

ปัญหาการปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565¹

ศรัญญา สิงดิพงศ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาว่าด้วยการปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี จะเห็นได้ว่าแรกเริ่มในสังคมไทยมีการกำหนดโทษในลักษณะโทษที่เป็นเนื้อแท้ ซึ่งเป็นโทษที่ผิดศีลธรรมและกระทบต่อสังคมอย่างร้ายแรง ต่อมาสังคมมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันเพิ่มมากขึ้น เป็นโทษทางอาญาที่มีมากยิ่งขึ้น และมีการกำหนดความผิดเป็นความผิดอาญา ซึ่งความผิดอาญาเมื่อมีกำหนดมากขึ้น ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชน และถือเป็นการลดรอน สิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยในส่วนของประชาชนเองเมื่อกฎหมายมีการกำหนดโทษทางอาญามากขึ้น สิ่งแรกที่กระทบต่อประชาชน คือการบันทึกประวัติอาชญากรรม เนื่องจากการบันทึกประวัติอาชญากรรม ส่งผลต่อการหางาน การเข้าทำงาน สมัครงาน หรือการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเพราะในหลายสถาบันและบริษัทต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักจะปฏิเสธผู้ที่เคยมีประวัติอาชญากรรม นอกจากนี้ในส่วนของฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดเองก็ส่งผล เช่น การถูกกลโกง ปรับปรับในทางอาญา ถ้าเป็นคนที่มีฐานะลำบากไม่มีเงินในการชำระค่าปรับ ส่งผลให้ถูกกักขังแทนค่าปรับ ในส่วนนี้เองนอกจากผลร้ายของโทษทางอาญาที่มีผลต่อประชาชนแล้ว ยังมีผลร้ายร้ายต่อรัฐอีกด้วย กล่าวคือรัฐต้องแบกรับภาระในการที่จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายในกระบวนการ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ก็ได้รับผลกระทบที่มีการกำหนดโทษทางอาญามากเกินไป ซึ่งในต่างประเทศเรียกว่ากฎหมายอาญาเพื่อทำให้ส่งผลกระทบต่อในหลายหลายประเทศ แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กำหนดมาตรา 77 วรรค 3 ขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือรัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น จึงเกิดคำถามว่าความผิดร้ายแรง หมายถึงอย่างไรที่จะกำหนดโทษทางอาญาได้ มีลักษณะเป็นอย่างไร จึงมุ่งพิจารณาว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยสามารถสร้าง คุณภาพทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมาย เนื้อหาของบทบัญญัติ และการนำไปปฏิบัติจริงในกระบวนการเปลี่ยนโทษทางอาญามาเป็นโทษปรับเป็นพินัย ซึ่งเกิดเป็นประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

โทษอาญาเพื่อที่ประเทศไทยสามารถเปรียบเทียบได้ กล่าวคือ กฎหมายของประเทศไทยมีทั้งหมด 700 – 800 ฉบับ กฎหมายกำหนดโทษอาญาที่เป็นโทษปรับสถานเดียวหรือโทษอาญาที่เปรียบเทียบได้ มี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการปรับเป็นพินัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ทักคิ่ง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และรองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โษติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทั้งหมด 221 ฉบับ แต่ในขณะเดียวกัน มีการใช้บังคับจริง (ACTIVE , CASE) มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลจริง ๆ มีทั้งหมด 58 ฉบับ

จากการศึกษามีประเด็นปัญหาการปรับเป็นพินัยสามประเด็นปัญหา คือ

ประเด็นปัญหาแรก คือปัญหาความไม่เหมาะสมในการใช้โทษปรับสถานเดียวเป็นหลักเกณฑ์

ซึ่งโทษปรับเป็นโทษที่มีความร้ายแรงน้อยกว่า โทษจำคุกหรือกักขัง และไม่ว่าโทษปรับจะเป็นโทษปรับที่มูลค่าสูงเพียงใดก็ยังถือว่าเป็นโทษสถานเบา เมื่อเทียบกับการถูกลงโทษจำคุกหรือกักขังเพียงหนึ่งวัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว โทษจำคุกย่อมไม่ได้เป็นโทษที่ร้ายแรงเสมอไป เพราะหากจำนวนค่าปรับสูงขึ้นไปถึงจุดหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถหาเงินมาชำระได้แล้ว ในมุมมองของผู้กระทำผิดค่าปรับดังกล่าวก็นั้นร้ายแรงมากกว่าโทษจำคุกหรือกักขัง โดยเฉพาะในกรณีจำนวนวันต้องรับโทษดังกล่าวน้อย รวมถึงโทษปรับที่สูงอาจส่งผลให้เกิดการเลือกที่จะถูกลงโทษให้จำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับใบในที่สุด ดังนั้นการใช้หลักเกณฑ์ความผิดโทษปรับสถานเดียวเพื่อจำแนกระหว่างความผิดร้ายแรงหรือความผิดไม่ร้ายแรงซึ่งจะถูกเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัยอาจไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม กล่าวคือความผิดที่มีโทษจำคุกบางประเภทนั้น ไม่ใช่สิ่งที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าความผิดดังกล่าว เป็นความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงเสมอไป เช่น ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102 ยิ่งไปกว่านั้นความผิดลหุโทษบางฐานในประมวลกฎหมายอาญามีโทษจำคุกเพียงไม่เกิน 10 วัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีความผิด ตามมาตรา 368 ของประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้ หากรัฐต้องการจะลดจำนวนกฎหมายกำหนดโทษที่ไม่ร้ายแรง จึงไม่หาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกว่าการเลือกใช้โทษปรับสถานเดียวในการเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัย ในทางกลับกันความผิดบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้มีโทษปรับสถานเดียวและมีอัตราโทษปรับที่สูง ซึ่งควรจะถูกจัดให้เป็นความผิดร้ายแรง แต่กลับถูกเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัย

จากการวิเคราะห์พบว่า เกณฑ์ดังกล่าวเป็นการพิจารณาเชิงรูปแบบ (Formal Criterion) มากกว่าการพิจารณาเชิงเนื้อหา (Substantive Criterion) ทำให้ไม่สามารถสะท้อนระดับความร้ายแรงของการกระทำ ความผิดได้อย่างแท้จริง ในบางกรณี ความผิดที่มีเพียงโทษปรับแต่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะอย่างร้ายแรง กลับถูกจัดให้อยู่ในหมวดความผิดพินัย ในขณะที่ความผิดบางประเภทที่มีอัตราโทษจำคุกเล็กน้อยแต่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมอย่างมีนัยสำคัญกลับยังคงอยู่ในระบบอาญา ซึ่งแสดงถึงความไม่สมดุลและขัดต่อหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) เมื่อเทียบกับแนวทางของประเทศที่มีกฎหมายก้าวหน้า เช่น เยอรมนีและอเมริกา พบว่าประเทศเหล่านั้นใช้ “ระดับความเสียหายต่อสังคม” และ “เจตนาของผู้กระทำผิด” เป็นเกณฑ์หลักในการแยกประเภทความผิด ไม่ได้อิงเพียงลักษณะของโทษ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรปรับหลักเกณฑ์การจำแนกให้เน้นเนื้อหาสาระของการกระทำมากกว่ารูปแบบของบทลงโทษ การเปลี่ยนโทษทางอาญามาเป็นความผิดทางพินัยได้ ด้วยเหตุเพราะความผิดฐานดังกล่าวมีโทษปรับสถานเดียว และรวมถึงความผิดตาม มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2535 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท และความผิดตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการเดิน พ.ศ.2534 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท ซึ่ง

ล้วนเปลี่ยนฐานความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวมาเป็นปรับเป็นพินัย " ที่พึงกำหนดหลักเกณฑ์เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวมาเป็นความผิดทางพินัยตาม พรบ.ปรับเป็นพินัยฯ

การกำหนดโทษปรับในอัตราสูงและไม่มีช่องทางฟื้นฟู อาจทำให้ระบบพินัยสูญเสียจุดประสงค์ในการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยั่งยืน การปรับปรุงตามแนวทางกฎหมายเยอรมนีจะช่วยสร้างสมดุลระหว่าง "การยับยั้ง" และ "การฟื้นฟู" อย่างแท้จริงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 มีลักษณะค่าปรับที่สูงและขาดหลักเกณฑ์การพิจารณาตามฐานะหรือเจตนาของผู้กระทำผิด จึงไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและหลักการฟื้นฟูในระบบพินัย การแปลงโทษอาญานี้ให้เป็นโทษพินัยโดยอัตโนมัติอาจสร้างความไม่เป็นธรรมและภาระทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนทั่วไป

ปัญหาที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราที่กำหนดค่าปรับโดยไม่มีหลักเกณฑ์อ้างอิงที่ชัดเจน

แม้ว่า พรบ. ปรับเป็นพินัยฯ จะมีเจตนารมณ์ในการลดผลกระทบของโทษทางอาญาต่อประชาชน โดยเฉพาะความผิดเล็กน้อย และเปลี่ยนมาใช้มาตรการทางพินัย ซึ่งมีลักษณะเบากว่า แต่ก็ยังพบปัญหาในทางปฏิบัติที่สำคัญ ตามมาตรา 9 (4) ซึ่งบัญญัติว่า " ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้ (4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย " แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะระบุให้คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการประเมิน หรือแนวทางอ้างอิงรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการประเมินค่าปรับโดยขาดมาตรฐานที่ชัดเจน นำไปสู่ปัญหา ความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ และความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การพิจารณาค่าปรับมีความ โปร่งใส เป็นธรรม และสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน ลดปัญหาดุลพินิจที่อาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม และส่งเสริมเป้าหมายสูงสุดของกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยในการเป็นกลไกทางกฎหมายที่ไม่เลือกปฏิบัติและเข้าถึงได้โดยเสมอภาค

ภายใต้ พ.ร.บ.ปรับเป็นพินัยฯ ได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับแก่ผู้กระทำความผิดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะมุ่งหมายให้เกิด ความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการบังคับใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของความผิดและสถานการณ์เฉพาะหน้า แต่ในทางปฏิบัติ กลับปรากฏปัญหาสำคัญที่สะท้อนถึง ความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย (Inequality before the Law) อันเนื่องมาจากการขาดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาอัตราค่าปรับที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

เจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อยใช้เพียง "กรอบอัตราโทษสูงสุด" ที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นเกณฑ์ โดยมิได้พิจารณาถึง ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด หรือ ผลกระทบเชิงสังคม อย่างแท้จริง ทั้งที่มาตรา 9 ของ พ.ร.บ.ปรับเป็นพินัยฯ ได้บัญญัติให้ต้องคำนึงถึง "สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด" เป็นองค์ประกอบในการประเมินค่าปรับ แต่กลับไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการตีความหรือใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่มีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละกรณี และในบางครั้งอาจ

ขัดต่อ หลักความสมเหตุสมผล (Reasonableness) และ หลักความเป็นธรรมในการบริหารราชการ (Fairness in Administrative Action) ที่เป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในยุโรป เช่น เยอรมนี และกลุ่มสแกนดิเนเวีย ได้ใช้ระบบ “Day-Fine System” ซึ่งเป็นระบบการกำหนดค่าปรับตามรายได้ของผู้กระทำผิด โดยคำนวณจากจำนวนวันปรับตามความร้ายแรงของความผิด และกำหนดอัตราค่าปรับต่อวันตามรายได้ที่แท้จริง หลักการนี้สะท้อน ความเท่าเทียมทางนิติธรรม (Equality under the Rule of Law) อย่างแท้จริง เพราะผู้มีรายได้สูงจะถูกปรับในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้น้อย แม้จะกระทำความผิดประเภทเดียวกัน ในขณะที่ระบบของไทยยังคงใช้ ค่าปรับแบบคงที่ (Fixed Fines) ซึ่งไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด ทำให้เกิดภาระที่ไม่เป็นธรรมและสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคม

อีกทั้งการคงไว้ซึ่งระบบค่าปรับแบบคงที่ขัดกับ หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เนื่องจากไม่สะท้อนความรุนแรงของการกระทำหรือศักยภาพทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ การที่อัตราค่าปรับไม่ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับค่าเงินหรือสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ย่อมทำให้บทลงโทษสูญเสียประสิทธิภาพในการ ข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) และไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบายของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาหลักของ พรบ.ปรับเป็นพินัยฯ คือ การใช้ดุลพินิจโดยปราศจากแนวทางกลาง (Guideline for Fine Assessment) ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม และหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี ทั้งยังเปิดช่องให้เกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) โดยมิได้ตั้งใจสะท้อนถึงความจำเป็นที่รัฐต้องปรับโครงสร้างระบบการลงโทษทางการเงินให้มีความมาตรฐานและความโปร่งใสมากขึ้นในมิติของ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) การปรับใช้ระบบ “Day-Fine” หรือระบบ “ค่าปรับแบบแปรผันตามรายได้ (Variable Fine System)” จึงเป็นแนวทางที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะสามารถคำนวณค่าปรับให้สอดคล้องกับรายได้และความสามารถในการชำระ (Ability-to-Pay) ของผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษในทางสากล คือให้การลงโทษมีผลเชิงปรับพฤติกรรมต่อผู้กระทำผิดโดยตรง โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบเกินสมควรแก่บุคคลอื่นในครอบครัว หรือสร้างความเดือดร้อนเกินจำเป็น

นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนระบบค่าปรับยังต้องคำนึงถึง หลักการลงโทษที่มีความยืดหยุ่น (Flexible Sanctioning System) เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ ไม่ควรตรึงอยู่กับจำนวนเงินที่กำหนดตายตัวซึ่งอาจล้าสมัยเมื่อเวลาผ่านไป อีกทั้งยังควรมีมาตรการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ โดยเฉพาะในกรณีของผู้มีฐานะดีที่สามารถชำระค่าปรับได้โดยไม่รู้สึกรถึงผลของการลงโทษ ซึ่งอาจบั่นทอน ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม

รัฐควรกำหนดหลักเกณฑ์กลาง กำหนดแนวทางกลาง (Guideline for Fine Assessment) ในการพิจารณาค่าปรับ โดยอาจอาศัยข้อมูลรายได้เฉลี่ยของประชาชนหรือฐานภาษีเงินได้เป็นเกณฑ์ประกอบ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อยู่ในกรอบที่ตรวจสอบได้ และสะท้อนความสามารถในการชำระจริง

ของผู้กระทำผิด จัดตั้ง “คณะกรรมการกลางว่าด้วยการปรับเป็นพินัย” เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและให้คำแนะนำต่อหน่วยงานต่าง ๆ ในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับ รวมถึงเสนอแนวทางปรับปรุงอัตราโทษให้ทันสมัยตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป พิจารณาระบบ “Day-Fine” มาปรับใช้บางส่วน: เริ่มจากความผิดที่เกิดขึ้นบ่อยและมีลักษณะไม่ร้ายแรง เช่น ความผิดจราจร เพื่อทดลองระบบค่าปรับตามรายได้ก่อนขยายผลไปสู่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วย “ความสามารถในการจ่าย” (Ability-to-Pay): ให้มีการประเมินรายได้ ภาระครอบครัว และภาระทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ของผู้กระทำความผิดก่อนกำหนดค่าปรับ เพื่อให้บทลงโทษมีผลต่อผู้กระทำโดยตรงและไม่สร้างภาระแก่บุคคลรอบข้างทบทวนระบบค่าปรับแบบคงที่ (Fixed Fine System) ให้มีการประเมินผลกระทบของระบบค่าปรับแบบคงที่ต่อประชาชนในแต่ละกลุ่มรายได้ พร้อมทั้งวางกลไกการปรับอัตราค่าปรับให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนถึง ความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างระบบโทษทางการเงินของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักความได้สัดส่วน การนำแนวคิดแบบแปรผันค่าปรับตามรายได้มาใช้ จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เสริมสร้างศรัทธาของประชาชนต่อระบบยุติธรรม และทำให้ “การปรับเป็นพินัย” มีคุณค่าทางกฎหมายและทางสังคมอย่างแท้จริง

ปัญหาประเด็นที่สาม คือ การแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกปรับเป็นพินัย

ตามมาตรา 20 บัญญัติว่าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัย และส่งคำสั่ง ให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปยังที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหาหรือตามที่แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบ 15 วัน นับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือรัฐอาจจะเกิดความล่าช้าหรือผู้รับไม่ได้อยู่ตามทะเบียนราษฎรและอาจจะไม่ได้รับ เพราะการแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับจะมีทั้งกรณีที่ไม่ทราบและถือว่าทราบแล้ว แต่ในความเป็นจริงผู้กระทำความผิดอาจจะยังไม่ทราบข้อกล่าวหา จึงอาจจะเกิดปัญหาขึ้นในขั้นตอนการดำเนินการปรับต่อไป เช่น ผู้ถูกกล่าวหาย้ายถิ่นฐาน หรือ ไม่ได้พักอาศัย ณ ที่อยู่ตามทะเบียนราษฎรผู้ถูกกล่าวหา ไม่ได้รับการแจ้งเตือนจริง แต่กฎหมายถือว่า “ได้รับแจ้งแล้ว ” โดยปริยายหลังจาก 15 วัน อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหา หמדโอกาสโต้แย้ง หรือใช้สิทธิ์ในการคัดค้านคำสั่งปรับ ซึ่งถือเป็น การตีความโดยปริยายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และขัดกับหลักความเป็นธรรม และหลักสิทธิในการรับรู้ข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การปรับเป็นพินัยเป็นกฎหมายที่สะท้อนถึงวิวัฒนาการของระบบกฎหมายไทยในทิศทางที่ให้ความสำคัญกับความยุติธรรมเชิงสมดุล (Balanced Justice) ระหว่างประสิทธิภาพของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปเชิงโครงสร้างในระบบกฎหมายอาญา แต่การบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐพัฒนากลไกการตีความและบังคับใช้ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 20 ของพ.ร.บ.ปรับเป็น

พินัยฯ ซึ่งถือว่าผู้ถูกกล่าวหา “ได้รับแจ้งโดยปริยาย” หลังครบกำหนด 15 วันนับจากวันส่งหนังสือทางไปรษณีย์ เป็นประเด็นที่ขัดต่อหลักการกระบวนการยุติธรรมอันเป็นธรรม (Due Process of Law) และหลัก “ฟังความทั้งสองฝ่าย” (Audi Alteram Partem) ในบริบทของสังคมยุคดิจิทัล การใช้วิธีแจ้งด้วยหนังสือเพียงอย่างเดียวไม่อาจรับประกันได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับทราบข้อกล่าวหาอย่างแท้จริง ดังนั้น การปรับระบบการแจ้งข้อกล่าวหาให้รองรับการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถยืนยันตัวตนได้ จะช่วยส่งเสริมหลักนิติธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

การกำหนดให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหา “ได้รับแจ้งโดยปริยาย” แม้อาจมีเจตนาเพื่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย แต่ในมิติของหลักสิทธิมนุษยชนและความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ย่อมไม่อาจถือเป็นกลไกที่เพียงพอ หากปราศจากการพิสูจน์การรับรู้ที่แท้จริงและสิทธิในการโต้แย้ง โดยเสรี การปรับปรุงกฎหมายไทยให้เปิดรับการแจ้งข้อกล่าวหาทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีระบบยืนยันตัวตนจึงเป็นแนวทางที่ทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและสะท้อนพัฒนาการของกฎหมายเปรียบเทียบอย่างแท้จริง

ดังนั้นแล้วจึงเห็นควร ให้แจ้งข้อกล่าวหาผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีกรยืนยันตัวตนได้จริง ลดปัญหาการตีความว่า “ได้รับแจ้งโดยปริยาย” ซึ่งอาจจะเมิดสิทธิมนุษยชนจัดตั้งกลไกเฉพาะด้านเพื่อพิจารณาคดีพินัยการจัดตั้งองค์คณะเฉพาะในศาลปกครอง หรือการสร้างหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องคดีพินัยโดยตรง จะช่วยให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และสอดคล้องกับลักษณะทางกฎหมายของความผิดพัฒนาองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาการปรับเป็นพินัย ตามพรบ.ว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเปลี่ยนฐานความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวมาเป็นปรับเป็นพินัย ตามพรบ.ปรับเป็นพินัยฯ มาตรา 39 จากเดิม

มาตรา 39 เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

แก้ไขเป็น มาตรา 39 เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ “อัตราโทษปรับสถานเดียวที่มีจำนวนอัตราค่าปรับจำนวน ไม่เกิน 50,000 บาท” และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

2. ปัญหาการกำหนดอัตราค่าปรับเป็นพินัย จัดทำแนวทางกลางในการกำหนดอัตราค่าปรับรัฐควรจัดตั้งคณะกรรมการกลางว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เพื่อกำหนดแนวทางการคำนวณอัตราค่าปรับให้สอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด โดยอาจนำแนวคิด Day-Fine System มาปรับใช้ในบาง

ลักษณะ เพื่อสร้างความเท่าเทียมในการบังคับใช้ เศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัยเป็นศูนย์กลางของเจ้าหน้าที่ ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติใน พ.ร.บ.ปรับเป็นพินัยฯ ตามพรบ.ปรับเป็นพินัยฯ

จากเดิม มาตรา 9 ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

(1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย

(2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นที่พึงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย

(3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย

(4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย

แก้ไขเป็น มาตรา 9 ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

(1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย

(2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นที่พึงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย

(3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย

(4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย “โดยอ้างอิงจากรายได้ต่อวัน”

3. ปัญหาการแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิในการรับรู้ข้อกล่าวหา เพื่อให้สามารถแจ้งข้อกล่าวหาผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการยืนยันตัวตนได้จริง ลดปัญหาการตีความว่า “ได้รับแจ้งโดยปริยาย” ซึ่งอาจละเมิดสิทธิมนุษยชนจัดตั้งกลไกเฉพาะด้านเพื่อพิจารณาคดีพินัยการจัดตั้งองค์คณะเฉพาะในศาลปกครองหรือการสร้างหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องคดีพินัยโดยตรง จะช่วยให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และสอดคล้องกับลักษณะทางกฎหมายของความผิดพัฒนาองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายรัฐควรจัดอบรมให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการปรับเป็นพินัยเข้าใจหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตและลดข้อร้องเรียนจากประชาชน ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติตาม พ.ร.บ.ปรับเป็นพินัยฯ มาตรา 20

จากเดิม มาตรา 20 เมื่อดำเนินการตามมาตรา 19 แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ใดกระทำความผิดทางพินัย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัยและส่งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ที่พักภูมิตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหาหรือตามที่ได้แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ

แก้ไขเป็น มาตรา 20 เมื่อดำเนินการตามมาตรา 19 แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ใดกระทำความผิดทางพินัย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัย “และส่งคำสั่งให้ผู้นั้น

ทราบทางข้อความอิเล็กทรอนิกส์” และส่งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหาหรือตามที่ได้แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหาหรือตามที่ได้แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ

เอกสารอ้างอิง

- วิริยะ ก้องศิริวงศ์. (2566). สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย. อรรถสิทธิ์ กันมล, ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- สมยศ วัฒนภิรมย์. (2563). การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้ กับกระบวนการยุติธรรมของไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.