



ร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. แนวทางสู่การปฏิรูปการกำหนดโทษ ในระบบกฎหมายไทย

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย



โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗* ได้วางหลักการใหม่ในการปฏิรูปกระบวนการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ในการจัดให้มีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และในวรรคสามให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย ซึ่งหากจะกล่าวถึงเฉพาะบรรดาโทษในระบบกฎหมายนั้น “โทษทางอาญา” ถือได้ว่าเป็นโทษที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับโทษทางแพ่ง โทษทางปกครองหรือโทษทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะโทษประหารชีวิต จำคุก หรือการกักขังนั้น เป็นโทษทางอาญาที่มุ่งกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของโทษทางอาญา ส่วนการปรับ และการริบทรัพย์สิน เป็นเพียงการลงโทษในทางทรัพย์สินซึ่งเป็นมาตรการเสริมในการลงโทษ

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง



ทางอาญาเท่านั้น นอกจากนี้แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เนื่องจากกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษปรับผู้มีความฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมสามารถชำระค่าปรับได้ แต่ผู้มีความฐานะยากจนและไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้จะถูกกักขังแทนค่าปรับ อันกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง แม้ว่าการกำหนดมาตรการลงโทษที่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมิเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับ แต่โทษนั้นก็มิจำเป็นต้องใช้โทษอาญาเสมอไป ซึ่งนานาประเทศได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญาเป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญามากขึ้น รวมทั้งการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา เช่น การคุมประพฤติ กรณีจึงสมควรที่ประเทศไทยจะพัฒนากฎหมายไทยให้สอดคล้องกับนานาประเทศ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนยิ่งขึ้น โดยปรับเปลี่ยนโทษอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงินตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เปลี่ยนเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญา การเปลี่ยนสภาพบังคับมิให้เป็นโทษอาญาโดยกำหนดวิธีการดำเนินการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะนี้ ย่อมจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการด้านกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดให้มีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด หรือควรมีแนวทาง อย่างไรเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ กองบรรณาธิการวารสาร “จุลนิติ” จึงพิจารณาเห็นสมควรขอทำการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในประเด็นเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. แนวทางสู่การปฏิรูปการกำหนดโทษในระบบกฎหมายไทย” จาก นายชัยรัตน์ วงศ์วีรธร ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา นายพลวัฒน์ โรจน์บุญฤทธิ์ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และนางสาวอรรณภรณ์ ลาพิณี กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติ และประชาชนผู้มีความสนใจโดยทั่วไป ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามและศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ในจุลนิตินี้.



นายชัยรัตน์ วงศ์วีรธร*

ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.
แนวทางการปฏิบัติการกำหนดโทษในระบบกฎหมายไทย



กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕



จุดนิต : ขอกราบถึงความเป็นมาของ
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย
พ.ศ. ว่ามีความเป็นมา และสาระสำคัญอย่างไร

นายชัยรัตน์ วงศ์วีรธร : ร่างพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. มีที่มาจากแนวความคิด
ที่มีกฎหมายจำนวนมากที่มีโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน
หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและ
โดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี
ของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือไม่กระทบต่อสังคมส่วนรวม
อย่างกว้างขวาง โดยกฎหมายเหล่านั้นกำหนดโทษไว้เพียง
โทษปรับสถานเดียว โดยเฉพาะในความผิดอย่างเดียวกัน
ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ย่อมสามารถ
ชำระค่าปรับได้และอาจกลับมากระทำความผิดซ้ำ
โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ส่วนผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ
ไม่ดีและไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระค่าปรับได้จะต้อง
ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ยิ่งไปกว่านั้น หากบุคคล
ดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับก็อาจจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ
ซึ่งกระทบต่อเสรีภาพของผู้นั้นอย่างร้ายแรง การนำมาตรกร
ทางอาญาที่เคร่งครัดและมีกระบวนการยุ่งยากมาใช้บังคับกับ
การกระทำความผิดที่ไม่รุนแรงดังที่กล่าวมานี้ นอกจากจะเป็น

* สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย, Master of Laws Indiana University Bloomington USA ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา.



การสร้างภาระให้แก่ประชาชน และสร้างประวัติคดีอาญาให้ติดตัวอันจะเป็นตราประทับแก่ผู้นั้นไปตลอดชีวิตแล้ว สิ่งนี้จะเป็นการสร้างความปลอดภัยในสังคมอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในหลายประเทศจึงได้มีการนำโทษทางอาญาบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โทษปรับ ในคดีความผิดเล็กน้อยหรือความผิดไม่ร้ายแรง มาปรับเปลี่ยนให้ไม่เป็นคดีอาญาหรือมีสภาพบังคับทางอาญาโดยกำหนดวิธีการดำเนินการในทางคดีขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ โดยมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งปรับแก่ผู้กระทำความผิด หากผู้นั้นยินยอมชำระค่าปรับ คดีก็เป็นอันยุติ โดยไม่ต้องฟ้องคดีหรือเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา สาละสำคัญของกรณีดำเนินการคดีว่าด้วยการปรับเป็นพินัยจะเน้นไปที่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดและกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับฐานะของผู้กระทำความผิดโดยพิจารณาจากระดับความรุนแรงของผลกระทบ ต่อชุมชนและสังคม หรือบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหาย ทั้งยังกำหนดให้อำนาจดุลพินิจต่อศาลในการสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมหรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ และในส่วนของกรณีที่ได้กระทำความผิดลงไปเพราะเหตุแห่งความยากจนขั้นแค้น ศาลจะกำหนดอัตราค่าปรับให้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะเลือกวิธีการว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัยเลยก็ได้ และในประการสำคัญคือจะไม่มีการบันทึกประวัติอาชญากรรมของผู้นั้น

ดังนั้น หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงนับได้ว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญของระบบกฎหมายไทยที่ให้ความสำคัญถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

จุดนิติ : แนวคิด ทฤษฎีในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงในต่างประเทศ มีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร

นายชัยรัตน์ วงศ์วิธรร : สำหรับมาตรการทางกฎหมายสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงในต่างประเทศนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการดำเนินการในทางคดีขึ้นใหม่ ในลักษณะของมาตรการบังคับทางทรัพย์สินแทนสภาพบังคับทางอาญา โดยประเทศที่เป็นต้นแบบของการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นการปรับเป็นพินัยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการลดรูปคดีอาญาให้แก่ประเทศในสหภาพยุโรป เช่น เยอรมนี ที่มีแนวความคิดว่าการบังคับใช้กฎหมายอาญาควรใช้กับกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น รัฐไม่ควรนำมาตราการที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองมาบังคับใช้อย่างพร่ำเพรื่อหรือเกินกว่าความจำเป็น กระบวนการในการพิจารณาคดีจึงค่อนข้างกระชับ และใช้ระยะเวลาสั้น โดยกำหนดให้ฟ้องคดีสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงต่อศาลแขวงเท่านั้น ทั้งยังให้อำนาจแก่ศาลที่ไม่จำเป็นต้องออกนั่งพิจารณาคดีหรือหากจำเลยไม่ประสงค์เข้ารับฟังการพิจารณา ศาลก็อาจพิจารณาคดีลับหลังจำเลยไปเลยก็ได้ ซึ่งโดยปกติแล้วนับว่าเป็นหลักการสำคัญของกระบวนการ



พิจารณาคดีอาญาของประเทศไทย ที่ให้ความสำคัญว่าในการพิจารณาคดีอาญาศาลจะต้องออกนั่งพิจารณา และจะต้องกระทำต่อหน้าจำเลย

นอกจากนี้ ในหลายประเทศของสหภาพยุโรป ละตินอเมริกา และบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างใช้ระบบการลงโทษด้วยการชำระค่าปรับผู้กระทำความผิดแบบ Day-fine System “ระบบวันปรับ” โดยเป็นการกำหนดระบบโทษปรับที่คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด โดยอ้างอิงจากฐานเงินได้รายวันของผู้กระทำผิดนั้น



มาใช้คำนวณเป็นค่าปรับ (ตัวอย่าง ค่าปรับ = จำนวนหน่วยความผิด (วัน) x รายได้สุทธิต่อวันของผู้กระทำความผิด) ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศซึ่งมาตรการทางกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้จะสอดคล้องกับแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสังคมทำให้บุคคลผู้กระทำความผิดที่มีรายได้มากกว่าต้องเสียค่าปรับสูงกว่าผู้มีรายได้น้อย

จุดนิตติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใด

นายชัยรัตน์ วงศ์วิธรร : จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. มีหลักการและวิธีการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากมีเป้าประสงค์ลดการดำเนินคดีอาญาหรือการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่ไม่จำเป็น โดยกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วย่อมจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงสามารถช่วยให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งไม่ใช่ความผิดที่เป็นอันตรายหรือกระทบต่อความสงบสุขของสังคมไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญาในกระบวนการที่ยาวนานและสร้างภาระค่าใช้จ่ายที่เกินสมควร ทั้งยังลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในสังคมในแง่ของการกำหนดค่าปรับหรือวิธีการอื่นแทนการชำระค่าปรับ

ในประการที่สำคัญที่สุดคือการไม่บังคับโทษในเชิงเสรีภาพ ไม่ว่าจะเป็นการจำคุก หรือกักขัง และการไม่บันทึกประวัติอาชญากรให้เป็นตราประทับติดตัวผู้นั้นไปตลอดชีวิต กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและประชาชนเป็นอย่างมาก



จุดนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายชัยรัตน์ วงศ์วิธธร : แม้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีหลักการและสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีกลไกบางประการที่มอบอำนาจเชิงตุลาการไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากรายชื่อพระราชบัญญัติที่ปรากฏในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมีนับร้อยฉบับที่จะต้องมีการแปลงโทษทางอาญามาเป็นโทษปรับทางพินัย ทำให้ต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องและต้องดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดข้อที่น่ากังวลในเรื่องความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐในเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายฉบับนี้ ทั้งในเรื่องมาตรฐานของระเบียบและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงาน ตลอดจนดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน การวินิจฉัยโทษปรับให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ไม่ให้เกิดความลักลั่นภายในหน่วยงานซึ่งอาจมีกระจายไปทั่วประเทศ

นอกจากนี้ รัฐควรสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจใช้อำนาจในทางมิชอบเรียกรับผลประโยชน์หรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องรับโทษ รับโทษน้อยลงหรือตัดตอนไม่ให้ผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เป็นต้น **๑**



นายพลวัฒน์ โรจน์บุญฤทธิ์

อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด*

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.
แนวทางสู่การปฏิรูปการกำหนดโทษในระบบกฎหมายไทย



กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕



จุดนิติ : ขอรบกวนความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ว่ามีความเป็นมาและสาระสำคัญอย่างไร

นายพลวัฒน์ โรจน์บุญฤทธิ์ : ในปัจจุบันเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดอาจจะต้องถูกจับ ถูกควบคุม ถูกเปรียบเทียบปรับ โดยพนักงานสอบสวนในกรณีที่เป็นการทำความผิดอาญาเล็กน้อย ถูกบันทึกประวัติอาชญากรรม ถูกฟ้องคดีต่อศาล ถูกพิจารณาคดีในศาล และถูกศาลพิพากษาลงโทษซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาไว้ ๕ สถาน ได้แก่ (๑) ประหารชีวิต (๒) จำคุก (๓) กักขัง (๔) ปรับ และ (๕) ริบทรัพย์สิน โดยหากผู้ใดต้องโทษปรับและไม่สามารถชำระค่าปรับได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษาผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับหรือจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับต่อไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้เข้ามามีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและสิทธิของผู้กระทำความผิดทางอาญาเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าความผิดทางอาญาดังกล่าวจะเป็นเพียงความผิดเล็กน้อยหรือความผิดที่ไม่ร้ายแรง

* สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ซึ่งโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงก็ตาม นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดได้เข้ามามีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการถูกผลกระทบดังกล่าว เนื่องจากในกรณีที่เป็นความผิดอาญาเล็กน้อยและผู้กระทำความผิดมีความสามารถทางเศรษฐกิจเพียงพอต่อการชำระค่าปรับ ผู้กระทำความผิดคนดังกล่าวก็สามารถที่จะชำระค่าปรับและกลับไปใช้ชีวิตและดำรงชีพตามปกติได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอในการชำระค่าปรับจะต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและอาจถูกลงโทษกักขังแทนค่าปรับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ขาดโอกาสและเสียเวลาในการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว และเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมตามมา ด้วยเหตุดังกล่าว

จึงทำให้ในหลาย ๆ ประเทศมีการยกเลิกบทบัญญัติความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง และนำมาตราการอื่นมาใช้บังคับต่อการกระทำผิดดังกล่าวแทนเป็นการเฉพาะ เพื่อช่วยให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรง ไม่ต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สำหรับประเทศไทยนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่ได้กล่าวข้างต้น และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสาม ที่ได้กำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง จึงเป็นที่มาในการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดให้เปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. เป็นความผิดทางพินัย เพื่อให้การกระทำความผิดทางพินัยทั้งหมดตามกฎหมายต่าง ๆ ต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการและสภาพบังคับทางกฎหมายรูปแบบใหม่ อันทำให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก และสามารถเป็นอันยุติได้ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่ไม่มีการกักขัง และไม่มีการบันทึกเป็นประวัติอาชญากรรม

๒. การกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งกล่าวโดยสรุปคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบดูแลกฎหมายที่กำหนดความผิดทางพินัยพบการกระทำความผิดทางพินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม



พยานหลักฐาน โดยต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามสมควร และหากมีพยานหลักฐานเพียงพอว่ามีการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งปรับเป็นพินัยและดำเนินการแจ้งให้ผู้กระทำความผิดทราบเป็นหนังสือ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าปรับตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด คดีความผิดทางพินัยก็เป็นอันยุติไป แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายพยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นควรสั่งฟ้อง ก็จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล แต่หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ก็จะต้องแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบพร้อมด้วยเหตุผล และหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ก็จะทำความเห็นแย้งเสนอไปยังผู้ดำรงตำแหน่งเหนือพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเพื่อชี้ขาดความเห็นแย้งต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีความผิดทางพินัยในชั้นศาลไว้ แต่กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยข้อบังคับดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเกินสมควร

จุดนิติน : แนวคิด ทฤษฎีในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงในต่างประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร

นายพลวัฒน์ โรจนบุญฤทธิ์ : ในหลาย ๆ ประเทศในยุโรป เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศโปรตุเกส ประเทศอิตาลี และประเทศฝรั่งเศส ได้มีการยกเลิกบทบัญญัติความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง และกำหนดมาตรการทางกฎหมายอื่นสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงดังกล่าวขึ้น เช่น การบังคับโทษปรับทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาและมีการลงโทษทางอาญาแก่ประชาชนเกินความจำเป็นและไม่เหมาะสม อันทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา และปัญหาความแออัดในเรือนจำ โดยกระบวนการพิจารณาและการดำเนินคดีดังกล่าวในประเทศเยอรมนีจะมีหลักการและรูปแบบที่คล้ายกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เนื่องจากการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. นั้น ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศเยอรมนีและนำมาใช้เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมาย โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบททางสังคมของประเทศไทย ทั้งนี้ ข้อสังเกตประการหนึ่งที่น่าสนใจจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงในประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวคือ การค่อย ๆ ดำเนินการยกเลิกบทบัญญัติความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง และนำการบังคับโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับแทน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ที่ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงได้ดำเนินการเปลี่ยนเฉพาะความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ให้เป็นความผิดทางพินัยเท่านั้น



จุดนิตี : หลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้มากขึ้นเพียงใด

นายพลวัฒน์ โรจน์บุญฤทธิ์ : หลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. การมีผลบังคับใช้ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. จะช่วยสนับสนุนให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบดูแลกฎหมายที่กำหนดความผิดทางพินัยมีโอกาสได้บังคับใช้กฎหมายที่จะต้องถูกประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริงและรอบด้าน อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น สามารถพิจารณาถึงความจำเป็นของกฎหมาย และความเหมาะสมของโทษปรับตามกฎหมาย ว่าสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพของประชาชนหรือไม่ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่เป็นภาระแก่ประชาชน

๒. การเปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ให้เป็นความผิดทางพินัยเป็นการพัฒนา กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลที่ต้องการยกเลิกบทบัญญัติความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง เพื่อให้ประชาชนที่กระทำความผิดดังกล่าวและมีความสามารถทางเศรษฐกิจที่ไม่เพียงพอต่อการชำระค่าปรับ ไม่ต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ต้องถูกบันทึกประวัติอาชญากรรม และไม่ต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ อันทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสและเวลาในการไปประกอบอาชีพเพื่อพัฒนาตนเองและครอบครัวต่อไป ในขณะเดียวกัน รัฐก็ไม่จำเป็นต้องสูญเสียทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไปกับการสืบสวน สอบสวน และดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง อันทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเวลาให้กับการพิจารณาคดีอาญาที่เป็นความผิดร้ายแรงมากยิ่งขึ้น รวมทั้งลดปัญหาความแออัดในเรือนจำ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการยกเลิกบทบัญญัติความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. นั้น เป็นความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงทั้งหมดหรือไม่ รวมทั้งความผิดอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงตามกฎหมายอื่น ๆ ได้ถูกนำมากำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวครบถ้วนหรือไม่

๓. กระบวนการพิจารณาคดีความผิดทางพินัยตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าใจและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการดำเนินคดีทางพินัยถูกกำหนดให้มีกระบวนการที่รวดเร็ว ไม่ซับซ้อน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาที่ตนนั้นตามสมควร รวมทั้งในหนังสือแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัย



ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งไปยังผู้ถูกกล่าวหา นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหาหรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในเวลาที่กำหนด

๔. การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย เนื่องจากได้มีการกำหนดให้การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยจะต้องพิจารณาถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัยรวมทั้งในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยได้กระทำ

ความผิดทางพินัยไปเพราะเหตุแห่งความยากจนเหลือทนทานหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีพ บุคคลนั้นสามารถที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณามีคำสั่งกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับเป็นพินัยก็ได้



จุดนิต : บทสรุปสงท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายพลวัฒน์ โรจนบุญฤทธิ์ : ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการปรับเป็นพินัยตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดความผิดทางพินัยไว้ซึ่งเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายและการกำหนดโทษในระบบกฎหมายไทยรูปแบบใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงการกระทำความผิดทางอาญา ในกรณีที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงไปสู่การเป็นความผิดทางพินัยและไม่เป็นความผิดทางอาญาอีกต่อไป อันทำให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก และสามารถเป็นอันยุติได้ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่ไม่มีการกักขัง ไม่มีการบันทึกเป็นประวัติอาชญากรรม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากกลไกของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบดูแลกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดความผิดทางพินัยจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีความผิดทางพินัย ซึ่งเป็นบทบาทใหม่และเป็นเรื่องใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายหน่วยงาน โดยจะต้องเป็นต้นสายของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และพิจารณามีคำสั่งปรับเป็นพินัย อันทำให้การดำเนินคดีความผิดทางพินัยสามารถยุติได้ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้คดี



ความผิดทางพินัยสามารถยุติได้ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก็มีประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบของความผิดทางพินัยอื่นหรือความผิดทางอาญาอื่น ในกรณีที่เป็นการกระทำกรรมเดียว เป็นความผิดทางพินัยหลายบท หรือในกรณีที่เป็นการกระทำที่เป็นกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัย และความผิดทางอาญา เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ได้มีการกำหนดถึงประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. กรณีที่การกระทำใดเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดทางพินัยหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงสุดในการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัย โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีคำสั่งปรับเป็นพินัยในความผิดทางพินัยบทใดบทหนึ่งแล้วไม่ว่าจะเป็นบทที่กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงสุดหรือไม่ และผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้ว ให้ความผิดทางพินัยสำหรับการกระทำนั้นเป็นอันยุติไปทั้งหมด ดังนั้น หากปรากฏว่าได้มีผู้กระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดทางพินัยหลายบท และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบดูแลกฎหมายบทหนึ่งได้ดำเนินการปรับเป็นพินัยในความผิดทางพินัยซึ่งมีโทษที่กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงสุดไปแล้ว ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบดูแลกฎหมายอีกบทหนึ่งซึ่งเป็นบทที่กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงสุด ไม่สามารถดำเนินการปรับเป็นพินัยได้อีก เพราะความผิดทางพินัยสำหรับการกระทำนั้นเป็นอันยุติไปเสียแล้ว อันจะส่งผลให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันอาจต้องรับผิดชอบพินัยที่ไม่เหมือนกันและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยในจำนวนที่ไม่เท่ากันโดยจะเห็นความชัดเจนในกรณีที่ความผิดทางพินัยบทหนึ่งมีค่าปรับเป็นพินัยที่สูงกว่าความผิดทางพินัยบทเบาเป็นอย่างมาก

๒. กรณีที่การกระทำใดเป็นกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดทางอาญา และความผิดทางอาญานั้นสามารถเปรียบเทียบได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการปรับเป็นพินัย และเมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้วให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน ซึ่งการเปรียบเทียบความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายด้วย ดังนั้น หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการปรับเป็นพินัยและผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้ว คดีอาญาย่อมเป็นอันเลิกกันและย่อมกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องการพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ และศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และการพิจารณามีคำสั่งปรับเป็นพินัย เพื่อให้การดำเนินการปรับเป็นพินัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งการเรียนรู้กฎหมายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบดูแล และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การพิจารณาค่าปรับเป็นไปในแนวทางเดียวกันและป้องกันการเกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ๑



นางสาวธำรงลักษณ์ ลาพินี

กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๑

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.
 แนวทางสู่การปฏิรูปการกำหนดโทษในระบบกฎหมายไทย



กองบรรณาธิการ
 สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕



จุดนิตี : ขอรอบถึงความเป็นมาของ
 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย
 พ.ศ. ว่ามีความเป็นมาและสาระสำคัญอย่างไร

นางสาวธำรงลักษณ์ ลาพินี :

๑. ความเป็นมา

ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง โดยแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงข้อห้ามหรือข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติแล้ว จะพบว่า มีข้อห้ามหรือข้อบังคับจำนวนมาก และนับวันจะมีกฎหมายตราออกมากำหนดการกระทำให้เป็นความผิดมากขึ้น จนกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนและส่งผล

^๑ สำเร็จการศึกษา ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต และปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



ให้การฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทำความผิดของประชาชนมีโอกาสเกิดขึ้นได้ง่าย หลายกรณีทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้กระทำความผิดเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ บางกรณีกระทำไปเพราะความยากจนหรือไม่มีทางเลือกอื่น เช่น การขายของบนทางเท้า ซึ่งการกระทำความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดบางส่วนไม่ได้เป็นความผิดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเป็นความผิดที่ร้ายแรง ซึ่งในทางกฎหมายคือการกระทำที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด (mala prohibita) ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศก็ประสบปัญหากรณีที่มีการตรากฎหมายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอันเป็นที่มาของปัญหาที่เรียกว่า โทษอาญาเพื่อ (overcriminalization) ซึ่งในปัจจุบันจากการศึกษาระบบกฎหมายของต่างประเทศปรากฏว่าได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญาเป็นมาตรการอื่นที่มีโทษอาญามากขึ้นสำหรับการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรง

สำหรับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมากระบวนการตรากฎหมายในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดจะใช้โทษทางอาญาเป็นหลัก และเมื่อได้กระทำความผิดแล้ว ก็ต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ถูกจับกุม คุมขัง พิมพ์ลายนิ้วมือและลงประวัติอาชญากรเป็นประวัติติดตัวตลอดไปไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน โดยใช้มาตรการปรับอย่างเดียว และกำหนดให้โทษปรับดังกล่าวไม่เป็นโทษปรับทางอาญา โดยเรียกค่าปรับดังกล่าวว่า “ค่าปรับเป็นพินัย” และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญา อันจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญาและไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

๒. สาระสำคัญ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าแนวความคิดของการตรากฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมาจากความต้องการกฎหมายกลางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการการลงโทษปรับที่ไม่ใช่โทษปรับทางอาญา ซึ่งแม้ในระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมาเริ่มมีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษปรับทางอาญา แต่เรายังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งในด้านสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ และการบังคับคดีในกรณีที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายที่มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับได้ซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า “โทษปรับทางปกครอง” ในต่างประเทศโดยเฉพาะกฎหมายในภาคพื้นยุโรป ปรากฏว่าแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม โดยมีหลักการที่แตกต่างในสาระสำคัญ คือ เขตอำนาจศาล โดยในกลุ่มแรก ที่มีการพัฒนาโทษปรับทางปกครองขึ้นมา



เพื่อแก้ไขปัญหาโทษอาญาเพื่อ (overcriminalization) กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาและบังคับคดี กรณีที่มีการโต้แย้งหรือไม่ชำระค่าปรับ โดยจะมีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี โปรตุเกส อิตาลี ฯลฯ กลุ่มที่สองที่มีการพัฒนาโทษปรับทางปกครองขึ้นมาเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหรือการกระทำความผิดในทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าการพิจารณาและกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นในกรณีที่มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งการออกคำสั่งจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของกฎหมายทั้งสองกลุ่มแล้วเห็นว่าการกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งปรับรวมทั้งตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเหมาะสมกับความร้ายแรงในการกระทำความผิดหรือไม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับ โดยให้ศาลพิจารณาทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และกำหนดค่าปรับได้ตามที่ศาลเห็นสมควร จะเหมาะสมกว่าการกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากในการพิจารณาการกระทำความผิดยังคงนำหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ประกอบกับการกำหนดให้การกำหนดโทษปรับเป็นคำสั่งทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นภาระของประชาชนในการนำคดีไปฟ้องเพื่อขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งและขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้ใช้แนวทางบางส่วนของประเทศเยอรมนีในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. โดยเฉพาะการกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีความผิดทางพินัย เนื่องจากเห็นว่ามิเช่นนั้นจะไม่ยุ่งยากและรัฐเป็นฝ่ายที่จะต้องนำคดีไปสู่ศาลในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ยอมรับผิดหรือไม่ยินยอมชำระค่าปรับ อันเป็นการปลดเปลื้องภาระให้แก่ประชาชนซึ่งถูกกล่าวหา เพราะตราบใดที่ศาลยังมีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิด ยังต้องถือว่าผู้นั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงไม่ควรมีภาระที่จะต้องไปร้องขอต่อศาลตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส^๒ และเมื่อเห็นควรกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีตามแนวทางของประเทศเยอรมนี หากใช้คำว่า “โทษปรับทางปกครอง” ตามแนวความคิดของการตรากฎหมายในเริ่มแรกอาจก่อให้เกิดความสับสนในทางวิชาการว่า เหตุใดโทษปรับทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ประกอบกับแนวความคิดเดิมที่ต้องการสร้างระบบกฎหมายขึ้นมาใช้สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงแทนโทษทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้ **โดยไม่ให้ถือเป็นโทษทางอาญา** จึงมีความจำเป็นต้องบัญญัติคำใหม่ขึ้นมาใช้แทนโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครองที่มีการเริ่ม

^๒บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (เรื่องเสรีที่ ๑๖๘๙/๒๕๖๓), หน้า ๑๐.



นำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย โดยใช้คำว่า “ปรับเป็นพินัย” ซึ่งคำว่า “พินัย” นี้ เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗^๓ และในกฎหมายเก่า ๆ บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔^๔ โดยในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” และผู้ที่เคยเสนอให้ใช้คำว่า “พินัย” สำหรับมาตรการบังคับทางการเงินทำนองเดียวกับโทษปรับที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดได้เองคือ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.คณิต ฒ นคร^๕ ซึ่งท่านเคยใช้คำนี้ในตอนที่กำลังมาตราการบังคับทางการเงินทำนองเดียวกับ “โทษปรับ” (Geldstrafe) แต่ในกฎหมายว่าด้วยการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบของประเทศเยอรมนีไม่เรียกว่า โทษปรับ (Geldstrafe) หากแต่เรียกว่า “พินัย” (Geldbuße) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้คำว่า “ปรับเป็นพินัย” สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นมาตรการหรือการกำหนดโทษอีกลักษณะหนึ่ง ที่ไม่ใช่โทษทางอาญา โทษทางแพ่ง โทษทางปกครอง และได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและอนุมัติหลักการเสนอต่อรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ เป็นกฎหมายกลาง

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดโทษอาญา

๒.๒ กำหนดลักษณะความผิดทางพินัยและผลของการกระทำความผิดทางพินัย

ในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดนิยามของ “ความผิดทางพินัย” ไว้ว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย แต่ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางพินัยที่ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ดังนั้น การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดที่จะเป็นความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในอนาคตการตรากฎหมายต่าง ๆ จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับโทษอาญาหรือต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย สำหรับแนวทางการตรากฎหมายว่าการกระทำความผิดใดที่ร้ายแรงและควรใช้โทษอาญานั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ให้คำแนะนำไว้แล้ว^๖ และกรณีที่เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง

^๓ มาตรา ๑๗ โทษปรับนั้น ท่านหมายความว่า จำนวนเงินอันกำหนดไว้ในคำพิพากษาให้ปรับเป็นพินัยหลวง.

^๔ ตรา ๑๖๒ เมื่อผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษเพียงแต่ปรับเป็นพินัยสถานเดียว ท่านว่าพนักงานที่กรมทางได้ตั้งแต่งตั้งขึ้นเพื่อฟ้องร้องคดีนั้นมิอำนาจประนีประนอมยอมความได้ทันทีโดยยอมรับเบี้ยปรับตามอัตราอย่างสูงที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วออกใบเสร็จให้เป็นสำคัญ ส่วนเงินพินัยที่เก็บได้นั้นให้กรมทางทำบัญชีส่งไปยังกระทรวงยุติธรรมมา.

^๕ คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๓๘.

^๖ โปรดดูคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย.



ก็พึงใช้มาตรการปรับเป็นพินัย และได้กำหนดบทนิยามของ “ปรับเป็นพินัย” ไว้ว่า สิ่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระเงินค่าปรับไม่เกินที่กฎหมายกำหนด อันจะเห็นได้ว่าแม้รากฐานของคำว่า “พินัย” ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายตราสามดวงและในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” แต่คำว่า “ปรับเป็นพินัย” ที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะซึ่งต้องการให้หมายถึงกระบวนการในการพิจารณาว่าผู้ต้องหาคำสั่งปรับมีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ตลอดจนถึงการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เหมาะสมกับผลของการกระทำความผิด ประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้กำหนดให้การปรับเป็นพินัยหรือการสั่งปรับเป็นพินัยไม่ถือเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง และไม่เป็นโทษอาญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการตีความกฎหมายที่อาจจะมีขึ้นได้ว่าการพิจารณาและการออกคำสั่งปรับของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปรับเป็นพินัย เป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และต้องการเน้นให้เห็นว่าแม้ค่าปรับเป็นพินัยซึ่งเป็นการชำระเงินในทำนองเดียวกับโทษปรับสถานเดียวของโทษอาญา แต่การชำระเงินค่าปรับเป็นพินัย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ใช่โทษอาญา ดังนั้น ผลของการกระทำความผิดทางพินัยจึงมีเพียงการต้องชำระเงินค่าปรับเท่านั้น ไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ตลอดจนไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรมในกรณีที่เป็นโทษอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

๒.๓ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางพินัย

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นำบทบัญญัติในการพิจารณาการกระทำความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ ๑ บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป เฉพาะหมวด ๒ การใช้กฎหมายอาญา หมวด ๔ ความรับผิดในทางอาญา หมวด ๕ การพยายามกระทำความผิด และหมวด ๖ ตัวการและผู้สนับสนุน มาใช้บังคับแก่การปรับเป็นพินัยโดยอนุโลม และมีบทบัญญัติพิเศษเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา คือ ผลของการกระทำความผิดที่เป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมายหลายบท การกระทำความผิดเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา การกระทำความผิดทางพินัยอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน และการกระทำอันเป็นความผิด

^๗ มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๑๓๓

๑๓๓



หลายกรรมต่างกันโดยบางกรรมเป็นความผิดทางพินัยและบางกรรมเป็นความผิดอาญา และการกำหนดอายุความสำหรับการออกคำสั่งปรับเป็นพินัยหรือการฟ้องคดี ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยความผิดต่ออวัยวะเย็บของประเทศเยอรมนีในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ก่อนมีการแก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ. ๑๙๖๘^๘ ที่กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมและจะกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเฉพาะที่มีลักษณะแตกต่างจากการกระทำความผิดในทางอาญา เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า ในระยะเริ่มแรกไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้แตกต่างจากการกระทำความผิดอาญา อย่างไรก็ตามของกฎหมายของประเทศเยอรมนีเพื่อมิให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบและประชาชนทั่วไปต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายใหม่ จึงให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเฉพาะที่จำเป็นและมีลักษณะแตกต่างจากในประมวลกฎหมายอาญา

๒.๔ หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าปรับให้เหมาะสมกับสภาพความผิดและกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับผลกระทบจากการกระทำความผิด โดยให้พิจารณาจากระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด โดยในกรณีผู้กระทำความผิดไม่สามารถหาเงินมาชำระค่าปรับในคราวเดียว สามารถขอผ่อนชำระเป็นรายงวดได้ หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับไม่ว่าผู้นั้นจะร้องขอหรือศาลเห็นเอง ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ถ้าผู้นั้นยินยอม โดยจะไม่มีกรกักขังแทนค่าปรับ และในกรณีที่บุคคลใดได้กระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนขั้นแค้นหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ศาลจะกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใด หรือจะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัยเลยก็ได้ อันเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากการกระทำความผิดที่กำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเพียงอย่างเดียว การกำหนดค่าปรับให้สูงสำหรับผู้ที่มีฐานะดีสามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้ ในทางกลับกันมีกลไกในการลดผลกระทบจากการกระทำความผิดสำหรับผู้ที่มีฐานะยากจนเพื่อให้ไม่ต้องเผชิญกับการถูกกักขังแทนค่าปรับในกรณีที่การกระทำความผิดเกิดจากความยากจนขั้นแค้นหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ซึ่งกลไกนี้ในกฎหมายว่าด้วยความผิดต่ออวัยวะเย็บของประเทศเยอรมนีให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากในการรับฟังความคิดเห็นมีผู้ห่วงกังวลในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

^๘ ในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความผิดต่ออวัยวะเย็บ โดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ แทนการอนุโลมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญามาใช้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียว อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายของประเทศเยอรมนีมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำความผิดแตกต่างจากความผิดอาญาไว้ค่อนข้างมาก เช่น ผลของการพยายามกระทำความผิด ไม่มีหลักเรื่องตัวการผู้ใช้ ผู้สนับสนุน แต่ใช้หลักผู้ร่วมกระทำความผิดต้องรับผิดชอบตามสัดส่วนที่ตนมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เป็นต้น



๒.๕ กระบวนการปรับเป็นพินัย

(๑) ในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลสำคัญที่เป็นตัวหลักในการดำเนินการพิจารณาความผิดทางพินัย คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน หรือคณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจปรับเป็นพินัย หรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ซึ่งโดยปกติแล้วก็คือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่คล้ายพนักงานสอบสวนและศาลในคดีอาญา ดังนี้

๑) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเท่าที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้เท่านั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้มีได้ให้อำนาจเพิ่มเติมและมีได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจับกุมหรือควบคุมตัวผู้กระทำความผิดอย่างกรณีอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาแต่อย่างใด เช่นเดียวกับอำนาจในการสั่งยึดอายัด หรือการริบทรัพย์ที่มีไว้หรือใช้ในการกระทำความผิดให้ตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ อย่างไร จะต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ การที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่บัญญัติหลักเกณฑ์กลางในเรื่องนี้ไว้ อย่างกรณีของกฎหมายเยอรมนี เนื่องจากโดยหลักการของการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรง มีที่มาจากกรณีที่รัฐออกกฎหมายมากำหนดกฎเกณฑ์ที่กระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนมากจนเกินสมควร และแม้จะมีความจำเป็นในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึด อายัด หรือริบทรัพย์สินไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจส่งผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลในสาระสำคัญจนเกินควร ดังนั้น การจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดังกล่าวจึงควรให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้โดยต้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นอย่างรอบด้าน

๒) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามสมควร ซึ่งเป็นหลักการคล้ายกับการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครอง

๓) เมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอว่ามีการกระทำความผิดทางพินัย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัยโดยทำเป็นหนังสือและส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยระบุข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด จำนวนเงินค่าปรับ ระยะเวลาที่ต้องชำระ และแจ้งให้ทราบถึงกระบวนการในขั้นตอนต่อไป คือหากไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนดจะมีการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

๔) กรณีผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ

๕) ในกรณีที่ไม่มีชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะมีการแก้ข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไปโดยร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งอย่างกรณีของการออกคำสั่งทางปกครองหรือตามแนวทาง



ของกฎหมายประเทศเยอรมนี เนื่องจากต้องการให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนและภาระในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) ในชั้นพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีความผิดทางพินัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดไปเพื่อยื่นฟ้องด้วย ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ให้แจ้งไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบพร้อมทั้งเหตุผล หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ทำความเข้าใจแย้ง เสนอไปยังผู้ดำรงตำแหน่งเหนือพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อให้มีระบบการกลั่นกรองความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน ตลอดจนประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่งเสียก่อน เว้นแต่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดความผิดทางพินัยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีได้เอง เช่น กรณีของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

(๓) ในชั้นศาล

กำหนดให้ศาลจังหวัดซึ่งมีอยู่ครอบคลุมทุกท้องที่เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางพินัย ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลแขวง เนื่องจากค่าปรับอาญาและค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายที่เปลี่ยนมาเป็นความผิดทางพินัยหลายฉบับมีอัตราค่อนข้างสูง และกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีเป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งต้องการให้สามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจากอัตราค่าปรับ การสืบพยาน การรับฟังพยานหลักฐาน การทำคำพิพากษา โดยได้กำหนดกรอบในการออกข้อบังคับให้ต้องคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วเป็นธรรม และไม่เป็นการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จนเกินสมควร ที่มีเจตนารมณ์ให้สามารถกำหนดวิธีพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะของความผิดที่ไม่ร้ายแรงโดยไม่ยึดติดอยู่กับวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การรับฟังพยานหลักฐาน ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย (Proof beyond reasonable doubt) อย่างกรณีการกระทำความผิดอาญา และกำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยกำหนดให้ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์และสังคมในการรับภาระค่าใช้จ่ายประกอบกัน เนื่องจากไม่ประสงค์ให้มีการอุทธรณ์เพื่อประวิงคดีอื่นจะทำให้รัฐต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการพิจารณา โดยเฉพาะกรณีที่เป็นกรณการกระทำความผิดเล็กน้อยและค่าปรับไม่สูง และกำหนดให้คำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ เพื่อลดขั้นตอนและความยุ่งยากในกระบวนการพิจารณาคดีความผิดทางพินัย เพื่อให้การพิจารณาสิ้นสุดได้รวดเร็วและไม่เป็นภาระงบประมาณของประเทศจนเกินสมควร เนื่องจากเป็นเพียงความผิดไม่ร้ายแรงและมีเพียงการปรับเป็นเงินเท่านั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับเป็นพินัย หากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้อง



ในทรัพย์สินของผู้ต้องคำพิพากษาเพื่อใช้ค่าปรับ โดยจะไม่มีมีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นในคดีอาญา โดยการกำหนดให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๙/๑ วรรคสองและวรรคสามแห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อให้การบังคับชำระค่าปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นระบบเดียวกัน ทั้งกรณีที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษอาญาและปรับเป็นพินัย

อนึ่ง ก่อนที่ศาลชั้นต้นจะมีคำพิพากษา ไม่ว่าจะกระบวนพิจารณาอยู่ในชั้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานอัยการ หรือในชั้นศาล หากผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยครบตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด คดีความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ

๒.๖ อายุความ

กำหนดให้คดีความผิดทางพินัย ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีคำสั่งปรับหรือฟ้องต่อศาลภายในกำหนดสองปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะจะกำหนดอายุความไว้เป็นอย่างอื่น เช่น พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิด หรือภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการกระทำความผิด อันจะเห็นได้ว่าอายุความที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้มีระยะเวลามากกว่าที่กำหนดไว้สำหรับโทษปรับอาญาสถานเดียวสองเท่า เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่าเป็นมาตรการใหม่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจยังไม่คุ้นชินจึงต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการ และเพื่อแก้ไขปัญหาเดิมสำหรับความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวซึ่งมีอายุความหนึ่งปี ที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานในการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดอายุความ และหากในอนาคตกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษที่ต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานมากขึ้นก็สามารถกำหนดอายุความให้แตกต่างจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ได้

๒.๗ การเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษทางปกครองเป็นความผิดทางพินัย

ตามที่แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ ๑๐ : มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้จัดทำกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้ให้เป็นโทษปรับเป็นพินัย นั้น จากการพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงและโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือไม่กระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวางไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดโทษอาญาที่เป็นโทษปรับสถานเดียวหลักการสำคัญอีกประการในร่างพระราชบัญญัตินี้จึงได้บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันตามรายชื่อกฎหมายในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นความผิดทางพินัย โดยแบ่งออกเป็น ๒ บัญชี โดยในบัญชี ๑ เป็นกฎหมายที่ให้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยเมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีจำนวน ๑๗๖ ฉบับ และในบัญชี ๒ เป็นกฎหมายที่หน่วยงานยังไม่พร้อมให้เปลี่ยนเป็นความผิด



ทางพินัยเนื่องจากมีข้อกังวลว่าการบังคับใช้กฎหมายจะไม่มีประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือมีหลักเกณฑ์พิเศษอื่นที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งการเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเป็นการเฉพาะ จึงได้กำหนดให้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยโดยการตราพระราชกฤษฎีกาเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายมีความพร้อม มีจำนวน ๓๓ ฉบับ

นอกจากการเปลี่ยนโทษอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย เนื่องจากที่ผ่านมาในการตรากฎหมายจำนวนหนึ่ง (๓ ฉบับ) ได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษโดยใช้โทษปรับทางปกครองแทนโทษอาญา และกำหนดว่าในกรณีที่ได้รับคำสั่งไม่ยินยอมชำระค่าปรับ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งต่อไป ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกับการปรับเป็นพินัยตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังที่กล่าวมาข้างต้น ในร่างพระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองในกฎหมาย ๓ ฉบับดังกล่าวเป็นความผิดทางพินัยด้วย เพื่อให้การพิจารณาและกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของในกฎหมายไทยเป็นระบบเดียวกัน

จุดนิติ : แนวคิดทฤษฎีในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงในต่างประเทศ มีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร

นางสาวอรังลักษณ์ ลาพิน : ในการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ศึกษาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นมาตรการประเภทอื่นที่รุนแรงน้อยกว่า เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณา ดังนี้^๔

๑. ประเทศเยอรมนี

ในประเทศเยอรมนีได้มีการแก้ไขปัญหาโทษอาญาเพื่อโดยแยก “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” ออกจาก “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” โดยการตราบัญญัติว่าด้วยการลดความซับซ้อนของกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางเศรษฐกิจ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๙ ตามแนวคิดที่อาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งของสังคม โดยบั่นทอนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา (Straftat) ในขณะที่การกระทำที่เป็นเพียง “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” ไม่สมควรกำหนดให้อยู่ในแดนของกฎหมายอาญา แต่ควรกำหนดให้เป็น “ความผิดต่อกฎระเบียบ” (Ordnungswidrigkeit) ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องชำระ “ค่าปรับ” (Geldbuße) ซึ่งไม่ใช่โทษปรับ

^๔โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สูงรังษ์, เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา เอกสารประกอบการบรรยายตามโครงการสัมมนาเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย วันศุกร์ที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงได้จาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/article77/file77/c06.pdf> และ

คนันท์ ชัยชนะ, มาตรการทางกฎหมายสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงในประเทศเยอรมนี : กฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) ตอนที่ ๑ และตอนที่ ๒ บทความเผยแพร่ในวารสารกฤษฎีกา (OCS E-journal) เล่ม ๑ ตอน ๒ และเล่ม ๑ ตอน ๓ เข้าถึงได้จาก <http://www.krisdika.go.th/web/guest/draft-law>



ทางอาญา (Geldstrafe) และเป็นมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นการประณามผู้กระทำความผิด ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ทางสารบัญญัติและวิธีบัญญัติในการพิจารณาและลงโทษการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎระเบียบที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ โดยในระยะเริ่มแรกได้มีการตรากฎหมายเปลี่ยนความผิดอาญามาเป็นความผิดต่อกฎระเบียบหรือความผิดทางปกครองได้แก่ความผิดตามกฎหมายจราจรทางบก กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายผังเมือง และกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ ได้มีการลดหรือเปลี่ยนโทษทางอาญาครั้งใหญ่ด้วยการลดและเลิกความผิดอาญาหลายโทษและกำหนดให้การกระทำส่วนหนึ่งไม่เป็นความผิดอีกต่อไป เช่น การขอลานและรื้อถอนในที่สาธารณะ และอีกส่วนหนึ่งได้เปลี่ยนเป็นความผิดต่อกฎระเบียบ

๒. ประเทศโปรตุเกส

ประเทศโปรตุเกสรับแนวคิดในการลดและเลิกโทษอาญามาจากประเทศเยอรมนี โดยนักวิชาการได้เสนอเกณฑ์ว่าด้วยเนื้อหาของการกระทำความผิดเพื่อใช้ในการแบ่งแยกความผิดอาญาและความผิดที่ไม่ร้ายแรงซึ่งไม่ควรเป็นความผิดอาญา โดยเสนอให้แยกการกระทำที่ไม่มีข้อตำหนิในเชิงจริยธรรมออกจากความผิดอาญาไปเป็นความผิดทางปกครอง และในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ ก็ได้มีการตรารัฐกำหนด ฉบับที่ ๒๓๒/๗๙ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในคำปรารภของรัฐกำหนดดังกล่าวได้อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ว่า “เพื่อเป็นการสร้างระบบกฎหมายว่าด้วยการลงโทษที่แตกต่างไปจากโทษอาญา โดยควรยกเลิกโทษอาญาที่มีมากเกินไปจนความจำเป็นสำหรับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่มีขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง อันเป็นความผิดที่ไม่มีข้อตำหนิในเชิงจริยธรรม ซึ่งการลดและเลิกโทษอาญาจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถใช้เวลาในการป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรมได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอาชญากรรมที่ร้ายแรง” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐกำหนดดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมาจึงได้มีการตรารัฐกำหนด ฉบับที่ ๔๓๓/๘๒ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่ โดยในคำปรารภของรัฐกำหนดดังกล่าวได้อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ว่า “กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ที่เข้าไปแทรกแซงและควบคุมกิจการต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ดังนั้น เพื่อให้การสั่งการของรัฐในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีระบบกฎหมายพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ” โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การกระทำความผิดทางปกครองมี “โทษปรับทางปกครอง” (coima) เป็นโทษหลัก และอาจมีโทษเสริม เช่น การริบทรัพย์สิน การห้ามประกอบวิชาชีพหรือประกอบกิจการ การเพิกถอนสิทธิรับเงิน หรือการเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งหลังจากมีกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนความผิดอาญามาเป็นความผิดทางปกครองอย่างต่อเนื่อง โดยการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการกระทำความผิดทางปกครองส่วนใหญ่มีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์



ของปัจเจกชนโดยตรง แต่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้ควบคุมกำกับกำกับการดำเนินการต่าง ๆ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ก็ได้มีการตราบัญญัติ ฉบับที่ ๓๐/๒๐๐๖ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษในความผิดหลายฉบับมาเป็นความผิดทางปกครอง

๓. ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลีได้นำโทษปรับทางปกครองมาใช้แก้ปัญหาโทษอาญาเพื่อเช่นเดียวกับประเทศเยอรมนีและประเทศโปรตุเกส โดยเริ่มใช้โทษปรับทางปกครองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ โดยในระยะเริ่มแรกใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายการจราจรทางบกและข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้ทางและการขนส่ง ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ จึงมีการเปลี่ยนความผิดลหุโทษที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นโทษปรับทางปกครอง ยกเว้นความผิดที่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือสุขภาพ เช่น แรงงาน อาหาร สิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชน และในขณะเดียวกันในการตรากฎหมายขึ้นใหม่ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการก่อสร้าง การล่าสัตว์ การค้า ก็ได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากขึ้น จนปี ค.ศ. ๑๙๘๑ รัฐบาลอิตาลีได้ตราบัญญัติ ฉบับที่ ๖๘๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๑ ว่าด้วยการปรับปรุงระบบกฎหมายอาญา เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ แต่ไม่ใช่บังคับกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ นอกจากนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวที่เป็นความผิดลหุโทษ (contrawenzioni) ซึ่งมีโทษเรียกว่า “ammenda” และโทษปรับในระดับกลาง (delitti) ซึ่งมีโทษเรียกว่า “mutta” รวมทั้งความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกบางเรื่อง เช่น การทารุณกรรมสัตว์ การจำหน่ายสุราโดยไม่ได้รับใบอนุญาต เป็นโทษปรับทางปกครองไปพร้อมกัน และรัฐบาลอิตาลียังคงเดินหน้านำลดและเลิกโทษอาญาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ได้มีการตรา รัฐกำหนด ฉบับที่ ๕๐๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ เปลี่ยนความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นความผิดทางปกครอง เช่น ความผิดตามกฎหมายอาหาร กฎหมายเกี่ยวกับภาษี กฎหมายเกี่ยวกับการธนาคาร

๔. ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส โทษทางปกครองเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นในกฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่เพื่อนำมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงเหมือนกับประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ที่มีนโยบายลดและเลิกโทษอาญา แต่การนำโทษทางปกครองมาใช้ในฝรั่งเศสมีมิติที่เชื่อมโยงกับบทบาทของรัฐในยุคต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมขุนนางมีสิทธิในการลงโทษประชาชน ตลอดจนถึงสงครามโลกทั้งสองครั้ง เมื่อรัฐได้ขยายภารกิจเข้าไปมีบทบาททั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งได้ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องนำโทษทางปกครองมาใช้ในการควบคุมและกำกับดูแล หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้มากขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะด้านการขนส่งและการจราจร และในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ มีการเปลี่ยนระบบรัฐสวัสดิการเป็นรัฐแบบควบคุมกำกับดูแล มีการจัดตั้งองค์กรอิสระทางปกครองซึ่งเป็นหน่วยงาน



ของรัฐในรูปแบบใหม่ที่มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในด้านข้อมูลข่าวสาร การประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์หรือการแข่งขันทางการค้า องค์การนี้มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการเสนอแนะในการออกกฎระเบียบขึ้นใช้บังคับและมีอำนาจพิจารณาโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องที่กำกับควบคุม การเกิดขึ้นขององค์การนี้ทำให้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะการกระทำทางด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งแม้ในระยะแรกตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่ค่อยยอมรับอำนาจขององค์การอิสระทางปกครองในการใช้อำนาจลงโทษซึ่งเป็นอำนาจในทางตุลาการ แต่ในที่สุดได้มีการยอมรับการใช้อำนาจดังกล่าวตราบเท่าที่ไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม ในฝรั่งเศส ไม่มีกฎหมายกลางในการพิจารณาและลงโทษการกระทำความผิดทางปกครองเหมือนเยอรมนี โปรตุเกส หรืออิตาลีดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ถือว่าการสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งในลักษณะเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครอง และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองในกรณีมีการโต้แย้งคำสั่ง เว้นแต่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

จากการศึกษาแนวทางการตรากฎหมายของต่างประเทศที่ต้องการแก้ไขปัญหากฎหมายที่มีโทษอาญาเพื่อโดยใช้โทษหรือมาตรการอื่นแทนโทษอาญาโดยเฉพาะประเทศในทวีปยุโรปประเทศส่วนใหญ่ เช่น ประเทศเยอรมนี สเปน โปรตุเกส อิตาลี ต่างมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับที่ทางวิชาการเรียกว่า “โทษปรับทางปกครอง” โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งปรับ รวมทั้งตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเหมาะสมกับความร้ายแรงในการกระทำความผิดหรือไม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับโดยให้ศาลพิจารณาทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และกำหนดค่าปรับได้ตามที่เห็นสมควร และโดยที่ในส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำความผิดยังคงนำหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ซึ่งศาลยุติธรรมมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ประกอบกับการกระทำความผิดในแต่ละครั้งอาจมีทั้งโทษอาญาและโทษปรับทางปกครอง (สำหรับประเทศไทยใช้ชื่อว่า “ปรับเป็นพินัย”) จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่กฎหมายของประเทศในกลุ่มนี้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา เนื่องจากจะทำให้ศาลสามารถรวมคดีและพิจารณาไปในคราวเดียวกัน อันเป็นการลดภาระของประชาชนที่ไม่ต้องต่อสู้หรือถูกดำเนินคดีหลายศาล รวมทั้งไม่ต้องเป็นภาระของประชาชนในการนำคดีไปฟ้องเพื่อขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งและขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีที่ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามแนวทางที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้ใช้แนวทางบางส่วนของประเทศเยอรมนี โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีความผิดทางพินัย เนื่องจากเห็นว่า มีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากและรัฐเป็นฝ่ายที่จะต้องนำคดีไปสู่ศาลในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ยอมรับผิดหรือไม่ยินยอม



ชำระค่าปรับ อันเป็นการปลดเปลื้องภาระให้แก่ประชาชนซึ่งถูกกล่าวหา เพราะตราบไต่ที่ศาลยังมิได้มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิด ยังต้องถือว่าผู้นั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงไม่ควรมีภาระที่จะต้องไปฟ้องร้องต่อศาลตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส

จุดนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใด

นางสาวอรังลักษณ์ ลาพินี :

๑. การบังคับใช้กฎหมายจะครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นไม่กระจุกตัวอยู่ที่ตำรวจแต่ฝ่ายเดียว

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติใด โดยหลักแล้วต้องผ่านการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจ (พนักงานสอบสวน) เสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ มีผลให้เจ้าพนักงานตำรวจมีภาระต้องรับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นจำนวนมาก ไม่เฉพาะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น และด้วยจำนวนบุคลากรของพนักงานสอบสวนที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับการสอบสวนความผิดอาญาตามกฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำให้การสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายเฉพาะโดยเจ้าพนักงานตำรวจอาจยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงและต้องใช้เวลานานในการสืบสวนสอบสวนจนส่งผลให้คดีขาดอายุความ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ มีอำนาจกำหนดค่าปรับเป็นพินัยสำหรับความผิดตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบ นอกจากจะเป็นการกระจายงานบังคับใช้กฎหมายไม่ให้รวมศูนย์อยู่ที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งจะทำให้กระบวนการมีความรวดเร็ว ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการแบ่งเบาและช่วยผ่อนถ่ายภาระของพนักงานสอบสวนทำให้พนักงานสอบสวนมีเวลาให้แก่คดีที่ยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น

๒. กระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยที่การดำเนินคดีอาญามีกระบวนการพิจารณาที่ยุ่งยากและซับซ้อนเนื่องจากถูกออกแบบไว้สำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างร้ายแรง ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงออกแบบกระบวนการพิจารณาและการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางพินัยซึ่งเป็นการผิดที่ไม่ร้ายแรงให้ง่าย โดยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นทั้งในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐและในชั้นศาล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีสิทธิโต้แย้งได้โดยไม่ต้องจัดหาทนายความ และกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยชัดแจ้งและผู้กระทำความผิดยินยอมจ่ายค่าปรับ ก็สามารถดำเนินการให้คดียุติได้โดยไม่ต้องเป็นภาระในการเข้าสู่กระบวนการสอบสวนดังเช่นในคดีอาญา ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและประชาชนที่กระทำความผิดกฎหมายจะตระหนักถึงผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการประหยัดงบประมาณและทรัพยากรของรัฐในการดำเนินคดี



ได้เป็นอย่างมาก

๓. การกำหนดกลไกในการดำเนินการที่ชัดเจนและให้เป็นภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล จะมีผลให้การทุจริตหรือประพฤติมิชอบลดลงได้มาก

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์และกลไกดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยไว้อย่างชัดเจน เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การกำหนดให้เป็นภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลในกรณีที่ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมชำระค่าปรับตามที่มิคำสั่ง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจบังคับตามคำสั่งปรับของตนได้อีกนั้น



ยังเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยมีเจตนาทุจริตอีกด้วย เนื่องจากหากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีกลไกในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยศาลมีอำนาจพิจารณาโดยไม่ผูกพันกับค่าปรับที่เจ้าหน้าที่กำหนด

๔. ประชาชนไม่ต้องเผชิญกับกระบวนการทางอาญาที่สร้างความเดือดร้อน และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

กระบวนการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และในชั้นศาล มีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอนและยุ่งยากซับซ้อนเกินกว่าที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจและดำเนินการได้เอง จึงสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่ตกอยู่ในฐานะจำเลยในคดีอาญา ตั้งแต่การต้องถูกควบคุมตัวหรือถูกกักขังเพื่อไปสอบสวน การหาบุคคลหรือหลักทรัพย์มาประกันตัว การถูกพิมพ์ลายนิ้วมือและบันทึกประวัติอาชญากรรมอันกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนต้องหาทนายความในการต่อสู้คดีอันเป็นภาระแก่ประชาชนที่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง นอกจากนี้หลายคดียังใช้เวลาดำเนินคดียาวนานยิ่งทวีความเดือดร้อนและเพิ่มพูนภาระค่าใช้จ่ายให้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น หากมีการปรับเปลี่ยนความผิดบางประเภทที่ไม่สมควรเป็นความผิดอาญาให้เป็นความผิดทางวินัย ประชาชนย่อมไม่ต้องเผชิญกับกระบวนการทางอาญาที่สร้างความเดือดร้อน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับจะไม่ถูกกักขังแทนค่าปรับและไม่ถูกควบคุมตัวอย่างในคดีอาญา อันเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรม



และจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

๕. การบังคับการตามกฎหมาย (ลงโทษ) มีกลไกในการกำหนดค่าปรับให้สอดคล้องกับสภาพความผิดและฐานะของผู้กระทำความผิด

ร่างพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะกำหนดกลไกในการบังคับที่สะดวก ไม่ยุ่งยากทั้งในด้านของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนแล้ว ยังกำหนดกลไกการกำหนดค่าปรับให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความผิดและฐานะของผู้กระทำความผิดด้วย อีกทั้งกำหนดให้ผู้กระทำความผิดสามารถขอผ่อนชำระหรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้ และหากเป็นการกระทำความผิดเพราะความยากจนขั้นแค้นหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ศาลสามารถกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติเพียงใดหรือจะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัยเลยก็ได้ อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จุดนิติ : บทสรุปสง่ากายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นางสาวอรังลักษณ์ ลาภินิ : ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ซึ่งได้มีการปรับปรุงรายละเอียดในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมุ่งหวังให้ร่างพระราชบัญญัตินี้สามารถบังคับใช้โดยเร็ว เนื่องจากเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและช่วยให้ระบบการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในอนาคตหากกลไกตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่มีการยกร่างกฎหมาย ในการตรากฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ จะมีการนำมาตรการปรับเป็นพินัยมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงมากขึ้น นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ. ศ. ๒๕๖๒ เพื่อปรับปรุงความผิดอาญาที่มีโทษปรับและจำคุกที่สามารถเปรียบเทียบได้ให้เหมาะสม โดยหากเห็นว่าโดยสภาพการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงให้เปลี่ยนเป็นปรับเป็นพินัยต่อไป อันจะช่วยให้ระบบกำหนดโทษและการบังคับใช้กฎหมายของไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหาโทษอาญาเพื่อตามแนวทางที่นานาประเทศได้ดำเนินการและประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย และลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ๑