

ปัญหาทางกฎหมายในกระบวนการปรับเป็นพินัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น Legal problems in the process of adjusting the will of local officials

จิราภรณ์ รุ้จัก¹, รองศาสตราจารย์ ดร.จิตดารมย์ รัตนวุฒิ²

Jiraporn Roojak¹, Asst.Prof. Dr. Jitdarom Rattanawut²

1 นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล 65052537202@student.sru.ac.th

2 อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล lawman077355623@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) หลักการใช้ดุลพินิจที่ได้สัดส่วนในการกำหนดฐานความผิดของโทษปรับเป็นพินัย (2) หลักเกณฑ์มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษปรับเป็นพินัย ด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสาร จากการศึกษาพบว่า กรณีของการกระทำความผิดที่เคลื่อนกลิ้งกันทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางพินัย อันเป็นลักษณะ “กรรมเดียวเป็นความผิดทั้งทางอาญาและทางพินัย” พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16 (1) ได้รับรองให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้มาตรการหลักเกณฑ์การบังคับโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนกับความผิด แต่กฎหมายมิได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการนี้ไว้แต่อย่างใด จึงไม่อาจแสวงหาได้ถึงบรรทัดฐานกลางภายใต้หลักความได้สัดส่วนเพื่อการบังคับโทษปรับทางอาญา หรือปรับเป็นพินัยจากการกระทำความผิดครั้งนั้นได้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรนำเอาแนวทางการเห็นของคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ที่ได้เสนอหลักเกณฑ์เพื่อการพิจารณาถึงเหตุที่รัฐสามารถกำหนดโทษอาญาปรับใช้ โดยให้สำนักนายกรัฐมนตรี ตราเป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 พ.ศ.” ขึ้นใช้บังคับ

คำสำคัญ : ปรับเป็นพินัย โทษอาญา หลักความได้สัดส่วน

Abstract

This study aims to examine 1) the principle of proportionality in the exercise of discretion when defining an offence on which a non-criminal regulatory fine shall be imposed and 2) the centralised standard criteria regarding the exercise of discretion for the imposition of non-criminal regulatory fines. The study was conducted using qualitative research methods, with sources from primary and secondary documents, including legislation, books, textbooks, academic articles, and online search data related to non-criminal regulatory fines. The data gathered and discovered from the study were analysed in a descriptive format.

The study finds the following: 1) The final paragraph of Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 has set a policy direction whereby the state should only impose criminal punishment on serious offences, which has led to the adoption of the concept of imposing non-criminal regulatory fines instead of criminal fines; 2) The Subcommittee for Legal Studies and Improvement, along with the Law Development Committee, have proposed the following three criteria to justify the state's imposition of criminal punishments on serious offences: (1) that the acts affect national security or the safety of the country, or seriously affect the peace and order or good morals of the people and has an impact on the public; (2) that no other measures can be used to enforce the law effectively or efficiently enough to ensure public compliance; (3) that if a criminal offence is punishable only by a fine, or punishable by imprisonment but may be settled by a summary fine, and by nature it is not an offence against the peace and order or good morals of the public, an administrative fine (including a non-criminal regulatory fine) or other measures should be imposed instead of a criminal fine. However, for an offence that is both criminal and non-criminal regulatory offences, or specifically, "a single act which constitutes both criminal and non-criminal regulatory offences", Section 16 (1) of the Act on the Imposition of Non-Criminal Regulatory Fines, B.E. 2565 (2022) has granted discretionary power to government officials to impose measures proportional to the offences and avoid imposing criminal punishments. Yet, the law provides no framework for such an exercise of discretion by government officials. Therefore, no centralised standard criteria have been created under the principle of proportionality for the imposition of criminal fines or non-criminal regulatory fines on such offences. As such, the researcher recommends that the guidelines and opinions of the Subcommittee for Legal Studies and Improvement and the Law Development Committee, which have proposed the criteria to justify the state's imposition of criminal punishments, should be applied and that the Prime Minister's Office should issue "Regulations of the Prime Minister's Office on the Consideration Criteria for the Imposition of Summary Fines on Offences Committed under a Single Act Which Constitutes Both a Criminal and Non-Criminal Regulatory Offence under Section 16 (1) of the Act on the Imposition of Non-Criminal Regulatory Fines, B.E. 2565 (2022)..." to ensure compliance with the intention of the Constitution, which aims to impose criminal punishments only on serious offences.

Keywords : Punishment, Criminal punishment, Principle of proportionality

ความสำคัญของปัญหา

หากกล่าวถึงกลไกที่ถูกนำมาบังคับใช้เพื่อการควบคุมสังคมให้ตั้งวางอยู่บนบรรทัดฐานที่เรียกว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” กลไกดังกล่าวย่อมไม่อาจปฏิเสธสิ่งที่เรียกว่า “กฎหมาย” ไปเสียได้ โดยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพต่อการควบคุมความสงบเรียบร้อยเพื่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ คือ “กฎหมายอาญา” และ “กฎหมายที่มีโทษทางอาญา” ซึ่งโทษทางอาญาที่เป็นรูปแบบมาตรฐานที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยนั้น ประกอบด้วยรูปแบบของโทษทางอาญาทั้งสิ้น 5 รูปแบบ ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม แม้ประสิทธิภาพต่อการควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม และประชาชนจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาระดับต่าง ๆ จะดำรงอยู่บนความน่าพึงพอใจและวางใจก็ตาม แต่กระนั้นในอีกมุมมองหนึ่ง คือ มุมมองของการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาจำนวนมากต่อสังคม จึงทำให้เกิดอาชญากรรมที่ต้องโทษทางอาญา โดยไม่มีความจำเป็นมากขึ้นตามไปด้วย แม้การกระทำครั้งนั้นจะเป็นเพียงความผิดที่มีโทษเพียงการเปรียบเทียบปรับก็ตาม อาทิ การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 67 ประกอบมาตรา 152 ฐานขับรถด้วยความเร็วเกินกว่าอัตราที่กำหนด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 20 ประกอบมาตรา 54 ฐาน ฐานขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท เป็นต้น

จากผลของการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาจำนวนมากเกินไปนี้เอง ได้กลายเป็นปรากฏการณ์สังคมที่เรียกว่า “ปัญหาโทษทางอาญาเพื่อ (Over Criminalization)” ขึ้นในประเทศไทย อันหมายถึง การใช้โทษอาญามากเกินความจำเป็น และไม่ได้สัดส่วนกับความหนักเบาของความผิด ทำให้เกิดผลร้ายกับผู้กระทำความผิดมากเกินไป หรืออีกนัยหนึ่งอาจหมายถึงกรณีที่มีโทษทางอาญานั้นไม่มีประโยชน์เท่ากับภาระต้นทุนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ต้องเสียไป เช่น ปัญหาคดีล้นศาล ปัญหาหนักโทษล้นคุก เป็นต้น

ปัญหาโทษทางอาญาเพื่อดังกล่าวนี้ ได้ถูกยกระดับเป็นวาระความกังวลของ “สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) องค์การมหาชน” โดยข้อมูลสถิติของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) ได้แสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2540 มีกฎหมายที่มีโทษอาญาบังคับใช้อยู่ จำนวน 302 ฉบับ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ การพยายามจะปรับลดปัญหาโทษอาญาเพื่อลงให้เกิดผลเป็นรูปธรรม แต่ทว่าในช่วงปี พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2565 หรือประมาณ 24 ปีล่วงมา กลับปรากฏกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเพิ่มจำนวนขึ้นอีก 126 ฉบับ รวมกับที่มีอยู่เดิมเป็นจำนวนสูงถึง 428 ฉบับ และที่สำคัญ คือ ในช่วงการบริหารราชการของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ระหว่างปี พ.ศ. 2557 - พ.ศ. 2562 ได้มีการตรากฎหมายที่มีโทษอาญาเพิ่มขึ้นสูงสุดในรอบ 25 ปี คือ เพิ่มขึ้นถึง 49 ฉบับ จนก่อเกิดเป็นปรากฏการณ์โทษอาญาเพื่อในระดับที่รุนแรง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ นับเป็นความขัดแย้ง และปฏิเสธเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคท้าย ที่มุ่งหมายให้มีการใช้โทษอาญาเฉพาะกับความผิดร้ายแรงเท่านั้น

จากปัญหาโทษอาญาเพื่อที่เกิดขึ้นในระดับรุนแรงในประเทศไทยทำให้ในปี พ.ศ. 2564 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวนี้ กล่าวคือ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ได้มีมติเห็นชอบให้มีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาโทษอาญาเพื่อ ด้วยวิธีการเปลี่ยนโทษอาญาความผิดเล็กน้อยที่มีบทกำหนดโทษปรับทางอาญาสถานเดียว ให้เปลี่ยนเป็นการปรับพินัย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 77 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดแนวนโยบายให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญากับเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ซึ่งคำว่า “พินัย” นี้ เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในประมวลกฎหมายตราสามดวง และปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2565 จึงมีการประกาศบังคับใช้

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565” อย่างเป็นทางการ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2566 เป็นต้นไป และบรรดากฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีผลใช้บังคับในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2566 เป็นต้นไปอีกส่วนหนึ่ง

การปรับเป็นพินัยตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 กำหนดนิยามไว้นั้น หมายถึง การสั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการปรับเป็นพินัยนี้ไม่ถือว่าเป็นโทษทางอาญาอีกต่อไป ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว โทษปรับที่เกิดขึ้นนั้น จะเป็นการปรับเป็นพินัยทั้งหมด ผู้กระทำความผิดจึงหลุดพ้นจากการเป็นอาชญากรตามการปรับทางอาญาในรูปแบบเดิมที่ใช้บังคับมาอย่างยาวนาน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ การปรับเป็นพินัยจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาโทษอาญา เพื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะมีผลใช้บังคับขึ้นแล้วก็ตาม แต่กระนั้น ก็ยังคงปรากฏสภาพปัญหาในการบังคับใช้การปรับเป็นพินัยของเจ้าหน้าที่รัฐในเชิงวิธีการอยู่อย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยเฉพาะต่อประเด็นการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อวินิจฉัยในการนำเอาการปรับทางพินัยมาใช้แทนที่ การปรับทางอาญา เพราะในบางการกระทำความผิด ความผิดที่เกิดขึ้นนั้น ได้เคลื่อนกลืนทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางพินัยอยู่เป็นเนื้อเดียวกัน อันเป็นลักษณะ “กรรมเดียวเป็นความผิดทั้งทางอาญาและทางพินัย” ซึ่งเมื่อกรณีเป็นไปเช่นนี้กฎหมายได้เปิดช่องดุลพินิจให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถพิจารณาเพื่อไม่นำโทษทางอาญามาใช้แก่กรณีได้ โดยสามารถนำเอาการปรับพินัยมาใช้บังคับแทนที่ ดังตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 85 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบ เป็นต้น ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้กล่าวถึงประเด็นอำนาจดุลพินิจในลักษณะที่จะต้องทำการแบ่งแยกแค้นความผิดทางอาญา และความผิดทางพินัยออกจากกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกใช้มาตรการหลีกเลี่ยงการบังคับโทษทางอาญาได้อย่างเหมาะสมได้สัดส่วนกับความผิด โดยรับรองดุลพินิจประการนี้ไว้ในมาตรา 16 ที่ว่า

“การกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าความผิดอาญานั้นไม่อาจเปรียบเทียบได้ ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นพินัย และแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

(2) ในกรณีตาม (1) ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปรับเป็นพินัยไปก่อนแล้ว การปรับเป็นพินัยดังกล่าวไม่เป็นการตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีอาญา และในกรณีที่ศาลในคดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติและให้ศาลในคดีอาญาสั่งคืนค่าปรับเป็นพินัยที่ได้ชำระแล้วให้แก่ผู้กระทำความผิด ในกรณีที่ศาลในคดีอาญาพิพากษาลงโทษปรับ ไม่ว่าจะลงโทษจำคุกด้วยหรือไม่ก็ตาม ให้ศาลในคดีอาญาสั่งให้นำค่าปรับเป็นพินัยที่ชำระแล้วมาหักกลบกับโทษปรับ หากยังมีจำนวนเงินค่าปรับเป็นพินัยที่ชำระแล้วเหลืออยู่ ให้ศาลในคดีอาญาสั่งให้คืนเงินที่เหลือนั้นให้แก่ผู้กระทำความผิดด้วย

(3) ถ้าความผิดอาญานั้นเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับเป็นพินัย หรือทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยตามคำสั่งของศาลแล้ว ให้คดีอาญานั้นเป็นอันเลิกกัน แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายจากการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้น

(4) ถ้าความผิดอาญานั้นเปรียบเทียบได้ และได้มีการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้วให้ความผิดทางพินัยนั้นเป็นอันยุติ”

จากบทบัญญัติมาตรา 16 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดหนึ่งกรรมที่เกิดขึ้น หากปรากฏการเคลื่อนที่กลับไปอยู่ระหว่างความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัย ย่อมเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อการแยกแยะแห่งการกระทำความผิดนั้นออกมา และรวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อไม่นำโทษทางอาญามาใช้แก่กรณี แต่นำเอาการปรับวินัยมาใช้บังคับแทนที่ โดยการดำเนินการในกรณีเช่นนี้ปรากฏอยู่อย่างชัดถึงตามกรณีของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นวินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16 (1) ที่ว่า “ถ้าความผิดอาญานั้นไม่อาจเปรียบเทียบได้ ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นวินัย และแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” ซึ่งถ้อยบัญญัติที่ว่า “ถ้าความผิดอาญานั้นไม่อาจเปรียบเทียบปรับได้ ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นวินัย” ยังคงเป็นกรอบหลักเกณฑ์การให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อการพิจารณาที่กว้างอย่างมาก กล่าวคือ ไม่อาจแสวงหาได้ถึงบรรทัดฐานกลางภายใต้หลักความได้สัดส่วน (proportionality principle) ที่เหมาะสมในการจะใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาว่า การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในครั้งนั้นจะสามารถทำการเปรียบเทียบปรับทางวินัยแทนที่โทษทางอาญาได้หรือไม่ โดยกฎหมายมิได้กล่าวถึงกรอบการพิจารณาประกอบไว้แต่อย่างใดอยู่เลย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน หรือสังคมอันเกิดจากการกระทำความผิด หรือกรณีเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก หรือเป็นการกระทำความผิดซ้ำ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า กรณีของการวางกรอบหลักเกณฑ์ในลักษณะกฎหมายกลางเพื่อนำไปสู่การเปรียบเทียบการปรับเป็นวินัยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ปรากฏว่าได้มีการตราเป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นวินัย พ.ศ. 2566 ” ขึ้นบังคับใช้ โดยในข้อที่ 6 (1) ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางในการเปรียบเทียบปรับเป็นวินัยไว้ตามนัยแห่งมาตรา 9 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นวินัย พ.ศ. 2565 ไว้อีกส่วนหนึ่งด้วย ความโดยรวมว่า “ในการพิจารณาคำปรับเป็นวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงตามมาตรา 9 (1) เพื่อกำหนดจำนวนค่าปรับเป็นวินัยเบื้องต้น จากนั้นจึงพิจารณาข้อเท็จจริงตามมาตรา 9 (2) ถึง (4) ประกอบ เพื่อใช้เป็นเหตุในการลดหรือเพิ่มจำนวนค่าปรับเป็นวินัยที่ได้กำหนดไว้ในเบื้องต้น” แต่กรณีนั้นกรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนี้ ก็ยังมีกำหนดลงไปใบรายละเอียดอย่างเพียงพอต่อกรณีการใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อการแยกแยะแห่งการกระทำความผิดนั้นออกมา และรวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อไม่นำโทษทางอาญามาใช้แก่กรณี แต่นำเอาการปรับวินัยมาใช้บังคับแทนที่ ตามกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นวินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16 (1) ที่กล่าวเป็นสภาพปัญหากฎหมายไว้ข้างต้น

สำหรับกรณีของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นฝ่ายปกครองที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเป็นวินัยตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ประกอบด้วยราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 5 รูปแบบ จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา กลุ่มราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จำนวน 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้ประสบปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นวินัย พ.ศ. 2565 เช่นเดียวกัน เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งที่อยู่ในข่ายมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจเพื่อการเปรียบเทียบปรับเป็นวินัยนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ในประเด็นเรื่องกรอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในลักษณะบรรทัดฐานกลางเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดฐานความผิดระหว่างการลงโทษทางอาญากับการปรับวินัยกับผู้กระทำความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นวินัย พ.ศ. 2565 จึงเป็นประเด็นช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่อาจละเลยการให้ความสำคัญไปเสียได้ หรือก็คือต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจตามกรณีดังกล่าวนี้ลงเสีย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการนำมาตราการปรับเป็นวินัยที่ออกแบบขึ้นใหม่ ที่ไม่ต้องการนำเอาตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการทางอาญาจนก่อให้เกิดเป็นปัญหากฎหมายอาญาเพื่อตั้งที่เคยเกิดขึ้น

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการใช้ดุลพินิจที่ได้สัดส่วนในการกำหนดฐานความผิดของโทษปรับเป็นพินัย
2. เพื่อศึกษาเกณฑ์มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษปรับเป็นพินัย

สมมติฐานการศึกษา

การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดฐานความผิดให้เหมาะสมกับความรุนแรงของการกระทำความผิดและผลกระทบจากการกระทำความผิดต่อสังคมตามกฎหมายบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16 (1) ที่อาศัยพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วน (proportionality principle) ยังไม่ปรากฏกฎหมายกำหนดกรอบหลักเกณฑ์เพื่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงควรกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้โทษทางอาญาหรือการปรับเป็นพินัย โดยนำเอาเหตุความรุนแรงและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนสังคม มาเป็นหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติ มาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการนำมาตราการปรับเป็นพินัยที่ออกแบบขึ้นใหม่ ที่ไม่ต้องการนำเอาตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการทางอาญาจนก่อเกิดเป็นปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เกี่ยวกับกรอบหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดฐานความผิดระหว่างความผิดทางอาญากับความผิดทางพินัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จำแนกเป็น 5 บทการศึกษา ประกอบด้วยวิธีการ ดังนี้

ส่วนที่ 1 การรวบรวมข้อมูลและศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดฐานความผิดระหว่างความผิดทางอาญากับความผิดทางพินัยของกฎหมายบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด โดยศึกษาไปถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัย และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักความได้สัดส่วนในการกำหนดฐานความผิดระหว่างการกระทำความผิดทางอาญากับความผิดทางพินัย รวมถึงมาตรการกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยโดยอาศัยวิธีการพรรณนาความในรายละเอียดของการศึกษาไว้โดยบทศึกษาที่ 1 บทศึกษาที่ 2 และบทศึกษาที่ 3 ตามลำดับ

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษา สรุปผลการศึกษา และเสนอแนะแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อกำหนดฐานความผิดระหว่างการกระทำความผิดทางอาญากับความผิดทางพินัย โดยอาศัยระดับความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อชุมชนสังคม โดยพรรณนาความในรายละเอียดของการศึกษาไว้ในบทศึกษาที่ 4 และบทศึกษาที่ 5 ตามลำดับ

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ ดำเนินการศึกษาด้วยระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ (Documentary Research) จากข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ กฎหมายหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ หรือวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเด็นการศึกษา โดยนำข้อมูลที่ได้รับมาจากการศึกษามาทำการวิเคราะห์ในรูปแบบพรรณนาความ

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

1) ผลการวิจัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับพินัย

(1) ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปรับทางอาญา และการปรับพินัย

การปรับอาญา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ให้ความหมายของ “โทษปรับ” ไว้ คือโทษทางอาญาสถานหนึ่ง ซึ่งผู้ต้องโทษต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาต่อศาล หรือตามที่เจ้าพนักงานเปรียบเทียบ เรียกว่า โทษปรับ นอกจากนี้ในทางวิชาการยังได้ให้ความหมายของโทษปรับไว้อีกด้วย คือ โทษที่มุ่งบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้โทษปรับนี้ อาจจัดแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

โทษปรับในกรณีที่น่ามาชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย กล่าวคือ โทษปรับในกรณีดังกล่าวนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องการนำเอาเงินค่าปรับมาชดใช้เยียวยาให้แก่ตัวผู้เสียหาย อันเป็นผลมาจากทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ดังที่ได้ปรากฏขึ้นในกฎหมายโบราณของประเทศไทย กล่าวคือ เริ่มแรกมีการปรับเป็น “สินไหมพินัย” โดยหากปรับเป็น “สินไหม” ก็จะทำให้แก่ผู้เสียหาย และหากปรับเป็น “พินัย” ก็จะทำให้เงินส่วนนั้นตกเป็นของรัฐ

โทษปรับในกรณีที่เกิดเป็นของรัฐ กล่าวคือ โทษปรับในกรณีนี้ เป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา ทำให้รัฐจะเข้ามาจัดการและอำนวยความสะดวกกรรมทางอาญาแทนผู้เสียหาย ค่าปรับในคดีอาญาตามกรณีนี้ เป็นการปรับเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดมิใช่การชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย โดยการกำหนดเงินค่าปรับนั้น จะต้องเป็นไปตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจกระทำบนความตกลงระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด

สำหรับการบังคับโทษปรับตามกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วกฎหมายจะกำหนดให้ศาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการลงโทษปรับและบังคับชำระค่าปรับ แต่ในบางกรณีกฎหมายก็อาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานทางฝ่ายบริหาร (ตำรวจ/ฝ่ายปกครอง) มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้เช่นกัน ซึ่งกรณีของการกำหนดโทษปรับโดยเจ้าพนักงานนี้ นับเป็นการบังคับใช้โทษในทางอาญาโดยฝ่ายบริหาร ที่กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับ วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้คดีนั้นได้เสร็จสิ้นกระบวนการลงโทษในชั้นเจ้าพนักงาน แต่มีเงื่อนไขสำคัญ คือ อัตราเปรียบเทียบปรับที่กำหนดขึ้นโดยเจ้าพนักงานนั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาอยู่ก่อน เนื่องจากอำนาจในการลงโทษทางอาญา ในวิสัยจะต้องเป็นอำนาจตุลาการแต่เพียงเท่านั้น แต่หากให้การปรับเกิดขึ้นโดยองค์กรตุลาการแต่เพียงอย่างเดียว ก็อาจทำให้การตัดสินใจเล็กน้อย ๆ ไปประดิ้งอยู่ในชั้นศาลโดยไม่จำเป็นได้เช่นกัน ด้วยปัจจัยดังกล่าวนี้จึงเป็นเหตุผลที่กฎหมายยินยอมให้เจ้าพนักงานมีอำนาจทำการเปรียบเทียบปรับได้ ดังนั้น กระบวนการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงาน จึงนับว่าเป็นการกลั่นกรอง หรือแบ่งเบาภาระให้แก่ศาลโดยการให้เจ้าพนักงานพิจารณาหรือชี้ขาดในความผิดที่มีการปรับในชั้นต้น อันวัตถุประสงค์ของการให้เจ้าพนักงานเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ดังนี้ (1) เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของศาล เนื่องจากการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบปรับ สามารถทำให้จำนวนคดีความที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเสร็จสิ้นลง เล็กกัน หรือระงับไปตั้งแต่ในชั้นเจ้าพนักงาน อันเป็นการขจัดปัญหาคดีล้นศาล (2) เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ต้องหา หรือจำเลย เพราะหากต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาลกระบวนการก็จะยุ่งยากและเสียเวลามากขึ้น และ (3) เกิดประโยชน์กับทางฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การเปรียบเทียบปรับนั้น ทำให้สามารถบังคับใช้โทษปรับได้โดยง่ายและมีประสิทธิภาพ

การปรับพินัย

การปรับพินัยหากพิจารณาจากพัฒนาการทางกฎหมายของประเทศไทยจากในอดีตที่ผ่านมา ปรากฏการบัญญัติไว้ในกฎหมายตราสามดวง กล่าวคือ มีบทบัญญัติให้ปรับเป็น “สินไหมกึ่ง พินัยกึ่ง” ซึ่งคำว่า “สินไหม” นี้มีความหมายถึงค่าปรับทางแพ่ง เพราะเป็นการจ่ายค่าปรับเพื่อชดเชยคืนให้กับ “ผู้เสียหาย” ส่วนคำว่า “พินัย” (ปัจจุบันใช้คำว่า “พินัย”) มีความหมายถึง ค่าปรับที่ต้องชำระให้แก่ “รัฐ” ดังนั้น คำว่า “พินัย” ในที่นี้จึงหมายถึง เงินที่จะต้องชำระเป็นค่าปรับให้แก่รัฐ ทั้งนี้ ในปัจจุบันรูปแบบการปรับเป็นพินัยนี้ คำว่า “พินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้หมายความไว้ว่า “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” โดยในมติกฎหมายการปรับแบบพินัย ถูกรับรองไว้โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งคำว่า “ปรับเป็นพินัย” ตามกฎหมายฉบับนี้ หมายความว่า การสั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ สาเหตุประการสำคัญที่นำมาสู่การตรากฎหมายปรับแบบพินัยนั้น ก็คือ เพื่อแก้ไขปัญหา “โทษอาญาเพื่อ” โดยอ้างอิงมาจากมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้มีการศึกษารณีเทียบเคียงกรณีจากต่างประเทศซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ได้ถูกเทียบเคียงมาจาก Gesetz über Ordnungswidrigkeiten / Act on Regulatory Offences 1952 (รัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ ค.ศ.1952) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ตราขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) เพื่อนำโทษอาญาที่เป็นความผิดไม่ร้ายแรง หรือโทษที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อกฎระเบียบออกจากแดนของความผิดทางอาญาเป็นสำคัญ

อนึ่ง หากอ้างอิงตามเจตนารมณ์ของรัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ ค.ศ.1952 (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten / Act on Regulatory Offences) ซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีวัตถุประสงค์เพื่อการเปลี่ยนโทษอาญาบางส่วน ที่โดยสภาพเป็นความผิดต่อกฎระเบียบ หรือเป็นความผิดไม่ร้ายแรง อาทิ การขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน การฝ่าฝืนกฎจราจรบางอย่าง หรือการไม่จัดแจ้งงานด้านการทะเบียนแก่รัฐ เป็นต้น ให้กลายเป็น “ความผิดต่อกฎระเบียบ” (Ordnungswidrigkeit) ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องชำระ “ค่าปรับ” (Geldbuße) ที่ไม่ใช่โทษปรับทางอาญา (Geldstrafe) ซึ่งเทียบเคียงได้กับ “ค่าปรับทางปกครอง” ตามระบบกฎหมายไทย ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีเจตนาเลือกใช้คำเพื่อบริยายความผิดในลักษณะดังกล่าว โดยการเลือกใช้คำว่า “ความผิดทางพินัย” ที่เป็นคำในภาษาโบราณตามที่กล่าว เพราะต้องการหลีกเลี่ยงคำว่า “ความผิดทางปกครอง” สำหรับเหตุผลของการหลีกเลี่ยงคำว่า “ความผิดทางปกครอง” มีข้อสังเกตว่าถึงแม้ลักษณะความผิดโดยสภาพที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ จะมีลักษณะความผิดที่ตรงกับ “ความผิดทางปกครอง” ในปัจจุบัน แต่ผู้กร่าง (ตัวแทนจากกฤษฎีกา) ได้ให้เหตุผลในที่ประชุมกรรมาธิการถึงสาเหตุที่เจตนาหลีกเลี่ยงคำว่า “ความผิดทางปกครอง” โดยไปใช้คำว่า “ความผิดทางพินัย” ทดแทน โดยมีเหตุผลความจำเป็นในการหลีกเลี่ยงถ้อยคำดังกล่าว ดังนี้ ประการแรก หลังจากที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ โทษทางอาญาที่เป็นความผิดไม่ร้ายแรง หรือโดยสภาพเป็นความผิดต่อกฎระเบียบ จะถูกนำออกจากแดนอาญากลายเป็นความผิดที่อยู่อีกแดนหนึ่ง ซึ่งจะต้องไม่ใช้วิธีการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีขั้นตอนซับซ้อน เพื่อลดภาระและผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชนผู้ซึ่งกำลังถูกดำเนินคดีในฐานะความผิดที่ไม่ร้ายแรง ประการที่สอง หากพิจารณาโดยสภาพแล้ว ถึงแม้ว่าเมื่อความผิดดังกล่าวถูกนำออกจากแดนทางอาญาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังควรให้ “ศาลยุติธรรม” มีอำนาจในการพิจารณาตีความเหล่านั้นอยู่ เพราะเป็นความผิดที่แต่เดิมเป็นโทษทางอาญาอยู่แล้ว ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ย่อมมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีมากกว่าผู้พิพากษาในศาลอื่น และประการที่สาม จากเหตุผลในประการที่สอง จึงไม่อาจเลือกใช้คำว่า “ความผิดทางปกครอง” ได้ เพราะคำว่า “ความผิดทางปกครอง” แต่เดิมอยู่ในเขตแดนอำนาจของศาลปกครอง และถึงแม้จะสามารถตรากฎหมาย เพื่อย้ายความผิดทางปกครอง ให้มาอยู่ในเขตแดนอำนาจของศาลยุติธรรมได้ แต่ก็อาจทำ

ให้เกิดความสับสนขึ้นได้ในอนาคต (เรียกว่า “ความผิดทางปกครอง” แต่กลับนำไปอยู่ในเขตอำนาจ “ศาลยุติธรรม”) ผู้ยกร่าง จึงจำเป็นต้อง “นิยาม” คำที่ใช้เรียกแทนความผิดในดินแดนที่เกิดขึ้นมาใหม่ ว่าเป็น “ความผิดทางพินัย” ประกอบกับเนื่องจากเดิมในระบบกฎหมายของประเทศไทยเดิม ไม่มีกฎหมายกลางเพื่อใช้ในการกำกับวิธีพิจารณาความ ให้กับความผิดในลักษณะนี้ แบบที่คดีอาญาหรือคดีแพ่งมีอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นให้เป็น กฎหมายกลางที่มีทั้งส่วนของสารบัญญัติ (เปรียบได้กับประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และวิธีสบัญญัติ (เปรียบได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

(2) แนวคิดความได้สัดส่วนในการลงโทษ

วิวัฒนาการของการลงโทษที่ได้สัดส่วน

หลักสัดส่วนในการกำหนดโทษนั้น มีต้นกำเนิดจากแนวคิดในการลงโทษที่ได้สัดส่วน ซึ่งปรากฏหลักการดังกล่าว ใน “กฎหมาย Lex Talionis” ในยุคสมัยบาบิโลเนีย โดยกำหนดหลักการที่ว่า “อาชญากรควรได้รับการลงโทษ เสมือนกับความเสียหายที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย” และในเวลาต่อมาหลักการดังกล่าวนี้ ถูกเรียกกันต่อมาว่า “หลักตาต่อตา ฟันต่อฟัน” (an eye for an eye principle) จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย Lex Talionis หลักความ ได้สัดส่วนในการลงโทษนั้น แท้จริงแล้วไม่ใช่การลงโทษที่รุนแรงแต่อย่างใด แต่หลักการดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์อันสำคัญ คือ การกำหนดสัดส่วนการลงโทษผู้กระทำ ความผิดให้เหมาะสมกับผลร้ายและความเสียหายที่ได้ก่อขึ้นกับผู้เสียหาย ถัดมาในปี ค.ศ. 1689 ภายใต้ความคุ้มครองของ The Bill of Rights 1689 ของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดห้ามมิให้ มีการลงโทษที่ทารุณโหดร้ายและไม่จำเป็น (Cruel And Unusual Punishments) อันเป็นผลมาจากการดำเนินคดีและ การลงโทษอย่างโหดร้ายทารุณในปี ค.ศ. 1685 ในคดีกบฏที่เรียกชื่อคดีว่า The treason trials of 1685 - the “Bloody Assize” กล่าวคือ ผู้ถูกพิพากษาลงโทษจะถูกแขวนคอและถูกตัดด้วยแฉกชิ้นส่วนร่างกายที่ละชิ้นในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่นอกจาก The Bill of Rights 1689 จะห้ามมิให้มีการลงโทษที่โหดร้ายและไม่จำเป็นแล้ว The Bill of Rights 1689 ยังถูกให้การยอมรับว่าเป็นที่มาของหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษอีกด้วย เพราะมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครอง ผู้กระทำความผิดกับการลงโทษไว้ นั่นคือ การลงโทษให้กระทำเท่าที่จำเป็น ที่เรียกว่า “Cruel and unusual punishments” ซึ่งมีตัวอย่างการนำหลักการดังกล่าวนี้ไปปรับใช้กับกรณีการกำหนดโทษกับความผิดของผู้แฉกความ เเท็จ ซึ่งเดิมกฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานแฉกความเท็จนั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลงโทษที่เกินสัดส่วน อันไม่สอดคล้องกับหลักการลงโทษให้กระทำเท่าที่จำเป็น นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1791 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ในครั้งการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 8 กล่าวคือ ได้มีการกำหนดห้ามมิให้มีการ ลงโทษที่โหดร้ายและไม่จำเป็น (Cruel and unusual punishments) ซึ่งมีการยืนยันหลักการดังกล่าวว่า “การลงโทษ จะต้องไม่เกินสัดส่วน” อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ได้เกิดแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยมีการตั้งคำถาม ถึงกฎหมายที่ได้มีการกำหนดการลงโทษที่รุนแรงทารุณโหดร้ายอย่างกว้างขวาง โดยผู้ตั้งคำถามที่เป็นบุคคลสำคัญ ในแนวคิดทางอาชญาวิทยา (Criminology) คือ “Cesare Beccaria” ซึ่งเขาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนด โทษเพื่อการลงโทษ นั้นว่า “เพื่อไม่ให้โทษทางอาญาใด ๆ ก็ตาม เป็นการกระทำที่รุนแรงโดยคนหนึ่ง หรือหลายคน ต่อประชาชน โทษทางอาญาจึงต้องเปิดเผย จำเป็น และรุนแรงน้อยที่สุดตามสถานการณ์ที่ปรากฏ และได้สัดส่วน กับความผิด และต้องเป็นโทษที่กำหนดโดยกฎหมาย” อาจกล่าวได้ว่าความเห็นของ “Cesare Beccaria” ดังกล่าวนี้นี้ ถือเป็นหลักของแนวคิดการลงโทษที่ได้สัดส่วนในกฎหมายอาญาที่นำมาใช้บังคับอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ซึ่งหลักการ ลงโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนนี้ ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคท้าย ที่ว่า “...รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” และมาตรา 28 วรรคท้าย ที่ว่า “...การลงโทษ ด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้”

มาตรวัดการลงโทษที่ได้สัดส่วน

การพิจารณาว่าโทษที่จะนำไปใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดหรือไม่นั้น ในทางหลักการจะมีมาตรวัดการลงโทษที่ได้สัดส่วนอยู่ด้วยกัน 3 ข้อพิจารณา ได้แก่ ความรุนแรงของการกระทำความผิด หมายถึง ให้ศาลพิจารณาว่า ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดที่รุนแรงเพียงใด การเปรียบเทียบสัดส่วนการลงโทษ ในความผิดลักษณะเดียวกันกับคดีอื่น หมายถึง ให้ศาลพิจารณากำหนดโทษโดยเปรียบเทียบกับคดีอื่นว่า ในคดีอื่นที่มีความรุนแรงเท่ากันหรือมากกว่าคดีที่กำลังตัดสินอยู่ ศาลได้มีบทลงโทษรุนแรงเพียงใด ซึ่งศาลควรจะกำหนดบทลงโทษไม่เกินไปกว่าการลงโทษจากคดีในลักษณะเดียวกันที่เคยเกิดขึ้น หรือไม่เกินไปกว่าคดีที่มีการกำหนดโทษความผิดที่เป็นการกระทำความผิดที่รุนแรงกว่าคดีที่กำลังพิจารณาตัดสิน และการเปรียบเทียบกับผลการกำหนดโทษของศาลอื่น หมายถึง ให้ศาลพิจารณาว่า ในคดีที่มีลักษณะความผิดเช่นเดียวกัน ศาลอื่นกำหนดบทลงโทษไว้เพียงใด ซึ่งศาลที่กำลังพิจารณากำหนดโทษควรจะลงโทษให้ใกล้เคียงกันกับที่ศาลอื่นได้เคยลงโทษในคดีลักษณะเดียวกันนั้น อนึ่ง ตามความเห็นของ Cesare Beccaria ได้ทำการอธิบายขึ้นว่า “มาตรวัดขนาดของอาชญากรรม คือความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม” (the true measure of crimes is the harm done to society) นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ยังได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรอบการพิจารณาหลักความได้สัดส่วนในการลงโทษทางอาญาว่า “มาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องสอดคล้องกับหลักการได้สัดส่วน (principle of proportionality) ซึ่งหมายถึง มาตรการดังกล่าวต้องเหมาะสมที่จะบรรลุภารกิจแห่งการคุ้มครองกัน มาตรการดังกล่าวต้องเป็นสิ่งสร้างความเสียหายน้อยที่สุดในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่บรรลุเป้าหมายเดียวกัน และมาตรการดังกล่าวต้องได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง”

การลงโทษที่ได้สัดส่วนตามกฎหมายไทย

หลักการกำหนดโทษทางอาญาของประเทศไทย มีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) โทษต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 และมาตรา 3 อันมีที่มาจากภาษิตกฎหมายที่ว่า “ไม่มีกฎหมายก็ไม่มีความผิด ไม่มีความผิดก็ไม่มีโทษ (Nullum crimen, nulla poena sine lege) อันมีผลผูกพันให้ศาลจะคิดตั้งฐานความผิด ตั้งโทษ และกำหนดโทษเอาเองตามอำเภอใจโดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

2) โทษต้องเป็นไปโดยเสมอภาค กล่าวคือ เมื่อโทษต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและกฎหมายย่อมใช้แก่บุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ไม่เลือกปฏิบัติ โทษจึงต้องเสมอกันแก่ผู้กระทำ ความผิดอย่างเดียวกันไปในตัว อย่างไรก็ตาม ความเสมอภาคดังกล่าวเป็นความเสมอภาคทางกฎหมายเท่านั้น นั่นคือ บุคคลแต่ละคนถ้ากระทำความผิดอย่างเดียวกัน ก็อาจได้รับโทษในอัตราตามกฎหมายเดียวกันได้ แต่โทษที่ศาลจะกำหนดเพื่อลงแก่บุคคลแต่ละรายจะมีความยืดหยุ่นแตกต่างกันได้ โดยในแต่ละบทบัญญัติมาตราของกฎหมาย กฎหมายจะกำหนดให้ศาลลงโทษในสัดส่วนสูงต่ำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ ตัวอย่างเช่น จำคุกตั้งแต่ 4 ปีแต่ไม่เกิน 15 ปี เป็นต้น

3) โทษมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวบุคคล ซึ่งย่อมใช้บังคับลงโทษแก่บุคคลผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไปเท่านั้น ถ้าผู้กระทำความผิดได้ตายลง ความผิดและโทษนั้นก็ต้องระงับไปโดยปริยาย

สำหรับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาในประเทศไทย มีดังนี้ (1) แนวทางการลงโทษเพื่อให้สาสมกับความผิด กล่าวคือ ให้ลงโทษผู้กระทำความผิดน้อยลง ตามขนาดของความชั่ว (men rea) หรือยกเว้นโทษให้เพราะขาดความชั่ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ พิจารณาอัตราส่วนโทษกับความชั่วของผู้กระทำความผิด (2) แนวทางการลงโทษเพื่อป้องกัน กล่าวคือ จะนำมาใช้เมื่อเกิดกรณีการกระทำความผิดซ้ำ หรือการกระทำความผิดหลายครั้ง ในทางที่แสดงว่าผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ ทั้งนี้ ในเรื่องการกระทำความผิดซ้ำ กฎหมายได้กำหนดให้ศาลเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดโดยสามารถให้ดุลพินิจเพิ่มโทษในความผิดครั้งหลังแก่ผู้กระทำความผิดได้ และ (3) แนวทางการลงโทษ

เพื่อตัดแปลง ซึ่งตามกฎหมายของประเทศไทย ปรากฏอยู่ 2 ประการคือ การหลีกเลี่ยงโทษจำคุกกระยะสั้น ด้วยวิธีการใช้โทษอื่นแทน ตัวอย่างเช่น ยกโทษจำคุกเป็นการรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษ และการลดโทษแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องจากว่าผู้กระทำความผิดสามารถที่จะกลับตัวได้ เมื่อผู้กระทำความผิดมีเหตุที่แสดงว่าเขาสามารถจะกลับตัวแก้ไขและไม่กระทำความผิดซ้ำอีก

(3) แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ

คำว่า “อำนาจดุลพินิจ” เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติรับรองไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจได้ด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตของกฎหมายนี้ อาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่าง แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจภายใต้ดุลพินิจเช่นนี้ก็จะต้องชอบด้วยกฎหมาย ข้อสังเกตเกี่ยวกับถ้อยคำของกฎหมายต่อการมอบอำนาจดุลพินิจให้หรือไม่นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำในนัยยะที่ว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “อาจ...ก็ได้” “สามารถ” หรือ “ควรจะ” ทั้งนี้ ตามบริบทของกฎหมาย สำหรับการจัดแบ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่กล่าวไว้ ในทางทฤษฎีสามารถจำแนกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ อำนาจดุลพินิจ (discretionary power) และอำนาจผูกพัน (mandatory power)

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) คือ อำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการอย่างใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย หรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจก็คืออำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจ เมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้น อำนาจดุลพินิจสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทตามการกระทำด้านต่าง ๆ ของรัฐแต่ยังคงมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะไม่แน่นอนตายตัว หรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการได้หลายทางในขอบเขตที่กำหนด ซึ่งการยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้มีการบริหารกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในส่วนนี้นับเป็นความแตกต่างจากอำนาจ ดังนั้น อำนาจดุลพินิจ จึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายมอบให้เพื่อนำเอาอำนาจนั้นไปปรับใช้แก่กรณีหรือข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น ประกอบด้วย 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย (การใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น) และการตัดสินใจเพื่อใช้อำนาจนั้น

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต้องปฏิบัติเมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นและเงื่อนไขตามที่กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ล่วงหน้า ดังนี้ องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่ง และคำสั่งนั้นต้องมีเนื้อความเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อาทิ เรื่องการร้องขอจดทะเบียนสมรส เมื่อชายและหญิงผู้ร้องขอมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายทะเบียนนครบครัวจะต้องทำการจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ เป็นต้น มีข้อสังเกตว่า เหตุที่เรียกว่าเป็นอำนาจผูกพันก็เพราะ คำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดและยอมรับว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีผลใช้บังคับได้สมบูรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น อำนาจผูกพันจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีสภาพบังคับในการใช้อำนาจในทาง “ต้องเห็นชอบ” หรือ “ต้องกระทำการ” เสมอ หากผู้มีสิทธิ์กระทำการครบเงื่อนไขอย่างถูกต้องที่กฎหมายกำหนด ซึ่งดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้อำนาจผูกพันจะอยู่จำกัดกว่าอำนาจดุลพินิจทั่วไป

2) ผลการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการกฎหมายเพื่อการปรับป็น

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกการปฏิรูปด้านกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบในมาตรา 77 จัดแบ่งออกเป็น 4 มาตรการสำคัญ ได้แก่ (1) มาตรการทั่วไป กล่าวคือ รัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ พร้อมทั้งจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกจะสามารถเข้าใจได้ง่าย (2) มาตรการก่อนตรากฎหมาย กล่าวคือ รัฐพึงรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการวิเคราะห์ดังกล่าวต่อประชาชน และนำมาพิจารณาประกอบในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน (3) มาตรการภายหลังการตรากฎหมาย กล่าวคือ รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย และ (4) มาตรการควบคุมเนื้อหาของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐพึงใช้ระบบอนุญาต และระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะเท่าที่จำเป็น รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม ในส่วนกลไกการปฏิรูปด้านกฎหมายอาญาตามที่รัฐธรรมนูญออกแบบมานั้น มิได้กำหนดคำอธิบายโดยละเอียดไว้ว่าการกระทำในลักษณะใด โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องว่าเป็นความผิดร้ายแรงที่ควรบังคับใช้โทษทางอาญาแก่ผู้กระทำ จากประเด็นดังกล่าวนี้ในเวลาต่อมา “คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย” เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษทางอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการ ภายใต้ “คณะกรรมการกฎหมาย” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย และแนวทางดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักให้กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561

หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต มีสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- 1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม
- 2) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ
- 3) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้อาการระงับได้หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง สมควรใช้โทษปรับทางปกครอง (รวมถึงโทษปรับป็น) แทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาคณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายสำหรับการกระทำความผิด โดยจะต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงนั้น เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งต่อไปนี้ อาจกำหนดเป็นโทษอาญาได้

(1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศ หรือประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ

(2) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (good morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ซึ่งต้องคำนึงถึงสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

อนึ่ง ในการพิจารณาตามกรณีดังกล่าวให้ถือหลัก ดังต่อไปนี้

ก) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) คือ กฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมหรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคง (security) ความสงบสุข (tranquility) สันติภาพ (peace) และสุขภาพ (public health) ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำใดที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายหรือบ่อนทำลายสุขภาพอันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงแห่งการกระทำและเจตนา

ข) ศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals) คือ กฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อตามประเพณี หรือศาสนา และถือว่าเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติว่าถูกต้องหรือไม่ปกติ การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมทำให้นิติกรรมเสียไป แต่การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนจะเป็นความผิดอาญา ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้น เป็นเรื่องร้ายแรงและกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม อันอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายในสังคมได้ ทั้งนี้ ศีลธรรมอันดีของประชาชน อาจมีวิวัฒนาการได้ตามยุคสมัยและตามพื้นที่ การกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามยุคสมัย

ค) การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม คือ การกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่เป็นผลร้ายอื่น ที่ไม่เพียงแต่เป็นการกระทบต่อปัจเจกบุคคลเป็นการส่วนตัว

ทั้งนี้ ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ตาม (1) และ (2) หน่วยงานของรัฐต้องตระหนักว่าเกณฑ์ดังกล่าว มีลักษณะเป็นพลวัต จึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองวัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงต้องถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และปัจจัยอื่น ๆ

ข้อ 2 เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ การกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและโทษอาญาเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่ง จึงต้องใช้ในกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือการลงโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญา ไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวเพราะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจคุ้มค่ากว่าโทษที่ได้รับ หากมีมาตรการอื่นที่ทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ อาทิ มาตรการจูงใจเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการอำนวยความสะดวกให้กระทำการที่รัฐอยากให้กระทำ การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง การกำหนดสภาพบังคับทางเศรษฐกิจ อาทิ การกำหนดโทษปรับเป็นพินัย หรือการกำหนดให้เอกชนฟ้องร้องดำเนินคดีได้เอง เห็นสมควรใช้มาตรการดังกล่าว แต่ถ้ามาตรการดังกล่าวไม่อาจทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ กรณีนี้จึงกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษอาญา

ข้อ 3 ความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญาภาคความผิด หากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใด มีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในภาคความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มิให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่ จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะ

จำเป็นต้องมีโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุปกรณ์ อาทิ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในกรณี
ที่ประสงค์จะกำหนดโทษอาญาที่มีโทษน้อยกว่าโดยมิให้นำประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ จะต้องระบุในกฎหมาย
เฉพาะนั้นให้ชัดเจนว่า มิให้นำโทษสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับสำหรับการกระทำความผิด
ตามกฎหมายเฉพาะนั้น

ข้อ 4 ในกรณีที่มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทย อาทิ สนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่าง
ประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีกำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายที่มีโทษอาญาตามที่กำหนดไว้
ในพันธกรณีนั้น ให้กำหนดโทษอาญาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม และมีเพดานโทษ (threshold) ที่ชัดเจนด้วย ทั้งนี้
ในการตรากฎหมายที่กำหนดโทษอาญาตามพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นจะต้องอ้างข้อความในพันธกรณีที่ระบุให้
กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจนด้วย มิใช่แค่เป็นข้อเสนอแนะตามพันธกรณีว่าอาจกำหนดเป็นโทษอาญาเท่านั้น

ข้อ 5 การกระทำใดที่เป็นกรรมเดียวและมีโทษอาญาอยู่แล้ว จะกำหนดให้การกระทำกรรมเดียวกันนั้น
มีโทษอย่างอื่นด้วย เพื่อจูงใจให้ยอมรับโทษอย่างอื่นนั้นเพื่อระงับคดียอมกระทำความผิด

บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายที่กำหนด “มาตรการลงโทษทางแพ่ง” อาทิ กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และ
ตลาดหลักทรัพย์ ต้องเปลี่ยนบทบัญญัติเป็นสภาพบังคับอื่นที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น โทษปรับทางปกครอง หรือโทษปรับ
เป็นพินัย เว้นแต่โดยสภาพของความผิดสมควรมีโทษอาญา เพราะเรื่องทางแพ่งในระบบประมวลกฎหมาย หมายถึง
เรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่การละเมิดกฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่เรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน หากแต่
เป็นเรื่องระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับบุคคล จึงไม่ใช่เรื่องทางแพ่ง และ
การเปลี่ยนโทษทางแพ่งมาเป็นโทษปรับเป็นพินัยย่อมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษมากกว่า

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยนั้น เกิดขึ้นจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันอังคารที่ 2
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 โดยเห็นชอบให้มีการปฏิรูปกฎหมายโดยเปลี่ยนโทษอาญาความผิดเล็กน้อยเป็นการปรับเป็นพินัย
ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่
กำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง โดยกฎหมายกำหนด “ความผิดทางพินัย” คือ การกระทำหรือ
งดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย
ส่วน “การปรับเป็นพินัย” คือ การสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องชำระเงินจำนวนหนึ่งไม่เกิน
ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่ใช่โทษทางอาญา ดังนั้น ค่าปรับเป็นพินัย ก็คือเงินค่าปรับที่ต้องชำระให้แก่อำนาจ ซึ่งเป็นมาตรการ
ทางกฎหมายที่จะนำมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรง และไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบ
เรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน ทำให้ผลของการกระทำความผิดทางพินัยนั้นมีเพียงต้องชำระเงินค่าปรับ
เท่านั้น ไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ และไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรม หรือทะเบียนประวัติ
อาชญากรแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยมาตรา 5 กำหนดให้
การปรับเป็นพินัยไม่เป็นโทษอาญาอีกต่อไป

ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย มาตรา 9 กำหนดให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้ (1) ระดับ
ความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน หรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับ
สภาพความผิดทางพินัย (2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่ง
จิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย (3) ผลประโยชน์
ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัย หรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย (4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำ
ความผิดทางพินัย ทั้งนี้ ในการชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยร้องขอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ
ศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิด ไม่อาจชำระค่าปรับในคราวเดียวได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือศาล จะให้ผ่อนชำระค่าปรับก็ได้

และในกรณีเช่นนั้นหากผู้กระทำความผิดทางพินัยผิดนัดงวดหนึ่งงวดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้การผ่อนชำระเป็นอันยกเลิก และผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยที่ยังค้างชำระอยู่ให้ครบถ้วนภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด หากไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้เอง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจดำเนินการฟ้องคดีโดยไม่ต้องส่งให้พนักงานอัยการ นอกจากนี้ หากผู้กระทำความผิดต้องคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับเป็นพินัย และไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดี เพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชำระค่าปรับเป็นพินัยได้ มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยเป็นบุคคลธรรมดา และไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็นพินัย ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อขอทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้ การยื่นคำร้องให้ยื่นต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้น ในกรณีที่ไม่มีคำร้องดังกล่าวแล้ว หากปรากฏต่อศาลในขณะที่พิพากษาว่าผู้กระทำความผิดทางพินัย อยู่ในเกณฑ์ที่จะทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ได้ และผู้นั้นยินยอมศาลจะสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่หากผู้กระทำความผิดทางพินัยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนด ศาลจะเพิกถอนคำสั่งและออกหมายบังคับคดี เพื่อยึดทรัพย์สินและอายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้น เพื่อใช้ค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ โดยให้หักจำนวนวันที่ทำงานมาแล้วออกจากค่าปรับเป็นพินัย

ในคดีความผิดทางพินัย ถ้ามิได้มีคำสั่งปรับเป็นพินัย หรือฟ้องภายในกำหนด 2 ปี นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับกระบวนการปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าพนักงานนั้น เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหา หรือเจ้าหน้าที่รัฐ พบเห็นว่ามีการกระทำความผิดทางพินัย ไม่ว่าจะความผิดทางพินัยนั้นจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้ (1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามสมควร (2) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดจริง ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัย โดยระบุพฤติการณ์แห่งความผิด จำนวนเงินค่าปรับ ระยะเวลาที่ต้องชำระค่าปรับพินัยไม่น้อยกว่า 15 วัน แต่ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และแจ้งให้ทราบถึงสิทธิ และวิธีการแก้ข้อกล่าวหาในกรณีที่ผู้นั้นปฏิเสธความรับผิดชอบพินัย รวมถึงสิทธิในการขอผ่อนชำระค่าปรับพินัยนั้นได้ (3) เมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ แต่ในกรณีที่ไม่มี การชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะมีการแก้ข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

ในกรณีการกระทำใดเป็นกรรมเดียว ซึ่งเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้าความผิดอาญานั้นไม่อาจเปรียบเทียบได้ ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นพินัยและแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป (2) ในกรณีตาม (1) ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปรับเป็นพินัยไปก่อนแล้ว การปรับเป็นพินัยดังกล่าวไม่เป็นการตัดอำนาจของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีอาญา และในกรณีที่ศาลในคดีอาญา มีคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ และให้ศาลในคดีอาญาสั่งคืนค่าปรับเป็นพินัยที่ได้ชำระแล้วให้แก่ผู้กระทำความผิด ในกรณีที่ศาลในคดีอาญาพิพากษาลงโทษปรับ ไม่ว่าจะลงโทษจำคุกด้วยหรือไม่ก็ตาม ให้ศาลในคดีอาญาสั่งให้นำค่าปรับเป็นพินัยที่ชำระแล้วมาหักลบกับโทษปรับ หากยังมีจำนวนเงินค่าปรับเป็นพินัยที่ชำระแล้วเหลืออยู่ ให้ศาลในคดีอาญาสั่งให้คืนเงินที่เหลือนั้นให้แก่ผู้กระทำความผิดด้วย (3) ถ้าความผิดอาญานั้นเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับเป็นพินัย หรือทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยตามคำสั่งของศาลแล้ว ให้คดีอาญานั้นเป็นอันเลิกกัน แต่ไม่ตัด

สิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายจากการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้น (4) ถ้าความผิดอาญานั้นเปรียบเทียบได้ และได้มีการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้วให้ความผิดทางพินัยนั้นเป็นอันยุติ

คดีความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ ด้วยเหตุดังต่อไปนี้ (1) เมื่อมีการชำระค่าปรับเป็นพินัย หรือทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยครบถ้วนแล้ว (2) โดยความตายของผู้กระทำความผิดทางพินัย (3) เมื่อมีการเปรียบเทียบความผิดอาญาตามมาตรา 16 (4) กล่าวคือ ถ้าความผิดอาญานั้นเปรียบเทียบได้ และได้มีการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้วให้ความผิดทางพินัยนั้นเป็นอันยุติ และ (4) เมื่อคดีขาดอายุความ (ภายใน 2 ปี นับแต่วันกระทำความผิด) หรือพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 12 กล่าวคือ เมื่อได้มีคำสั่ง หรือคำพิพากษาอันเป็นที่สุดท้ายให้ผู้ใดชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้นั้นมิได้ชำระ หรือชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้ว แต่ยังไม่ครบถ้วน และเกิน 5 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่ง หรือคำพิพากษาดังกล่าว จะบังคับตามคำสั่ง หรือคำพิพากษาต่อผู้นั้นมิได้

2) อภิปรายผล

การวิเคราะห์การกำหนดฐานความผิดและส่วนโทษตามหลักความได้สัดส่วนตามความเห็นของคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาถึงการกำหนดความผิดร้ายแรงเพื่อให้เป็นความผิดทางอาญา จากการศึกษาพบว่า จากปัจจัยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคท้าย ได้บัญญัติรับรองในทิศทางของการลดทอนปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ ความว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และ พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ซึ่งจากผลการศึกษาที่ค้นพบ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้กำหนดกรณีการปรับพินัยที่สืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดหนึ่งกรรมที่ปรากฏการเคลื่อนกลิ้งกันอยู่ระหว่างความผิดทางอาญาและความผิดทางพินัย ย่อมเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการที่จะต้องใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อการแยกแค้นแห่งการกระทำความผิดนั้นออกมา และรวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อไม่นำโทษทางอาญามาใช้แก่กรณี แต่นำเอาการปรับเป็นพินัยมาใช้บังคับแทนที่ โดยการดำเนินการในกรณี เช่นนี้ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนตามมาตรา 16 (1) ที่ว่า “การกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญาให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้าความผิดอาญานั้นไม่อาจเปรียบเทียบได้ ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นพินัย และแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป” ซึ่งภายใต้ผลการศึกษา กฎหมายที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจเพื่อการเปรียบเทียบปรับในคดีอาญาหรือปรับพินัยนั้น มีอยู่หลากหลายฉบับ โดยการเปรียบเทียบปรับที่กล่าวนี้ย่อมจะต้องคำนึงถึงพฤติการณ์ความร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้รับรองหน้าที่อำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อการดำเนินการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยปลอดภัย โดยกฎหมายรับรองอำนาจให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการปรับพินัยไว้หลายกรณี ตัวอย่างเช่น ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 (ก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต) มาตรา 31 (ดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร โดยผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต) มาตรา 32 (ใช้อาคารที่มีการควบคุมการใช้โดยไม่ถูกต้อง) ตองระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 65 วรรคสอง) หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สามารถ ใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ โดยค่าปรับที่เกิดขึ้นให้ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น (มาตรา 64) ทั้งนี้ ฐานความผิดที่อยู่ในข่ายของอำนาจการใช้ดุลพินิจเพื่อการปรับเป็นพินัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาตตามมาตรา 33 วรรคสอง (ฝ่าฝืนเงื่อนไขการอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข) หรือมาตรา 41 วรรคสาม

(ฝ่าฝืนเงื่อนไขการอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 76) เป็นต้น

โดยประเด็นของ “การเพิกถอนโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ได้นำไปสู่การแบ่งแยกแดนความผิดทางอาญากับความผิดทางพินัยขึ้นในระบบกฎหมายของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในส่วนกลไกการปฏิรูปด้านกฎหมายอาญาตามที่รัฐธรรมนูญออกแบบมานั้น มิได้กำหนดคำอธิบายโดยละเอียดไว้ว่าการกระทำในลักษณะใดที่ถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงที่ควรบังคับใช้โทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งจากผลการศึกษาที่ได้รับมา ปรากฏว่ามีการให้ความเห็นของคณะกรรมการในประเด็นของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาเพิกถอนโทษทางอาญาตามหลักการเพิกถอนโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง จำนวน 2 ชุดคณะทำงาน ได้แก่

(ก) ข้อความเห็นของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า คณะอนุกรรมการ ได้จัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย และแนวทางดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักให้กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 อันมีสาระสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม (2) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ (3) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช้ความผิดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวางสมควรใช้โทษปรับทางปกครอง (รวมถึงโทษปรับพินัย) แทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ อนึ่ง ภายใต้อาณัติของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความผิดร้ายแรง ผู้ศึกษาทำการถอดองค์ความรู้รอบหลักเกณฑ์ในการนำมาใช้เพื่อการวินิจฉัยความผิดร้ายแรง เพื่อแยกแดนการกระทำความผิดทางอาญากับความผิดทางปกครองในการบังคับใช้การปรับเป็นพินัยออกจากกัน ซึ่งค้นพบแกนกลางของหลักเกณฑ์ คือ “สภาพและผลกระทบจากการกระทำความผิด” กล่าวคือ หากโดยสภาพความผิดที่เกิดขึ้นไม่ใช่ความผิดที่ไปกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง ก็สมควรใช้แดนโทษปรับทางปกครอง (รวมถึงโทษปรับพินัย) แทนการปรับทางอาญาที่เป็นความผิดร้ายแรง

(ข) ข้อความเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จากผลการศึกษาปรากฏว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้มีความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความผิดร้ายแรง ที่เป็นลักษณะของการต่อยอดรายละเอียดมาจากความเห็นหลักเกณฑ์ของคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย โดยปรากฏเป็น “คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดใด” อันมีหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณา จำนวน 5 ข้อ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรง เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือ ความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หากเป็นไปได้เพื่อคุ้มครองสิ่งต่อไปนี้ อาจกำหนดเป็นโทษอาญาได้

(1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศ หรือประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ

(2) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (good morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ซึ่งต้องคำนึงถึงสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาปรากฏว่า “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ได้ทำการอธิบายขยายรายละเอียดของการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน การกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และการกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมไว้ด้วย มีรายละเอียด ดังนี้ “การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ” ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศ หรือประชาชน “การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order)” ได้แก่ การกระทำที่กระทบต่อกฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันมุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม หรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความไม่มั่นคง (security) ความไม่สงบสุข (tranquility) ไม่มีสันติภาพ (peace) หรือความวุ่นวายหรือบ่อนทำลายสุขภาพ (public health) อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม “การกระทำที่กระทบศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals)” ได้แก่ การกระทำที่กระทบกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามประเพณี หรือศาสนา และถือว่าเป็นเครื่องวินิจัยความประพฤติว่าถูกต้องหรือไม่ของสังคม และ “การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม” ได้แก่ การกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่เป็นผลร้ายอื่นที่ไม่เพียงแต่เป็นการกระทบต่อปัจเจกบุคคลเป็นการส่วนตัว

ข้อ 2 เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ หากมีมาตรการอื่นที่ทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อยู่ อาทิ มาตรการจูงใจเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง การกำหนดสภาพบังคับทางเศรษฐกิจ การกำหนดโทษปรับเป็นพินัย เห็นสมควรใช้มาตรการดังกล่าวนี้แทนโทษทางอาญา

ข้อ 3 ความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญาภาคความผิด หากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใด มีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในภาคความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มิให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่ จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องมีโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุกฤษฏ์ อาทิ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

ข้อ 4 ในกรณีที่มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทย อาทิ สนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีกำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายที่มีโทษอาญาตามที่กำหนดไว้ในพันธกรณีนั้น ให้กำหนดโทษอาญาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม และมีเพดานโทษ (threshold) ที่ชัดเจน

ข้อ 5 การกระทำใดที่เป็นกรรมเดียวและมีโทษอาญาอยู่แล้ว จะกำหนดให้การกระทำกรรมเดียวกันนั้น มีโทษอย่างอื่นด้วย เพื่อจูงใจให้ยอมรับโทษอย่างอื่นนั้นเพื่อระงับคดียอมกระทำมิได้

จากผลการศึกษาในภาพรวมเกี่ยวกับกรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะความผิดอาญาร้ายแรง เพื่อจำแนกเขตแดนการบังคับใช้โทษทางอาญากับการบังคับใช้โทษทางปกครองตามที่คณะกรรมการทั้งสองชุดได้เสนอเป็นแนวทางไว้ ผู้ศึกษาค้นพบแก่นของกรอบหลักเกณฑ์ที่สามารถถอดออกมาเป็นองค์ความรู้ จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

(1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ

(3) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง สมควรใช้โทษปรับทางปกครอง (รวมถึงโทษปรับพินัย) แทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

ดังนั้น แนวทางการเสนอแนะในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดฐานความผิดให้เหมาะสมกับความรุนแรงของการกระทำความผิดและผลกระทบจากการกระทำความผิดต่อสังคม ตามหลักความได้สัดส่วน (proportionality principle) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16 (1) ก็คือ เหตุความรุนแรงจากการกระทำและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนสังคมนั่นเอง ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวเป็นรายละเอียดในส่วนข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาต่อไป

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษา ปรากฏบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคท้าย ได้กำหนดแนวนโยบายให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญากับเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง จึงนำไปสู่การนำแนวคิดการปรับเป็นพินัยมาใช้บังคับแทนที่โทษปรับทางอาญา โดยภายใต้ความเห็นของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้เสนอหลักเกณฑ์เพื่อพิจารณาถึงเหตุที่รัฐพึงกำหนดโทษอาญากับความผิดที่ร้ายแรงไว้จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ (1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม (2) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ (3) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวางสมควรใช้โทษปรับทางปกครอง (รวมถึงโทษปรับพินัย) แทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ แต่จากผลการศึกษาในกรณีของการกระทำความผิดที่เกี่ยวเนื่องกันทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางพินัย อันเป็นลักษณะ “กรรมเดียวเป็นความผิดทั้งทางอาญาและทางพินัย” พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 16 (1) ได้รับรองให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้มาตรการหลีกเลี่ยงการบังคับโทษทางอาญาให้ได้สัดส่วนกับความผิด แต่กฎหมายมิได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐสำหรับการนี้ไว้แต่อย่างใด จึงไม่อาจแสวงหาได้ถึงบรรทัดฐานกลางภายใต้หลักความได้สัดส่วนเพื่อการบังคับโทษปรับทางอาญา หรือปรับเป็นพินัยจากการกระทำความผิดครั้งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่ได้รับมาจากข้อความเห็นของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย กับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความผิดร้ายแรง และข้อความเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความผิดร้ายแรง ผู้ศึกษาได้ค้นพบแนวทางในการเสนอแนะการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อนำมาใช้ในการแบ่งแยกแดนความผิดทางอาญากับความผิดทางปกครอง เพื่อปรับใช้โทษปรับพินัยแทนที่โทษปรับทางอาญาตามกรณีอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ดังกรณีต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาที่ค้นพบเกี่ยวกับกรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะความผิดอาญาร้ายแรง เพื่อจำแนกเขตแดนการบังคับใช้โทษทางอาญากับการบังคับใช้โทษทางปกครอง ตามที่คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้เสนอเป็นแนวทางไว้ โดยผู้ศึกษาค้นพบแก่นของกรอบหลักเกณฑ์ที่สามารถถอดออกมาเป็นองค์ความรู้ จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ (1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม (2) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ (3) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวางสมควรใช้โทษปรับทางปกครอง (รวมถึงโทษปรับพินัย) แทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่เพื่อให้การปฏิบัติงานในการเปรียบเทียบปรับพินัยตามเจตนารมณ์ ตามบทบัญญัติมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น สามารถมีหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นกรอบการพิจารณาการแบ่งแยกเขตแดนการบังคับใช้โทษปรับทางอาญากับการปรับเป็นพินัยออกจากกันได้อย่างกระจ่างชัดขึ้น ในมิติเชิงนโยบายจึงมีข้อเสนอแนะ จำนวน 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 : สำนักนายกรัฐมนตรี ควรจัดทำ “แนวปฏิบัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดธรรมดาเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญาตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565”

โดยกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาขึ้น ดังนี้

“ในกรณีความผิดใดเป็นความผิดธรรมดาซึ่งผิดทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ หรือความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง และกฎหมายกำหนดให้มีโทษปรับทางอาญาสถานเดียว หรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับที่ทำให้คดีอาญาระงับได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายใช้การปรับพินัยแก่กรณี”

ประเด็นที่ 2 : สำนักนายกรัฐมนตรี ควรจัดทำคำอธิบายคำสำคัญประกอบแนวปฏิบัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดธรรมดาเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

โดยอ้างอิงคำอธิบายจากความเห็นของ “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ได้แก่

(1) การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศ หรือประชาชน

(2) การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) ได้แก่ การกระทำที่กระทบต่อกฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันมุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม หรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความไม่มั่นคง (security) ความไม่สงบสุข (tranquility) ไม่มีสันติภาพ (peace) หรือความวุ่นวายหรือบ่อนทำลายสุขภาพ (public health) อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

(3) การกระทำที่กระทบศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals) ได้แก่ การกระทำที่กระทบกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามประเพณี หรือศาสนา และถือว่าเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติว่าถูกต้องหรือไม่ของสังคม

(4) การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ได้แก่ การกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่เป็นผลร้ายอื่นที่ไม่เพียงแต่เป็นการกระทบต่อปัจเจกบุคคล เป็นการส่วนตัว

ประเด็นที่ 3 : สำนักนายกรัฐมนตรี ควรจัดอบรมสัมมนาเพื่ออธิบายสร้างความรับรู้ และความเข้าใจ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับป็นนัยตามกรณีมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

(2) ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

สำหรับแนวทางข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาคอขวดกฎหมาย จากที่ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางข้อเสนอแนะ ขึ้นในประเด็นแรกว่าให้สำนักนายกรัฐมนตรีออกแนวปฏิบัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ยึดถือเป็นกรอบหลักเกณฑ์การใช้บังคับไปพลางก่อน ในการนี้เพื่อให้แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้มีสภาพบังคับเป็น “กฎ” ภายในของฝ่ายปกครองต่อไป ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า สำนักนายกรัฐมนตรี จึงควร “ตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 พ.ศ.” ขึ้นใช้บังคับ โดยบัญญัติถ้อยความขึ้นในทำนองว่า

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัย และความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรวางระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เพื่อให้การบังคับใช้การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัย และความผิดอาญาเป็นไปโดยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาเปรียบเทียบปรับจากการกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 พ.ศ.”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566

“การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ” ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศ หรือประชาชน

“การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน” ได้แก่ การกระทำที่กระทบต่อกฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันมุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม หรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ไม่มีสันติภาพ หรือความวุ่นวายหรือบ่อนทำลายสุขภาพะ อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

“การกระทำที่กระทบศีลธรรมอันดีของประชาชน” ได้แก่ การกระทำที่กระทบกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามประเพณี หรือศาสนา และถือว่าเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติว่าถูกต้องหรือไม่ของสังคม

“การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม” ได้แก่ การกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่เป็นผลร้ายอื่น ที่ไม่เพียงแต่เป็นการกระทบต่อปัจเจกบุคคลเป็นการส่วนตัว

ข้อ 4 ในกรณีความผิดใดเป็นความผิดกรรมเดียวซึ่งผิดทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา ตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ หรือความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง และกฎหมายกำหนดให้มีโทษปรับทางอาญาสถานเดียว หรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับที่ทำให้คดีอาญาระงับได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายใช้การปรับพินัยแก่กรณี

ประกาศ ณ วันที่ พ.ศ.



เอกสารอ้างอิง

1. หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2532). ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน, วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 8, : 5.
- คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 หน้า 18 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562
- ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม. (2564). หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุน สารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา. สถาบันพระปกเกล้า.,
- พิรุฬห์ โตศุภวรรณ. (2532). การลงโทษปรับทางอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.,
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. (2563). แนวปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ราชการบริหารส่วนกลาง ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน (ฉบับปรับปรุง) ปี พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข.,
- สำนักตุลาการทหาร. (2566). การปรับเป็นพินัย. กรมพระธรรมมูญ.,
- สมยศ วงษ์ดี. (2563). การนำระบบโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมของไทย. ดุษฎีนิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.,
- อัญชลี ราตรี. (2555). การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษทางอาญา. สารนิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.,
- อริยพร โทธิโส. (2564). โทษปรับเป็นพินัย : มาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา. วารสารจตุลนิติ, 18(3):125.

2. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กัมปนาท สติพร. (2563). หลักการทางกฎหมายในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://webportal.bangkok.go.th> [2567, พฤษภาคม 21]
- สำนักข่าว PPTV. (2566). หนังสือบันทึกข้อความที่ 0011.32/4129 ลงวันที่ 24 ต.ค. 66 แจ้งเวียนคำสั่ง ตร.เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.pptvhd36.com>. [2567, พฤษภาคม 5]
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2546). ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.krisdika.go.th> [2567, พฤษภาคม 22]