบต้องมีกระบวนการพิสูจน์หลักฐานที่ ชัดเจนด้วย

รศ.ดร.เอกบุญ กล่าวสรุปประเด็นจากวิทยากรว่า จากการนำเสนอข้อมูลเป็นระบบ ประกอบด้วย ๑) ประชาชนกับเจ้าหน้าที่ และ ๒) เจ้าหน้าที่กับหน่วยงาน แบ่งแยกตามฐานความผิด จะเห็นได้ว่าความผิดมาตรา ๑๕๗ เป็นการตีความที่กว้างตามองค์ประกอบ รศ.ดร.ปกป้องได้เกริ่นที่มา และการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง “กฎหมายลักษณะอาญา รศ. ๑๒๗” และ “ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗” จะเห็นได้ว่าปัจจุบันแนวคำพิพากษาของศาลฎีกามีแนวโน้มในทิศทางที่ดีขึ้น ในส่วนกฎหมายพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. มาตรา ๑๓๒ แม้จะมีการตีความและครอบคลุมเจ้าพนักงานในวงกว้าง ถ้าจะปรับ แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงไม่ใช่วิธีที่ง่าย เพราะฉะนั้นวิธีที่ดี คือการพิจารณาจากการทำงาน

แลกเปลี่ยนประเด็นคำถาม

๑. การตีความมาตรา ๑๕๗ ในเรื่องทุจริต หรือการกลั่นแกล้ง ปัจจุบันทราบลงโทษจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เช่น การขออนุญาตก่อสร้างมีการปลอมแปลงเอกสาร และปลอมแปลงลายมือชื่อวิศวกร สถาปนิก แต่นายกเทศมนตรีได้ลงลายมือชื่ออนุญาตให้ก่อสร้าง จะมีการพิสูจน์อย่างไรว่ามีการทุจริต เพราะไม่มีหลักฐานในการรับเงิน

ตอบ การปลอมแปลงเอกสารมีกฎหมายมาตรา ๑๕๘-๑๖๖ ใช้ลงโทษเจ้าพนักงานโดยไม่ต้องพิสูจน์เจตนาทุจริตหรือการคิดร้ายกลั่นแกล้งหลักคือ ๑. คำรับสารภาพ (ซึ่งไม่ค่อยมีใครสารภาพ) ๒. การพิสูจน์เจตนาพิเศษ คือการพิสูจน์จิตใจ และเจตนาของผู้กระทำ “กรรมสามารถชี้เจตนาของผู้กระทำได้” พยานหลักฐานแวดล้อมที่ศาลใช้ในการประกอบพิจารณา ได้มีการส่อให้เห็นเจตนาทุจริตหรือคิดร้ายกลั่นแกล้งได้โดยการพิสูจน์จน

ปราศจากข้อสงสัยจึงลงโทษตามมาตรา ๑๕๗ ซึ่งคดีอาญามีโทษหนัก การลงโทษคนในคดีนี้มีการจำกัดสิทธิมนุษยชน (Presumption of Innocence) การลงโทษมาตรา ๑๕๗ ความสำคัญต้องหาสมดุลจากพยานหลักฐานในการนำไปพิสูจน์ความผิดมาตรา ๑๕๗ หากมีการปฏิบัติ และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ถือมีความผิดมาตรา ๑๕๗ เพราะฉะนั้นจากคำถามหากใครที่มีหน้าที่รู้อยู่แล้วว่าจะต้องดูแล ตรวจสอบการก่อสร้างถ้าไม่ทำหน้าที่ก็จะทำให้มีคนฟ้องร้องได้

ในบางครั้งตำรวจเห็นผู้กระทำความผิดและปล่อยให้ทำต่อไปถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และเห็นได้ชัดว่าเกิดความเสียหาย แต่การตีความว่าเสียหายกับบุคคล หรือภาครัฐเสียหายยังไม่ตรงกัน และเป็นการตีความที่กว้างเกินไป ซึ่งต่างกับการละเว้น การปฏิบัติโดยมิชอบ หรือการเอื้อประโยชน์ได้เงิน/ทองจะเห็นความชัดเจนกว่า

ตำรวจจราจรเห็นผู้ขับรถฝ่าไฟแดง มีการตีความ ๒ กรณี คือ ๑) ไม่คิดร้ายแต่ละเว้น มีความเสียหายกับภาครัฐ และ ๒) ตีความแบบเคร่งครัด ไม่มีการคิดร้ายกลับแก่งการละเว้นจึงไม่น่าจะผิดกฎหมายอาญา เพียงแต่ไม่ทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ควรดำเนินการทางวินัย

การที่เจ้าพนักงานละเว้นโดยมิชอบ มีหน้าที่ต้องดำเนินการกับผู้ก่อสร้างโดยมิชอบเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของกฎหมายมาตรา ๑๕๗ คือ การละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นจากสิ่งที่จะต้องทำตามหน้าที่ ซึ่งกรอบของความรับผิดชอบทางปกครอง หรือการดำเนินคดีทางวินัย แต่การจะบอกว่าเป็นมาตรา ๑๕๗ หรือไม่ขึ้นอยู่กับหลักฐานในการพิสูจน์เจตนาทุจริตที่ไม่ใช่เพียงแสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง แม้จะไม่มีกำรับเงินเลย แต่มีการแสวงหาประโยชน์ให้กับเจ้าของร้านหรือคนที่ก่อสร้างโดยมิชอบ

๒. กระบวนการ สาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๑๕๗

ตอบ กฎหมายมาตรา ๑๕๗ เป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยพิจารณาจากฐานความผิดที่ต้องการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีเจตนาไม่ดี ถ้าไม่มีฐานความผิดก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานตามอำเภอใจ จึงเป็นเรื่องสมมูลของฐานความผิดที่จำกัด และมีบทลงโทษผู้ที่กระทำผิดจริง

และจากกระบวนการเบื้องต้นตำรวจจะสันนิษฐานก่อนว่ามีการกระทำผิดความผิด ซึ่งพบว่า เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

๓. การบริหารสารสนเทศในงานวิจัยกับมาตรา ๑๕๗

ตอบ จากคำถามจะต้องพิจารณาว่ามีสิ่งใดที่เป็นผลกระทบต่อความเสียหายหรือเป็นการหาประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ โดยส่วนใหญ่โครงการวิจัยจะมีระเบียบ กฎเกณฑ์ในการรักษาข้อมูล หรือการเปิดเผยข้อมูล ข้อควรปฏิบัติ คือ ๑) ปฏิบัติตามระเบียบภายในของคณะ/มหาวิทยาลัย หากไม่มีต้องผลักดันและออกระเบียบที่ไม่เลือกปฏิบัติ และถูกต้องเป็นธรรม “การปฏิบัติตามระเบียบจะเป็นเกราะคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่” และ ๒) ข้อมูลสารสนเทศงานวิจัย ผู้ที่จะนำเรื่องนี้ไปใช้ฟ้องมาตรา ๑๕๗ คือ อาจารย์เจ้าของงานวิจัยที่เห็นว่าการวิจัยมีมูลค่า ย้อนกลับมาที่หลักข้อมูลส่วนบุคคล คือ ต้องผ่านการยินยอมจากผู้ที่เป็นเจ้าของหรือมีส่วนเกี่ยวข้องได้เสีย ถือเป็น การตัดกรณีมาตรา ๑๕๗ ซึ่งศาลปกครองก็จะพิจารณาจากกฎ ระเบียบเป็นส่วนสำคัญที่สุด

๔. นิยาม “เจ้าพนักงานของรัฐ” สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากเคยอ่านคำพิพากษา มีการยกฟ้องเนื่องจากไม่เข้าข่ายเจ้าพนักงานของรัฐ

ตอบ เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังเป็นปัญหา โดยเฉพาะผู้เป็นพนักงานในมหาวิทยาลัย หรือบุคลากรในโครงสร้างของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ เนื่องจากโครงสร้างเป็นองค์กรกระจายอำนาจ

นิติกรจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เดิมตีความว่า ทุกตำแหน่ง คือได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่จากราชการ แม้จะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ถือเป็นเจ้าพนักงาน “เจ้าพนักงาน” ไม่ได้หมายความว่า ข้าราชการเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงส่วนราชการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ

จากคำพิพากษาเนื่องจากไม่เข้าข่ายเจ้าพนักงานของรัฐยังมีอยู่ หากศาลตีความว่าไม่ใช่ข้าราชการ และไม่ผิดมาตรา ๑๕๗ แต่ตีความเป็นบุคคลธรรมดาและมีการฉ้อโกงก็ผิดในมาตรา ๑๕๗ ได้ และในปัจจุบัน การถูกกล่าวหาที่ไม่แน่ใจว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือไม่มีการใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗/๒

จากคำถามจะเห็นปัญหาเชิงหลักการ แต่ในเชิงปฏิบัตินั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ที่มีการตีความที่ครอบคลุมเป็นการป้องกันการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งจากประสบการณ์จะมีพระสงฆ์ที่ไม่ตีความว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การพิจารณาไม่ว่าจะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “เจ้าพนักงาน” ต้องพิจารณาจากการใช้อำนาจ และตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี และรองอธิการบดีมีอำนาจในการบริหาร จึงอยู่ในเกณฑ์แบบไม่ต้องสงสัย อาจารย์ธรรมดาที่ไม่ใช่ข้าราชการ ไม่ใช่พนักงานมหาวิทยาลัย และพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนอกระบบไม่มีบทบัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์มหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้างให้อยู่ในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา

๕. สภามหาวิทยาลัยโดยบทบาททำหน้าที่กำกับเชิงนโยบายอาจจะไม่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ใช่งานของมหาวิทยาลัย

ตอบ การกล่าวว่าข้าราชการเท่านั้นเป็นเจ้าพนักงานคงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ถือเป็นเจ้าพนักงานด้วย จะเห็นได้ว่า *กรรมการสภามหาวิทยาลัยแม้ไม่ใช่ข้าราชการก็เป็นเจ้าพนักงาน*

สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจหน้าที่หลายประการในทางปกครอง เช่น การอนุมัติปริญญา การอนุมัติ/ไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในความหมายของเจ้าพนักงานของรัฐ

หลักประมวลกฎหมายอาญา บุคคลที่กฎหมายแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าชั่วคราวหรือประจำหรือไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ เพราะฉะนั้นการทำงานฟรีไม่มีค่าตอบแทนถ้ากฎหมายแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ราชการก็ถือเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ *พิจารณาจากการใช้อำนาจทางปกครอง* เช่นกันไม่ได้มองเรื่องค่าตอบแทน

ตัวอย่าง หากมีบุคลากรในมหาวิทยาลัยทำผิดวินัยร้ายแรง อธิการบดีจะต้องเสนอเรื่องเข้าสู่สภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัย ทำให้เห็นว่านอกจากเรื่องเชิงนโยบาย กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจส่วนที่ส่งผลกระทบต่อผู้อื่น (Public Power) จึงถือว่าเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

๖. กรณีเกิดคดีความหากนิติกรไม่ได้ดำเนินการ พนักงานอัยการจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเคยมีการสอบถามสถานะว่ามูลกรณีการเกิดเหตุนี้สถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ในขณะปฏิบัติหน้าที่ จึงอยากสอบถาม

ว่าทำไมพนักงานอัยการถึงต้องวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นกระทำการในข้อกล่าวหาในฐานะส่วนตัวหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตอบ การให้ความเห็นจากพนักงานอัยการ เป็นการให้ความเห็นทางกฎหมายไม่มีการบังคับ หากมหาวิทยาลัยมีนิติกรหรือนักกฎหมายที่มหาวิทยาลัยมั่นใจจะได้รับความเห็นที่ถูกต้องเชื่อถือได้ไม่จำเป็นต้องพึ่งพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นทนายของแผ่นดินเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีความต้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับแผ่นดิน และเป็นคดีที่เกี่ยวข้องในหน้าที่การงานไม่ใช่เรื่องส่วนตัว หากเป็นปัญหาส่วนตัวพนักงานอัยการจะไม่สู้คดี

ตัวอย่าง อธิการบดีสั่งลงโทษทางวินัยนาย ก. แล้วนาย ก. ฟ้องอธิการบดีมาตรา ๑๕๗ คดีนี้พนักงานอัยการจะช่วยสู้คดีได้ แต่หากอธิการบดีหมิ่นประมาทใครแล้วถูกฟ้องพนักงานอัยการจะไม่ดำเนินคดีให้เพราะมองว่าเป็นปัญหาส่วนตัว

๗. อาจารย์หัวหน้าโครงการ มีเจ้าหน้าที่ช่วยโครงการเรื่องเอกสาร ส่วนอาจารย์เป็นผู้ลงนาม เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารปลอมลายมือชื่อผู้เข้าร่วมเมื่อส่งเบิกค่าใช้จ่ายกองคลังส่งเอกสารกลับเพราะลายมือชื่อผู้เข้าร่วมลายมือเดียวกันจึงเบิกงบประมาณไม่ได้ กรณีนี้มีความผิดหรือไม่ มหาวิทยาลัยควรทำอะไรเพราะถูกฟ้องร้องว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่มาตรา ๑๕๗ ไม่แจ้งความเอาโทษกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมหาวิทยาลัยได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และมีการลงโทษทางวินัยแล้ว แต่ผู้ฟ้องร้องต้องการให้ลงโทษทางอาญา

ตอบ หลักกฎหมายอาญา “ใครทำคนนั้นผิด” เจ้าหน้าที่ได้กระทำถือว่าเจ้าหน้าที่ผิด จากคำถามจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ปลอมเอกสารแน่ชัด โดยหลักต้องพิจารณาอาจารย์หัวหน้าโครงการว่ามีการกระทำใดบ้างใน

พฤติกรรมทั้งหมด หากอาจารย์ไม่ได้ทำ ไม่ได้มีเจตนา ไม่ทราบเรื่องก็ไม่ผิด สิ่งที่จะอธิบายได้คือไม่มีเจตนาไม่ผิด

การพิจารณาตามหลักการ : ความผิดตามกรอบกฎหมายอาญา หรือไม่ หรืออยู่ในกรอบของการละเมิดทางคดีปกครองหรือวินัยต่อไป เพราะความผิดกฎหมายอาญา คือ ทุจริตหรือคิดร้ายกลับแกล้ง มีเจตนาไม่ดีในการช่วยคนที่กระทำความผิดโดยต้องมีเหตุผลอธิบายได้

จากคำถามเหตุผลที่อธิการบดีไม่แจ้งความเพราะประเมินแล้ว เห็นว่ามหาวิทยาลัยไม่ได้รับความเสียหาย และไม่มีค่าใช้จ่าย มหาวิทยาลัยจึงไม่แจ้งความ ซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลประกอบว่า อธิการบดีไม่ได้ทุจริต และไม่ผิดกฎหมายมาตรา ๑๕๗

การละเว้น หรือการกระทำไม่ได้หมายถึง มีความผิดมาตรา ๑๕๗ ทั้งหมด ต้องพิจารณาองค์ประกอบจิตใจภายในว่าทุจริตหรือกลับแกล้งใครหรือไม่

วิธีปฏิบัติ อธิการบดีควรมอบหมายให้นิติกรแจ้งความที่สถานีตำรวจในท้องที่ของมหาวิทยาลัย จากนั้นเป็นหน้าที่ของตำรวจว่าจะดำเนินการอย่างไร

๘. กฎหมายมาตรา ๑๕๗ หมายความว่ารวมถึงกรณี “บกพร่องโดยสุจริต” มากน้อยเพียงใด

ตอบ การบกพร่องโดยสุจริต คือ การไม่ทุจริต หลักในการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย หรือผู้มีอำนาจปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ ๑. คิดดี ทำในสิ่งที่ถูกต้อง ถูกระเบียบและกฎหมาย แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายท่านไม่ผิดกฎหมายอาญา เพราะการคิดดี และทำถูกต้อง ๒. คิดดีเพื่อประโยชน์ แต่พลาดเนื่องจากไม่เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ไม่ผิดกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิดมาตรา ๑๕๗ เท่านั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐต้องยอมรับว่ากฎหมาย มาตรา ๑๕๗ หรือ มาตรา ๑๗๒ เป็นเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบ แต่โอกาสของการถูกตรวจสอบและก่อให้เกิดช่องว่าง ความกังวลใจ จึงควรมองอีกด้านว่าทำให้เกิดความรอบคอบในการทำงานมากขึ้นหากเจตนาไม่มีความชั่วร้ายก็ไม่ต้องกลัว แต่สิ่งที่อยากตักเตือนคือ ในความเป็นจริงแม้จะมีเจตนาที่ดี ควรเตรียมการในฐานะที่ทำงานในส่วนงานที่มีกรอบแนวทางการทำงานตามกฎหมายที่ชัดเจน

ช่วงสะท้อนความคิดโดย รศ.ดร.พีรเดช ทองอำไพ

(ผู้อำนวยการสถาบันคลังสมองของชาติ)

ในฐานะผู้บริหาร หรือ ว่าที่ผู้บริหาร งานเสวนาฯ นี้ น่าจะได้แนวทาง วิธีคิดในการตีความ รวมทั้งไม่ควรกังวลใจมากเกินไป จากข้อสังเกตการ แลกเปลี่ยนข้อกฎหมายมาตรา ๑๕๗ ในระยะเวลา ๒ ชั่วโมง และการวินิจฉัย ของศาลฎีกามีการพิจารณาแตกต่างกันแสดงว่ากฎหมายข้อนี้มีปัญหา เพราะ หากไม่มีปัญหาการอ่านข้อมูลครั้งเดียวจะเข้าใจและตีความในทิศทางเดียวกัน จึงคิดว่าเป็นบทบาทของวิทยากรทั้ง ๓ ท่านในฐานะนักกฎหมายในการช่วย ปรับปรุง แก้ไขเพื่อให้เกิดความถูกต้องตามแบบแผน

สถาบันคลังสมองของชาติ

๒๘ กันยายน ๒๕๖๔

สถาบันคลังสมองของชาติ
อาคารอุดมศึกษา ๒ ชั้น ๑๙
เลขที่ ๓๒๘ ถนนศรีอยุธยา แขวงทุ่งพญาไท
เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทรศัพท์ ๐๒-๑๒๖-๗๖๓๒-๓๔
โทรสาร ๐๒-๑๒๖-๗๖๓๕
<http://www.knit.or.th>

