

ปัญหาข้อกฎหมายของการปรับเป็นพินัย¹

นภัสสรุ์ ฟัสะทอน²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายของการปรับเป็นพินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปรับเป็นพินัย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับเป็นพินัย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้และเข้าใจว่าประเทศไทยมีมาตรการปรับเปลี่ยนบทลงโทษเป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญาโดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการหรือการกำหนดโทษอีกลักษณะหนึ่งที่ไม่ใช่โทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ สำหรับการใช้พิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไว้เป็นการเฉพาะ โดยวิธีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษทางปกครองให้เป็นความผิดทางพินัย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาค่าปรับให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติกรรมอื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นที่พึงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย ตลอดจนผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับอาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญา

เมื่อได้พิจารณารายละเอียดของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 ผู้ศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ที่ยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมหลายประการดังนี้

ประการแรกคือประเด็นปัญหาการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับความผิดที่มีโทษปรับเป็นพินัย เนื่องจากการบังคับใช้และการตีความการนำบทบัญญัติใดแห่งกฎหมายมา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายของการปรับเป็นพินัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทรัตน์ เตชะมา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บังคับใช้โดยอนุโลมนั้น ต้องพิจารณาหลักการของกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับว่าสามารถกระทำได้หรือไม่ หรือมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายเพียงใด มิฉะนั้นอาจส่งผลให้เกิดการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันและ อาจจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่บรรลุผล เมื่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามุ่งเน้นกับโทษทาง อาญาเป็นหลัก ในขณะที่มาตรการปรับเป็นพินัยไม่ใช่โทษทางอาญา การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญามา บังคับใช้โดยอนุโลมกับมาตรการปรับเป็นพินัยที่ไม่ใช่โทษทางอาญา จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่กำหนดให้การปรับเป็นพินัยไม่มีสภาพบังคับเป็นโทษอาญาแต่กลับนำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาญามาบังคับใช้ และอาจนำมาซึ่งปัญหาในการตีความว่าจะนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามา บังคับอย่างไร รวมถึงจะนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้เพียงใดให้เหมาะสมกับสภาพความผิดของผู้กระทำความ ผิดเป็นพินัยที่ไม่ใช่โทษทางอาญา ดังเช่นในกรณีเด็กอายุกว่าสิบปีแต่ยังไม่เกินสิบห้าปีกระทำการอันกฎหมาย บัญญัติเป็นความผิดซึ่งเด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ศาลมีอำนาจวางข้อกำหนดให้บิดามารดา หรือผู้ปกครอง ระวังเด็กนั้นไม่ให้ก่อเหตุร้ายและกำหนดจำนวนเงินตามที่เห็นสมควร ซึ่งบิดา มารดา หรือผู้ปกครองจะต้อง ชำระต่อศาลไม่เกินครั้งละหนึ่งหมื่นบาทในเมื่อเด็กนั้นก่อเหตุร้ายขึ้น เช่นนี้จำนวนเงินตามที่เห็นสมควร ดังกล่าวต้องพิจารณาจากสิ่งใดว่าจะต้องคำนวณเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าหากจำนวนเงินดังกล่าวไม่เข้า หลักเกณฑ์ว่าด้วยการปรับเป็นพินัยแล้ว จำนวนเงินที่บิดา มารดา หรือผู้ปกครองจะต้องนำมาวางต่อศาลอาจ ทับซ้อนกับโทษปรับเป็นพินัยและทำให้ต้องมีการเสียเงินซ้ำซ้อนได้

ประเด็นปัญหาที่สองคือปัญหาการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้เหมาะสมกับ สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัยเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ แม้ว่าบทบัญญัติ มาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 จะได้เริ่มมีการนำสถานะทางเศรษฐกิจ ของผู้กระทำความผิดมาใช้พิจารณาประกอบการปรับเป็นพินัยก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน และไม่มีหลักเกณฑ์ใดมารองรับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าสถานะทาง เศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัยลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นบุคคลผู้มีรายได้น้อยและสมควรจะได้รับ การปรับในอัตราโทษที่ต่ำกว่า หรือผู้กระทำความผิดทางพินัยลักษณะใดจึงจะถือว่าไม่เป็นบุคคลผู้มีรายได้น้อยและสมควรจะได้รับการปรับในอัตราโทษที่สูงกว่า ซึ่งอาจส่งผลให้การกำหนดอัตราโทษปรับใน ประเทศไทยไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนและทำให้อัตราโทษปรับมีการกระจายตัวสูง

ประเด็นปัญหาที่สามคือปัญหาการเปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดทางพินัย เพราะแม้ว่าโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครองจะมีความใกล้เคียงกัน เนื่องจากการลงโทษ สำหรับการกระทำที่ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ลักษณะการกระทำความผิดระหว่างโทษปรับทาง อาญาและโทษปรับทางปกครองแตกต่างกันที่ความร้ายแรงของการกระทำความผิด กล่าวคือโทษปรับทาง ปกครองเป็นมาตรการบังคับทางปกครองวิธีการหนึ่งที่จะนำมาใช้กับการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการ ละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการ

สาธารณะ ซึ่งลักษณะความผิดดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้าย หรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ของประชาชน³ นอกจากนี้การกระทำความผิดทางปกครองมิได้มุ่งเน้นถึงความผิดสำเร็จดังเช่นกฎหมายอาญา แต่การกระทำความผิดทางปกครองส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นกำหนดเฉพาะพฤติกรรมที่มีอันตรายเพื่อป้องกันมิให้เกิดขึ้น ในขณะที่โทษปรับทางอาญาเป็นความผิดในตัวเอง อันเป็นการกระทำที่เป็นความผิดหรือความชั่วร้ายในตัวเอง และด้วยเหตุที่การลงโทษปรับทางอาญาเป็นการลงโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล⁴ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าโทษปรับทางอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาฐานความผิดโทษปรับทางปกครองในพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.2562, พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นกฎหมายเพียง 3 ฉบับ ที่ให้ถือว่าอัตราโทษปรับทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำความผิดฐานฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ โดยที่ฐานความผิดไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อระดับความรุนแรงแตกต่างกัน ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและบทลงโทษที่แตกต่างกัน การที่มาตรา 43 กำหนดให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นความผิดทางพินัยจึงมีความไม่เหมาะสม เพราะในกรณีที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดให้การกระทำความผิดมีโทษทางปกครอง ย่อมเป็นกรณีที่เห็นว่าการกระทำในกรณีนั้นไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาเพราะมิใช่การกระทำที่มีลักษณะร้ายแรง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปรับเป็นพินัย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปัญหาการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับโทษปรับเป็นพินัย

ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 มาตรา 8 จากเดิมบัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติในภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ 1 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป เฉพาะหมวด 2 การใช้กฎหมายอาญา หมวด 4 ความรับผิดชอบในทางอาญา หมวด 5 การพยายามกระทำความผิด

³ อรรถสิทธิ์ กันมล, “ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 15

⁴ เกียรติจักร วัฒนสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง, 2551), หน้า 75

และหมวด 6 ตัวการและผู้สนับสนุน แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่การปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะวางระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ระเบียบดังกล่าวเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ควรแก้ไขเป็น “ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีวางระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ ระเบียบดังกล่าวเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการลงโทษของประเทศเยอรมนี โปรตุเกส อิตาลี และฝรั่งเศสที่กำหนดบทบัญญัติทั่วไปไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่ได้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้กฎหมาย ลักษณะความผิดของการพยายามกระทำความผิด และตัวการและผู้สนับสนุน ให้อยู่ในรูปแบบของระเบียบปฏิบัติก็ได้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้การปรับเป็นพินัยไม่มีสภาพบังคับเป็นโทษอาญาอย่างแท้จริง

2. ปัญหาการกำหนดให้การพิจารณาค่าปรับเป็นพินัยให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจ

ของผู้กระทำความผิดทางพินัยเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

ผู้ศึกษาขอเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 มาตรา 9

(4) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนลงในบทบัญญัติกฎหมาย

เดิมบัญญัติว่า “ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้...

(4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย”

ควรแก้ไขเป็น “ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้...

(4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัยโดยอ้างอิงจากรายได้ต่อวัน”

เพื่อให้สอดคล้องกับระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด เนื่องจากระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด เป็นระบบโทษปรับที่ก่อให้เกิดความ

⁵ Susan Turner and Joan Petersilia, “Day Fines in Four U.S. Jurisdictions”, (Washington DC : United States Department of Justice, National Institute of Justice, 1996), p.5 อ้างถึงใน สมยศ วัฒนภิรมย์,

เป็นธรรมและตรงต่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับมากที่สุดในบรรดาระบบโทษปรับทั้งหมด และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการพิจารณากำหนดอัตราค่าปรับให้มีมาตรฐานและมีแหล่งอ้างอิงในการคำนวณที่ชัดเจน

3. ปัญหาการเปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดทางวินัย

ผู้ศึกษาขอเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 มาตรา 43 บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายในบัญชี 3 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่กฎหมายตามวรรคหนึ่งได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปรับทางปกครองไว้แล้ว ให้ถือว่ากฎหมายนั้นได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปรับทางปกครองไว้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 14 เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย”

เนื่องจากผู้ศึกษามีความเห็น bahwa โทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับทางปกครองวิธีการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งลักษณะความผิดไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนดังเช่นโทษทางอาญา ดังนั้น เมื่อระดับความรุนแรงแตกต่างกันย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและบทลงโทษที่แตกต่างกัน การที่มาตรา 43 กำหนดให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัยจึงมีความไม่เหมาะสมและสมควรที่ควรยกเลิก

เอกสารอ้างอิง

เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง, 2551.

วรเจตน์ ภาคิรัตน์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548

ธำรงลักษณ์ ลาพินี, ทำไมต้องปรับเป็นพินัย? [Online] Available URL:
<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13778>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การแบ่งประเภทของความผิดอาญา, [Online] Available URL:
<http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/filenew/03-1-4.pdf>.

สมยศ วัฒนภิรมย์, การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563

อรรถสิทธิ์ กันมล, ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549

Susan Turner and Joan Petersilia, **Day Fines in Four U.S. Jurisdictions**, Washington DC : United States Department of Justice, National Institute of Justice, 1996