

ปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565¹

บุญทริกา ใจคำ²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการปรับเป็นพินัย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในการปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญามาเป็นมาตรการอื่น โดยปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงิน เปลี่ยนมาเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่กำหนดขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและพิจารณาถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้มีความสอดคล้องกัน รวมถึงผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานสาธารณประโยชน์ แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังที่เป็นอยู่ในคดีอาญา ซึ่งการเปลี่ยนสภาพบังคับไม่ให้เป็นโทษอาญาโดยกำหนดวิธีการดำเนินการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะนี้ ย่อมจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะเปิดโอกาสทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 และมาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย นอกจากนั้นสำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีโทษทางปกครอง แต่บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้แล้ว สมควรเปลี่ยนโทษดังกล่าวเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยเช่นเดียวกัน ในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการศึกษาระบบการกำหนดโทษตามกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะระบบกฎหมายในภาคพื้นยุโรป ได้แก่ ประเทศเยอรมนี โปรตุเกส อิตาลี และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่เช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย รวมทั้งได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง โดยได้มีการเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th) และส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้พิจารณาเพื่อให้ความเห็น รวมทั้งการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ประชาชน นักเรียน นักศึกษา และได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้น ๆ มาปรับใช้ในการพิจารณา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล และ รองศาสตราจารย์อรรณพ พจนานูรัตน์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อย่างรอบด้าน จากแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนโทษ “ปรับ” ทางอาญาเป็น “มาตรการปรับเป็นพินัย” เพื่อให้บรรลุดตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

จากการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ทำให้เห็นถึงปัญหาในการแยกระหว่างผู้กระทำความผิดและการร่วมกระทำความผิด เนื่องจาก มาตรา 8 ให้นำบทบัญญัติในภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ 1 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป เฉพาะหมวด 2 การใช้กฎหมายอาญา หมวด 4 ความรับผิดชอบในทางอาญา หมวด 5 การพยายามกระทำความผิด และหมวด 6 ตัวการและผู้สนับสนุน แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่การปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยโดยอนุโลม เมื่อกฎหมายให้นำกฎหมายอาญาภาคทั่วไปมาบังคับใช้ จึงหมายความว่ารวมถึงกรณีของตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน (ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 – 86) เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับ “การพยายามใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด” ตามมาตรา 84 ความเป็น “ผู้ใดใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด ถ้าความผิดมิได้กระทำให้ลงไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำหรือเพราะเหตุอื่น ผู้ใช้ต้องระวางโทษหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น” การพยายามใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิดเท่ากับการใช้ยังไม่สมบูรณ์ย่อมเทียบได้กับหลักเกณฑ์ “การพยายามกระทำความผิด” ความผิดอันเดียวอาจมีผู้กระทำความผิดหลายฐานะ อาจมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายคน แต่ละคนยังมีความรับผิดชอบในฐานะต่างๆ กัน

ประเด็นปัญหาที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับความผิดลหุโทษ เมื่อพิจารณาจากบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 นี้ จะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว จะมีความแตกต่างกันคือ ในบัญชีแนบท้ายที่ 1 โทษปรับจะถูกปรับเป็นโทษพินัยโดยผลของกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 39 ส่วนกฎหมายในบัญชีแนบท้ายที่ 2 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ จะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยก็ได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การกำหนดให้ความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว และโทษปรับทางปกครองบางอย่างเปลี่ยนสภาพเป็น “การปรับเป็นพินัย” มีประเด็นปัญหาเกี่ยวเนื่องในเรื่องของการบังคับใช้ว่า เมื่อมีการปรับแก้บัญชีท้ายพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นการปรับเป็นพินัยแล้วนั้น จะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายไม่ให้เกิดความสับสน เพราะบทบัญญัติเดิมยังคงเป็นความผิดทางกฎหมายอาญาอยู่ และมีบทบัญญัติพิเศษเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา คือ ผลของการกระทำความผิดที่เป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมายหลายบท การกระทำความผิดเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา การกระทำความผิดทางพินัยอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน และการกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันโดยบางกรรมเป็นความผิดทางพินัย บางกรรมเป็นความผิดอาญา และการกำหนดอายุความสำหรับการออกคำสั่งปรับเป็นพินัยหรือการฟ้องคดี

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับปัญหาดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ตามมาตรา 9 ได้บัญญัติในการพิจารณาหาหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับ ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

“(1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย

(2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย

(3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย

(4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย...” การที่ศาลจะกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรมในการลงโทษ ด้วยความคิดเห็นที่เป็นอิสระของผู้พิพากษาแต่ละคน ย่อมทำให้การกำหนดโทษในคดีประเภทเดียวกันแต่ละคดีนั้น เกิดความแตกต่างกันได้ ความผิดบางประเภทกฎหมายกำหนดช่องว่างให้ศาลใช้ดุลพินิจไว้กว้างมาก หากผู้พิพากษาแต่ละคนใช้ดุลพินิจกันอย่างอิสระ ก็อาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้ขึ้นได้ ทั้งยังทำให้เกิดข้อสงสัยว่าการกำหนดค่าปรับนี้เป็นธรรมหรือไม่

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาในการแยกระหว่างผู้กระทำความผิดและการร่วมกระทำความผิด เห็นควรนำหลักกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกระทระเบียขของประเทศเยอรมันมาบังคับใช้กับเรื่องการปรับเป็นพินัยนี้ คือบุคคลใดกระทำความผิดที่มาก ก็ลงโทษหนักตามผลของการกระทำ บุคคลใดกระทำความผิดที่น้อย ก็ลงโทษเบาตามผลของการกระทำ ไม่ต้องมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบของผู้กระทำดังเช่นความรับผิดชอบตามกฎหมายอาญา เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจปรับตามพินัยได้ ตามมาตรา 14 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติ ความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติไว้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด” ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่อาจจะไม่ใช่ นักกฎหมาย การที่พิจารณาความรับผิดชอบของผู้กระทำตามผลของการกระทำ ย่อมทำให้เข้าใจง่ายและเป็นบรรทัดฐานเดียวกันในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย โดยไม่ต้องแยกความรับผิดชอบในฐานะของตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ดังเช่นกฎหมายอาญา การเปลี่ยนผ่านจากคดีอาญาเป็นคดีความผิดทางพินัยตาม พระราชบัญญัตินี้ มีผลใช้บังคับ การเปลี่ยนผ่าน “อำนาจ” ของเจ้าหน้าที่รัฐ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล

2. ปัญหาเกี่ยวกับความผิดลหุโทษ เห็นควรให้มีการปรับความผิดลหุโทษบางฐานที่มีลักษณะเป็นการขัดคำสั่งของรัฐ เช่น ผู้ใดไม่ยอมบอกหรือแกล้งบอกชื่อหรือที่อยู่อันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน กลุ่มความผิดเกี่ยวกับความเดือดร้อนรำคาญของประชาชน เช่น ผู้ใดเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นในที่สาธารณะจนควบคุมตนเองไม่ได้ ความผิดต่อความปลอดภัยของสาธารณะ เช่น ผู้ที่สามารถช่วยเหลือบุคคลผู้ประสบอันตรายได้ แต่ไม่ช่วยเหลือ แยกออกมาเป็นการเป็นพินัยแบบชัดเจนจากความผิดทางอาญา ใช้การปรับหรือโทษปรับแทนที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ตามแนวกฎหมายกลางของประเทศเยอรมันที่เริ่ม

มีการลด - เลิกโทษอาญาครั้งใหญ่ด้วยการยกเลิกความผิดอาญาหุโทษ โดยการกระทำส่วนหนึ่งไม่ถือว่าเป็นความผิดอีกต่อไป

3. ปัญหาดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ตามมาตรา 9 ในการพิจารณาหาหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับนั้น ผู้ใช้กฎหมายหรือศาลต้องกระทำโดยการพิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับโทษและวัตถุประสงค์ของการลงโทษตาม “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” อันถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ โดยหลักนี้กำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐได้ในระดับที่พอเหมาะพอประมาณ หรือหากจะกล่าวอีกนัยก็คือ ได้มีการนำหลักนี้มาใช้เพื่อ “จำกัด” การใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในด้านต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 9 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ การที่ศาลจะกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงใดนั้น อาจจะต้องพิจารณา มาตรา 3 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ประกอบกันด้วย และในทางปฏิบัติศาลควรจะกำหนดเกณฑ์ บัญชีกำหนดค่าปรับไว้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการลงโทษ ความสับสนอันเกี่ยวกับสถานะของค่าปรับ ในเรื่องการปรับพินัยนี้ทำให้แนวทางตีความและการปฏิบัติของศาลไม่สม่ำเสมอสอดคล้องกันในแง่บทบาท และวัตถุประสงค์ของโทษปรับ การกระทำอย่างเดียวกันต้องได้รับโทษเท่ากัน บัญชีกำหนดโทษนี้เรียกกันว่า “ยี่ต็อก” เป็นแนวทางในการกำหนดโทษผู้กระทำความผิด ด้วยความคิดเห็นที่เป็นอิสระของผู้พิพากษาแต่ละคน ย่อมทำให้การกำหนดโทษในคดีประเภทเดียวกันแต่ละคดีนั้น แตกต่างกันไป หากผู้พิพากษาแต่ละคนใช้ดุลพินิจกันอย่างอิสระ ก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ ดังนั้น การมียี่ต็อกจึงเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้แก่ผู้พิพากษาในศาลเดียวกันให้อยู่ในกรอบของความเป็นเอกภาพ และไม่เป็นการใช้ดุลพินิจกันตามอำเภอใจ

เอกสารอ้างอิง

ข้าราชการ ลาพินี (กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) , **ทำไมต้องเป็นพินัย**

เพลินตา ดันรังสรรค์, **สัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่อง “แนวทางการจัดแบ่งกลุ่มความผิดและโทษใน**

ประมวลกฎหมายไทย”, สรุปการสัมมนาทางวิชาการ, จุฬินติ ก.ค. – ศ.ค. 54, น.69

สำนักตุลาการทหาร กรมพระธรรมนูญ, **การจัดการความรู้ของ ธน.ประจำปี 2566 การปรับเป็น**

พินัย, [Online], Available URL : <https://jag.mod.go.th/PDF>