

ข้อเสนอเชิงนโยบาย  
ในการแก้ปัญหาและอุปสรรค  
ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย  
ที่เกิดจากการใช้มาตรา 157  
แห่งประมวลกฎหมายอาญา

เรียบเรียงและปรับปรุงโดย  
รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ

จัดทำโดย สถาบันคลังสมองของชาติ



# คำนำ



หนังสือเล่มเล็ก “ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวล กฎหมายอาญา” นี้ได้เรียบเรียงขึ้นจากผลงานวิจัยเรื่อง โครงการจัดทำข้อเสนอ เชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยสถาบัน คลังสมองของชาติได้สนับสนุนให้ รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท และทีมงานดำเนินการจัดทำขึ้น ซึ่งมีความหนา 120 หน้า และได้สกัดเนื้อหาที่สำคัญ พร้อมทั้งเรียบเรียงและ เพิ่มเติมความคิดเห็นบางส่วน จนกลายมาเป็นหนังสือเล่มเล็กฉบับนี้ขึ้น

สถาบันคลังสมองของชาติ เห็นว่าสิ่งที่เรียบเรียงขึ้นนี้ เป็นเรื่องที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่สมควรนำมาพิมพ์เผยแพร่ เพื่อให้เกิด ความรู้ ความเข้าใจ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบัน อุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้เพื่อใช้ประกอบการบรรยายและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ในหลักสูตรต่างๆ ของสถาบัน “ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา” ซึ่งจัด โดยสถาบันคลังสมองของชาติ มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันคลังสมองของชาติคาดหวังว่า เอกสารฉบับนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ ในการพัฒนาสภาสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.พีรเดช ทองอำไพ

1 มีนาคม 2566

# สารบัญ

หน้าที่

คำนำ	ก
สารบัญ	ข
การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรค ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้ มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.....	1
ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.....	2
ความผิดตามกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา.....	8
ความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย.....	9
ปัญหาจากการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวล กฎหมายอาญา ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย.....	13
ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรค ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.....	36
บรรณานุกรม.....	45

## การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้ มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา<sup>1</sup>

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต มีเจตนาารมณเพื่อควบคุมบุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนโดยถูกต้อง เทียงธรรม และไม่อาศัยหน้าที่และอำนาจที่ตนมีในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่น อันสามารถคุ้มครองประชาชนจากการถูกผู้มีอำนาจรัฐกลั่นแกล้ง กระทำการ หรือไม่กระทำการโดยทุจริตต่อตนเอง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีแนวโน้มของการนำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้ในทางที่บิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กล่าวคือมีการนำมาใช้เป็นเครื่องมือฟ้องร้องเพื่อขู่บังคับหรือกลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานกลั่นแกล้งกันเอง หรือทำเพื่อมิให้เจ้าพนักงานผู้นั้นได้รับบำเหน็จรางวัล การเลื่อนตำแหน่ง หรือการได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเหล่านี้ส่งผลร้ายและสร้างอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่

---

<sup>1</sup>สรุปสาระสำคัญจากรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เสนอต่อสถาบันคลังสมองของชาติ โดยมีคณะผู้วิจัยประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าโครงการ รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนธิ และ อาจารย์บุญญฤทธิ์ ชูเกียรติ นักวิจัย และนางสาวรุ่งทิพย์ สร้อยทอง ผู้ช่วยนักวิจัย

ของเจ้าพนักงาน และหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมาก อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมและการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ได้

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยก็เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่ประสบปัญหาการที่มีผู้นำมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้โดยมิชอบและขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทำให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความคล่องตัวเพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องสะดุดหยุดลง เป็นเหตุให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความล่าช้า หรือไม่อาจดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้เลย หากยังมีการฟ้องร้องตามมาตรา 157 อยู่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก จึงนำมาสู่การศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังสามารถพิจารณาตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

## ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา จะเป็นมาตราแรกๆ ที่ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเหตุกล่าวอ้าง กล่าวหา ร้องเรียน หรือฟ้องร้องอยู่เสมอ โดยความผิดฐานนี้มีแนวคิดสืบเนื่องมาจากความประสงค์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจาก

ผู้ที่มีอำนาจรัฐ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางอาญาขึ้น เพื่อควบคุมเจ้าพนักงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ถูกต้อง และปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับยุคสมัยและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันและปราบปรามการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในทุกรูปแบบ<sup>2</sup> โดยหนึ่งในมาตรการนั้นคือการกำหนดความผิดตามมาตรา 157 ซึ่ง บัญญัติว่า

*“ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”*

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 มีสองฐานความผิดอยู่ในมาตราเดียวกัน คือ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ในการพิจารณาองค์ประกอบความผิดของมาตรา 157 จึงต้องแยกพิจารณาองค์ประกอบในแต่ละฐานความผิด ดังนี้<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>พัศสน ดันดิเตมิท, “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157”, วิทยานันทนนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555, น. 15.

<sup>3</sup>เพ็งอ้วง, น. 24-38.

## 1. ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด บัญญัติอยู่ในมาตรา 157 ตอนต้น โดยสามารถแยกองค์ประกอบความผิดได้ดังนี้

### 1.1 องค์ประกอบภายนอก

องค์ประกอบภายนอกของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด มีสองประการคือ

#### (1) เจ้าพนักงาน

ความผิดฐานนี้กำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำผิดไว้ว่าต้องเป็น **“เจ้าพนักงาน”** และต้องกระทำความผิดในหน้าที่ของตนเอง ถ้าไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงแล้วย่อมไม่เป็นความผิด และต้องไม่เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว เมื่อเป็นเจ้าพนักงานมีทั้งคุณและโทษที่จะได้รับจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การจะถือว่าบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานจึงต้องพิจารณาโดยจำกัด บุคคลที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานหรือเป็นเจ้าพนักงานแต่ไม่มีหน้าที่ เช่นว่านั้นย่อมขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้กระทำความผิดและหากบุคคลนั้นกระทำความผิดร่วมกับเจ้าพนักงานก็เป็นได้แต่เพียงผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน<sup>4</sup> เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 776/2560 วินิจฉัยว่าความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของเจ้าพนักงานคนนั้นเองโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยทุจริต ถ้าไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงแล้วย่อมไม่เป็นความผิด การรับเงินลงบันทึกในสมุดเงินสดและ

<sup>4</sup>หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 55.

นำเงินไปฝากธนาคารหรือเก็บในตู้നിรัย ไม่ใช่การกระทำที่เกี่ยวกับหน้าที่ของ  
จำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลโดยตรง  
การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

แต่เดิมประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้มีการบัญญัตินิยามคำว่า  
“เจ้าพนักงาน” ไว้ จึงมีปัญหาได้แย้งในการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับความหมาย  
ของคำว่า “เจ้าพนักงาน” มาโดยตลอด คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง  
ประมวลกฎหมายอาญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นคณะกรรมการ  
ที่ได้รับแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุง  
ประมวลกฎหมายอาญาในประเด็นต่างๆ เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
กฎหมายอาญาเพื่อกำหนดนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ให้สอดคล้องกับ  
สภาวะการณ์ปัจจุบัน จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
กฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (กำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน”  
กำหนดความผิดเกี่ยวกับศพ และความผิดเกี่ยวกับการคุกคาม และแก้ไขอัตรา  
โทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษ) และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไข  
เพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ขึ้นใช้บังคับ

คำว่า “เจ้าพนักงาน” ได้มีการนิยามไว้ในประมวลกฎหมายอาญา  
มาตรา 1 (16) ว่า “เจ้าพนักงาน หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า  
เป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่า  
เป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือไม่” เจ้าพนักงาน  
ตามบทนิยามนี้ จึงแบ่งออกได้เป็นสองประเภท<sup>5</sup> คือ 1) บุคคลซึ่งกฎหมาย  
บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นเจ้าพนักงาน เช่น พนักงานของบริษัทไปรษณีย์ไทย  
พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
ในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร ที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงาน

---

<sup>5</sup> สหรัฐ กิติ ศุภการ, กฎหมายอาญาหลักและคำพิพากษา, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร  
: อมรินทร์ปริ้นท์ติ้ง, 2564), น. 31-32.



ตามประมวลกฎหมายอาญา และ 2) บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งก็คือข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการต่าง ๆ นั้นเอง อาจเป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ รวมถึงข้าราชการเฉพาะฝ่าย เช่น ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ

## (2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัตินั้น ต้องอยู่ในหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงาน โดยอาจเป็นหน้าที่โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่นั้นๆ หากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นแต่เพียงการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานได้กระทำในสิ่งนั้น โดยสภาพของการกระทำแล้วไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงแต่มีลักษณะเป็นการส่วนตัวโดยแท้ กล่าวคือการกระทำเช่นนั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่หรือไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของตนแล้วจะไม่ใช่ความผิดตามมาตรา<sup>6</sup>

### 1.2 องค์ประกอบภายใน

องค์ประกอบภายในของความผิด คือ เจตนา มีดังนี้

#### (1) เจตนาธรรมดา

เป็นเจตนาธรรมดาตามมาตรา 59 ของประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง กระทำโดยรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกของความผิด และในขณะเดียวกัน ผู้กระทำย่อมประสงค์ต่อผล หรือเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ดังนั้น หากเจ้าพนักงานขาดเจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157

#### (2) เจตนาพิเศษ

เจตนาพิเศษหรือมูลเหตุชกุงใจ “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” มีความหมายว่า เจ้าพนักงานต้องประสงค์ให้เกิดความเสียหาย

---

<sup>6</sup>วิชัย วิวิตเสวี และคณะ, ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ที่พิงของคนไร้เส้น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บ้านพระอาทิตย์, 2548), น. 48.

แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยตรง หากเป็นเพียงแต่การเล็งเห็นว่าน่าจะเกิดความเสียหายนั้น จะยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นเจตนาพิเศษในการทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งอาจเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือเอกชนทั่วไปก็ได้ ดังนั้น แม้ความเสียหายอาจยังไม่เกิดขึ้น แต่เจ้าพนักงานมุ่งประสงค์จะให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็เป็นความผิดสำเร็จแล้ว

## 2. ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต บัญญัติไว้ในมาตรา 157 ตอนท้าย ว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ...ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต...ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยสามารถแยกองค์ประกอบความผิดได้ดังนี้

### 2.1 องค์ประกอบภายนอก

องค์ประกอบภายนอกของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตมีสองประการ คือ (1) เป็นเจ้าพนักงาน และ (2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยองค์ประกอบภายนอกทั้งสองประการ ทั้งการเป็นเจ้าพนักงาน และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งมีหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่นเดียวกับ การเป็นเจ้าพนักงานและการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

### 2.2 องค์ประกอบภายใน

องค์ประกอบภายในของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต คือเจตนาและเจตนาพิเศษ เช่นเดียวกับ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้

เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยเจตนาพิเศษของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

## ความผิดตามกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานของรัฐไว้ในมาตรา 172 ความว่า “เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 172 ดังกล่าวแล้ว พบว่ามีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา หากแต่มีความละเอียดมากขึ้น เนื่องจากมีการแบ่งลักษณะการกระทำเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่อันอาจเทียบได้กับความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานต้องมีตำแหน่งหรือหน้าที่อยู่ก่อนแล้ว กล่าวคือเป็นการกระทำในหน้าที่นั่นเอง ส่วนลักษณะของการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบนั้น การใช้อำนาจก็คือการปฏิบัติหน้าที่ แต่อาจมิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง เพียงแต่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

โดยอ้อมอันเป็นการกระทำที่ไม่สมควร เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวแม้จะมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 เพราะกรณีจะผิดมาตรานี้ได้ ต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนโดยตรงเท่านั้น แต่การกระทำนั้นย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 172 ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว<sup>7</sup>

นอกจากนี้ อัตรာโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กับมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังมีอัตราโทษเท่ากัน คือ “จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

อนึ่ง สำหรับการฟ้องคดีตามมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณีที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายนั้น จะไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลโดยอาศัยมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพราะเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีแต่เฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการเท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

## ความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาของ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การให้ความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับความหมายของคำว่า

<sup>7</sup> พัสสน ดันดีเตมิท, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, น.47 - 48.

“เจ้าพนักงาน” มาโดยตลอด แม้ว่าในปีพ.ศ. 2558 ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 ขึ้นใช้บังคับ และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 1 (16) ว่า “เจ้าพนักงานหมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าได้รับค่าตอบแทนหรือไม่” แต่การตีความคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาก็ยังไม่มีข้อยุติว่าจะหมายถึงผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐในประเภทใดบ้าง

ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลถึงการพิเคราะห์ด้วยว่า ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยประเภทต่างๆ นั้น จะมีสถานะเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐของประเทศไทยในปัจจุบันมีทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทจะมีผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยนั้นโดยมีสถานะที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

**1) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา** หมายถึงบุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา<sup>๓</sup> จากความหมายดังกล่าว ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงมีสถานะเป็น “ข้าราชการ” เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษา และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษานั้น โดยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จะเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

---

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4

2) **พนักงานมหาวิทยาลัย** คือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นกำหนด ดังเช่นกรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการ<sup>9</sup>

3) **พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา** คือบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา<sup>10</sup> โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา เทียบได้กับตำแหน่ง “ลูกจ้าง” ของหน่วยงานนั่นเอง

สำหรับกรณีของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้นย่อมชัดเจนว่ามีสถานะเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น

ส่วนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยประเภทอื่น กล่าวคือ พนักงานมหาวิทยาลัยและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จะมีสถานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยหรือไม่นั้น ยังเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาโต้แย้งกันต่อไป อย่างไรก็ดี ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2893/2563 และคำพิพากษาฎีกาที่ 922/2563 ที่วินิจฉัยว่าผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมิใช่ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยให้เหตุผลว่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยทั้งสอง จึงมิใช่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้

---

<sup>9</sup>พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 75

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4

ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการ“ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” ที่จะเข้าอยู่ในความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) ดังนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะมีใช้ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา และไม่สามารถเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ แต่ก็มีได้หมายความว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยจะไม่มีสิทธิได้รับโทษกรณี “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” แต่อย่างไร เพราะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัย ถือเป็น “เจ้าพนักงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่สามารถกระทำความผิดตามมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกัน ซึ่งกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษไว้ในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ดังนั้น แม้จะไม่สามารถฟ้องคดีกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ แต่ก็สามารถฟ้องคดีต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ จึงอาจสรุปได้ว่า ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยทุกประเภท ย่อมสามารถได้รับโทษจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตได้ทั้งสิ้น

## ปัญหาจากการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวล กฎหมายอาญา ต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นแกนกลางของความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าพนักงานโดยเฉพาะในส่วนของเจ้าพนักงานในทางปกครอง เพราะบทบัญญัติมาตรา 157 มีเนื้อหาทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยนอกจากเป็นแกนกลางแล้ว มาตรา 157 ยังเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบททั่วไป หรือ “บทกวาดทอง” อีกด้วย เพราะการกระทำต่างๆ ของเจ้าพนักงาน ถ้าหากไม่ต้องตามกรณีความผิดเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ตามมาตราอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>11</sup> ก็อาจจะเป็นความผิดตามมาตรา 157 ได้ และถ้าหากเป็นความผิดเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ยังอาจเป็นความผิดตามมาตรา 157 ได้ด้วย เพราะการกระทำความผิดนั้นนอกจากจะเข้าองค์ประกอบความผิดของบทบัญญัติที่เป็นความผิดเฉพาะเรื่องแล้วยังเข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 157 ด้วย

อย่างไรก็ดี จากปัญหาความไม่ชัดเจนของมาตรา 157 ทำให้มีบุคคลนำบทบัญญัติดังกล่าวมากล่าวอ้างเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง และใช้จัดการกับบรรดาปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทั้งสิ้น

---

<sup>11</sup>เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ ตามมาตรา 147, เจ้าพนักงานเรียกรับสินบน ตามมาตรา 149, เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ตามมาตรา 151, เป็นเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนมีหน้าที่ ตามมาตรา 152, เจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต ตามมาตรา 154, เจ้าพนักงานปลอมเอกสาร ตามมาตรา 161, เจ้าพนักงานเอกสารเท็จ ตามมาตรา 162, เจ้าพนักงานเปิดเผยความลับ ตามมาตรา 164, เจ้าพนักงานละทิ้งงาน ตามมาตรา 166 เป็นต้น



การฟ้องคดีตามมาตรา 157 จึงทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ รวมถึงมหาวิทยาลัยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ในการโต้แย้งสิทธิของตนเองได้อย่างกว้างขวางกว่าหน่วยงานของรัฐอื่นทั่วไป

อนึ่ง แม้ว่าจะไม่สามารถควบคุมการฟ้องคดีตามมาตรา 157 มิให้เกิดขึ้น ให้เกิดขึ้นน้อยลงได้ หรือห้ามมิให้มีการฟ้องคดีตามมาตรา 157 ได้ เนื่องจากสิทธิในการฟ้องคดีนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้สิทธินั้นได้หากต้องการโต้แย้งสิทธิหรือเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับตนเอง บุคคลอื่นหรือรัฐจะไปห้ามมิให้ผู้ใดใช้สิทธิการฟ้องคดีที่ตนมีไม่ได้ แต่หากมีการใช้การตีความมาตรา 157 อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จะสามารถช่วยลดปัญหาการใช้มาตรา 157 มาเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งกันและส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของภาครัฐ รวมถึงมหาวิทยาลัย จึงสมควรมีการศึกษาผลกระทบจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และวิเคราะห์แนวทางการใช้การตีความมาตรา 157 สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เพื่อหากรอบการใช้การตีความมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่เหมาะสม ดังสามารถพิจารณาตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

## 1. ผลกระทบจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

การใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยดังต่อไปนี้

### 1.1 การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

เมื่อบุคคลได้รับความกระทบกระเทือนจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีไปร้องเรียน ร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือฟ้องคดี

ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามหลักนิติธรรม โดยในการฟ้องคดีอาญานั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการ ผู้เสียหาย บุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี สำหรับกรณีที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น จะต้องเป็นผู้เสียหาย กล่าวคือ เป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งรวมถึงผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายด้วย<sup>12</sup>

ในกรณีที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายหรืออ้างว่าเป็นผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น ปัจจุบันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพ.ศ. 2559 มาตรา 16 (1) กำหนดว่าในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง โดยในการไต่สวนมูลฟ้องนั้น มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบฯ กำหนดให้ดำเนินการตามมาตรา 165 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในวันไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้องโดยตั้งทนายให้ชกค่านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจะไม่มาแต่ตั้งทนายชกค่านพยานโจทก์ก็ได้ และห้ามมิให้ศาลถามค่าให้การจำเลย นอกจากนี้ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลย และก่อนที่จะประทับรับฟ้องมิให้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น แม้ว่าในการไต่สวนมูลฟ้องนั้น จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานหลักฐานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่ไม่ตัดสิทธิในการที่จำเลยจะมีทนายมาช่วยเหลือ โดยในทางปฏิบัติจำเลยก็จะแต่งตั้งทนายความเข้ามาชกค่านพยานโจทก์ได้ หากคดีมีมูลศาลก็จะมีคำสั่งประทับรับฟ้อง หรือหากว่าศาลเห็นว่าคดีไม่มีมูลก็จะยกฟ้อง

---

<sup>12</sup>โปรดดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)

จะเห็นได้ว่า การนำคดีมาฟ้องโดยผู้เสียหายนั้น แม้ว่าจะยังไม่ทำให้ผู้ถูกฟ้องตกเป็นจำเลยในทันทีก็ตาม แต่ก็เป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากให้กับบุคลากรของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอย่างมาก แม้แนวการตีความของศาลจะมีแนวการวินิจฉัยว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยบางประเภท เช่น พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าองค์คณะอื่น หรือในคดีอื่นจะมีการพิจารณาเป็นเช่นเดียวกันเสมอไป และหากเกิดกรณีที่ศาลประทับฟ้องแล้ว แต่ต่อมาคดีถึงที่สุดโดยการยกฟ้องก็ตาม แต่ก็ทำให้ผู้ที่ถูกฟ้องคดีนั้นเสียเวลา เสียโอกาสต่างๆ และเป็นการใช้กฎหมายอย่างบิดเบือนส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอันเกิดจากการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตดังกล่าวนี้

ตัวอย่างเช่น อาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่งได้รับการสรรหาและเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี อาจารย์ผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหาด้วยแต่ไม่ได้รับการคัดเลือกรู้สึกไม่พอใจ และไม่อยากให้อาจารย์ผู้ที่ได้รับการสรรหาคนดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอธิการบดี จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลว่าคณะกรรมการสรรหาและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหาในฐานความผิดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยศาลอาญาคืออาญาทุจริตและประพฤติมิชอบได้สวนมูลฟ้องแล้วประทับฟ้องทำให้มหาวิทยาลัยไม่อาจเสนอชื่ออาจารย์ผู้ที่ได้รับการสรรหาดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้โดยต้องรองจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ต่อมาคดีถึงที่สุดโดยศาลยกฟ้องว่าจำเลยที่ถูกฟ้องไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าแม้การใช้สิทธิดังกล่าวของอาจารย์ผู้ที่อ้างว่าเป็นผู้เสียหายนั้นจะเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเพื่อหวังผลส่วนตัว ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นและ

ส่งผลต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้สะดวกหรือหยุดชะงักลง

สำหรับกรณีที่ผู้เสียหายไปร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญากับพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายขององค์กรนั้นๆ แม้ว่าการร้องเรียนดังกล่าว จะไม่ได้หมายความว่าผู้ถูกร้องเรียนจะต้องรับผิดชอบอย่างแน่นอน เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจจะมีคำวินิจฉัยว่ามีความผิดและสั่งฟ้อง หรือไม่ก็ได้ แต่ก็สร้างความยุ่งยากและความเดือดร้อนให้กับผู้ถูกกล่าวหาพอสมควร โดยอาจมีการยื่นเรื่องเพื่อกลั่นแกล้งกันก็เป็นได้ การกระทำดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิโดยไม่สุจริตก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อกระบวนการทำงานและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยรวม

## 1.2 การอาศัยสิทธิตามกฎหมายเพื่อประวิงเวลา

การที่กฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีเองได้ นอกเหนือไปจากการยื่นเรื่องต่อหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องอันเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐ จึงอาจเป็นช่องทางให้คู่กรณีใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาได้ เนื่องจากในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัย เอกชน มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นทั่วไป เมื่อกฎหมายให้หลักประกันความเป็นธรรมกับผู้ที่ต้องติดต่อสัมพันธ์หรืออยู่ภายใต้ บังคับของมหาวิทยาลัยในกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เช่น การเลื่อนระดับ การสรรหาบุคคล การดำเนินการทางวินัย การเสนอเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการ และการบริหารงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือบุคลากรในมหาวิทยาลัย

จึงมีการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเพื่อข่มขู่ กดดัน หรือเป็นเครื่องมือในการบีบบังคับให้ผู้มีหน้าที่ให้กระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างที่ตนต้องการ ผลกระทบจากการใช้มาตรา 157 เช่นนี้ ทำให้กระบวนการขั้นตอนต่างๆ เหล่านั้น ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาซึ่งจะเป็นการประวิงเวลาทำให้ขั้นตอนต่างๆ ถูกยืดยาวไปอีก

ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการแห่งหนึ่งประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อเข้าทำงานในมหาวิทยาลัย และได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบข้อเขียน กำหนด วัน เวลา และสถานที่สอบ ผู้สมัครสอบรายหนึ่งเห็นว่าการกำหนดวัน เวลา และสถานที่สอบดังกล่าวทำให้ตนเองต้องเสียค่าใช้จ่ายเดินทางและตรงกับวันที่ตนเองติดธุระ จึงขอให้มหาวิทยาลัยเลื่อนการสอบไปในวันอื่นและเปลี่ยนแปลงสถานที่สอบ แต่มหาวิทยาลัยไม่ได้ดำเนินการตามที่ร้องขอ ต่อมามหาวิทยาลัยได้ประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านข้อเขียน ผู้สมัครรายดังกล่าวได้นำคดีมาฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เพื่อประสงค์ให้มีการประกาศผลการสอบคัดเลือกล่าช้าออกไป

### 1.3 การอ้างสิทธิตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

การที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปที่ติดต่อสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยหรือบุคลากรมหาวิทยาลัย กล่าวอ้างและใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้ไม่ว่าจะเป็นการยื่นเรื่องต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. เจ้าพนักงานตำรวจ หรือหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ หรือจะเป็นการยื่นฟ้องคดีเองต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จะเป็นการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายก็ตาม แต่ในอีกทางหนึ่งก็ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทำให้กระบวนการต่างๆ

ของมหาวิทยาลัยหยุดชะงักลง ผลกระทบในด้านนี้นับได้ว่าเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะแต่การบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยในการจัดการศึกษา เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัย คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะหยุดชะงักได้นานจนเกินไป การหยุดชะงักดังกล่าวก็เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเพื่อวัตถุประสงค์ของผู้ใช้สิทธิ เพราะกว่าเรื่องจะยุติหรือคดีจะถึงที่สุดผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา 157 หรือผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ย่อมไม่อาจตัดสินใจหรือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างอิสระ ต้องกังวลว่าจะมีความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานี้หรือไม่

ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่งจะออกระเบียบเกี่ยวกับการลงเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย จึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยรายหนึ่งได้ลาป่วยในวันดังกล่าว จึงไม่ได้เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นที่มหาวิทยาลัยจัดขึ้น ได้แจ้งขอให้มหาวิทยาลัยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างว่าตนเองเป็นผู้มีส่วนได้เสีย การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวไม่ครอบคลุมไม่รอบด้าน กระบวนการขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นมีข้อบกพร่องแต่มหาวิทยาลัยไม่ดำเนินการให้เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสมบูรณ์แล้ว เจ้าหน้าที่รายนี้จึงดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องในการจัดรับฟังความคิดเห็นโดยอาศัยมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งในท้ายที่สุดศาลไม่ประทับรับฟ้องโดยเห็นว่าคดีไม่มีมูลและคดีได้ถึงที่สุดแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 157 นั้น เป็นสิทธิในทางกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ผู้เห็นว่าตนเสียหายจะดำเนินการได้ก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ล้วนแต่เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อจัดทำภารกิจด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาอันเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ แม้ว่าการใช้สิทธิฟ้องคดีจะเป็นสิทธิของบุคคลตามหลักนิติธรรมที่ปรากฏอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ตาม แต่หากมีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต มีเจตนาถกเถียงแก่งแย่ง หรือเพื่อประวิงเวลา หรือเป็นการอ้างสิทธิตามกฎหมายโดยปราศจากเหตุผล ก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรทำให้เกิดการหยุดชะงักกระทบต่อขวัญ และกำลังใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน และในท้ายที่สุดก็จะทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดกล้าที่จะปฏิบัติงานหรือใช้อำนาจตามกฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในอีกทางหนึ่งด้วย

#### 1.4 สร้างความสับสนและความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครองกับความรับผิดชอบทางอาญาทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไม่สัมฤทธิ์ตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

การดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต่างก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การใช้อำนาจในทางดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการในระบบกฎหมายมหาชน หากมีความเสียหายหรือกรณีที่ต้องรับผิดชอบจึงอาจเป็นเพียงเรื่องในทางปกครองเท่านั้น หากใช่เป็นการกระทำที่เป็นและต้องรับผิดชอบทางอาญาแต่อย่างใด เพียงแต่ความเข้าใจของบุคคลทั่วไปโดยส่วนมากจะไม่สามารถแยกพิจารณาได้ว่ากรณีใดเป็นเรื่องทางปกครอง กรณีใดเป็นเรื่องทาง

อาญา เช่น การที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตหรือปฏิเสธสิทธิของผู้ยื่นคำขอ เป็นคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก็จะต้องดำเนินการ ตามระบบกฎหมายปกครองคือการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จากนั้นจึงอาจมีการ นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหาก มีความเสียหายจากการใช้อำนาจอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น ก็จะเป็น ความรับผิดทางละเมิดอันเป็นหนี้เงินที่ต้องชดใช้เป็นตัวเงิน แต่ปัจจุบันมีการ นำคดีไปฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น กระทำผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการใช้การตีความ และการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญากับทางปกครองนั้นมีความแตกต่างกัน หากวินิจฉัยเบี่ยงเบนหรือผิดไปจากหลักทางวิชาการ ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่ง กระทำการและต้องรับผิดในทางปกครองกลับกลายมาต้องรับผิดทางอาญา ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น การใช้มาตรา 157 ในกรณีเช่นนี้ จึงอาจเป็นการใช้ กฎหมายที่ไม่ถูกต้องกับเรื่อง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการผิดฝาผิดตัว

ตัวอย่างเช่น อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการแห่งหนึ่ง ยื่นเรื่องขอตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการภายในกรอบระยะเวลา ตามที่กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดแล้ว ต่อมา มหาวิทยาลัยแจ้งว่าขอให้ อาจารย์คนดังกล่าวแก้ไขเพิ่มเติมผลงานที่ยื่นเสนอมาน โดยมีการแจ้งขอให้แก้ไข เป็นจำนวนหลายครั้ง แต่อาจารย์คนดังกล่าวกลับไม่ยอมแก้ไข หรือแก้ไข ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยแจ้งมา จนเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ สำหรับการประกาศผลการขอตำแหน่งทางวิชาการ อาจารย์คนดังกล่าวเห็นว่า เป็นการเห็นได้ชัดเจนว่าล่าช้าเกินสมควรและเป็นการกั๊กกั้งไม่ให้ได้รับ ตำแหน่งทางวิชาการ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลในความผิดตามมาตรา 157 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งหากปรากฏในท้ายที่สุดว่า ศาลตัดสินพิพากษา ยกฟ้องเนื่องจากไม่ปรากฏพฤติการณ์และเจตนาที่จะครอบงำประกอบความผิด



แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานปฏิบัติละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายควรนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดมากกว่าซึ่งเป็นคดีพาหนทางปกครองไม่ใช่คดีอาญาแต่อย่างใด

ในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจทางปกครองประเภทหนึ่ง การฟ้องคดีเจ้าหน้าที่และบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น จึงเป็นการใช้กฎหมายที่อาจไม่ตรงกับรูปเรื่องและจะยิ่งสร้างความสับสนในเรื่องทางปกครองกับเรื่องทางอาญามากขึ้นไปอีก

## 2. ปัญหาความไม่ชัดเจนแน่นอนของมาตรา 157

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่วางกรอบการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานไว้อย่างกว้างขวางที่กำหนดความผิดในลักษณะทั่วไป ในลักษณะของ “บทवादกอง” ด้วยเหตุนี้มาตรา 157 จึงเป็นเหมือนแกนกลางของบรรดาบทบัญญัติเรื่องความรับผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานโดยเฉพาะในส่วนของเจ้าพนักงานในทางปกครองตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งสามารถแบ่งบทบัญญัติในกลุ่มนี้ออกได้เป็นสองส่วนคือ ความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเฉพาะเรื่อง (มาตรา 147 - มาตรา 156) กับความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดเฉพาะเรื่อง (มาตรา 158 - มาตรา 166) เพราะเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา 157 มีทั้งการกระทำความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และการกระทำความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ความไม่ชัดเจนของมาตรา 157 จึงทำให้มีบุคคลนำบทบัญญัติดังกล่าว มากล่าวอ้างเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง ไปจนถึงการปรับใช้ตัวบทกฎหมายมาตรา 157 ที่ยืดหยุ่นไปตามดุลพินิจของผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้พิจารณาปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเป็นอย่างมาก ซึ่งหากพิจารณาโดยผิวเผิน การบัญญัติกฎหมายเปิดช่องให้ศาล พิจารณาว่าการกระทำใดควรจัดว่าเป็นความผิดอาญาหรือไม่ มีลักษณะเป็น การใช้กฎหมายเพื่อความยุติธรรมและมุ่งคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและ ประโยชน์ของสังคม แต่ในทางตรงกันข้าม ลักษณะเช่นนี้อาจสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมาตรา 157 ยังเป็นมาตรการในการควบคุม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่มีลักษณะที่ขาดความชัดเจนแน่นอน และ ขัดต่อหลักการอำนวยความสะดวกที่ต้องให้หลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพแก่ บุคคลตามรัฐธรรมนูญ<sup>13</sup> รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การกำหนดความผิดอาญาอย่างกว้างและให้ศาลพิจารณาว่าการ กระทำลักษณะใดเป็นการกระทำความผิดอาญานั้น มีลักษณะแบบการสร้าง กฎหมายในระบบ Common Law เนื่องจากในระบบกฎหมายนี้ ไม่เพียงฝ่าย นิติบัญญัติเท่านั้นที่สามารถบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดความผิด (statutory offenses) ได้ แต่ศาลก็สามารถสร้างหลักกฎหมายจากคำพิพากษา ของศาล (precedent)<sup>14</sup> ได้เช่นกันแม้เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิด ประเทศ ที่ใช้ระบบ Common Law ถือว่าศาลมีความชอบธรรมในการสร้างหลักกฎหมาย เพื่อรักษาความยุติธรรมในสังคมได้เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่มีข้อห้าม

---

<sup>13</sup> คณิต ฒ นคร, ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), น. 245 – 246.

<sup>14</sup> ดู ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) น.47 – 48.

เช่นในระบบ Civil Law ที่ถือหลักว่ารัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อ มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้ก่อนแล้วเท่านั้น

สำหรับระบบ Civil Law ซึ่งเป็นระบบกฎหมายของกลุ่มประเทศ ที่ยึดถือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลักนั้น การกระทำใดจะเป็นความผิดที่มีโทษอาญาต้องบัญญัติขึ้นโดยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยความเห็นชอบของผู้แทนราษฎรเท่านั้น อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงไม่อาจเป็น องค์การที่ใช้อำนาจตรากฎหมาย<sup>15</sup> หรือวางหลักเกณฑ์กำหนดว่าการกระทำใด เป็นการกระทำอันเป็นความผิดอาญาได้เอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามหลัก ที่ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen, nulla poena sine lege) บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้หลักประกันว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการกระทำหรือการ ละเว้นการกระทำใดๆ ของราษฎรจะต้องเป็นสิ่งที่ราษฎรรับรู้ล่วงหน้าแล้ว ว่าเป็นสิ่งต้องห้าม

ทั้งนี้ หลักความชัดเจนแน่นอนเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ในการคุ้มครองเสรีภาพในรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย<sup>16</sup> นักกฎหมาย มหาชนกล่าวถึงหลักกฎหมายนี้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ

---

<sup>15</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 กันยายน 2537, น.568 – 582.

<sup>16</sup> เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็น ความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้ อยู่นในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

(Rechtsstat)<sup>17</sup> หรือหลักนิติธรรม (rule of law)<sup>18</sup> ที่กำหนดว่ารัฐจะต้องมีกฎหมายที่ดี ต้องมีความชัดเจน (clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่าย และปฏิบัติตนได้ถูกต้องตามกฎหมายหรือใช้กฎหมายได้ถูกต้อง นอกจากนี้กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนมั่นคง (certainty) ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย โดยความแน่นอนมั่นคงของกฎหมายจะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นตามมาด้วย<sup>19</sup> ซึ่งหลักความชัดเจนแน่นอนถือเป็นหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอาญา<sup>20</sup> ที่วางอยู่บนเหตุผลเดียวกันกับหลักการไม่มีผลย้อนหลังไปในทางเป็นโทษของกฎหมายอาญา เนื่องจากแนวคิดในกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีโทษอาญาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจึงต้องยึดตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ โดยไม่มีการใช้กฎหมายในรูปแบบการเทียบเคียง (analogy) หรือการใช้กฎหมายที่มีโทษด้วยจินตนาการ<sup>21</sup> แต่ก็มีใช้การใช้กฎหมายตามตัวอักษรอย่างปราศจากความเข้าใจรอบความคิด แต่ตีความด้วยความเข้าใจตัวบทกฎหมาย

---

<sup>17</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย” ในนิติรัฐนิติธรรม, เอกบุญวงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น.265 -267. และ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip)” เล่มเดียวกัน, น.240

<sup>18</sup>บรรเจตน์ ภาศิริตัน, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น. 335 - 336

<sup>19</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น.86-107.

<sup>20</sup>คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว เสงีอรรถที่ 13, น. 245 - 246.

<sup>21</sup>อุดม รัฐอมฤต และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, พฤษภาคม 2555, น. 54

นอกจากนี้ การที่มาตรา 157 ถูกบัญญัติในลักษณะเป็นบททั่วไป จึงไม่อาจมีรายละเอียดที่ระบุชัดเจนแน่นอน และเปิดให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจ วางเกณฑ์ที่ศาลเห็นว่าเหมาะสมขึ้นใช้บังคับแก่กรณีกระทบต่อหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย อันเป็นหลักกฎหมายที่มุ่งให้เกิดความชัดเจนในกฎหมายอาญาเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและปฏิบัติตนได้ถูกต้องตามกฎหมายกับเพื่อให้เกิดความแน่นอนมั่นคงในตัวหลักกฎหมายที่จะไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมา ทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่ยึดถือหลักนิติรัฐ

ยิ่งไปกว่านั้น ยังปรากฏปัญหาการใช้การตีความของถ้อยคำที่ว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ซึ่งแท้จริงแล้วถ้อยคำที่ว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” นั้นมีความชัดเจนอยู่ในตัวอยู่แล้วว่าจะต้องมีเจตนาพิเศษหรือเจตนาชั่วร้ายในการประสงคิให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย แต่อย่างไรก็ดี การใช้การตีความถ้อยคำดังกล่าวกลับมีปัญหาการตีความที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่ได้กล่าวแล้วว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” นี้เป็นเรื่องของการกำหนดเจตนาพิเศษว่าหากเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดมีเจตนาในการสร้างความเสียหายให้กับผู้หนึ่งผู้ใดแล้ว ก็ย่อมเป็นกรณีที่มีความผิดตามบทบัญญัตินี้ โดยมีต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นว่าจะได้รับความเสียหายจริงหรือไม่ เพราะเพียงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่เจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็ครบองค์ประกอบของบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กลับมีผู้ใช้กฎหมายตีความถ้อยคำว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” เป็นผลทางกฎหมาย กล่าวคือหากเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แล้วมีความเสียหาย

เกิดขึ้น ก็ถือว่าผิดตามบทบัญญัตินี้ แม้ว่าจะไม่มีเจตนาพิเศษในการก่อเกิด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็ตาม ซึ่งทำให้การใช้บทบัญญัติมาตรา 157 ผิดเพี้ยน ไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเป็นอย่างมาก

อนึ่ง หากย้อนกลับไปดูที่มาแห่งบทบัญญัติมาตรา 157 จะพบว่า บทบัญญัตินี้มีที่จากมาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่ง ทำให้เห็นข้อแตกต่างที่สำคัญคือ มาตรา 145 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 นั้น มีความชัดเจนในเนื้อหาว่าใช้กับกรณีเจ้าพนักงานที่ “คิดร้ายต่อผู้อื่น” อันเป็นเจตนาพิเศษ แต่ในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ ตัดความในข้อนี้ออกไปเพราะผู้ร่างประมวลกฎหมายอาญาเห็นว่า การคิดร้าย ต่อผู้อื่นเป็นคำซ้ำกับคำว่า “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ที่มีอยู่ใน ร่างกฎหมายแล้ว จึงทำให้มีการใช้การตีความที่ผิดเพี้ยนไป ซึ่งหากมีการนำ คำว่า “คิดร้ายต่อผู้อื่น” ก็น่าจะสามารสรสร้าง ความชัดเจนให้กับการใช้การตีความ บทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในส่วน “ปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ได้ เป็นอย่างดี

### 3. วิเคราะห์แนวทางการใช้การตีความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของบทบัญญัติมาตรา 157 จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเราไม่สามารถที่จะห้ามมิให้ผู้ใดใช้สิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ ดังนั้น การใช้การตีความ มาตรา 157 ที่ถูกต้องจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันการนำมาตรา 157 มาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งหรือทำลายคู่กรณีให้ได้รับโทษตาม บทบัญญัติดังกล่าว

มาตรา 157 มีการกำหนดฐานความผิดสำหรับผู้เป็นเจ้าพนักงานไว้ 2 ประการ กล่าวคือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดประการหนึ่ง และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

โดยทุจจริต ดังนั้น การใช้การตีความมาตรา 157 ยิงต้องใช้และตีความอย่างเคร่งครัดอย่างยิ่ง มิเช่นนั้นโอกาสที่จะมีความผิดตามมาตราดังกล่าวจะง่ายขึ้นซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายอาญา

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง และรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ที่มีศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต เป็นหัวหน้าโครงการ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบการวิเคราะห์แนวทางการใช้การตีความที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 157 จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

### 3.1 เจตนาพิเศษ องค์ประกอบสำคัญในการเป็นความผิดตามมาตรา 157

การกระทำที่จะเป็นความผิดตามฐานความผิดของมาตรา 157 ทั้ง 2 ประการนั้น นอกจากจะต้องมีเจตนาธรรมดาในการกระทำความผิดแล้วยังจะต้องมีเจตนาพิเศษด้วย

เจตนาพิเศษ คือ มูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดและเป็นคนละกรณีกับเจตนาธรรมดา เจตนาธรรมดานั้นคือการประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลในการกระทำความผิด ส่วนความผิดใดจะมีเจตนาพิเศษก็จะบัญญัติถ้อยคำที่แสดงว่าเป็นเจตนาพิเศษไว้ในองค์ประกอบของความผิดนั้นๆ โดยตรง เช่น เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง เป็นเจตนาพิเศษของความผิดฐานปลอมเอกสาร ตามมาตรา 264 เป็นต้น

ฐานความผิดของมาตรา 157 ทั้ง 2 ประการ มีเจตนาธรรมดาและเจตนาพิเศษ ดังต่อไปนี้

1) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ฐานความผิดนี้ เจตนาธรรมดาคือการปฏิบัติ

หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ สำหรับเจตนาพิเศษ คือ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หมายถึงเจ้าพนักงานต้องประสงค์ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ใดผู้หนึ่งโดยตรง

2) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ฐานความผิดนี้เจตนาธรรมาคือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับเจตนาพิเศษ คือ โดยทุจริต กล่าวคือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

สำหรับเจตนาพิเศษนี้ มิใช่ผลของการกระทำ ดังนั้น แม้ว่าจะมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้ไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น ก็มีความผิดตามมาตรา 157 หรือมีเจตนาปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต แม้ว่าจะยังมิได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ตามกฎหมาย ก็ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 157 แล้วเช่นกัน

ทั้งนี้ ปราบกฏคำพิพากษาฎีกาที่พิจารณาเกี่ยวกับเจตนาพิเศษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งกรณีศาลฎีการะบุถึงการมีเจตนาพิเศษ<sup>22</sup> หรือกรณีที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่มีเจตนาพิเศษ จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157<sup>23</sup> โดยจากการศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกากรณีตามมาตรา 157 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดว่าเจ้าพนักงานจะมีความผิดตามมาตรา 157 หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดโดยชี้ให้เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาพิเศษในการสร้างความเสียหาย

---

<sup>22</sup>เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 4243/2542, คำพิพากษาฎีกาที่ 7663/2543, คำพิพากษาฎีกาที่ 2577/2534, คำพิพากษาฎีกาที่ 1399/2508, คำพิพากษาฎีกาที่ 1022/2505, คำพิพากษาฎีกาที่ 4170/2530, คำพิพากษาฎีกาที่ 38/2524, คำพิพากษาฎีกาที่ 572/2517, คำพิพากษาฎีกาที่ 3215/2538, คำพิพากษาฎีกาที่ 1161/2538, คำพิพากษาฎีกาที่ 4436/2531

<sup>23</sup>เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 786/2532, คำพิพากษาฎีกาที่ 7836 - 7837/2544, คำพิพากษาฎีกาที่ 3295/2543, คำพิพากษาฎีกาที่ 294/2625, คำพิพากษาฎีกาที่ 999/2527, คำพิพากษาฎีกาที่ 117/2547, คำพิพากษาฎีกาที่ 2105/2544, คำพิพากษาฎีกาที่ 2754/2536



ให้กับบุคคลอื่น หรือการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นโดยทุจริตอย่างชัดเจน โดยเจตนาพิเศษที่เจ้าพนักงานแสดงนี้ถือเป็น “เรื่องส่วนตัว” ของตัวเจ้าพนักงานที่มุ่งผลเป็นพิเศษคือการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือการกระทำโดยทุจริต ซึ่งแตกต่างหากจาก “เรื่องส่วนรวม” คือการปฏิบัติหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน

ดังนั้น หากศาลฎีกาไม่สามารถวินิจฉัยได้อย่างชัดเจนว่าการกระทำ ความผิดดังกล่าวมีเจตนาพิเศษข้างต้น หรือมีข้อสงสัยต่อการมีเจตนาพิเศษหรือไม่ของเจ้าพนักงาน กรณีดังกล่าวก็ไม่ควรที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งการตีความเช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับหลักการใช้การตีความของกฎหมายอาญาที่จะต้องตีความโดยเคร่งครัด และสามารถช่วยให้สถานการณ์การฟ้องคดีมาตรา 157 คีขึ้น เนื่องจากหากเจ้าพนักงานที่มีได้มีเจตนาพิเศษในการกระทำความผิด ก็จะไม่มีความผิดตามมาตรา 157 หากศาลสามารถวางแนวทางในเรื่องนี้ได้ อย่างชัดเจน น่าจะส่งผลให้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพื่อกลั่นแกล้งกัน จะลดลง เนื่องจากฟ้องไปก็ไม่สามารถบรรลุผลให้เจ้าพนักงานผู้ที่ถูกฟ้องได้ รับโทษทางอาญาได้

อนึ่ง ความรับผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นแต่เดิมอาจจะ รู้จักกันเพียงความรับผิดทางแพ่งกับความรับผิดทางอาญา แต่เมื่อมีพัฒนาการของกฎหมายมหาชนได้เพิ่มมากขึ้นประกอบกับมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย จึงเริ่มรู้จักกับความรับผิดทางปกครองเพิ่มเติมขึ้นมา ความรับผิดเหล่านี้สัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเภทต่างๆ ที่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในบางกรณีความรับผิดที่เกิดขึ้นของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นเพียงความรับผิดทางปกครองเท่านั้นไม่ใช่ความผิดทางอาญา และในบางกรณีความรับผิดของเจ้าหน้าที่

เป็นความรับผิดชอบทางอาญาเท่านั้น<sup>24</sup> เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญากับวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยกับการดำเนินการทางอาญาก็มีความแตกต่างกัน โดยการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียวินัยของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ของการใช้อำนาจรัฐ ส่วนการดำเนินการทางอาญาเป็นการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แม้จะเป็นมูลกรณีเดียวกัน แต่เมื่อวัตถุประสงค์แตกต่างกัน การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิจารณาเพื่อลงโทษจึงมีความแตกต่างกัน<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์, คติปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ, (โรงพิมพ์เดือนตุลา: กรุงเทพฯ), 2562, น. 23 – 34.

<sup>25</sup>ศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญากับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยที่แตกต่างกันไว้ในหลายกรณี เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 755/2561 วินิจฉัยว่าการที่ข้าราชการตำรวจถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นและในความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน แม้อต่อมาศาลฎีกาจะมีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นโดยให้คงลงโทษจำคุกในฐานะความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนเท่านั้น ก็มีได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ ในอันที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีค่าของเจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้แยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา โดยโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียวินัยของเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐ ส่วนการดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และโทษนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง ดังนั้น การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาจึงไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา และการที่ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องเพราะพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัยและยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ก็มีได้หมายความว่าผู้ขึ้นจะไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่ ก.ต.ร. ไม่รับพิจารณาคำร้องของข้าราชการตำรวจที่ขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

การดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต่างก็ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การใช้อำนาจในทางดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการในระบบกฎหมายมหาชน หากมีความเสียหายหรือกรณีที่ต้องรับผิดชอบอาจเป็นเพียงเรื่องในทางปกครองเท่านั้น หากใช่เป็นการกระทำที่เป็นและต้องรับผิดชอบทางอาญาแต่อย่างใด เพียงแต่ความเข้าใจของบุคคลทั่วไปโดยส่วนมากจะไม่สามารถแยกพิจารณาได้ว่ากรณีใด เป็นเรื่องทางปกครอง กรณีใดเป็นเรื่องทางอาญา เช่น การที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตหรือปฏิเสธสิทธิของผู้ยื่นคำขอเป็นคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก็จะต้องดำเนินการตามระบบกฎหมายปกครอง คือ การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จากนั้นจึงอาจมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากมีความเสียหายจากการใช้อำนาจอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นก็จะเป็นความรับผิดทางละเมิดอันเป็นหนี้เงินที่ต้องชดใช้เป็นตัวเงิน แต่ปัจจุบันมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการใช้การตีความและการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญากับทางปกครองนั้นมีความแตกต่างกัน หากวินิจฉัยเบี่ยงเบนหรือผิดไปจากหลักทางวิชาการ ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการและต้องรับผิดในทางปกครองกลับกลายมาต้องรับผิดทางอาญาซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น การใช้มาตรา 157 ในกรณีเช่นนี้ จึงอาจเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้องหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการผิดฝาผิดตัว

จุดตัดหรือจุดแยกสำคัญที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างความรับผิดทางอาญากับความรับผิดทางปกครองคือ “เจตนาพิเศษ” โดยคดีอาญาที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 นั้น บุคคลผู้กระทำนั้นจะต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือโดยทุจริต

แต่ความรับผิดในทางปกครองนั้นไม่ต้องมีเจตนาพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากเจตนารมณ์และที่มาของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญากล่าวคือ เจ้าพนักงานที่ไม่มีเจตนาทุจริตแต่กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายจะมีความผิดตามมาตรา 157 นี้ก็ต่อเมื่อเจ้าพนักงานมีเจตนา “กั่นแกล้ง” ผู้อื่นเป็นสำคัญ หากไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องเจตนาที่กั่นแกล้งผู้อื่น แม้เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเจ้าพนักงานก็ไม่มี ความผิดตามมาตรา 157 แต่อาจมีความผิดทางปกครองที่คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้นั้นจะต้องถูกเพิกถอน<sup>26</sup> โดยจะเห็นได้ชัดในกรณีที่เจ้าพนักงานออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีเจตนาทุจริตและไม่มีเจตนาที่กั่นแกล้งผู้อื่น แต่ต่อมาคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานจะถูกยกเลิกเพิกถอนโดยศาลปกครองด้วยเหตุผลที่ว่า คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดจากการที่เจ้าพนักงานตีความกฎหมายผิดหรืออาจเกิดจากความเห็นของเจ้าพนักงานที่ไม่ตรงกับความเห็นศาล ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นเพียงองค์ประกอบภายนอกของความผิดตามมาตรา 157 เท่านั้น ซึ่งอาจถือได้ว่าเจ้าพนักงานได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานจะผิดมาตรา 157 กรณีดังกล่าวได้ต้องเป็นกรณีที่โจทก์ต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาที่กั่นแกล้งผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่ ถ้าไม่มีเจตนาที่กั่นแกล้งผู้ใดเจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้วถูกศาลเพิกถอนนั้นไม่มีทางที่จะผิดมาตรา 157 นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจกับเจ้าพนักงานซึ่งบางกรณีศาลอาจมีดุลพินิจที่แตกต่างกับเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานก็ไม่มี ความผิดตามมาตรา 157 หากไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องทุจริตหรือใช้ดุลพินิจอย่าง กั่นแกล้ง<sup>27</sup>

<sup>26</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ่วงแล้ว เจริญรอดที่ 24*, น. 124 - 125.

<sup>27</sup>ปกป้อง ศรีสนิท, “ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในฐานะเกราะคุ้มกันเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่”, *วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม)*, 2551, น. 18.

ในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ใช้อำนาจทางปกครองประเภทหนึ่ง การฟ้องคดีมาตรา 157 กับเจ้าหน้าที่และบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ว่าจะเป็นการฟ้องโดยประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือบุคลากรในมหาวิทยาลัยด้วยตนเอง แทนที่จะดำเนินการในเรื่องความรับผิดทางปกครองนั้น จึงเป็นการใช้กฎหมายที่อาจไม่ตรงกับรูปเรื่องและจะยิ่งสร้างความสับสนในเรื่องทางปกครองกับเรื่องทางอาญามากยิ่งขึ้นไปอีก และจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยรวม

### 3.2 องค์ประกอบอื่นๆ ในการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157

นอกจากการพิสูจน์เจตนาพิเศษในการกระทำความผิดอย่างชัดเจนของเจ้าพนักงานในการพิจารณาว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นจะมีความผิดตามมาตรา 157 อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดและเป็นจุดตัดในการพิจารณาว่าเป็นความผิดหรือไม่ตามมาตราดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ในการพิจารณาความผิดตามมาตรา 157 ที่สมควรนำมาพิจารณาร่วมกันด้วยดังต่อไปนี้

#### 1) การกระทำผิดตามมาตรา 157 ต้องเป็นการกระทำการในหน้าที่

ความผิดตามมาตรา 157 เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพราะเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ดังนั้นการกระทำของเจ้าพนักงานที่จะเป็นความผิดตามมาตราดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำการในหน้าที่หรือการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานผู้นั้น หากมิได้เป็นการกระทำการในหน้าที่ แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยทุจริต ก็ไม่มีความผิดตามมาตรา<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup>เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1005/2549, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5053/2530, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3135/2535, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1074/2532, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1033/2533

## 2) การกระทำผิดตามมาตรา 157 ต้องมุ่งผลในการปฏิบัติหน้าที่

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามมาตรา 157 มุ่งคุ้มครองบุคคลจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงาน ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีได้มุ่งผลในการปฏิบัติหน้าที่นั้นโดยตรง ย่อมต้องไม่เข้าลักษณะความผิดตามมาตรา 157<sup>29</sup>

กล่าวโดยสรุป การที่เจ้าพนักงานจะเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 157 นั้น จะต้องพิจารณาองค์ประกอบหลายประการ โดยองค์ประกอบที่สำคัญคือการต้องมีเจตนาพิเศษโดยเฉพาะในการกระทำความผิด ซึ่งต้องพิสูจน์อย่างชัดเจนว่าเจ้าพนักงานมีเจตนาพิเศษในการกระทำความผิดนั้นอย่างชัดเจน รวมถึงการกระทำนั้นยังต้องอยู่ในการกระทำการในหน้าที่และต้องมุ่งผลในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ด้วย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องง่ายที่เจ้าพนักงานจะมีความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว หากศาลเองหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรอัยการที่มีบทบาทสำคัญในการสั่งฟ้องคดี ใช้แนวทางในการใช้การตีความดังกล่าวไว้ข้างต้นในการพิจารณาในการวินิจฉัยคดีและการพิจารณาสั่งฟ้องคดี ก็จะสามารถสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการเป็นความผิดตามมาตรา 157 ลดการฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพื่อการกลั่นแกล้งหรือทำลายอาชีพของเจ้าพนักงานได้ และสามารถลดการสร้างผลกระทบในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐรวมถึงมหาวิทยาลัยที่จะสะดุดหยุดลงเพราะการฟ้องคดีตามมาตรา 157 ด้วย

---

<sup>29</sup>เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 364/2531, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2255/2520, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 737/2504

## ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้ มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานไว้ในลักษณะทั่วไป หรือ “มาตรา กวาดกอง” มิได้กำหนดเฉพาะเจาะจงไปว่าเป็นความผิดในกรณีใด โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานมีความผิดตามมาตรา นี้หากเจ้าพนักงาน “ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ประการหนึ่ง และ “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต” อีกประการหนึ่ง ดังนั้น การกระทำที่มีชอบของเจ้าพนักงาน ถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะแล้วก็สามารถเป็นความผิดตามมาตรา นี้ได้ และถ้าหากการกระทำที่มีชอบนั้นเป็นความผิดเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ยังอาจเป็นความผิดตามมาตรา 157 ได้ด้วย

การกำหนดความผิดในลักษณะดังกล่าวของมาตรา 157 นั้นขัดกับหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย ที่เจ้าพนักงานจะต้องทราบว่าการกระทำใดที่จะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาการใช้การตีความบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอย่างมาก รวมถึงสร้างปัญหาการฟ้องร้องคดีตามมาตรา 157 ที่หากมีผู้ไม่พอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ก็จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา นี้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยจะมีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งเป็นเจตนาพิเศษของบทบัญญัติมาตรา 157 ก็ตาม หรือแม้กระทั่งกรณีการใช้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 เพื่อกลั่นแกล้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ

ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หรือเพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานของ รัฐรวมถึงมหาวิทยาลัยนั้นสะดวกหยุดลง หรือเพื่อประวิงเวลาให้การดำเนินการ บางเรื่องล่าช้าออกไป

นอกจากนี้ ข้อพิจารณาสำคัญประการหนึ่งของการกระทำความผิด ตามมาตรา 157 ของบุคลากรของมหาวิทยาลัย คือการที่ผู้ที่จะกระทำความผิด ตามมาตรา 157 ได้ จะต้องเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเดิม คำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา ไม่ได้กำหนดคำนิยามเอาไว้ จึงมีข้อโต้แย้งในทางวิชาการและในการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับความหมาย ของคำว่า “เจ้าพนักงาน” มาโดยตลอด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2558 จึงได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไว้ในมาตรา 1(16) ความว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าเป็นประจำหรือ ครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่”

สำหรับกรณีของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติราชการใน มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้นย่อมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญาเช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น ส่วนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ประเภทอื่น กล่าวคือ พนักงานมหาวิทยาลัยและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2893/2563 ซึ่งวินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยที่ออกจาก ความเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาเป็นวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 922/2563 ที่วินิจฉัยว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่ใช่ส่วนราชการ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับจึงมิใช่เจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา และกรณีของมหาวิทยาลัยเอกชน ก็ย่อมมิใช่เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยเช่นกัน เพราะไม่ใช่ “บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติ ว่าเป็นเจ้าพนักงาน หรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ”



อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาศาลฎีกานี้ก็เป็นเพียงตัวอย่างการตีความ การเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น และอาจมีการ เปลี่ยนแนวคำพิพากษาไปในอีกแนวทางหนึ่งได้เสมอ ดังนั้น แม้ว่าจะมีการ กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาเอาไว้แล้ว ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตาม ประมวลกฎหมายอาญา ได้แต่อย่างใด

อนึ่ง จากการพิจารณาความเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมาย อาญาของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตามประเภทของมหาวิทยาลัยใน ประเทศไทย จากสถานะของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทและแนวคำพิพากษา ศาลฎีกาแล้ว อาจสามารถสรุปได้ตามตารางดังต่อไปนี้

สถานะของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา	
ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ	เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวล กฎหมายอาญา
ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	
ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเอกชน	

ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากมาตรา 157 ที่เป็นบทกวดกองที่มีได้กำหนด เฉพาะเจาะจงไปว่าเป็นความผิดในกรณีใดแล้ว ยังมีบทบัญญัติในลักษณะ เดียวกันนี้อีกบทบัญญัติหนึ่ง คือ มาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ได้กำหนดความผิดและโทษไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยบัญญัติว่า “เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แต่อาจมีข้อแตกต่างจากการดำเนินการตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาอยู่บางประการ คือผู้เสียหายหรือประชาชนทั่วไปอาจฟ้องบุคลากรของมหาวิทยาลัยต่อศาลที่มีเขตอำนาจในความผิดตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา แต่ในความผิดตามมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เสียหายหรือประชาชนทั่วไปไม่อาจฟ้องบุคลากรของมหาวิทยาลัยในความผิดตามมาตรา 172 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้ แต่จะต้องดำเนินการโดยยื่นเรื่องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 172 ดังกล่าวนั้นคือ อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

อนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน นำมาสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

## 1. ข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเพื่อการแก้ปัญหาการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

1) มหาวิทยาลัยจะต้องมีการบริหารงานและปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีธรรมาภิบาล โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันการถูกฟ้องร้องคดีเป็นความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยอาจจัดทำคู่มือการปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2) มหาวิทยาลัยควรสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง โปร่งใส มีธรรมาภิบาล รวมถึงบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตให้กับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และความผิดในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต

3) มหาวิทยาลัยควรจัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่และความผิดในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อหาแนวทางร่วมกันในการสร้างแนวปฏิบัติในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยอย่างถูกต้อง โปร่งใส มีธรรมาภิบาล และสร้างแนวทางในการลดปริมาณการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

4) ในการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย ควรนำหลักการให้เหตุผล ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมาใช้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้มีใช้แต่เฉพาะในกรณีของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่การออกกฎ หรือการกระทำอื่นๆ ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย ก็ควรจะให้เหตุผลประกอบการใช้อำนาจของตนในทุกกรณี ซึ่งการให้เหตุผลประกอบการใช้อำนาจนี้จะเป็นการอธิบายเหตุผลของการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยได้อย่างชัดเจน และจะเป็นเกราะกำบังกรณี que ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยถูกฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาว่าตนมิได้ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามการให้เหตุผลประกอบการใช้อำนาจที่ได้รับมอบเอาไว้

## 2. ข้อเสนอในการปรับปรุงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต

คณะผู้วิจัยขอแนะนำเสนอข้อเสนอในส่วนของ การปรับปรุงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการที่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต เพื่อการแก้ปัญหาการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย และการยกเลิกมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังต่อไปนี้

### 2.1 การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย

ข้อเสนอในส่วนการแก้ไขบทบัญญัตินี้ประกอบด้วย 2 ส่วน กล่าวคือการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และการแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดความผิดไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังต่อไปนี้

## 2.1.1 การแก้ไขบัญญัติมาตรา 157 แห่งประมวล

### กฎหมายอาญา

ก) ควรกำหนดให้การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองเท่านั้น (administrative act) ที่อยู่ในขอบเขตของความรับผิดของมาตรา 157 โดยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการ (Justice act) และการกระทำทางรัฐบาล (act of government) ไม่อยู่ในความรับผิดของมาตรา 157 การแก้ไขตามแนวทางนี้ทำได้โดยการเพิ่มเติมคำว่า “ทางปกครอง” หลังคำว่า “หน้าที่” ลงไปในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

ข) ควรเพิ่มเติมองค์ประกอบภายในของมาตรา 157 ให้ชัดเจนโดยการนำหลักการแบ่งแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และแนวคิดของประมวลกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 145 มาเป็นแนวทางแก้ไขตามแนวทางนี้ทำได้โดยการเพิ่มเติมคำว่า “คิดร้ายกลั่นแกล้งเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนว่า เจ้าพนักงานที่จะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 จะต้องเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยนำ “เรื่องส่วนตัว” มาปะปนกับการทำหน้าที่เท่านั้น ซึ่งเรื่องส่วนตัวมีอยู่สองประการที่เป็นความผิดตามมาตรา 157 คือ “ทุจริต” หรือ “คิดร้ายกลั่นแกล้งเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่ไม่ปรากฏเจตนาพิเศษลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสองลักษณะที่กล่าวมา หรือเป็นเพียงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อแล้วมีความเสียหายเกิดขึ้น จะไม่มีความรับผิดตามมาตรา 157 ตามที่ได้เสนอแก้ไขใหม่นี้ เพราะเหตุว่ากรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบและการแก้ไขเยียวยาในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กระบวนการทางแพ่ง และระบบบริหารงานปกติอยู่แล้ว

ค) เพื่อความชัดเจนและการจัดระดับโทษที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ควรแยกฐานความผิดของบทบัญญัติของมาตรา 157 ออกเป็นสองส่วนอย่างชัดเจน เนื่องจากในปัจจุบันมาตรา 157 มีลักษณะการกระทำผิดสองฐานความผิด คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งการกระทำผิดทั้งสองฐานนี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกันเพราะมีเจตนาพิเศษที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การรวมการกระทำผิดทั้งสองฐานไว้ด้วยกันและกำหนดโทษอย่างเดียวกัน ทำให้เจ้าพนักงานที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบซึ่งมีความรุนแรงของโทษน้อยกว่าจะต้องถูกดำเนินคดีด้วยข้อหาที่รุนแรงเช่นเดียวกับกรณีทุจริต ดังนั้น การแยกลักษณะการกระทำผิดตามมาตรา 157 ออกเป็นสองฐานความผิดและกำหนดอัตราโทษให้เหมาะสมกับการกระทำผิดแต่ละฐาน จะเป็นการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ชัดเจนและเหมาะสมกับความรุนแรงของการกระทำผิดแต่ละฐาน

ง) สมควรมีการพิจารณาศึกษาว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น สมควรที่จะให้ประชาชนฟ้องคดีเองได้ อย่างกว้างขวาง หรือควรจะให้พนักงานอัยการหรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ฟ้องคดีแทน เพื่อให้การฟ้องคดีตามมาตรา 157 เป็นไปอย่างเหมาะสม และสามารถลดปัญหากรณีการใช้การฟ้องคดีมาตรา 157 เพื่อกลั่นแกล้งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือสร้างปัญหาให้กับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

### 2.1.2 การแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดความผิดไว้ใน ทำนองเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ในปัจจุบันมีบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดฐานความผิดของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีใจเจ้าพนักงาน

ตามประมวลกฎหมายอาญาในลักษณะเดียวกับมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมถึงมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 จึงสมควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวในแนวทางเดียวกับการแก้ไขมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่ได้นำเสนอไปข้างต้นในข้อ 2.1.1 มิเช่นนั้น หากมีการแก้ไขมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแต่ไม่ได้แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายอื่นซึ่งมีลักษณะเดียวกัน ก็จะเป็นเพียงการย้ายที่ของปัญหาเท่านั้น

## 2.2 การยกเลิกมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

เนื่องจากการบัญญัติความผิดในลักษณะ “บททั่วไป” หรือ “บทกวาดกอง” ของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ไม่สอดคล้องกับหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญา ที่ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายต้องทราบอย่างชัดเจนว่าการกระทำเช่นไรจึงจะได้รับโทษตามกฎหมาย และหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) เพราะบทบัญญัติมาตรา 157 มิได้ระบุพฤติการณ์หรือการกระทำที่เป็นความผิดไว้อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนไม่ทราบความแน่นอนของกฎหมายว่าการกระทำใดจึงจะผิดกฎหมายและมีโทษตามกฎหมายนั้น ดังนั้น การยกเลิกมาตรา 157 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนจึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หากมีการยกเลิกมาตรา 157 แล้ว สมควรที่จะมีการพิจารณากำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต โดยกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดในแต่ละลักษณะให้ชัดเจนและไม่ต้องมีบททั่วไปเช่นนี้อีก ดังเช่นแนวทางของประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา โดยหากเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบที่ไม่ใช่กรณีที่กำหนดไว้ ก็จะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล หรือศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบ

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กรมหมื่นราชบุรุษตรีเรกฤทธิ์ (พระเจ้าลูกยาเธอ). โค้ดอาญา เล่ม 2. (พระนคร : โรงพิมพ์กองทัพอากาศ, รัตนโกสินศก 128).

เกียรดิขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10,. พลสยาม พรินต์ติ้ง. 2551.

\_\_\_\_\_. กฎหมายอาญา ภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561).

คณิต ณ นคร. ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ. พิมพ์ครั้งที่ 9. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551).

จิตติ ดิงศภัทย์. กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1. พิมพ์ครั้งที่ 8. (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2548).

ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561).

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

วิชัย วิวิตเสวี และคณะ. ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ที่ฟังของคนไร้เส้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : บ้านพระอาทิตย์, 2548).



สมคิด เลิศไพฑูรย์. คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ. (โรงพิมพ์เดือนตุลา: กรุงเทพฯ, 2562).

สหรัฐ กิติ ศุภการ. กฎหมายอาญาหลักและคำพิพากษา. พิมพ์ครั้งที่ 11. (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์ปริ้นท์ติ้ง, 2564).

สุรพล นิติไกรพจน์. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา. (กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองชาติ, 2557).

สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดิ่งแก้ว. มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559).

หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญาภาค 2-3. พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

เอช.เอกูตน์. กฎหมายอาญา. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2477).

## บทความ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

บรรเจิด สิงคะเนติ. “หลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip)” ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย” ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

ปกป้อง ศรีสนิท. “ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในฐานะเกราะคุ้มกันเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่.” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม). 2551.

\_\_\_\_\_ . “ที่มาของมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา” ในหลักความคิด ชีวิตเอกบุญ หนังสือในโอกาสครบรอบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ.” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 กันยายน 2537.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”. ใน นิติรัฐ นิติธรรม. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “เส้นบางๆ ระหว่างความรับผิดชอบทางอาญากับความรับผิดชอบทางปกครอง” ใน นิติธรรมประจักษ์สุรศักดิ์ 60 ปี. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (กรุงเทพ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2561)

## เอกสารอื่น

กฤติน ดิ่งแก้ว. “มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยนวมินทราชินราช.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

โชค จารุจินดา. “รายการงานประชุมร่างประมวลกฎหมายอาญา และบันทึกประกอบ.” [https://elib.coj.go.th/Article/d7\\_1\\_14.pdf](https://elib.coj.go.th/Article/d7_1_14.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2565

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. ประมวลกฎหมายอาญาฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 44. (กรุงเทพ : วิญญูชน), 2564.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (กำหนดบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงาน” ความผิดเกี่ยวกับศพ ความผิดเกี่ยวกับการคุกคาม และแก้ไขอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษ) (เรื่องเสร็จที่ 569/2552).

พัสสน ตันติเตมิท. “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555.

ศิลปวัฒนธรรม, ต้นเหตุกำเนิดมหาวิทยาลัยครั้งแรกในไทย ทำไมก่อตั้งเป็น “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,” [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_46029](https://www.silpa-mag.com/history/article_46029) สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ บรรจุงระเบียบวาระการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ 19/2557 วันพฤหัสบดีที่ 30 ตุลาคม 2558, [https://ictlawcenter.etda.or.th/app/webroot/files/images/2%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E%8%A3% E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B%9A%20\(%E0%B8%AD% E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2% E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88\) \\_resize.pdf](https://ictlawcenter.etda.or.th/app/webroot/files/images/2%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E%8%A3% E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B%9A%20(%E0%B8%AD% E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2% E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88) _resize.pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2565

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษา  
ความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อ  
ตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157. เสนอต่อสำนักงาน  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. พฤษภาคม 2555.





รายงานฉบับสมบูรณ์

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>

ในด้านหนึ่ง “มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมเจ้าพนักงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนโดยถูกต้อง...” แต่ในอีกด้านหนึ่ง กลับ “...มีแนวโน้มของการนำความผิดฐานดังกล่าวมาใช้... เป็นเครื่องมือฟ้องร้องเพื่อกลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน หรือเจ้าพนักงานกลั่นแกล้งกันเอง ซึ่งส่งผลร้ายและสร้างอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานและการบริหารงานของมหาวิทยาลัย อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมและการจัดทำภารกิจของมหาวิทยาลัยได้...” จึงควรมีกลไกในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

“...ปัจจุบันมีแนวโน้มของการนำความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือ  
ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามมาตรา 157  
แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้... เป็นเครื่องมือฟ้องร้องเพื่อชู้บังคับ  
หรือกลั่นแกล้งเจ้าพนักงาน หรือเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานกลั่นแกล้งกันเอง  
หรือทำเพื่อมิให้เจ้าพนักงานผู้นั้นได้รับบำเหน็จรางวัล การเลื่อนตำแหน่ง  
หรือการได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งได้ ซึ่งส่งผลร้ายและ  
สร้างอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานและ  
การบริหารงานของมหาวิทยาลัย...”

จึงควรมีกฎไกในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การใช้มาตรา 157  
แห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นไปตามเจตนารมณ์  
ของกฎหมายอย่างแท้จริง