

ปัญหาการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565¹

ชารินทร์ เจริญผล²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิดเพื่อให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร อันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของบุคคลเช่นในกรณีของโทษปรับ³ อาจทำให้ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า ย่อมสามารถชำระค่าปรับได้ ซึ่งผู้ที่มีเศรษฐกิจด้อยกว่าอาจไม่สามารถชำระค่าปรับได้และอาจถูกกักขังแทนค่าปรับอันเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็จะถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้มีประวัติอาชญากรรมติดตัวไปตลอด ไม่ว่าผู้นั้นจะได้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม กระบวนการเหล่านี้ล้วนสร้างมลทินให้เกิดแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จึงเป็นทางป้องกันมิให้ประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมนั้น และมีจุดมุ่งหมายเป็นกฎหมายกลาง สร้างมาตรการปรับเป็นพินัย กำหนดให้ผู้กระทำความผิดเล็กน้อยชำระค่าปรับเป็นพินัย ซึ่งมีโทษทางอาญา และสามารถกำหนดค่าปรับให้ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ชั้นศาลและช่วยลดปัญหาโทษอาญาเพื่อ ทั้งยังเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 พบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณาอยู่บางประการ ดังนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยมีที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุมนะเศรษฐกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์คง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อริยพร โพธิ์ใส, “โทษปรับเป็นพินัย: มาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา,” *มูลนิธิปีที่ 18*, ฉบับที่ 3 (2564):

ประการแรก ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14 วรรคแรก⁴ กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไว้เพียงแค่อำนาจปรับเพียงเท่านั้น โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจสั่งปรับเป็นพินัยตามกฎหมายที่บัญญัติความผิดทางพินัย ซึ่งเป็นการกำหนดไม่ครอบคลุมว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจปฏิบัติประการใดบ้าง การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้กำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างไม่ครอบคลุมเช่นนั้น อาจทำให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง หรืออาจไม่ได้รับการกำหนดโทษที่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำลงไป หรือหากผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ผู้กระทำความผิดอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14 วรรคแรกนั้น ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการพิจารณาพยานหลักฐานและการแสวงหาข้อเท็จจริง อีกทั้งยังไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมการทำงานของผู้บังคับบัญชา เป็นผลให้การกำหนดอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่ควร และผู้บังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจมิใช่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายอย่างเพียงพอ ก่อให้เกิดการตีความกฎหมายผิดไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายฉบับนี้ จึงทำให้เกิดผลเสียขึ้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่มีการตรวจสอบควบคุมจากผู้บังคับบัญชา และทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาความผิดทางพินัยผิดไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งปัญหาเช่นนี้ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาความผิดทางพินัยไม่เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ไม่ครอบคลุม ดังนั้น เห็นควรที่จะกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มเติมให้ครอบคลุมชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บังคับบัญชาได้

ประการที่สอง ปัญหาการกำหนดอำนาจผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดทางอาญา ตามที่หลักการในการดำเนินคดีแพ่งและหลักการดำเนินคดีอาญาที่ว่า การดำเนินคดีแพ่งเป็นการเกี่ยวพันกันทางกฎหมายและนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยมุ่งเน้นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และการดำเนินคดีอาญามีเป้าหมายสำคัญคือการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้น

⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14.

ตามกฎหมายเดิมให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญาหรือต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีแพ่ง⁵ ซึ่งการดำเนินความผิดทางพินัยก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญา คือมีเป้าหมายเดียวกันคือนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่ในความผิดทางพินัยนั้นเป็นเพียงความผิดที่ไม่ร้ายแรง และอาจเป็นการกระทำความผิดที่เป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ไม่ได้กำหนดอำนาจของผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำความผิดที่เป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดทางอาญาเอาไว้ อาจทำให้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 23⁶ ได้กำหนดอำนาจฟ้องคดีพินัยไว้ให้เป็นอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการเท่านั้นที่สามารถส่งสำนวนคดีขึ้นสู่ศาลได้ เว้นแต่ ในกรณีที่กฎหมายที่บัญญัติให้ความผิดทางพินัยสามารถส่งฟ้องได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ไม่ได้กำหนดให้ผู้เสียหายมีอำนาจยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดทางอาญา ซึ่งความผิดทางพินัยเป็นความผิดต่อรัฐ รัฐเป็นผู้เสียหาย แต่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16 (3)⁷ ได้บัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์กรณีการกระทำความผิดเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดทางอาญา และได้บัญญัติถึงความผิดอาญาที่ไม่สามารถเปรียบเทียบได้ว่า ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นพินัยและดำเนินคดีอาญาต่อไป และความผิดอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้ว่า หากผู้กระทำความผิดทางพินัยได้ชำระค่าปรับทางพินัย หรือทำงานบริการสาธารณะประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยแล้ว ให้คดีอาญาเป็นการเลิกกัน แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายจากการกระทำของผู้กระทำความผิด จะเห็นได้ว่า ในการกระทำความผิดทางพินัยที่เกิดขึ้น อาจก่อให้เกิดผู้เสียหายอื่นนอกจากรัฐได้เช่นกัน เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ไม่กำหนดอำนาจผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดทางอาญาเอาไว้ จะเกิดความยุ่งยากต่อผู้เสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายจะต้องไปฟ้องเป็นคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายเอง กรณีปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา ซึ่งผู้เสียหายควรที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดทางพินัย ควรจะได้รับการอำนวยความสะดวก และเพื่อมิให้เป็นความยุ่งยากในการฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งอีก การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ไม่ได้บัญญัติอำนาจผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำ

⁵ ธานีศ เกศวพิทักษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 – 2, พิมพ์ครั้งที่ 16, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2564) หน้า 869.

⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 23.

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16.

ที่เป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดทางอาญา ทำให้เกิดความไม่เปิดธรรมและก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อผู้เสียหาย ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ขัดต่อความเป็นธรรมที่ผู้เสียหายจะได้รับ และเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ประการที่สาม ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐ ตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐไว้ จึงเกิดประเด็นปัญหาว่า ผู้กระทำความผิดพินัยมิได้รับความยุติธรรมในกระบวนการพิจารณา เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งปรับผู้กระทำความผิดทางพินัย ซึ่งหากผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวนั้น อาจเป็นเพราะเหตุเห็นว่าตนมิได้กระทำความผิดทางพินัยนั้นจริง ผู้นั้นไม่สามารถโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐได้ แต่จะต้องฝ่าฝืนคำสั่งนั้นโดยการไม่ชำระค่าปรับทางพินัย เพื่อให้คดีของตนสิ้นสุดลง และให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคดีต่อไป

ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนส่งสำนวนคดีขึ้นสู่ศาล และเพื่อให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวได้โต้แย้งคำสั่งนั้นเสียก่อน อีกทั้งยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แบ่งแยกเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งบัญญัติเงื่อนไขของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้กำหนดอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งปรับเป็นพินัย ซึ่งคำสั่งปรับเป็นพินัยนั้น มีลักษณะคล้ายกับคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งปรับเป็นพินัยเอาไว้ จึงทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวนั้น ไม่สามารถโต้แย้งคำสั่งปรับเป็นพินัยได้ และเป็นการจำกัดสิทธิของผู้กระทำความผิดที่อาจโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อนที่จะส่งสำนวนคดีฟ้องต่อศาล อีกทั้งยังขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น เพื่อให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 สามารถบังคับใช้ในการดำเนินคดีในขั้นตอนก่อนการพิจารณาได้อย่างครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ควรจะต้องกำหนดให้ครอบคลุมถึงหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติได้ และจะต้องชัดเจนไม่จำต้องตีความตีความหมายอีก อีกทั้งควรที่จะกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีจุดประสงค์ที่จะเป็นกฎหมายกลาง จึงสมควรแก้ไขดังนี้

เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติไว้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด

ในการกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 วรรคสาม และถ้าคำปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่ถ้าคำปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงเกินหนึ่งหมื่นบาทต้องกำหนดให้การปรับเป็นพินัยกระทำเป็นองค์คณะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อยกว่าสามคน”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 14 วรรคสาม กำหนดว่า “มาตรา 14 วรรคสาม ผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยขึ้นไปชั้นหนึ่ง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง ให้ผู้นั้นกำกับหรือควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามความในวรรคแรก”

และมาตรา 14/1 กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่รัฐต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของกลุ่มหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่”

2. ปัญหาการกำหนดอำนาจผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญา

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ยังไม่ได้กำหนดอำนาจผู้เสียหายในการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญาไว้ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 20 ปฏิเสธข้อกล่าวหา หรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางวินัยได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้เอง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจดำเนินการฟ้องคดีโดยไม่ต้องส่งให้พนักงานอัยการ” ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจฟ้องไว้เฉพาะพนักงานอัยการเพียงเท่านั้น และไม่ได้มีการกำหนดถึงอำนาจการยื่นคำร้องขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญา

ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยเพิ่มบทบัญญัติใหม่เป็น มาตรา 23/1 กำหนดว่า “มาตรา 23/1 ในคดีความผิดทางวินัยที่พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าเสียหายเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีความผิดทางวินัยขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าเสียหายแก่ตนได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มีกรสืบพยานให้ยื่นคำร้องก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและผู้เสียหายอยู่ในฐานะโจทก์ในคดีส่วนแพ่งนั้น ทั้งนี้ คำร้องดังกล่าวต้องแสดงรายละเอียดตามสมควรเกี่ยวกับความเสียหายและจำนวนค่าสินเสียหายที่เรียกร้อง หากศาลเห็นว่าคำร้องนั้นยังขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ชัดเจนก็ได้

คำร้องตามวรรคหนึ่งจะมีคำขอประการอื่นที่มีใช้คำขอบังคับให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของจำเลยในคดีความผิดทางวินัยมิได้ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับคำฟ้องในคดีความผิดทางวินัยที่พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นโจทก์ และในกรณีที่พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งเพื่อเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้”

3. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐ

3.1 ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญญัติให้คำสั่งปรับเป็นพินัยไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า คำสั่งปรับเป็นพินัยนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐไว้ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า “การปรับเป็นพินัยตามกฎหมายทั้งปวง ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ให้ถือว่าการปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัยเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง

การปรับเป็นพินัยไม่เป็นโทษทางอาญา”

ขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 5 กำหนดว่า “มาตรา 5 การปรับเป็นพินัยตามกฎหมายทั้งปวง ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ให้ถือว่าการปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัยเป็นโทษทางอาญา”

3.2 ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 10 วรรคแรก เป็นการโต้แย้งในเรื่องคำปรับ หรือขอทำบริการสาธารณะประโยชน์แทนการปรับเพียงเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งปรับเป็นพินัยได้

เดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 10 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยผู้ใดเป็นบุคคลธรรมดา และกระทำความผิดทางพินัยเพราะเหตุแห่งความยากจน เหลือทนทานหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อให้กำหนดคำปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนคำปรับเป็นพินัยได้”

ขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 10 วรรคแรก กำหนดว่า “มาตรา 10 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยผู้ใดเป็นบุคคลธรรมดา และกระทำความผิดทางพินัยเพราะเหตุแห่งความยากจน เหลือทนทานหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อให้กำหนดคำปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนคำปรับเป็นพินัยได้ และอาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งปรับเป็นพินัยนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งปรับเป็นพินัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

เอกสารอ้างอิง

ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 – 2. พิมพ์ครั้งที่ 16,

กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา (2564): 869.

อริยพร โพธิโส, “โทษปรับเป็นพินัย: มาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา.” *จุลนิติปีที่ 18, ฉบับที่ 3* (2564): 126.