การปรับเป็นพินัยแทนการลงโทษปรับทางอาญาและปกครองของประเทศไทย

โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิด**เพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน** แต่ปัจจุบัน พบว่า กฎหมายไทยกว่าร้อยละ ๙๙ ใช้บทลงโทษทางอาญา แม้กระทั่งความผิดเล็กน้อย เช่น การสูบบุหรี่ในเขตห้ามสูบ การจอดรถขายของริมถนน หรือการบ้วนน้ำลายบนท้องถนน ซึ่งเป็นการสวนทางกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องการให้รัฐใช้โทษอาญาเฉพาะกับความผิดที่ร้ายแรงเท่านั้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษปรับ ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมสามารถชำระค่าปรับได้ แต่ผู้มีฐานะยากจนและไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้ จะถูกกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงข้อห้ามหรือข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติแล้ว จะพบว่ามีข้อห้ามหรือข้อบังคับจำนวนมากได้รุกล้ำเข้าไปในสิทธิพื้นฐานหรือสร้างภาระอันเกินสมควรแก่ประชาชน ประกอบกับปัจจุบันได้มีกฎหมายตราออกมากำหนดการกระทำให้เป็นความผิดมากขึ้น ซึ่งมีหลายกรณีที่ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้กระทำความผิดเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ บางกรณีกระทำไปเพราะความยากจนข้นแค้นหรือเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจ และเมื่อได้กระทำความผิดแล้วก็ต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ถูกจับกุม คุมขัง พิมพ์ลายนิ้วมือ และลงประวัติอาชญากร เป็นประวัติติดตัวตลอดไป และในที่สุดไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กระบวนการที่กล่าวมาย่อมสร้างรอยด่างให้เกิดแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้ามีทางใดที่จะป้องกันมิให้ประชาชนต้องตกเข้าสู่กระบวนการนั้นได้ ก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนยิ่งขึ้น และขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมลงได้ตามสมควร® และถึงแม้ในปัจจุบันจะแก้ปัญหาโดยวิธีการกำหนดให้โทษทางอาญาสามารถเปรียบเทียบเพื่อยุติคดีได้ แต่ประชาชนผู้กระทำความผิดยังคงต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ถูกจับกุม คุมขัง พิมพ์ลายนิ้วมือ ส่วนวิธีการกำหนดโทษปรับทางปกครอง

---

* นางพัชรา พุกเศรษฐี วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

® บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... (ร่างที่ สคก.ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘๙/๒๕๖๓), ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก http://elaw.dlt.go.th/ ElawUpload/FileSubj/217.pdf, (ข้อมูล ณ วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔).

แทนโทษทางอาญา ก็ยังเป็นภาระแก่ประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่เห็นว่าการกำหนดโทษปรับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน โดยเรียกมาตรการใหม่นี้ว่า “ปรับเป็นพินัย” ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องชำระเงินตามที่กำหนด แต่มิใช่โทษปรับทางอาญา[๒]

คำว่า **“พินัย”** นี้ เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ และในกฎหมายเก่า ๆ บางฉบับ โดยในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง **“เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ”**

แม้ว่าการกำหนดมาตรการอันเป็นโทษที่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องได้รับเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับ แต่โทษนั้นก็ไม่จำเป็นต้องใช้โทษทางอาญาเสมอไป นานาประเทศได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญาเป็นมาตรการอื่นที่มิใช่โทษทางอาญามากขึ้น รวมทั้งการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา เช่น การคุมประพฤติ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางในต่างประเทศ[๓] พบว่า **ประเทศเยอรมนี** มีการตรากฎหมายกลางขึ้นใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยลดขั้นตอนการพิจารณาและการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอาญาต่อไป ในขณะที่ **ประเทศฝรั่งเศส** ไม่มีการตรากฎหมายกลางขึ้นใช้บังคับ แต่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดโทษปรับทางปกครอง และถือว่าการออกคำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับหรือมีข้อโต้แย้งจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการเพิกถอนคำสั่ง ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ใช้แนวทางของประเทศเยอรมนี เนื่องจาก เห็นว่าจะทำให้มีหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการในการลงโทษที่ชัดเจน เป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดีกว่า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอรัฐสภาต่อไป โดยให้แจ้งประธานรัฐสภาทราบด้วยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งรับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลาและกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... มีดังนี้[๔]

กำหนดให้มีกฎหมายกลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง โดยเรียกมาตรการใหม่นี้ว่า **“การปรับเป็นพินัย”** ซึ่งกำหนดให้ผู้กระทำความผิด ต้องชำระเงินค่าปรับตามที่กำหนด **โดยการปรับนั้นมิใช่เป็นโทษปรับทางอาญา รวมทั้งไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนการปรับ** ตลอดจน**ไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรม** ทั้งนี้ **ให้นำการปรับเป็นพินัยมาใช้แทนโทษปรับทางปกครองด้วย** เพื่อให้ระบบการลงโทษปรับในกฎหมายมีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดบทนิยามคำว่า **“ปรับเป็นพินัย”** หมายความว่า สั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด

๒. กำหนดบทนิยามคำว่า **“ความผิดทางพินัย”** หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย

---

[๒] ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... (รับฟังความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ถึงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓, ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก https://www.krisdika.go.th/th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=241&type=billDetail&fbclid=IwAR1xSHbUBymE6UA_91qiyNcZ9cwgDxqp2lTBAR-4j-A7Eius5bonU_IE1FY, (ข้อมูล ณ วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔).

[๓] ธำรงลักษณ์ ลาพินี, ทำไมต้องปรับเป็นพินัย?, ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก http://www.law.moi.go.th/newlaw/upload/ pdfhttp://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=1377, (ข้อมูล ณ วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๔).

[๔] สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔, ข้อมูลออนไลน์ สืบค้นจาก https://www.thaigov.go.th /news/contents/details/๓๘๘๐๓, (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔).

๓. **ค่าปรับเป็นพินัย** คือ เงินค่าปรับที่ต้องชำระให้แก่รัฐ ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้แทนโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรงและโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือไม่กระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวาง

๔. กำหนดให้ความผิดทางพินัยมีการชำระค่าปรับเป็นพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนดเท่านั้น ไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ตลอดจนไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

๕. **กำหนดหลักการพิจารณาความผิดทางพินัย** โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติในภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ ๑ บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป เฉพาะหมวด ๒ การใช้กฎหมายอาญา หมวด ๔ ความรับผิดในทางอาญา หมวด ๕ การพยายามกระทำความผิด และหมวด ๖ ตัวการและผู้สนับสนุน แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่การปรับเป็นพินัยโดยอนุโลม

๖. **กำหนดหลักการพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดและกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับฐานะของผู้กระทำความผิด** โดยพิจารณาจากระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำผิดทางพินัย และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดด้วย โดยจะให้ผ่อนชำระเป็นรายงวดก็ได้

๗. กำหนดให้ศาลสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ในกรณีผู้กระทำความผิดไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้

๘. กรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนหรือเพราะความจำเป็น ศาลจะกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดหรือจะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัยเลยก็ได้

๙. กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด แต่มิได้กำหนดให้มีอำนาจจับกุมหรือควบคุมตัวผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด และเมื่อมีการชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ

๑๐. ในกรณีที่ไม่มีการชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

๑๑. กำหนดให้ศาลจังหวัดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางพินัย และกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีเป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา รวมทั้งกำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นและคำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด

๑๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการเสนอแนะการออกกฎกระทรวงและระเบียบ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... อาจพิจารณาโดยแบ่งออกเป็น ๒ มุมมอง[๕] ดังนี้

๑) มุมมองของประชาชน

- ประชาชนจะได้รับโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับระดับความผิดและสถานะทางเศรษฐกิจของตน โดยเป็นโทษที่ไม่มีผลกระทบต่อชีวิต หน้าที่การงาน และไม่ทำให้เสื่อมเสียประวัติ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอย่างจำกัดเมื่อเทียบกับอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

๒) มุมมองของรัฐ

- การนำการปรับเป็นพินัยมาใช้แทนโทษอาญาจะทำให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณและทรัพยากรได้เป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการลดขั้นตอน ลดความยุ่งยากซับซ้อนและไม่ต้องใช้กระบวนพิจารณาเต็มรูปแบบดังเช่นในคดีอาญา อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ทำให้มีเวลาให้กับคดีอาญาที่ยุ่งยาก ซับซ้อนได้มากขึ้น

- การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นตัวหลักในการดำเนินการปรับเป็นพินัย เป็นการแบ่งเบาภาระของพนักงานสอบสวน ทำให้พนักงานสอบสวนมีเวลาให้กับคดีที่ยุ่งยาก ซับซ้อนมากขึ้น

[๕] อ้างถึงแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒, น ๔.

บทสรุป ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อนำมาใช้กับความผิดที่ไม่ร้ายแรง เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะความผิด ลักษณะของผู้กระทำความผิดและลักษณะของโทษ ซึ่งมีความแตกต่างจากการกระทำความผิดในทางอาญาที่เป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรง เนื่องจากกระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น ประเทศไทยสมควรที่จะพัฒนาแนวทางกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับนานาประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงินเปลี่ยนเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษทางอาญา ในขณะเดียวกันควรเปิดช่องทางให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำให้สอดคล้องกัน โดยในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญา ซึ่งการเปลี่ยนสภาพบังคับไม่ให้เป็นโทษทางอาญา โดยกำหนดวิธีการดำเนินการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ ย่อมจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดในแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น เพื่อให้การดำเนินการปรับที่ไม่ใช่โทษทางอาญาใช้กระบวนการเดียวกันทั้งหมดและมีมาตรฐานเดียวกัน จึงได้เปลี่ยนโทษปรับทางปกครองบรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งปวง ยกเว้นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นมาตรการปรับเป็นพินัยในคราวเดียวกัน ■