

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยตามอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ¹

ปัทมิตา จุงเพื่อนสุข²

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนด พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”³

จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะกฎหมายอาญามากเกินจำเป็นหรือกฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) ในอดีตได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการกำหนดให้โทษทางอาญาสามารถเปรียบเทียบและคดเลิกกัน เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ซึ่งในการตรากฎหมาย ในระยะแรก ๆ จะกำหนดให้โทษทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้เฉพาะโทษปรับสถานเดียว แต่ต่อมาได้มีการกำหนดให้โทษอาญาที่มีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับสามารถเปรียบเทียบได้เพื่อลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ในการตรากฎหมายได้เริ่มยอมรับให้การฝ่าฝืน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยตามอำนาจหน้าที่ของ ปลัดอำเภอ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอุทัยธานี

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

กฎหมายในทางเศรษฐกิจสามารถเปรียบเทียบได้ ประกอบกับกฎหมายการปรับเป็นพินัยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบการกำหนดโทษใหม่ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2566 มีวัตถุประสงค์ในการปรับเปลี่ยนโทษอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงินตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เปลี่ยนเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่ ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระ ให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญา การเปลี่ยนสภาพบังคับไม่ให้เป็นโทษอาญา โดยกำหนดวิธีการดำเนินการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะนี้ ย่อมจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีโทษทางปกครอง แต่บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้แล้ว ก็ได้เปลี่ยนโทษดังกล่าวเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่และเป็นที่สนใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน⁴

คำว่า “พินัย” เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญาร.ศ. 127 และกฎหมายเก่าบางฉบับ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” โดยมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่นี้ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระ ให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ ย่อมจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวต่อไป

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 คำว่า “ปรับเป็นพินัย” หมายความว่า สั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ไม่เกินที่กฎหมายกำหนด “ความผิดทางพินัย”

⁴ คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมการปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, เล่ม 1.

⁵ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วารสารบทความทางวิชาการ, ปีที่ 2, ฉบับที่ 3, (เดือนพฤษภาคม – มิถุนายน 2564), หน้า 5.

หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้น บัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน คณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่กฎหมายบัญญัติให้มี อำนาจปรับเป็นพินัย หรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็น ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยโดยให้นายกรัฐมนตรี รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจ ออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

‘ปลัดอำเภอ มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) การกิจตามนโยบายของรัฐบาล 2) การกิจหน้าที่ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง และ 3) การกิจที่ต้องบูรณาการ ร่วมกับกระทรวงอื่นๆ⁷

ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน คณะบุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็น พินัยตามมาตรา 14 และตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้บัญญัติไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติไว้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด” และตามมาตรา 24 ซึ่งกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติ ตามบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ดังกล่าว

ดังนั้น ปลัดอำเภอจึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปรับเป็นพินัย ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรมการปกครอง อาทิ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 พระราชบัญญัติควบคุมการ เรือไร พุทธศักราช 2487 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 เป็นต้น

การดำเนินการปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

⁷ กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง , คู่มือปลัดอำเภอ.

พ.ศ. 2566 กฎกระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศกรมการปกครอง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปรับเป็นพินัย หมายความว่ารวมถึงปลัดอำเภอ ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ซึ่งปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ และการใช้อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอตามกฎหมายดังกล่าว นั้น ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอในการปรับเป็นพินัย การกำหนดค่าปรับและการชำระค่าปรับทางพินัย เรื่องอายุความ และการบังคับตามคำสั่ง ยังมีปัญหาการบังคับใช้ การตีความกฎหมายในประเด็นดังกล่าว

อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอในการปรับเป็นพินัย ยังมีปัญหาข้อกฎหมายอีกหลายประการ หากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ การกำหนดค่าปรับ และการชำระค่าปรับทางพินัย อายุความ การบังคับตามคำสั่ง ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ และความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น

จากปัญหาข้างต้นผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัย ความเป็นมาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตราทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยตามอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ ปัญหาเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยตามอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ ปัญหาอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอในการปรับเป็นพินัย ปัญหาการกำหนดค่าปรับ การชำระค่าปรับทางพินัย ปัญหาเรื่องอายุความ ปัญหาการบังคับตามคำสั่ง โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอตามกฎหมายเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยตามบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และประกาศกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ที่กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้ที่มีอำนาจปรับเป็นพินัย ดังนี้ (1) พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2482 (2) พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช 2464 (3) พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 (4) พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 (5) พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 (6) พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ.2524 (7) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 (8) พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499 (9) พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 (10) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 (11) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 (12) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 (13) พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 เป็นต้น

⁸ ถาม - ตอบ ประเด็นที่น่าสนใจ กับ คำถามที่พบบ่อย ของกรมการปกครอง , ส่วนงานนิติกร สำนักการสอบสวน และนิติกร กรมการปกครอง , <https://multi.dopa.go.th/legal/news/cate1/view221> , สืบค้นข้อมูลวันที่ 8 พฤษภาคม 2568.

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยตามอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอตามกฎหมายที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าปัญหาอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอในการปรับเป็นพินัย ปัญหาการกำหนดค่าปรับและการชำระค่าปรับทางพินัย ปัญหาเรื่องอายุความ และปัญหาการบังคับตามคำสั่ง เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 แล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นว่ามีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ที่ให้ใช้ดุลพินิจในการปรับโดยคำนึงถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัยและพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัยและสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 มาตรา 11 ได้บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการขอมีบัตรตามมาตรา 6 ผู้ซึ่งต้องมีบัตรตามมาตรา 5 ซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ยื่นคำขอมีบัตรแทนตามมาตรา 6 จ แล้วแต่กรณี ไม่ยื่นขอมีบัตร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการขอมีบัตรใหม่ตามมาตรา 6 ตริ วรรคหนึ่ง หรือการขอมีบัตรใหม่หรือขอเปลี่ยนบัตรตามมาตรา 6 จัตัว วรรคหนึ่ง ผู้ถือบัตรซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ยื่นคำขอมีบัตรแทนตามมาตรา 6 จ แล้วแต่กรณี ไม่ยื่นขอมีบัตรใหม่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท...” ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ใช้ดุลพินิจในการปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท แต่มีการปรับเป็นพินัยจำนวนหนึ่งร้อยบาท โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

กรณีการมอบอำนาจ เมื่อกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้มีอำนาจออกคำสั่งปรับเป็นพินัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นอำนาจเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นออกคำสั่งปรับเป็นพินัยต่อไปได้ (มาตรา 14 และมาตรา 20 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ข้อ 10) เมื่อไม่สามารถมอบอำนาจได้ จึงอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ และไม่เกิดความสะดวกกับประชาชนตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

กรณีการกำหนดค่าปรับและการชำระค่าปรับทางพินัย มีความเห็นว่าขาดความยืดหยุ่นและไม่เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดแต่ละราย ซึ่งผู้กระทำความผิดที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีก็จะไม่ได้รับผลกระทบมากทำให้มีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก ในขณะที่หากผู้กระทำความผิดที่มีสถานะทางเศรษฐกิจไม่ดีก็อาจจะไม่มีเงินชำระค่าปรับได้ในกรณีที่ความผิดนั้นมีอัตราค่าปรับเป็นพินัยที่ค่อนข้างสูง การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย จึงมีความเห็นว่าจะไม่เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริง

กรณีการกำหนดอายุความไว้สองปีเช่นนี้ หากกรณีผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลา และหน่วยงานไม่มีการบังคับชำระภายในระยะเวลาสองปี ความผิดทางพินัยจะยุติลงนั้น อาจทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ของหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้งการชำระค่าปรับทางพินัย

จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่ได้บัญญัติว่า “ค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” ทำให้คลังต้องสูญเสียรายได้แผ่นดิน และหากกรณีที่มีการกระทำความผิดทางพินัยและไม่ชำระค่าปรับเป็นจำนวนมาก ยากที่จะดำเนินคดีได้ครบถ้วน จึงทำให้เกิดคลาดอายุความมีจำนวนมากขึ้น

กรณีการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับความผิดที่มีโทษปรับเป็นพินัย เนื่องจากการบังคับใช้และการตีความการนำบทบัญญัติใดแห่งกฎหมายมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น จะต้องพิจารณาหลักการของกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับว่าสามารถกระทำได้หรือไม่ หรือมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายเพียงใด มิฉะนั้นอาจส่งผลให้เกิดการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันและอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่บรรลุผล เมื่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามุ่งเน้นกับโทษทางอาญาเป็นหลัก ในขณะที่มาตรการปรับเป็นพินัยไม่ใช่โทษทางอาญา การจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญามาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการปรับเป็นพินัยที่ไม่ใช่โทษทางอาญา จึงเห็นว่าจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้การปรับเป็นพินัยไม่มีสภาพบังคับเป็นโทษอาญา แต่กลับนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญามาบังคับใช้และอาจนำมาซึ่งปัญหาในการตีความว่าควรจะนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้อย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพความผิดของผู้กระทำผิดเป็นพินัยที่ไม่ใช่โทษทางอาญา

ดังนั้นจากปัญหากฎหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยตามอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอ ควรจะมีการแก้ไข เพื่อความเหมาะสม เป็นธรรม และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ตามข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าว ต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอในการปรับเป็นพินัย

ตามระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการปรับเป็นพินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมการปกครอง พ.ศ. 2566 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 ควรจะมีการแก้ไขในเรื่องการกำหนดผู้เป็นหัวหน้าองค์กรและองค์กรในการปรับเป็นพินัย ที่กำหนดให้ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) ระดับชำนาญการขึ้นไป เป็นองค์กรในการปรับเป็นพินัย ซึ่งไม่สามารถมอบอำนาจต่อได้ จึงควรแก้ไขในเรื่องการมอบอำนาจให้สามารถมอบอำนาจในการพิจารณาปรับเป็นพินัยดังกล่าว โดยมอบอำนาจให้แก่ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) ระดับปฏิบัติการ ในการเป็นองค์กรในการปรับเป็นพินัยได้

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาขอยื่นคำร้องขอมีบัตรและขอมีบัตรแทน ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 และพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2567

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าปรับและการชำระค่าปรับทางพินัย

ในการใช้ดุลพินิจในการปรับเป็นพินัยให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 มาตรา 11 ที่บัญญัติให้ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท ควรจะมีการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 โดยคำนึงถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิด และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย ควรแก้ไขเป็น “ทั้งนี้ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการปรับเป็นพินัยตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิด และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ตามสัดส่วนของการกระทำความผิดและเจตนาของผู้กระทำความผิด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการปรับเป็นพินัย

ตามมาตรา 11 ที่บัญญัติว่า “ในคดีความผิดทางพินัย ถ้ามิได้มีคำสั่งปรับเป็นพินัยหรือฟ้องภายในกำหนดสองปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” และมาตรา 12 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาอันเป็นที่สุดให้ผู้ใดชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้นั้นมิได้ชำระหรือชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้ว แต่ยังไม่ครบถ้วน และเกินห้าปีนับแต่วันที่มิได้ชำระหรือคำพิพากษาดังกล่าว จะบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาคือผู้นั้นมิได้...” ควรจะมีการแก้ไข “ในคดีความผิดทางพินัย บัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้พิจารณาตามข้อเท็จจริงแต่ละกรณี และกำหนดอายุความการออกคำสั่งปรับเป็นพินัยตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำและสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิด และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย” ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

4. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่ง

ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้บัญญัติให้นำมาตรา 29/1 วรรคสองและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่การบังคับคดีตามคำสั่งศาลตามมาตรา 10 และมาตรา 30 ด้วยโดยอนุโลม ควรจะมีการแก้ไข “ให้นำมาตรา 29/1 วรรคสองและวรรคสาม

แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่การบังคับคดีตามคำสั่งศาล โดยพิจารณาตามระดับความรุนแรง เจตนาและพฤติการณ์ของผู้กระทำความผิดโดยอนุโลม ทั้งนี้ ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตามสมควรแก่กรณี” เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งดังกล่าว เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการ ปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565, (25 ตุลาคม 2565), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139 ตอนที่ 66 ก.

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526.

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2567.

กฎกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา พ.ศ. 2566 , (21 มิถุนายน 2566), ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 140 ตอนที่ 37 ก.

กฎกระทรวงการชำระค่าปรับเป็นพินัยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2566 , (21 มิถุนายน 2566) , ราชกิจจานุเบกษา , เล่ม 140 ตอนที่ 37 ก.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยบัตรประจำตัว ประชาชน พ.ศ.2528.

คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมการปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย , เล่ม 1. ถาม - ตอบ ประเด็นที่น่าสนใจ กับ คำถามที่พบบ่อย ของกรมการปกครอง , ส่วนงานนิติการ สำนักการสอบสวน และนิติการ กรมการปกครอง , <https://multi.dopa.go.th/legal/news/cate1/view221> , สืบค้นข้อมูล วันที่ 8 พฤษภาคม 2568.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , วารสารบทความทางวิชาการ , ปีที่ 2,ฉบับที่ 3 , (เดือนพฤษภาคม – มิถุนายน 2564) , หน้า 5.

