



## เอกสารประกอบการพิจารณา

# ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

พ.ศ. ....

อ.พ. 7/2564 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 7/2564

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา  
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวศรันยา สีมา

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

นางเมณฑพร กาญจนินทุ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

ธันวาคม 2564

## บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติของคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุขเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ที่ผ่านมาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับมักมีการกำหนดให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนสิ่งที่กฎหมายกำหนดต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากเชื่อว่าโทษทางอาญาสามารถควบคุมพฤติกรรมที่เป็นปัญหาในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมได้ทุกกรณี โดยไม่มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือล้าสมัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการกำหนดความผิดอาญา เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ (over-criminalization) ทำให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายต้องถูกดำเนินคดีและถูกลงโทษทางอาญาโดยไม่จำเป็นหรือถูกลงโทษเกินสมควร และมีประวัติอาชญากรรมติดตัว แม้ที่ผ่านมามาจะได้มีการพยายามแก้ไขปัญหา โดยการกำหนดโทษทางอาญาให้สามารถเปรียบเทียบและคดีเล็กน้อยเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด และนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงควรต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด เพื่อไม่ให้เกิดบุคคลต้องรับโทษเกินสมควร ดังนั้น แนวความคิดในเรื่อง “การปรับเป็นพินัย” จึงถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหานี้ โดยเป็นการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงิน มาเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยซึ่งไม่มีสภาพบังคับเป็นโทษอาญา เพื่อลดทอนโทษอาญาที่ไม่จำเป็นและปรับปรุงระบบโทษปรับให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการสากล และบริบทของสังคมไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258 ค (1)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ต่อรัฐสภา เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ เพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของการปรับเป็นพินัยและประเภทความผิด หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิดและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน กระบวนการปรับเป็นพินัย การบังคับคดี และการอุทธรณ์ รวมทั้งเปลี่ยนโทษทางปกครองที่บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยด้วย ซึ่งจะทำให้การปรับเป็นพินัยมีขั้นตอนที่ชัดเจน รวดเร็ว และเป็นธรรม ประชาชนที่กระทำความผิดทางพินัยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นการลดภาระให้แก่ประชาชน ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย และลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมลงได้ อีกทั้งทำให้ระบบการลงโทษปรับในกฎหมายไทยมีความเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกันด้วย

# เอกสารประกอบการพิจารณา

---

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-3
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- ทำไมต้องปรับเป็นพินัย?	3-1
- การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง: ศึกษาเฉพาะ พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย	3-24

## ส่วนที่ 1

### หลักการและเหตุผล

ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

พ.ศ. ....

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

---

### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย และให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายบางฉบับเป็นความผิดทางพินัย

### เหตุผล

โดยที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เนื่องจากกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดโทษปรับ ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมสามารถชำระค่าปรับได้ แต่ผู้มีฐานะยากจนและไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้จะถูกกักขังแทนค่าปรับ อันกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงข้อห้ามหรือข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติแล้ว จะพบว่าข้อห้ามหรือข้อบังคับจำนวนมากอาจรุกล้ำเข้าไปในสิทธิพื้นฐานหรือสร้างภาระอันเกินสมควรแก่ประชาชน และนับวันจะมีกฎหมายตราออกมากำหนดการกระทำให้เป็นความผิดมากขึ้น หลายกรณีทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้กระทำความผิดเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ บางกรณีกระทำไปเพราะความยากจนขั้นแค้น และเมื่อได้กระทำความผิดแล้ว ก็ต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ถูกจับกุม คุมขัง พิมพ์ลายนิ้วมือ และลงบันทึกประวัติอาชญากรเป็นประวัติติดตัวตลอดไป และในที่สุดไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กระบวนการที่กล่าวมาย่อมสร้างรอยต่างให้เกิดแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้ามีทางใดที่จะป้องกันมิให้ประชาชนจะต้องตกเข้าสู่กระบวนการนั้นได้ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมลงได้ตามสมควร แม้ว่าการกำหนดมาตรการอันเป็นโทษที่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมิเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับ แต่โทษนั้นก็ไม่จำเป็นต้องใช้โทษอาญา

เสมอไป ซึ่งนานาประเทศได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญาเป็นมาตรการอื่นที่มีโทษอาญามากขึ้น รวมทั้งการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา เช่น การคุมประพฤติ กรณีจึงสมควรที่ประเทศไทย จะพัฒนากฎหมายไทยให้สอดคล้องกับนานาประเทศ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนยิ่งขึ้น โดยปรับเปลี่ยน โทษอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงินตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เปลี่ยนเป็นมาตรการปรับเป็น พินัยที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระ ให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญา การเปลี่ยนสภาพบังคับ ไม่ให้เป็นโทษอาญาโดยกำหนดวิธีการดำเนินการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะนี้ ย่อมจะช่วยให้ประชาชนที่ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย นอกจากนี้ สำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีโทษทางปกครอง แต่บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มี เขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้แล้ว สมควรเปลี่ยนโทษดังกล่าวเป็น มาตรการปรับเป็นพินัยเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญ  
ของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย  
พ.ศ. ....  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

---

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังนี้

1. ชื่อร่าง (ร่างมาตรา 1)

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....”

2. วันที่มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา 2)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 240 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติแห่งมาตรา 35 และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

3. บทนิยาม (ร่างมาตรา 3)

3.1 “ปรับเป็นพินัย” หมายความว่า สั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด

3.2 “ความผิดทางพินัย” หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย

3.3 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน หรือคณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามมาตรา 13

4. ผู้รักษาการ (ร่างมาตรา 4)

นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

5. การปรับเป็นพินัยและประเภทความผิด (ร่างมาตรา 5 ร่างมาตรา 7 และร่างมาตรา 8)

5.1 การปรับเป็นพินัยตามที่กฎหมายกำหนด ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ให้ถือว่าการปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัยเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง และไม่เป็นโทษอาญา (ร่างมาตรา 5)

5.2 ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาล กำหนดตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่กฎหมายซึ่งบัญญัติ ความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ เว้นแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (ร่างมาตรา 7)

5.3 ให้นำบทบัญญัติในภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ 1 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป เฉพาะ หมวด 2 การใช้กฎหมายอาญา หมวด 4 ความรับผิดในทางอาญา หมวด 5 การพยายามกระทำความผิด และ หมวด 6 ตัวการและผู้สนับสนุน แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับแก่การปรับเป็นพินัยตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และเพื่อ ประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะวางระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย รวมทั้งระยะเวลา ในการดำเนินการ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ (ร่างมาตรา 8)

## 6. การแจ้ง ยื่น ส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคล (ร่างมาตรา 6)

ในกรณีพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น การใดที่กำหนดให้แจ้ง ยื่น หรือ ส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลใดเป็นการเฉพาะ ถ้าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลนั้น ณ ภูมิลำเนาหรือที่อยู่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ให้ถือว่าได้ แจ้ง ยื่น หรือส่งโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว (ร่างมาตรา 6)

## 7. การกำหนดค่าปรับเป็นพินัย (ร่างมาตรา 9)

7.1 การกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

- 1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทาง พินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย
- 2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย
- 3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย
- 4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย

7.2 การผ่อนชำระค่าปรับเป็นพินัย

ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยร้องขอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดทาง พินัยไม่อาจชำระค่าปรับในคราวเดียวได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลจะให้ผ่อนชำระค่าปรับก็ได้ แต่ถ้าผู้กระทำ ความผิดทางพินัยผิดนัดงวดหนึ่งงวดใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้การผ่อนชำระเป็นอันยกเลิก และต้องชำระ ค่าปรับเป็นพินัยที่ยังค้างชำระอยู่ให้ครบถ้วนภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด ถ้าไม่ชำระภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล หรือให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัด สิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชำระค่าปรับเป็นพินัย แล้วแต่กรณี

### 7.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยและการผ่อนชำระ

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะวางระเบียบ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยและการผ่อนชำระค่าปรับเป็นพินัยเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้และระเบียบของนายกรัฐมนตรีก็ได้

## 8. การทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัย (ร่างมาตรา 10)

### 8.1 เหตุแห่งการยื่นคำร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัย

1) ผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ได้กระทำความผิดไปเพราะความยากจนขั้นแค้นหรือความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต อาจยื่นคำร้องเพื่อให้กำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้

2) ผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็นพินัย อาจยื่นคำร้องโดยแสดงเหตุผลอันสมควรเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้

### 8.2 วิธีการยื่นคำร้อง

1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้สั่งปรับเป็นพินัย และผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่ได้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณามีคำสั่งต่อไป

2) กรณีที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้น ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดทางพินัยเพราะเหตุแห่งความยากจนขั้นแค้นหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ศาลมีอำนาจดำเนินการ ดังนี้

(1) กำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือ

(2) ว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัย หรือ

(3) มีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยยินยอม หรือ

(4) ในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่มีเงินชำระค่าปรับ จะมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ หากผู้กระทำความผิดทางพินัยยินยอม

3) กรณีที่ความปรากฏต่อศาลในขณะที่พิพากษาว่าผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้กระทำความผิดไปเพราะความยากจนขั้นแค้นหรือความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือจะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัย หรือมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยยินยอม หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่มีเงินชำระค่าปรับ จะมีคำสั่ง

ให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ หากผู้กระทำความผิดทางพินัยยินยอม แม้ผู้กระทำความผิดทางพินัยจะไม่ได้ยื่นคำร้องก็ตาม

8.3 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับในมาตรา 30/1 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับการสั่งของศาลด้วยโดยอนุโลม

8.4 ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนดในการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ศาลจะเพิกถอนคำสั่ง และออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชำระค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ โดยให้หักจำนวนวันที่ทำงานมาแล้วออกจากค่าปรับเป็นพินัย

8.5 คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด

## 9. อายุความของการฟ้องคดี (ร่างมาตรา 11)

ในคดีความผิดทางพินัย ถ้าไม่ได้มีคำสั่งปรับเป็นพินัยหรือฟ้องภายในกำหนด 2 ปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

## 10. อายุความในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (ร่างมาตรา 12)

เมื่อได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาอันเป็นที่สุดท้ายให้ผู้ชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้นั้นไม่ได้ชำระหรือชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้วแต่ยังไม่ครบถ้วน และเกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าว จะบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาต่อผู้นั้นไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่ใช่บังคับแก่การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

## 11. เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย (ร่างมาตรา 13)

### 11.1 กรณีมีกฎหมายกำหนดไว้

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้

### 11.2 กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้

ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด โดยรัฐมนตรีจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกัน หรือทำแทนกันในการดำเนินการปรับเป็นพินัย และในกรณีที่ค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงไม่เกิน 50,000 บาท จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่ถ้ามีอัตราอย่างสูงเกิน 50,000 บาท ต้องกำหนดให้การปรับเป็นพินัยกระทำเป็นองค์คณะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อยกว่า 3 คน

## 12. การกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นความผิดทางพินัยหลายบท (ร่างมาตรา 14)

12.1 ให้ใช้กฎหมายบทที่กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงสุดในการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัย

12.2 ก่อนที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยจะชำระค่าปรับเป็นพินัย หากความปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมายอื่นที่กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงกว่าด้วย ให้ระงับการรับชำระค่าปรับเป็นพินัย และส่งสำนวนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยสำหรับความผิดที่กฎหมายกำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงกว่า เพื่อดำเนินการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่อไป

12.3 ถ้าได้มีคำสั่งปรับเป็นพินัยและชำระค่าปรับไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในความผิดทางพินัยบทใดบทหนึ่งแล้วไม่ว่าจะจะเป็นบทที่กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสูงสุดหรือไม่ ให้ความผิดทางพินัยสำหรับการกระทำนั้นเป็นอันยุติ

## 13. การกระทำความผิดกรรมเดียวเป็นความผิดทางพินัยและความผิดอาญา (ร่างมาตรา 15)

13.1 กรณีความผิดอาญาไม่อาจเปรียบเทียบได้

1) ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นพินัย และแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป  
2) ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปรับเป็นพินัยไปก่อนแล้ว การปรับเป็นพินัยดังกล่าวไม่เป็นการตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีอาญา และเมื่อศาลในคดีอาญามีคำพิพากษาแล้วให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ถ้าศาลในคดีอาญามีคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติและให้ศาลในคดีอาญาสั่งคืนค่าปรับเป็นพินัยที่ได้ชำระแล้วให้แก่ผู้กระทำความผิด

(2) ถ้าศาลในคดีอาญาพิพากษาลงโทษปรับไม่ว่าจะลงโทษจำคุกด้วยหรือไม่ก็ตาม ให้ศาลในคดีอาญาสั่งให้นำค่าปรับเป็นพินัยที่ชำระแล้วมาหักกลบกับโทษปรับ หากยังมีจำนวนเงินค่าปรับเป็นพินัยที่ชำระแล้วเหลืออยู่ ให้ศาลในคดีอาญาสั่งให้คืนเงินที่เหลือนั้นให้แก่ผู้กระทำความผิดด้วย

13.2 กรณีความผิดอาญาเปรียบเทียบได้

1) ถ้าผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับเป็นพินัย หรือทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยตามคำสั่งของศาลแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายจากการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้น

2) ถ้าได้มีการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ความผิดทางพินัยนั้นเป็นอันยุติ

## 14. การกระทำความผิดทางพินัยหลายกรรมต่างกัน (ร่างมาตรา 16)

14.1 ผู้ใดกระทำความผิดทางพินัยอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ปรับเป็นพินัยทุกกรรมเป็นกระหนทางความผิดไป

14.2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการปรับเป็นพินัย และความผิดทางพินัยอยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างหน่วยงานกัน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับเป็นพินัยในความผิดที่อยู่ในอำนาจของตน และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาในความผิดทางพินัยอื่นทราบเพื่อดำเนินการต่อไปด้วย

14.3 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะวางระเบียบกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันหรือทำแทนกันในการดำเนินการปรับเป็นพินัยก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปรับเป็นพินัย

## 15. การกระทำความผิดทางพินัยและความผิดอาญาหลายกรรมต่างกัน (ร่างมาตรา 17)

15.1 เมื่อปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าผู้ใดกระทำความผิดอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน และบางกรรมเป็นความผิดทางพินัย บางกรรมเป็นความผิดอาญา ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับเป็นพินัยในกรรมที่เป็นความผิดทางพินัย และแจ้งให้พนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินคดีอาญาสำหรับกรรมที่เป็นความผิดอาญาต่อไป

15.2 ในระหว่างการสืบสวนและสอบสวนการกระทำความผิดอาญา หากพบว่ามีกระทำความผิดทางพินัยร่วมอยู่ด้วย ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับเป็นพินัย

## 16. กระบวนการปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ร่างมาตรา 18 ถึง ร่างมาตรา 22)

16.1 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบเห็นว่ามีกระทำความผิดทางพินัย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาที่ตนสมควร ทั้งนี้ ไม่ว่าความผิดทางพินัยนั้นจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด (ร่างมาตรา 18)

16.2 เมื่อดำเนินการตาม 16.1 แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ใดกระทำความผิดทางพินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีคำสั่งปรับเป็นพินัยและส่งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหาหรือตามที่ได้แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบ 3 วันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ (ร่างมาตรา 19)

16.3 คำสั่งปรับเป็นพินัยต้องทำเป็นหนังสือโดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดทางพินัย
- 2) อัตราค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติ และจำนวนค่าปรับเป็นพินัยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดให้ต้องชำระ
- 3) ระยะเวลาที่ต้องชำระซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน แต่ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง
- 4) กระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการต่อไป ถ้าผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหาหรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในเวลาที่กำหนด
- 5) รายละเอียดอื่นใดที่เห็นสมควรอันจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจสภาพแห่งการกระทำความผิดหรือที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา (ร่างมาตรา 20)

16.4 วิธีการตามข้อ 16.1-16.3 ไม่ใช่บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางพินัยที่กฎหมายได้บัญญัติวิธีดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะหรือแตกต่างไปจากวิธีการดังกล่าว (ร่างมาตรา 21)

16.5 ถ้าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางพินัยปฏิเสธข้อกล่าวหา หรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัย ภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวน ให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัย ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้เอง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการฟ้องคดี โดยไม่ต้องส่งให้พนักงานอัยการ (ร่างมาตรา 22)

## 17. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพบการกระทำความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 23)

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่พบการกระทำความผิดทางพินัย มีหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับเป็นพินัยต่อไป เว้นแต่เป็นความผิดทางพินัยที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 18. กระบวนการปรับเป็นพินัยในชั้นพนักงานอัยการ (ร่างมาตรา 24)

18.1 เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีความผิดทางพินัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อศาล โดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลก็ได้

18.2 ถ้าพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ต้องแจ้งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบพร้อมทั้งเหตุผล ถ้าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ทำความเห็นแย้งเสนอไปยังผู้ดำรงตำแหน่งเหนือพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเพื่อชี้ขาด เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นหนังสือด้วย

18.3 ในการพิจารณาสำนวน พนักงานอัยการมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม รวมทั้งมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร หรือจะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการก็ได้

18.4 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และการกำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดความเห็นแย้ง ให้อัยการสูงสุดออกระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ และเพื่อประโยชน์ในการประสานและร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับเขตอำนาจของพนักงานอัยการ อัยการสูงสุดจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงแนวปฏิบัติในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการในแต่ละท้องที่ก็ได้

## 19. คดีความผิดทางพินัยเป็นอันยุติเมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยครบตามจำนวน (ร่างมาตรา 25)

ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยชำระค่าปรับเป็นพินัยครบตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดก่อนศาลมีคำพิพากษา พนักงานอัยการต้องยุติการดำเนินการฟ้อง หรือถ้าได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลต้องสั่งจำหน่ายคดี

## 20. เขตอำนาจศาลและวิธีพิจารณาคดีความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 26 ถึง ร่างมาตรา 27)

### 20.1 ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 26 วรรคหนึ่ง)

- 1) ศาลจังหวัด (นอกเขตกรุงเทพมหานคร)
- 2) ศาลอาญาตามที่ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด (ในเขตกรุงเทพมหานคร)

### 20.2 วิธีพิจารณาคดีความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 26 วรรคสอง)

วิธีพิจารณาคดีความผิดทางพินัยเป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ต้องคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร และอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ได้ด้วย คือ

- 1) กำหนดให้ศาลพิจารณาลับหลังจำเลยก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด จำเลยมีสิทธิตั้งบุคคลให้มาต่อสู้คดีแทนได้ โดยไม่ให้ถือว่าเป็นการพิจารณาลับหลังจำเลย
- 2) กำหนดให้การส่งเอกสารสามารถส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นที่เหมาะสม
- 3) กำหนดค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีในกรณีที่เหมาะสมที่กำหนดไว้ (ร่างมาตรา 26 วรรคสาม)

### 20.3 การฟ้องคดีต่อศาล (ร่างมาตรา 27)

- 1) ถ้าความผิดทางพินัยเกิดขึ้นในท้องที่เดียว ให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่ที่ความผิดทางพินัยเกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่าเกิดขึ้น
- 2) ถ้าความผิดทางพินัยเกิดขึ้นในหลายท้องที่ ให้ฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง
- 3) ในกรณีที่ไม่ปรากฏชัดว่าความผิดทางพินัยเกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้ฟ้องต่อศาลที่ผู้กระทำความผิดมีที่อยู่ แต่ถ้าไม่ทราบที่อยู่ของผู้กระทำความผิด ให้ถือที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หากมีผู้กระทำความผิดหลายคน ให้ฟ้องต่อศาลที่ผู้กระทำความผิดคนใดคนหนึ่งมีที่อยู่

## 21. การบังคับคดี (ร่างมาตรา 28 ถึง ร่างมาตรา 29)

21.1 ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้ต้องคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับเป็นพินัยที่ไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด เพื่อชำระค่าปรับเป็นพินัยได้ (ร่างมาตรา 28)

### 21.2 วิธีการบังคับคดี

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนดในการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 10 หรือกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับเป็นพินัย ไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ตามมาตรา 28 ซึ่งศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นมาชำระค่าปรับเป็นพินัย วิธีการบังคับคดีให้

ดำเนินการ โดยนำความตามมาตรา 29/1 วรรคสองและวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายอาญา\* มาใช้บังคับ (ร่างมาตรา 29)

## 22. การอุทธรณ์ (ร่างมาตรา 30)

22.1 ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลในปัญหาข้อเท็จจริงและจำนวนค่าปรับเป็นพินัย

22.2 ผู้กระทำความผิดทางพินัยมีสิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาที่ออกตามมาตรา 26 ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์และสังคมโดยรวมในการรับภาระค่าใช้จ่ายประกอบกัน

22.3 คำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

## 23. เหตุที่ทำให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ (ร่างมาตรา 31)

คดีความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ ด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1) เมื่อมีการชำระค่าปรับเป็นพินัยหรือทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยครบถ้วนแล้ว

2) โดยความตายของผู้กระทำความผิดทางพินัย

3) เมื่อมีการเปรียบเทียบความผิดอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้ และได้มีการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว

4) เมื่อคดีขาดอายุความหรือพ้นกำหนดเวลาบังคับคดีตามคำพิพากษา แล้วแต่กรณี

## 24. ห้ามมิให้บันทึกการกระทำความผิดทางพินัยเป็นประวัติอาชญากรรม (ร่างมาตรา 32)

ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐบันทึกการกระทำความผิดทางพินัยของบุคคลใดรวมไว้ในบันทึกประวัติอาชญากรรม หรือในฐานะเป็นประวัติอาชญากรรม

\* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29/1

“มาตรา 29/1 ในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อใช้ค่าปรับ

การบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้เจ้าพนักงานศาลที่ได้รับแต่งตั้งและพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับและขายทอดตลาดตามที่ได้รับแจ้งจากศาลหรือพนักงานอัยการ ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ดำเนินการบังคับคดี

การตรวจสอบหาทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับโดยพนักงานอัยการเพื่อการบังคับคดีตามวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่กระทบต่อการที่ศาลจะมีคำสั่งตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง”

## 25. การชำระค่าปรับเป็นพินัย (ร่างมาตรา 33)

การชำระค่าปรับเป็นพินัยจะกำหนดให้ชำระผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการชำระค่าปรับเป็นพินัยก็ได้

## 26. ค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา 34)

ค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

## 27. บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 35-45)

### 27.1 การออกอนุบัญญัติ (ร่างมาตรา 35)

เมื่อพระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดตามมาตรา 8 วรรคสอง มาตรา 9 วรรคสาม มาตรา 13 วรรคหนึ่ง มาตรา 16 วรรคสาม มาตรา 18 มาตรา 24 วรรคสี่ มาตรา 26 วรรคสอง และมาตรา 33 ดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนด แล้วแต่กรณี ให้แล้วเสร็จ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันพ้นกำหนด 240 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศกำหนดดังกล่าวต้องไม่ใช่บังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ

27.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 36)

1) ในวาระเริ่มแรกให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนตามที่เห็นสมควร เพื่อให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งการเสนอแนะการออกกฎกระทรวง และระเบียบตามมาตรา 8 วรรคสอง และมาตรา 16 วรรคสาม โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

2) เมื่อครบ 5 ปีหลังจากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องประเมินความจำเป็นในการให้มีคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(1) ในกรณีที่เห็นควรมีคณะกรรมการต่อไป คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเป็นคราว ๆ หรือตลอดไปก็ได้ การแต่งตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแนะหน่วยงานที่จะทำหน้าที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการด้วย

(2) ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการต่อไป และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย ให้คณะกรรมการดังกล่าวสิ้นสุดลงนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติหรือวันที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

27.3 การเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 37 และร่างมาตรา 38)

1) การเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 37)

เมื่อพ้นกำหนด 365 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติ เป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

2) การเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 2 ท้ายพระราชบัญญัติเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 38)

(1) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 2 ท้ายพระราชบัญญัติ จะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) ก่อนตราพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่ได้มีมติไม่เห็นชอบให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาต่อไป

(3) การตราพระราชกฤษฎีกาจะเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมายที่ระบุไว้ในบัญชีบางมาตราหรือทุกมาตรา โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการเปลี่ยนไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

27.4 ข้อยกเว้นของการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 39)

ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 และบัญชี 2 ท้ายพระราชบัญญัติ ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยได้

1) ความผิดที่มีโทษจำคุกหรือโทษที่สูงกว่าสำหรับกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำความผิด แต่มีโทษปรับสถานเดียวสำหรับกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดเดียวกันนั้น

2) ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวแต่มีเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะให้เพิ่มโทษสูงขึ้นเมื่อกระทำความผิดอีกหรือเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

27.5 การเปลี่ยนโทษปรับอาญาตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 40)

1) ให้เปลี่ยนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในการกำหนดโทษปรับอาญาเป็นการปรับเป็นพินัย

(1) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ไม่เกินที่กฎหมายนั้นกำหนด เมื่อพ้นกำหนด 365 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยน

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในการกำหนดโทษปรับอาญาเป็นการปรับเป็นพินัยไม่เกินอัตราที่กำหนดสำหรับการกำหนดโทษปรับอาญา

(2) ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันพ้นกำหนด 365 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าได้กำหนดความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้เปลี่ยนความผิดอาญานั้นเป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

27.6 การเปลี่ยนความผิดที่มีโทษทางปกครองตามกฎหมายในบัญชี 3 ท้ายพระราชบัญญัติเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 41)

1) เมื่อพ้นกำหนด 365 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษทางปกครองตามกฎหมายในบัญชี 3 ท้ายพระราชบัญญัติ เป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

2) ในกรณีที่กฎหมายในบัญชี 3 ท้ายพระราชบัญญัติได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปรับทางปกครองไว้แล้ว ให้ถือว่ากฎหมายนั้นได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปรับทางปกครองไว้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นผู้ที่มีอำนาจปรับเป็นพินัย

27.7 อายุความของความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 42)

ความผิดทางพินัยที่เปลี่ยนจากความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามมาตรา 37 มาตรา 38 หรือมาตรา 40 หรือความผิดที่มีโทษทางปกครองตามมาตรา 41 ที่ได้กระทำก่อนวันที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ให้มีอายุความตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ในกรณีที่กฎหมายที่มีโทษปรับทางปกครองไม่ได้กำหนดอายุความไว้ในกฎหมายนั้น ให้มีอายุความตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

27.8 การดำเนินการเมื่อความผิดอาญาได้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 43)

ความผิดอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา 37 มาตรา 38 หรือมาตรา 40 ให้ดำเนินการ ดังนี้

1) ถ้าอยู่ในระหว่างการดำเนินการของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ให้ถือว่าผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และดำเนินการปรับเป็นพินัยไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

2) ถ้าอยู่ในระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยเพื่อดำเนินการต่อไป

3) ถ้าอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ให้ศาลพิจารณาปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

27.9 กรณีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 44)

ผู้ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา 37 มาตรา 38 หรือมาตรา 40 ให้ผู้นั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และให้ถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ายังถูกกักขังแทนค่าปรับอยู่ก็ให้การกักขังนั้นสิ้นสุดลง และค่าปรับที่ยังไม่ได้ชำระให้เป็นอันพับไป

27.10 การดำเนินการในกรณีความผิดที่มีโทษทางปกครองที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย (ร่างมาตรา 45)

1) ความผิดที่มีโทษทางปกครองที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งให้ปรับทางปกครองแล้วก่อนพ้นกำหนดระยะเวลา 365 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา การพิจารณาและการโต้แย้งคำสั่ง รวมทั้งการบังคับชำระค่าปรับให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำความผิดต่อไปจนแล้วเสร็จ

2) ผู้ที่กระทำความผิดที่มีโทษทางปกครองก่อนวันพ้นกำหนดระยะเวลา 365 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่ได้มีคำสั่งให้ปรับทางปกครองก่อนวันพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว การดำเนินการต่อไปให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ถ้าไม่ได้มีคำสั่งปรับเป็นพินัยภายในกำหนด 2 ปีนับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

## 28. บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

### บัญชี 1

#### ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....

- 
1. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554
  2. พระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2562
  3. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539
  4. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530
  5. พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
  6. พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
  7. พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. 2548
  8. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
  9. พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
  10. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

11. พระราชบัญญัติการประชุมสภาฯ พ.ศ. 2558
12. พระราชบัญญัติการพาณิชย์ พ.ศ. 2545
13. พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
14. พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550
15. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
16. พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543
17. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
18. พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542
19. พระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. 2548
20. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
21. พระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ. 2551
22. พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
23. พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543
24. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562
25. พระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560
26. พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534
27. พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
28. พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
29. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
30. พระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. 2558
31. พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499
32. พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497
33. พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542
34. พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545
35. พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561
36. พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550
37. พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558
38. พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474
39. พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
40. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
41. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487

42. พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2558
43. พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551
44. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
45. พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560
46. พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542
47. พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530
48. พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562
49. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
50. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
51. พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560
52. พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551
53. พระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. 2543
54. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
55. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535
56. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553
57. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
58. พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542
59. พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546
60. พระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช 2477
61. พระราชบัญญัติเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. 2551
62. พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2551
63. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558
64. พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534
65. พระราชบัญญัติงาช้าง พ.ศ. 2558
66. พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501
67. พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. 2514
68. พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. 2556
69. พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522
70. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
71. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558
72. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
73. พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2558
74. พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

75. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
76. พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542
77. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
78. พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485
79. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551
80. พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558
81. พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540
82. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535
83. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526
84. พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509
85. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535
86. พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535
87. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
88. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
89. พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557
90. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539
91. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
92. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559
93. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
94. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
95. พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
96. พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518
97. พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559
98. พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518
99. พระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496
100. พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551
101. พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562
102. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
103. พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511
104. พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551
105. พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503
106. พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542

107. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522
108. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
109. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
110. พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526
111. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
112. พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497
113. พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481
114. พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558
115. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543
116. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
117. พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
118. พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
119. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
120. พระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน พ.ศ. 2550
121. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505
122. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550
123. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483
124. พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545
125. พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550
126. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544
127. พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542
128. พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547
129. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528
130. พระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556
131. พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545
132. พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. 2556
133. พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537
134. พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547
135. พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537
136. พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556
137. พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553
138. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545
139. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562

140. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521
141. พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการไฟฟ้า พุทธศักราช 2484
142. พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการอัญจย พ.ศ. 2524
143. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
144. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560
145. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
146. พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543
147. พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559
148. พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
149. พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541
150. พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ พ.ศ. 2533
151. พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551
152. พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546
153. พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543
154. พระราชบัญญัติสถिति พ.ศ. 2550
155. พระราชบัญญัติสภาการเหมืองแร่ พ.ศ. 2526
156. พระราชบัญญัติสภาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2562
157. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
158. พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2537
159. พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544
160. พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530
161. พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509
162. พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
163. พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2482
164. พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558
165. พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517
166. พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช 2464
167. พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
168. พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558
169. พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509
170. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
171. พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494

172. พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553
173. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
174. พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
175. พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490
176. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

## บัญชี 2

### ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....

- 
1. พระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543
  2. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
  3. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497
  4. พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493
  5. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560
  6. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545
  7. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
  8. พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561
  9. พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558
  10. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
  11. พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับเด็กเล็ก พ.ศ. 2560
  12. พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535
  13. พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545
  14. พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
  15. พระราชบัญญัติน้ำตาล พ.ศ. 2520
  16. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541
  17. พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477
  18. พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562
  19. พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558
  20. พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
  21. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560
  22. พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510

23. ประมวลกฎหมายยาเสพติด
24. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
25. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
26. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
27. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตต์การประมงไทย พุทธศักราช 2482
28. พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560
29. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
30. พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546
31. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
32. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
33. พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

### บัญชี 3

ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....

- 
1. พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562
  2. พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481
  3. พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562

## ส่วนที่ 2

### บทวิเคราะห์

“กฎหมาย” คือ กฎเกณฑ์ที่มีอำนาจตราขึ้นเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามเป็นการทั่วไป ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับผลร้าย กฎหมายอาจตราขึ้นเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐหรือเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ กฎหมายอาจเกิดจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือกันก็ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติของคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุขเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ที่ผ่านมาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับมักมีการกำหนดให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนสิ่งที่กฎหมายกำหนดต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากเชื่อว่าโทษทางอาญาทำให้ประชาชนเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด และสามารถควบคุมพฤติกรรมที่เป็นปัญหาในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมได้ทุกกรณี<sup>1</sup> แม้เป็นความผิดเพียงเล็กน้อยก็ตาม โดยไม่มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือล้าสมัย การกำหนดโทษทางอาญาในบางกรณีไม่เหมาะสมกับประเภทของอาชญากรรม เช่น การค้าประเวณี การเล่นการพนัน ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ผิดต่อมาตรฐานทางศีลธรรม แต่กลับใช้วิธีการลงโทษที่มีความรุนแรงเท่ากับอาชญากรรมที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต การนำโทษอาญาไปบังคับคดีแพ่ง เช่น ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค<sup>2</sup> และบางกรณีเป็นการกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนขั้นตอนการบริหารราชการแผ่นดินต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการกำหนดความผิดอาญา<sup>3</sup> เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ (over-criminalization) ทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายลดลง ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายต้องถูกดำเนินคดีและถูกลงโทษทางอาญาโดยไม่จำเป็นหรือถูกลงโทษเกินสมควร และมีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกด้วย

ประเทศไทยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อมาโดยตลอด โดยในอดีตที่ผ่านมาได้มีการกำหนดโทษทางอาญาให้สามารถเปรียบเทียบและคดีเล็กน้อยเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ซึ่งในการตรากฎหมายในระยะแรก ๆ จะกำหนดให้โทษทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้มีเฉพาะโทษปรับสถานเดียว และได้มีการกำหนดให้โทษอาญาที่มีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ สามารถเปรียบเทียบได้ในเวลาต่อมา เพื่อลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่เนื่องจากเกิดข้อถกเถียงกันในประเด็นของการที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีที่มีการกำหนดโทษจำคุก การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาเล็กน้อย และหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ จึงได้มีการพัฒนามาตรการใหม่ขึ้นมาใช้บังคับแทนโทษทางอาญา โดย

<sup>1</sup> สุภัสสรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา, ‘กฎหมายอาญาเพื่อ’ 2 วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 16.

<sup>2</sup> สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, ‘กระบวนการยุติธรรมไทยกับคำว่าอาญาเพื่อ’ (การสัมมนาทางวิชาการ หัวข้อ “คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก ปัญหาจุกอกกระบวนการยุติธรรมไทย”, สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 2558) 7. <<https://knowledge.tijthailand.org/uploads/publication/file/20190513/th-dgkmstuxy014.pdf>> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2564.

<sup>3</sup> คณิศ เต็งสุวรรณ, ‘ปัญหาการจัดระบบกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 124-125.

กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับได้เอง คือ “โทษปรับทางปกครอง” ซึ่งการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในประเทศไทยมีขึ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ แต่การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาและกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งในด้านสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ รวมทั้งการบังคับคดีในกรณีที่ไม่มีการชำระค่าปรับ จึงยังไม่สามารถนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>4</sup>

จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิดว่า ควรต้องมีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด เพื่อไม่ให้บุคคลต้องรับโทษเกินสมควร โดยต้องมีการใช้โทษทางอาญาเท่าที่จำเป็นเฉพาะกับความผิดที่เป็นความผิดอาญาร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งหลักการในเรื่องนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการระแแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” และมาตรา 258 ค (1) ในหมวดของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายว่า “ต้องมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ” ดังนั้น แนวความคิดในเรื่อง “การปรับเป็นพินัย” จึงถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยเป็นการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงิน มาเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยซึ่งไม่มีสภาพบังคับเป็นโทษอาญา เพื่อลดทอนโทษอาญาที่ไม่จำเป็นและปรับปรุงระบบโทษปรับให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการสากล และบริบทของสังคมไทย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ต่อรัฐสภา เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ เพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของการปรับเป็นพินัยและประเภทความผิด หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิดและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน การขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็นพินัย กระบวนการปรับเป็นพินัยในชั้นตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานอัยการ และศาล การบังคับคดี และการอุทธรณ์ รวมทั้งการกำหนดห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐบันทึก

<sup>4</sup> อารังลักษณ์ ลาพินี กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 3 กุมภาพันธ์ 2564) <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13778.pdf>> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2564.

การกระทำความผิดทางพินัยของบุคคลใดรวมไว้ในบันทึกประวัติอาชญากรรม หรือในฐานะเป็นประวัติอาชญากรรม ตลอดจนเปลี่ยนโทษทางปกครองที่บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยด้วย

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... จะทำให้การปรับเป็นพินัยมีขั้นตอนการดำเนินการและการบังคับคดีที่ชัดเจน รวดเร็ว และเป็นธรรม ประชาชนที่กระทำความผิดทางพินัยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงไม่มีการจำคุกและการบันทึกประวัติอาชญากรรม และไม่ต้องถูกกักแทนค่าปรับในกรณีที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ เนื่องจากสามารถขอผ่อนชำระค่าปรับหรือขอทำงานบริการสังคมแทนได้ จึงเป็นร่างกฎหมายที่ช่วยลดภาระให้แก่ประชาชน ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย และลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมลงได้ นอกจากนี้แล้วยังทำให้ระบบการลงโทษปรับในกฎหมายไทยมีความเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปรับเป็นพินัยเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย จึงควรต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### บรรณานุกรม

- คณะฯ เต็งสุวรรณ, ‘ปัญหาการจัดระบบกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 124-125.
- อรรถลักษณะ ลาภินี กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 3 กุมภาพันธ์ 2564) <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13778.pdf>> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2564.
- พศิน วรเนติโพธิ์, ‘การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง: ศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย’ (2564) 2 วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภัสสิ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, ‘กฎหมายอาญาเพื่อ’ 2 วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 16.
- สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, ‘กระบวนการยุติธรรมไทยกับคำว่าอาญาเพื่อ’ (การสัมมนาทางวิชาการ หัวข้อ “คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก ปัญหาจุกอกกระบวนการยุติธรรมไทย”, สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 2558) 7.  
<<https://knowledge.tijthailand.org/uploads/publication/file/20190513/th-dgkmstuxy014.pdf>> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2564.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย’ (ธันวาคม 2564) ใน สำนักนายกรัฐมนตรี, ‘หนังสือ ที่ นร 0530/37837 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....’ (14 ธันวาคม 2564). อัดสำเนา.
- สำนักนายกรัฐมนตรี, ‘หนังสือ ที่ นร 0530/37837 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....’ (14 ธันวาคม 2564). อัดสำเนา.

### ส่วนที่ 3

#### ข้อมูลประกอบการพิจารณา

##### ทำไมต้องปรับเป็นพินัย\*

ตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบการกำหนดโทษในระบบกฎหมายไทยตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่กำหนดให้จัดทำกฎหมายที่เปลี่ยนโทษทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้เป็นโทษปรับทางปกครอง และสอดคล้องกับมาตรา 77 ที่กำหนดให้ในการตรากฎหมายพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง และมาตรา 258 ที่กำหนดให้มีการปฏิรูปกฎหมายโดยมีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 77

ในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการศึกษาระบบการกำหนดโทษตามกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะระบบกฎหมายในภาคพื้นยุโรป ได้แก่ ประเทศเยอรมนี โปรตุเกส อิตาลี และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่เช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย รวมทั้งได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง โดยได้มีการเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ([www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)) และส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้พิจารณาเพื่อให้เห็น รวมทั้งการจัดสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ประชาชน นักเรียน นักศึกษา และได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ในการพิจารณาอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ ซึ่งจากการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องพบว่า คำถามที่หน่วยงานและประชาชนทั่วไปถามมา คือ “ปรับเป็นพินัย” คืออะไร ต่างจากปรับทางอาญา และปรับทางปกครองอย่างไร และทำไมถึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเช่นกรณีของโทษปรับทางปกครอง จึงขออธิบายถึงกรอบแนวคิด เหตุผล และหลักการของการใช้มาตรการปรับเป็นพินัยในการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....

#### 1. แนวคิดในการกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรง

ก่อนที่จะอธิบายว่าปรับเป็นพินัยคืออะไร ผู้เขียนขออธิบายแนวคิดหรือที่มาของการสร้างมาตรการเพื่อใช้ในการกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงแทนโทษทางอาญาที่เรียกว่า “ปรับเป็นพินัย” แทนการใช้โทษ “ปรับทางอาญา” และ “ปรับทางปกครอง” ที่เคยใช้มาในระบบกฎหมายไทย

ดังที่ได้กล่าวมาตอนต้นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้การตรากฎหมายพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ซึ่งแนวความคิดนี้นานาประเทศ

\* อารังลักษณ์ ลาพินี กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 3 กุมภาพันธ์ 2564) <<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13778.pdf>> สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2564.

ได้มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เนื่องจากประสบปัญหาการณที่มี การตรากฎหมายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด (mala prohibita) เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชน และส่งผลให้การฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทำความผิดของประชาชนมีโอกาสเกิดขึ้นได้ง่าย อันเป็นที่มาของปัญหาที่เรียกว่าโทษอาญาเพื่อ (overcriminalization) ในหลาย ๆ ประเทศ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนบทลงโทษเป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญามาใช้สำหรับการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรง สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการตรากฎหมายได้มีการนำมาตรการอื่นมาใช้แทนโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาโทษอาญาเพื่อ เช่น ใช้โทษทางปกครองในการพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาต และโทษปรับทางปกครอง ซึ่งหลังจากที่มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในระบบกฎหมายไทยได้ระยะหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มอบหมายให้นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับการใช้โทษทางปกครองเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายโดยเฉพาะกรณีที่จะนำมาใช้แทนโทษทางอาญา และนายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ ได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ในการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย<sup>2</sup> ตั้งแต่ปี 2554 ต่อมาเมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561 คณะอนุกรรมการฯ ได้นำผลการศึกษาดังกล่าว รวมทั้งได้นำผลการศึกษารัฐบัญญัติว่าด้วยการฝ่าฝืนกฎระเบียบของประเทศเยอรมนีที่นายคินันท์ ชัยชนะ<sup>3</sup> จัดทำเสนอคณะอนุกรรมการฯ มาพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและลงโทษอาญาตามระบบกฎหมายไทย ในการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

**1.1 ประเทศเยอรมนี** มีการแก้ไขปัญหาโทษอาญาเพื่อโดยแยก “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” ออกจาก “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” โดยการตรารัฐธรรมนูญว่าด้วยการลดความซับซ้อนของกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางเศรษฐกิจ ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) ตามแนวคิดที่ว่าอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งของสังคม โดยบั่นทอนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา (Straftat) ในขณะที่การกระทำที่เป็นเพียง “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” ไม่สมควรกำหนดให้อยู่ในแดนของกฎหมายอาญา แต่ควรกำหนดให้เป็น “ความผิดต่อกฎระเบียบ” (Ordnungswidrigkeit) ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องชำระ “ค่าปรับ” (Geldbuße) ซึ่งไม่ใช่โทษปรับทางอาญา (Geldstrafe) และเป็นมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นการประณามผู้กระทำความผิด ต่อมาในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตรารัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการพิจารณาและ

<sup>2</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาเอกสารประกอบการบรรยายตามโครงการสัมมนาเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย วันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2560 ณ ห้องประชุมปริทัศน์ พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงได้จาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/article77/file77/c06.pdf>

<sup>3</sup> คินันท์ ชัยชนะ, มาตรการทางกฎหมายสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง : กรณีศึกษากฎหมายว่าด้วยการฝ่าฝืนกฎระเบียบของประเทศเยอรมนี (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten)

กำหนดโทษสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง คือ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten / Act on Regulatory Offences ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) แปลตามตัวอักษรว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ หรือหากจะแปลเอาความคือ “กฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครอง”<sup>4</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ทางสารบัญญัติและวิธีบัญญัติในการพิจารณาและลงโทษการกระทำอันเป็นความผิดต่อกฎระเบียบที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 บททั่วไป เป็นบทบัญญัติสารบัญญัติ มีทั้งที่บัญญัติขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะและที่กำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ส่วนที่ 2 วิธีพิจารณา เป็นบทบัญญัติวิธีบัญญัติ กำหนดวิธีการพิจารณาความผิดต่อกฎระเบียบในชั้นเจ้าหน้าที่ชั้นอัยการ ชั้นศาล การบังคับคำสั่งปรับ และความสัมพันธ์กับคดีอาญา<sup>5</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 ได้มีการประกาศใช้ “กฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511)” ซึ่งเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบหลังจากที่ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลา 16 ปี โดยได้มีการปรับปรุงเนื้อหาทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ รวมทั้งได้มีการยกเลิก “ความผิดผสม” (ความผิดที่อาจเป็นได้ทั้งความผิดอาญาหรือความผิดต่อกฎระเบียบ ขึ้นอยู่กับผลกระทบของการกระทำความผิดในแต่ละกรณีซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้ใช้กฎหมาย) โดยการกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่แรกว่า ความผิดในแต่ละเรื่องเป็นความผิดอาญาหรือความผิดต่อกฎระเบียบ ไม่ปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่หรือศาลซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมาย แต่ควรต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดให้เกิดความชัดเจนตั้งแต่แรก ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย กฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบได้ทำการยกร่างโดยใช้ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นต้นแบบ แต่ได้มีการปรับให้สอดคล้องกับลักษณะของความผิดต่อกฎระเบียบ (ความผิดที่ไม่ร้ายแรง) โดยมีหลักคิด ดังนี้<sup>6</sup>

1) เมื่อบุคคลกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง สิ่งที่คุณนั้นสมควรได้รับจึงต้องเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรงเพื่อให้ได้สัดส่วนกับสิ่งที่บุคคลนั้นได้กระทำและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น มาตรการบังคับที่จะใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ จึงมีเพียงมาตรการเดียว คือ การปรับ ไม่มีการจำคุกหรือกักขัง ตลอดจนอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนการกระทำความผิดก็จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดด้วย ในกรณีความผิดต่อกฎระเบียบ จึงมีการจำกัดอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ไม่ให้เทียบเท่ากับอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา

2) เมื่อมาตรการบังคับที่จะใช้กับผู้กระทำความผิดเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรง (ปรับสถานเดียว) ในขณะที่จำนวนการกระทำความผิดมีปริมาณมาก จึงมีความจำเป็นต้องลดขั้นตอนและความยุ่งยากในกระบวนการพิจารณาคดีความผิดต่อกฎระเบียบ โดยเฉพาะการกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวน สั่งปรับ และยึดอายัดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าปรับได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล รวมทั้งกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่รับทรัพย์สินที่มีไว้หรือใช้ในการกระทำความผิดได้ โดยถือเป็นมาตรการข้างเคียง

<sup>4</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 2, หน้า 4.

<sup>5</sup> คณินท์ ชัยชนะ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3, หน้า 3-4.

<sup>6</sup> คณินท์ ชัยชนะ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3, หน้า 7.

3) เมื่อกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสอบสวน สั่งปรับ และบังคับตามคำสั่งได้ด้วยตัวเอง ทำให้คดีความผิดต่อกฎระเบียบจำนวนมากจบได้ในชั้นเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความสำคัญมากในกระบวนการพิจารณาความผิดต่อกฎระเบียบ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มหลักที่ใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในประเทศเยอรมนีส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดต่อกฎระเบียบในเยอรมนีส่วนใหญ่จึงเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้เป็นนักกฎหมายเสมอไป การนำประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้จึงต้องปรับให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและใช้งาน โดยเฉพาะในกรณีที่ใช้ไม่ใช่นักกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายในส่วนวิธีบัญญัติก็ต้องมีความละเอียดเพียงพอให้สามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องตีความ

จุดเด่นของกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ คือ กระบวนการพิจารณาความผิดต่อกฎระเบียบ ซึ่งได้กำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยการลดรูปกระบวนการในการพิจารณาความผิดทางอาญาลง ดังนี้

1) หน่วยงานทางปกครองดำเนินการสอบสวนและออกคำสั่งปรับ  
 2) หากผู้ต้องหาไม่ได้แย้งคำสั่งปรับภายใน 2 สัปดาห์ เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง โดยนำวิธีการบังคับทางปกครองมาใช้โดยอนุโลม

3) หากผู้ต้องหาโต้แย้งคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง  
 4) ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำโต้แย้ง ก็จะเพิกถอนคำสั่ง แต่ถ้าไม่เห็นด้วย ก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องเป็นคดีต่อศาล

5) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ามีการกระทำความผิดจริง ก็จะยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม คือ ศาลแขวง และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของศาลให้กระชับ รวดเร็ว โดยลดกระบวนการและวิธีพิจารณาของศาลให้เหมาะสมกับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น ศาลสามารถพิจารณาลับหลังจำเลยได้ จึงไม่จำเป็นต้องนำตัวผู้ต้องหาไปศาลอย่างกรณีความผิดอาญา การสืบพยานไม่จำเป็นต้องอ่านคำให้การของโจทก์และจำเลย การเขียนคำพิพากษาสามารถเขียนสั้น ๆ พอเข้าใจ และที่สำคัญมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาลในการปรับเปลี่ยนการพิจารณาโทษจากคดีอาญากับคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือในทางกลับกันกรณีที่มีการฟ้องเป็นคดีอาญาแต่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรง ศาลก็จะใช้กระบวนการพิจารณาในลักษณะของคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรง

6) ผู้ต้องหาสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาศาลได้เพียงครั้งเดียว คดีจึงสิ้นสุดที่ศาลอุทธรณ์

ในระยะเริ่มแรกหลังจากที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบได้มีการตรากฎหมายเปลี่ยนความผิดอาญามาเป็นความผิดต่อกฎระเบียบ ได้แก่ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายผังเมือง และกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันจะเห็นได้ว่าความผิดต่อกฎระเบียบ หรือความผิดทางปกครอง ตามระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงในลักษณะ mala prohibita ที่ไม่ใช่ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา และต่อมาในปี ค.ศ. 1975 จึงได้มีการลดหรือเปลี่ยนโทษทางอาญาครั้งใหญ่ด้วยการลดและเลิกความผิดอาญาลหุโทษ และกำหนดให้การกระทำส่วนหนึ่งไม่เป็นความผิดอีกต่อไป เช่น การขอลานและเร่ร่อนในที่สาธารณะ

ส่วนหนึ่งเปลี่ยนเป็นความผิดอาญาปกติ และอีกส่วนหนึ่งได้เปลี่ยนเป็นความผิดต่อกฎระเบียบ ส่วนที่ 3 ความผิดฐานต่าง ๆ

**1.2 ประเทศโปรตุเกส** รับแนวคิดในการลดและเลิกโทษอาญาจากประเทศเยอรมนี โดยนักวิชาการได้เสนอเกณฑ์ว่าด้วยเนื้อหาของการกระทำความผิด เพื่อใช้ในการแบ่งแยกความผิดที่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาและความผิดที่ไม่ร้ายแรงที่ไม่ควรเป็นความผิดอาญา โดยเสนอให้แยกการกระทำที่ไม่มีข้อตำหนิในเชิงจริยธรรมออกจากความผิดอาญาไปเป็นความผิดทางปกครอง และในปี ค.ศ. 1979 ก็ได้มีการตรารัฐกำหนด ฉบับที่ 232/79 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในคำปรารภของรัฐกำหนดดังกล่าวได้อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ว่า “เพื่อเป็นการสร้างระบบกฎหมายว่าด้วยการลงโทษที่แตกต่างไปจากโทษอาญา โดยควรยกเลิกโทษอาญาที่มีมากเกินไปจนความจำเป็นสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีขึ้นอันเป็นความผิดที่ไม่มีข้อตำหนิในเชิงจริยธรรมเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการลดและเลิกโทษอาญาจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถใช้เวลาในการป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรมได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอาชญากรรมที่ร้ายแรง” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐกำหนดดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมาจึงได้มีการตรารัฐกำหนด ฉบับที่ 433/82 ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1982 เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่ โดยในคำปรารภของรัฐกำหนดดังกล่าวได้อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ว่า “กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ที่เข้าไปแทรกแซงและควบคุมกิจการต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ดังนั้น เพื่อให้การสั่งการของรัฐในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพบังคับอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีระบบกฎหมายพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ” โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้การกระทำความผิดทางปกครองมี “โทษปรับทางปกครอง” (coima) เป็นโทษหลัก และอาจมีโทษเสริม เช่น การริบทรัพย์สิน การห้ามประกอบวิชาชีพหรือประกอบกิจการ การเพิกถอนสิทธิรับเงิน หรือการเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ และหลังจากมีกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนความผิดอาญาเป็นความผิดทางปกครองอย่างต่อเนื่อง โดยการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการกระทำความผิดทางปกครองส่วนใหญ่ จะเป็นการกระทำที่มีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของปัจเจกชนโดยตรง แต่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้ควบคุมกำกับ การดำเนินกิจการต่าง ๆ และในปี ค.ศ. 2006 ก็ได้มีการตรารัฐบัญญัติ ฉบับที่ 30/2006 ลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 2006 ปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษในความผิดหลายฉบับมาเป็นความผิดทางปกครอง

**1.3 ประเทศอิตาลี** ได้นำโทษปรับทางปกครองมาใช้แก้ปัญหาโทษอาญาเพื่อเช่นเดียวกับประเทศเยอรมนีและประเทศโปรตุเกส โดยเริ่มใช้โทษปรับทางปกครองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 ซึ่งในระยะเริ่มแรกใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบกและข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้ทางและการขนส่ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1975 จึงมีการเปลี่ยนความผิดลหุโทษที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นโทษปรับทางปกครอง ยกเว้นความผิดที่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพหรือสุขภาพ เช่น แรงงาน อาหาร สิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนและในขณะเดียวกันในการตรากฎหมายขึ้นใหม่ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง

และการก่อสร้าง การล่าสัตว์ การค้า ก็ได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากขึ้น จนปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลอิตาลีได้ตราบัญญัติ ฉบับที่ 689 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1981 ว่าด้วยการปรับปรุงระบบกฎหมายอาญา เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ แต่ไม่ใช่บังคับกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ นอกจากนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวที่เป็นความผิดลหุโทษ (contravvenzioni) ซึ่งมีโทษเรียกว่า “ammenda” และโทษปรับในระดับกลาง (delitti) ซึ่งมีโทษเรียกว่า “mutta” รวมทั้งความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกบางเรื่อง เช่น การทารุณกรรมสัตว์ การจำหน่ายสุราโดยไม่ได้รับใบอนุญาต เป็นโทษปรับทางปกครองไปพร้อมกัน และรัฐบาลอิตาลียังคงเดินหน้าลดและเลิกโทษอาญาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการตราข้อกำหนดฉบับที่ 507 ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1999 เปลี่ยนความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นความผิดทางปกครอง เช่น ความผิดตามกฎหมายอาหาร กฎหมายเกี่ยวกับภาษี กฎหมายเกี่ยวกับภรรณาการ

**1.4 ประเทศฝรั่งเศส** โทษทางปกครองเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นในกฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่ เพื่อนำมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงเหมือนกับประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ที่มีนโยบายลดและเลิกโทษอาญา แต่การนำโทษทางปกครองมาใช้ในฝรั่งเศสมีมิติที่เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในยุคต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมขุนนางมีสิทธิในการลงโทษประชาชนและในระหว่างปี ค.ศ. 1918-1939 รัฐได้ขยายบทบาทในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งได้ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ รัฐในขณะนั้นจึงมีความจำเป็นในการนำโทษทางปกครองมาใช้ในการควบคุมและกำกับดูแล และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้มากขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะด้านการขนส่งและการจราจร และในทศวรรษที่ 1970 มีการเปลี่ยนระบบรัฐสวัสดิการเป็นรัฐแบบควบคุม กำกับดูแล มีการจัดตั้ง “องค์กรอิสระทางปกครอง” ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่ที่มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและป้องกันการแทรกจากฝ่ายการเมืองในด้านข้อมูลข่าวสาร การประกอบกิจการวิทยุ โทรทัศน์ หรือการแข่งขันทางการค้า โดยองค์กรนี้มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการเสนอแนะการออกกฎระเบียบขึ้นใช้บังคับและมีอำนาจพิจารณาโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องที่กำกับควบคุม การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระนี้ทำให้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะการกระทำทางด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งแม้ในระยะแรกตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่ค่อยยอมรับอำนาจขององค์กรอิสระทางปกครองในการใช้อำนาจลงโทษซึ่งเป็นอำนาจในทางตุลาการ แต่ในที่สุดได้มีการยอมรับการใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ ภายใต้หลักการที่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องไม่มีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพจนเกินควร

อย่างไรก็ตาม ในฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางในการพิจารณาและลงโทษการกระทำความผิดทางปกครองเหมือนเยอรมนี โปรตุเกส หรืออิตาลี ดังที่กล่าวมาแล้ว หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองจึงเป็นไปตามแนวคำพากษาของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง โดยถือว่าการสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งในลักษณะเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองในกรณีมีการโต้แย้งคำสั่ง

เว้นแต่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น โดยในส่วนของหลักเกณฑ์ในด้านรูปแบบและกระบวนการของการออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องมีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย การระบุเหตุผลในคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ในส่วนของหลักเกณฑ์ในด้านเนื้อหาจะนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญามาปรับใช้ ดังนั้น คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองจะต้องไม่ขัดแย้งกับหลักที่ว่า การกระทำใดจะเป็นความผิดจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ หลักความได้สัดส่วนของการกำหนดโทษ หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย<sup>7</sup> หลักความมีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษเบากว่า และหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำ และกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยหลักแล้วศาลปกครองจะมีอำนาจจำกัด คือ มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ เนื่องจากหลักการเดิมที่ตั้งศาลปกครองมาเพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คือ มีอำนาจในการตรวจสอบการปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย โดยไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของโทษที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือเลือกใช้ และแม้ต่อมาศาลมีแนวโน้มจะยอมรับการตรวจสอบความเหมาะสมของโทษที่ฝ่ายปกครองกำหนดว่าเหมาะสมกับความรุนแรงของการกระทำความผิดหรือไม่ แต่ต้องเป็นกรณีที่เป็นคำฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็มและเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ<sup>8</sup>

1.5 ประเทศไทย สำหรับประเทศไทยซึ่งประสบปัญหาภาวะกฎหมายอาญามากเกินจำเป็นหรือกฎหมายอาญาเพื่อ (overcriminalization) ในอดีตที่ผ่านมาได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีการกำหนดให้โทษทางอาญาสามารถเปรียบเทียบและคดีเล็กน้อยเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ซึ่งในการตรากฎหมายในระยะแรก ๆ จะกำหนดให้โทษทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้เฉพาะโทษปรับสถานเดียว แต่ต่อมาได้มีการกำหนดให้โทษอาญาที่มีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ สามารถเปรียบเทียบได้ ทั้งนี้ เพื่อลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ดังจะเห็นได้ว่ามีกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ความผิดทางอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกินสองปีซึ่งโดยหลักแล้วถือได้ว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรงสามารถเปรียบเทียบได้ หรือพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ความผิดทางอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับเป็นรายวัน วันละไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาทแต่ไม่เกินวันละหนึ่งล้านบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องสามารถเปรียบเทียบได้ ซึ่งความผิดเหล่านี้แม้จะมีโทษจำคุกไม่สูงมากแต่จำนวนค่าปรับค่อนข้างสูง อันแสดงให้เห็นว่าในการตรากฎหมายได้เริ่มยอมรับให้การฝ่าฝืนกฎหมายในทางเศรษฐกิจสามารถเปรียบเทียบได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดให้การฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษจำคุกสามารถเปรียบเทียบได้ ที่ผ่านมายังมีข้อถกเถียงในเชิงวิชาการว่า จะกำหนดให้ฝ่าย

<sup>7</sup> พัทธมา จิตรมหีมา ปกรณ์ ศรีเตียเพชร คณิงนิจ แซ่เฮง และณัฏฐพล สกุลเมฆา, หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศสและแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย, หน้า 11. เข้าถึงได้จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13704.pdf>

<sup>8</sup> คณิงนิจ แซ่เฮง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7, หน้า 14

ปกครองมีอำนาจเปรียบเทียบโทษอาญาที่มีโทษจำคุกได้อย่างไร โดยได้มีการอธิบายกันว่ากรณีที่ให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เป็นการเปรียบเทียบเฉพาะโทษปรับ เนื่องจากเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่สมควรต้องรับโทษจำคุก แต่หากเห็นว่าการจงใจฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงจนถึงขั้นต้องจำคุก จะต้องฟ้องคดีต่อศาล โดยไม่มีการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งในปัจจุบันปรากฏว่ามีกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่า 221<sup>9</sup> ฉบับที่กำหนดให้พนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าหน่วยงาน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดสามารถเปรียบเทียบคดีอาญาได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังคงยึดหลักให้การพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งรวมถึงการกำหนดโทษเป็นอำนาจของศาล<sup>10</sup> ดังนั้น ในการตรากฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบอันมีผลให้คดีเลิกกันได้ จึงกำหนดให้กระทำได้ต่อเมื่อผู้ต้องหายินยอมชำระค่าปรับ ซึ่งในทางปฏิบัติของหน่วยงานก็มีความแตกต่างกัน บางหน่วยงานเห็นว่าการจะเปรียบเทียบปรับได้ผู้ต้องหาต้องให้ความยินยอมให้เปรียบเทียบก่อนจึงจะเข้าสู่กระบวนการในการเปรียบเทียบ บางหน่วยงานเห็นว่าจะสามารถเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบได้โดยไม่ต้องถามความยินยอมของผู้ต้องหา โดยจะมีการกำหนดค่าปรับและแจ้งให้ผู้ต้องหาชำระ หากผู้ต้องหายินยอมชำระค่าปรับคดีอาญาก็เลิกกัน แต่หากไม่ยินยอมชำระก็จะมีการดำเนินคดีอาญาต่อไป ซึ่งความเห็นของหน่วยงานที่แตกต่างกันเป็นสองทางเนื่องมาจากกฎหมายมีการใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายในกลุ่มแรก เช่น พระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะบัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดและผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบ” ในกลุ่มที่สอง เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 จะบัญญัติว่า “ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้/มาตรา...ให้.....มีอำนาจเปรียบเทียบได้” ดังนั้น การดำเนินการเปรียบเทียบคดีอาญาในระบบกฎหมายไทยจึงมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันตามลักษณะของบทบัญญัติของกฎหมายดังที่กล่าวไว้ โดยการพิจารณากำหนดค่าปรับกฎหมายส่วนใหญ่จะให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง เช่น ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือคณะกรรมการตามกฎหมายประกาศกำหนด และในการกำหนดหลักเกณฑ์ยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายที่ถกเถียงกันว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ จะสามารถกำหนดให้ชำระค่าปรับต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้เช่นเดียวกับอำนาจของศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 78<sup>11</sup> แห่งประมวล

<sup>9</sup> ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2561, จัดทำโดยคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้

<sup>10</sup> มาตรา 188 การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

<sup>11</sup> มาตรา 78 เมื่อปรากฏว่ามีเหตุบรรเทาโทษ ไม่ว่าจะได้มีการเพิ่มหรือการลดโทษตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ ถ้าศาลเห็นสมควรจะลดโทษไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นก็ได้

กฎหมายอาญาได้หรือไม่ เนื่องจากมีความเห็นของหลายฝ่ายโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจเปรียบเทียบเห็นว่า หากให้สามารถลดค่าปรับได้ทำนองเดียวกับการพิจารณาในชั้นศาลจะช่วยลดการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ เนื่องจากกรณีที่โทษปรับขั้นต่ำมีอัตราที่สูง ผู้ต้องหาจะไม่ยินยอมชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบเนื่องจากหากยอมรับสารภาพในชั้นศาลส่วนใหญ่ศาลจะมีการลดค่าปรับให้ ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ไม่สามารถออกประกาศกำหนดให้สามารถเปรียบเทียบต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เว้นแต่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจะกำหนดให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การตรากฎหมายที่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบปรับเพื่อแก้ไขปัญหาอาญาเพื่อในระบบกฎหมายไทยยังคงมีปัญหาถกเถียงกันทั้งในด้านการตรากฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีที่มีการกำหนดโทษจำคุก การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาเล็กน้อยหรือหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ต่อมาจึงได้มีการพัฒนามาตรการใหม่ขึ้นมาใช้บังคับแทนโทษทางอาญา โดยกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับได้เอง คือ “โทษปรับทางปกครอง” ซึ่งการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในประเทศไทย เริ่มจากการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ในมาตรา 333<sup>12</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากนั้นในการตรากฎหมายมีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากขึ้น โดยตั้งแต่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 26 ฉบับ<sup>13</sup> ซึ่งส่วนใหญ่จะนำโทษทางปกครองมาใช้กับการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการในทางการค้าหรือกฎหมายที่มีลักษณะในทางเศรษฐกิจ และเริ่มนำมาใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ที่ไม่ร้ายแรงและไม่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หลังจากที่มีมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 บัญญัติให้การกำหนดโทษอาญาพึงใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ร้ายแรง เช่น ในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

โดยที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและลงโทษปรับทางปกครอง และเมื่อพิจารณากฎหมายที่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์

---

เหตุบรรเทาโทษนั้น ได้แก่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้โศกเศร้าบาปบุญตกอยู่ในความทุกข์อย่างสาหัส มีคุณความดีมาแต่ก่อน รู้สึกความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น ลุแก่โทษต่อเจ้าพนักงานหรือให้ความรู้แก่ศาลอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา หรือเหตุอื่นที่ศาลเห็นว่ามีลักษณะทำนองเดียวกัน

<sup>12</sup> มาตรา 333 นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ ..... การกำหนดโทษปรับทางปกครอง .....

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>13</sup> ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2563

ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น กำหนดให้ต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ขนาดกิจการ หรือ พฤติการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนความหนักเบาของโทษ บางฉบับกำหนดให้ใช้โทษทางปกครองอย่างอื่นกรณี มีการกระทำความผิดซ้ำ<sup>14</sup> เช่น การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตกเดือน โดยไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้แก้ไขหรือตัดเดือนก่อนได้<sup>15</sup> หรือบางฉบับจะไม่มีกำหนดกรอบในการพิจารณาไว้แต่กำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง<sup>16</sup> และโดยที่ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษปรับทางปกครองคือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครอง ในระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมาจึงถือว่าคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ในการพิจารณา และออกคำสั่งจึงนำแนวทางในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาใช้บังคับ ซึ่งรวมถึงการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งและการบังคับตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดย กฎหมายที่กำหนดโทษปรับทางปกครองส่วนใหญ่จะกำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการบังคับตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

**กลุ่มที่ 1** กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562

**กลุ่มที่ 2** กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า “ในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งหรือมีแต่ไม่สามารถ ดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้ (เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ) มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับ ชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา และบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้” ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโลและห้องเย็น พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งการ ตรากฎหมายในกลุ่มนี้เป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาในการบังคับตามชำระค่าปรับทางปกครอง

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

เนื่องจากหน่วยงานมีปัญหาในการดำเนินการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในระยะเริ่มแรกศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องกรณีที่หน่วยงานขอให้บังคับชำระค่าปรับ เนื่องจากศาลเห็นว่ามีความหมายกำหนดให้หน่วยงานดำเนินการบังคับได้เอง ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 133/2544, 74/2546, 157/2546, 242/2547, 337/2547, 618/2547, 669/2547, 767/2547, 838/2547 ในการตรากฎหมายจึงได้กำหนดให้หน่วยงานสามารถนำคดีไปฟ้องศาลเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้

กลุ่มที่ 3 กำหนดให้ฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาโดยกฎหมายจะบัญญัติว่า “ถ้าผู้ถูกปรับตามมาตรา... ไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง ให้ (พนักงานเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ) มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง ในการนี้ ถ้าศาลพิพากษาให้ชำระค่าปรับทางปกครองหากผู้นั้นไม่ชำระค่าปรับทางปกครองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ให้ยึดทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชดใช้แทนค่าปรับทางปกครองแต่มีให้นำมาตรการกักขังแทนค่าปรับมาใช้แก่ผู้นั้น” มีจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช 2481 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่ากฎหมายในกลุ่มนี้เริ่มนำแนวทางของกฎหมายประเทศเยอรมันมาใช้ในการกำหนดโทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาค่าปรับและบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง แต่ยังคงหลักเกณฑ์ในรายละเอียดทางวิธีสบัญญัติว่าศาลจะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการในการตรากฎหมายที่กำหนดโทษปรับทางปกครองทั้งสามกลุ่มจะเห็นได้ว่า มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาในการบังคับค่าปรับที่อนุโลมให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งถือเป็นปัญหาหลักในการบังคับใช้โทษปรับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานไม่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จนต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในปี พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดให้สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกหมายบังคับและให้กรมบังคับคดีเข้าไปช่วยดำเนินการยึดอายัด ทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

นอกจากการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญา ในระบบกฎหมายของประเทศไทยยังมีการนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 โดยกำหนดให้นำโทษทางแพ่งมาใช้กับความผิดในทางอาญาบางฐานความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 317/1<sup>17</sup> โดยในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.)

<sup>17</sup> มาตรา 317/1 ให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดที่อาจดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดนั้นได้

(1) กระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ อันเป็นความผิดตามมาตรา 296 หรือมาตรา 296/1

พิจารณาว่า เมื่อมีการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 317/1 ควรจะใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งแทนโทษทางอาญา จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาโทษทางแพ่งพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ควรใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดต่อไป แต่หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งก็ดำเนินการกำหนดมาตรการบังคับตามมาตรการลงโทษทางแพ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 317/4<sup>18</sup> และหากผู้กระทำความผิดยินยอมตามมาตรการที่กำหนดในมาตรา 317/7<sup>19</sup> ได้บัญญัติให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาเป็นอันระงับ แต่กรณีผู้กระทำความผิดยินยอมแต่ไม่ชำระค่าปรับหรือชำระไม่ครบถ้วน ให้สำนักงาน ก.ล.ต. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามที่ยินยอมไว้ภายในสามปีนับแต่วันที่ผิดนัด แต่กรณีผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมระงับคดี ในมาตรา 317/8<sup>20</sup> กำหนดให้สำนักงาน ก.ล.ต. ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการทางแพ่งต่อไป โดย

(2) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในสาระสำคัญ อันเป็นความผิดตามมาตรา 278 หรือมาตรา 281/10

(3) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหารตามมาตรา 89/7 อันเป็นความผิดตามมาตรา 281/2 วรรคหนึ่ง

(4) ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารที่ใช้ชำระค่าซื้อขายหลักทรัพย์หรือใช้บัญชีซื้อขายหลักทรัพย์หรือบัญชีธนาคารของบุคคลอื่น อันเป็นความผิดตามมาตรา 297

การนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ผลกระทบต่อตลาดทุน พยานหลักฐานที่อาจนำมาใช้พิสูจน์ความผิด และความคุ้มค่าในการดำเนินมาตรการนั้น

<sup>18</sup> มาตรา 317/4 มาตรการลงโทษทางแพ่ง ได้แก่

(1) ค่าปรับทางแพ่งตามมาตรา 317/5

(2) ชดใช้เงินในจำนวนที่เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้จากการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 317/1

(3) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือเข้าผูกพันตามสัญญาซื้อขายล่วงหน้าในศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

(4) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี

(5) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของสำนักงานเนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิดนั้นคืนให้แก่สำนักงาน

<sup>19</sup> มาตรา 317/7 เมื่อคณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเห็นควรให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดและได้กำหนดวิธีการในการบังคับตามมาตรการลงโทษทางแพ่งตามควรแก่กรณีแล้ว และผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งตามที่กำหนดให้สำนักงานจัดทำบันทึกการยินยอมและเมื่อผู้นั้นได้ชำระเงินครบถ้วนแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินตามบันทึกการยินยอมหรือชำระไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามที่ยินยอมไว้ภายในสามปีนับแต่วันที่ผิดนัด

<sup>20</sup> มาตรา 317/8 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมที่จะระงับคดีตามมาตรา 317/7 ให้สำนักงานฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต่อไปในกรณีที่ศาลสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดใช้เงินตามมาตรา 317/4 (2) หรือ (5) ให้คิดดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จด้วย

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งและผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินครบถ้วนแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

ในมาตรา 317/14<sup>21</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ศาลแพ่งมีอำนาจพิจารณา เมื่อพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งที่นำมาใช้แทนโทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า มาตรการที่กำหนดไว้มีลักษณะใกล้เคียงกับโทษทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 111<sup>22</sup> แห่งพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 แต่แตกต่างกันในส่วนของวิธีการและกลไกในการบังคับใช้ โดยมีการผสมผสานระหว่างการเปรียบเทียบปรับทางอาญาและโทษทางปกครอง คือ การกำหนดให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาเป็นอันระงับเมื่อมีการชำระค่าปรับ แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมระงับคดี จะต้องฟ้องศาลเพื่อพิจารณาต่อไปในลักษณะเดียวกับการเปรียบเทียบปรับ แต่มาตรการที่นำมาใช้มีลักษณะใกล้เคียงกับโทษปรับทางปกครอง คือ มีทั้งโทษปรับ และการจำกัดหรือห้ามกระทำการบางอย่าง แต่มาตรการลงโทษทางแพ่งมีกลไกที่แตกต่าง คือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการพิจารณาได้ว่าจะใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งหรือจะดำเนินคดีทางอาญา และกำหนดให้ศาลแพ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีในกรณีที่มีการเลือกใช้มาตรการลงโทษทางแพ่ง ซึ่งแตกต่างจากโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจเปรียบเทียบหรือออกคำสั่งไม่มีสิทธิเลือก และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระหรือโต้แย้งการออกคำสั่ง คดีจะอยู่ในอำนาจของศาลอาญาหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี และที่น่าสังเกต คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ โดยนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้มีขึ้นหลังจากที่สำนักงาน ก.ล.ต. ได้นำโทษทางปกครองมาใช้ในพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 เกือบสิบปี และเมื่อพิจารณาเหตุผล<sup>23</sup> ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 ระบุเพียงแต่ว่า มีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการ

<sup>21</sup> มาตรา 317/14 การดำเนินการทางศาลตามหมวดนี้ ให้ยื่นต่อศาลแพ่งและให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การพิจารณา การพิพากษา และการบังคับคดีด้วย โดยอนุโลม

<sup>22</sup> มาตรา 111 โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (3) ปรับทางปกครอง
- (4) จำกัดการประกอบการ
- (5) พักการประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต ที่ได้จดทะเบียน หรือที่ได้รับความเห็นชอบ ภายในระยะเวลาที่กำหนด
- (6) เพิกถอนใบอนุญาต การจดทะเบียน หรือการให้ความเห็นชอบ

<sup>23</sup> หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันรวมทั้งยังมีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่สามารถใช้บังคับมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรปรับปรุงบทบัญญัติบางประการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบการซื้อขายหลักทรัพย์และรองรับการเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญาได้ในบางกรณี จึงเป็นสิ่งที่น่าคิดว่า หากมาตรการในการกำหนดโทษทางปกครองมีประสิทธิภาพในการระงับยับยั้งและป้องกันการกระทำความผิดได้ เหตุใดสำนักงาน ก.ล.ต. จึงไม่นำโทษทางปกครองซึ่งได้นำร่องใช้บังคับตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า อันเป็นกฎหมายในลักษณะเดียวกันมาใช้แทนการลงโทษทางอาญา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาประการหนึ่งที่สำนักงาน ก.ล.ต. ไม่นำโทษทางปกครองโดยเฉพาะโทษปรับทางปกครองมาใช้ คือ การบังคับชำระค่าปรับกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระ ซึ่งสำนักงาน ก.ล.ต. ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับ ซึ่งเป็นปัญหาหลักของมาตรการบังคับทางปกครองดังที่กล่าวมาในส่วนของปัญหาของโทษปรับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม โดยที่กลไกในการใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาได้ว่า จะใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งหรือจะลงโทษทางอาญา โดยไม่มีการกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ และอาจเป็นกลไกในการจูงใจให้มีการยอมรับโทษทางแพ่งเพื่อให้คดีอาญาระงับไป ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้แนะนำให้เปลี่ยนเป็นบทบัญญัติเป็นสภาพบังคับอื่น เช่น โทษปรับทางปกครองหรือปรับเป็นพินัย<sup>24</sup> เนื่องจากเห็นว่า เรื่องทางแพ่งในระบบประมวลกฎหมายหมายถึงเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่การละเมิดกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ เป็นเรื่องระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่บุคคล จึงไม่ใช่เรื่องทางแพ่ง

แม้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญาและส่งผลให้คดีเลิกกันเมื่อผู้ต้องหายินยอมชำระค่าปรับตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจมีผู้สงสัยว่าทำไมในแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายเพื่อเปลี่ยนความผิดทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้ ให้เป็นโทษปรับทางปกครอง<sup>25</sup> เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เหตุผลหลักประการสำคัญเนื่องจากการให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ในการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจึงน่าจะได้มีการพิจารณาแล้วเห็นว่าความผิดอาญาที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า ในชั้นการตรากฎหมายได้มีการพิจารณาแล้วว่าเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง จึงกำหนดให้สามารถเปรียบเทียบได้ และไม่ควรถูกกำหนดให้เป็นโทษอาญา รวมทั้งกฎหมายซึ่งกำหนดความผิดอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้มีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงควรเร่งรัดให้มีการเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง และเหตุผลประการสำคัญที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>24</sup> คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่องการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 132 ก ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562, หน้า 20

<sup>25</sup> แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ 10 มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (3) จัดทำกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้ ให้เป็นโทษปรับทางปกครอง

ราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ใช้โทษอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง เนื่องจากเมื่อกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดแล้ว เมื่อมีการกระทำความผิดผู้ต้องหาในคดีอาญาต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ถูกจับกุม คุมขัง พิมพ์ลายนิ้วมือ และลงประวัติอาชญากรเป็นประวัติติดตัวตลอดไป โดยเฉพาะผู้ที่ไม่มีเงินประกันตัวในระหว่างการสอบสวนหรือไม่มีเงินชำระค่าปรับอันเป็นที่มาของคำว่า “คุมนิวอิงคนจน” ดังนั้น หากมีการนำมาตรการอื่นมาใช้แทนโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง นอกจากจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพแล้วยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามที่แผนการปฏิรูปประเทศกำหนดไว้ได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดให้นำ “โทษปรับทางปกครอง” มาใช้แทนโทษทางอาญา และในข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561<sup>26</sup> ก็เสนอว่า การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา ต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะในลักษณะกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางในการใช้โทษทางปกครองครอบคลุมถึงวิธีการปรับและการจัดการเงินที่ปรับ กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่และมีอำนาจลงโทษปรับ เพื่อให้ค่าปรับตกเป็นของแผ่นดิน และลดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงกำหนดอายุความในการบังคับโทษปรับทางปกครอง ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวมีขึ้นก่อนที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561 เพื่อศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อเสนอตามแนวคิดหรือระบบกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้น คือ มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญา เพื่อช่วยให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญาและไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัว และต่อมาหลังจากมีการศึกษาและยกร่างกฎหมายดังกล่าวคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้เปลี่ยนเป็นโทษปรับเป็นพินัย

## 2. เหตุใดจึงใช้มาตรการปรับเป็นพินัยแทนโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวไว้ใน 1. แล้วว่า แนวความคิดของการตรากฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมาจากความต้องการกฎหมายกลาง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครอง เนื่องจากแม้ในระบบกฎหมายไทยเริ่มนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษปรับทางอาญา แต่เรายังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาและกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งในด้านสารบัญญัติและวิธีบัญญัติและการบังคับคดีในกรณีที่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายที่มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับได้ ซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า “โทษปรับทางปกครอง” ในต่างประเทศโดยเฉพาะกฎหมายในภาคพื้นยุโรปจะเห็นได้ว่าแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม โดยมีหลักการที่แตกต่างในสาระสำคัญ คือ เขตอำนาจศาล โดยในกลุ่มแรกที่มีการพัฒนาโทษปรับทางปกครองขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาโทษอาญาเพื่อ (overcriminalization) กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาล

<sup>26</sup> รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/4443 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561

ที่มีอำนาจในการพิจารณาและบังคับคดีกรณีที่มีการโต้แย้งหรือไม่ชำระค่าปรับ โดยจะมีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี โปรตุเกส อิตาลี ฯลฯ กลุ่มที่สองที่มีการพัฒนาโทษปรับทางปกครองขึ้นมา เพื่อใช้ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหรือการกระทำความผิดในทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าการพิจารณาและกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งการออกคำสั่งจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของกฎหมายทั้งสองกลุ่มแล้วเห็นว่า การกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งปรับ รวมทั้งตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเหมาะสมกับความร้ายแรงในการกระทำความผิดหรือไม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับ โดยให้ศาลพิจารณาทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และกำหนดค่าปรับได้ตามที่ศาลเห็นสมควร จะเหมาะสมกว่าการกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำความผิดยังคงนำหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ซึ่งศาลยุติธรรมมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เนื่องจากตุลาการในศาลยุติธรรมต้องจบนิติศาสตร์และสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาหรือทำงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเป็นหลัก ในขณะที่ตุลาการศาลปกครองอาจจะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากที่มาในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน<sup>27</sup> ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของตุลาการจึงค่อนข้างหลากหลาย ไม่ได้เจาะจงเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย และโดยหลักในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจจำกัด คือ สั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับการกระทำความผิดในแต่ละครั้งอาจมีทั้งการกระทำที่ต้องรับโทษอาญาและโทษปรับทางปกครอง จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ศาลยุติธรรมพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางอาญาและการกระทำใดเป็นความผิดที่ต้องรับโทษปรับทางปกครอง หรือเป็นการกระทำความผิดเพียงอย่างเดียวเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง และในอนาคตหากมีการนำระบบตามแนวทางของประเทศเยอรมนีมาใช้แบบเต็มรูปแบบ คือ ให้ศาลสามารถรวมคดีหรือเปลี่ยนวิธีพิจารณาได้แม้ว่าจะฟ้องมาเป็นความผิดทางปกครองแต่ศาลเห็นว่าเป็นความผิดอาญาก็จะพิจารณาไปในคราวเดียวกัน อันเป็นการลดภาระของประชาชนที่ไม่ต้องต่อสู้หรือถูกดำเนินคดีหลายศาล ประกอบกับการกำหนดให้การกำหนดโทษปรับเป็นคำสั่งทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส จะเป็นภาระของประชาชนในการนำคดีไปฟ้องเพื่อขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งและขอให้

<sup>27</sup> โปรดดูหมายเหตุในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542

การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้ใช้แนวทางบางส่วนของประเทศเยอรมนีในการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... โดยเฉพาะการกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีความผิดทางเป็นพินัย เนื่องจากเห็นว่ามีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากและรัฐเป็นฝ่ายที่จะต้องนำคดีไปสู่ศาลในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ยอมรับผิดหรือไม่ยินยอมชำระค่าปรับ อันเป็นการปลดเปลื้องภาระให้แก่ประชาชนซึ่งถูกกล่าวหา เพราะตราบไต่ที่ศาลยังมีได้มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดยังต้องถือว่าผู้นั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงไม่ควรมีภาระที่จะต้องไปร้องขอต่อศาลตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส<sup>28</sup> และเมื่อเห็นควรกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีตามแนวทางของประเทศเยอรมนี หากใช้คำว่า “โทษปรับทางปกครอง” ตามแนวความคิดของการตรากฎหมายในเริ่มแรกอาจก่อให้เกิดความสับสนในทางวิชาการว่า เหตุใดโทษปรับทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ซึ่งผู้เขียนเองยังคงสับสนในชั้นที่มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561 ที่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองและกำหนดให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง) ประกอบกับแนวความคิดเดิมที่ต้องการสร้างระบบกฎหมายขึ้นมาใช้สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงแทนโทษทางอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้ โดยไม่ให้ถือเป็นโทษทางอาญา จึงมีความจำเป็นต้องบัญญัติคำใหม่ขึ้นมาใช้แทนโทษปรับในทางอาญาและโทษปรับทางปกครองที่มีการเริ่มนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทย โดยใช้คำว่า “ปรับเป็นพินัย” ซึ่งคำว่า “พินัย” นี้ เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127<sup>29</sup> และในกฎหมายเก่า ๆ บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464<sup>30</sup> โดยในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” และผู้ที่เคยเสนอให้ใช้คำว่า “พินัย” สำหรับมาตรการบังคับทางการเงินทำนองเดียวกับโทษปรับที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดได้เอง คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.คณิต ณ นคร<sup>31</sup> ซึ่งท่านเคยใช้คำนี้ในตอนที่กำลังถึงมาตรการบังคับทางการเงินทำนองเดียวกับ “โทษปรับ” (Geldstrafe) แต่ในกฎหมายว่าด้วยการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบของประเทศเยอรมนีไม่เรียกว่าโทษปรับ (Geldstrafe) หากแต่เรียกว่า “พินัย” (Geldbuße) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้คำว่า “ปรับเป็นพินัย” สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นมาตรการหรือการกำหนดโทษอีกลักษณะหนึ่งที่ไม่ใช่โทษทางอาญา โทษทางแพ่ง โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย และเมื่อได้สร้างระบบการปรับเป็นพินัยขึ้นมา เพื่อใช้เป็นมาตรการลงโทษสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ร้ายแรง และเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินโดยการสั่งปรับผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียวทำนองเดียวกับโทษปรับทางปกครอง จึงควรนำหลักเกณฑ์การปรับเป็นพินัยมาใช้กับความผิดที่มีโทษปรับทาง

<sup>28</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ 1689/2563), หน้า 10.

<sup>29</sup> มาตรา 17 โทษปรับนั้น ท่านหมายความว่า จำนวนเงินอันกำหนดไว้ในคำพิพากษาให้ปรับเป็นพินัยหลวง

<sup>30</sup> มาตรา 162 เมื่อผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษเพียงแต่ปรับเป็นพินัยสถานเดียว ท่านว่าพนักงานที่กรมทางได้ตั้งแต่งตั้งขึ้นเพื่อฟ้องร้องคดีนั้นมีอำนาจประนีประนอมยอมความได้ทันทีโดยยอมรับเบี้ยปรับตามอัตราอย่างสูงที่กฎหมายบัญญัติไว้ แล้วออกไปเสร็จให้เป็นสำคัญ ส่วนเงินพินัยที่เก็บได้นั้นให้กรมทางทำบัญชีส่งไปยังกระทรวงยุติธรรมมา

<sup>31</sup> คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 138.

ปกครองด้วยเพื่อให้ระบบกฎหมายสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันทำนองเดียวกับการนำหลักเกณฑ์การปรับเป็นพินัยมาใช้กับความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนโทษปรับทางปกครองให้เป็น การปรับเป็นพินัยเพื่อให้การพิจารณาและกำหนดค่าปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กระบวนการเดียวกัน

### 3. หลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ....

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ยังไม่มีผลใช้บังคับ ผู้เขียนจึงขอสรุปหลักการของร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ดังนี้

#### 3.1 เป็นกฎหมายกลาง

ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดโทษอาญา

#### 3.2 กำหนดลักษณะความผิดทางพินัยและผลของการกระทำความผิดทางพินัย

ในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดนิยามของ “ความผิดทางพินัย” ไว้ว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย แต่ไม่ได้กำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางพินัยที่ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ดังนั้น การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดที่จะเป็นความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในอนาคตการตรากฎหมายต่าง ๆ จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับโทษอาญาหรือต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย สำหรับแนวทางการตรากฎหมายว่าการกระทำความผิดใดที่ร้ายแรงและควรใช้โทษอาญานั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ให้คำแนะนำไว้แล้ว<sup>32</sup> และกรณีที่เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงก็พึงใช้มาตรการปรับเป็นพินัย และได้กำหนดบทนิยามของ “ปรับเป็นพินัย” ไว้ว่า สั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระเงินค่าปรับไม่เกินที่กฎหมายกำหนดอันจะเห็นได้ว่า แม้รากฐานของคำว่า “พินัย” ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายตราสามดวงและในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” แต่คำว่า “ปรับเป็นพินัย” ที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะที่ต้องการให้หมายถึงกระบวนการในการพิจารณาว่าผู้ต้องหากกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ตลอดจนถึงการกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เหมาะสมกับผลของการกระทำความผิด ประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้กำหนดให้การปรับเป็นพินัยหรือการสั่งปรับเป็นพินัยไม่ถือเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง และไม่เป็นโทษอาญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการตีความกฎหมายที่อาจจะมิขึ้นได้ว่าการพิจารณาและการออกคำสั่งปรับของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปรับเป็นพินัย เป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการออก

<sup>32</sup> โปรดดูคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย,อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24

คำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>33</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องการเน้นให้เห็นว่าแม้ค่าปรับเป็นพินัยซึ่งเป็นการชำระเงินในทำนองเดียวกับโทษปรับสถานเดียวของโทษอาญา แต่การชำระเงินค่าปรับเป็นพินัยเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่ใช่โทษอาญา ดังนั้น ผลของการกระทำความผิดทางพินัยจึงมีเพียงการต้องชำระเงินค่าปรับเท่านั้น ไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ตลอดจนไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรมในกรณีที่เป็นโทษอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

### 3.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางพินัย

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นำบทบัญญัติในการพิจารณาการกระทำความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ 1 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป เฉพาะหมวด 2 การใช้กฎหมายอาญา หมวด 4 ความรับผิดในทางอาญา หมวด 5 การพยายามกระทำความผิด และหมวด 6 ตัวการและผู้สนับสนุน มาใช้บังคับแก่การปรับเป็นพินัยโดยอนุโลมและมีบทบัญญัติพิเศษเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา คือ ผลของการกระทำความผิดที่เป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมายหลายบท การกระทำความผิดเป็นทั้งความผิดทางพินัยและความผิดอาญา การกระทำความผิดทางพินัยอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน และการกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันโดยบางกรรมเป็นความผิดทางพินัยและบางกรรมเป็นความผิดอาญา และการกำหนดอายุความสำหรับการออกคำสั่งปรับเป็นพินัยหรือการฟ้องคดี ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบของประเทศเยอรมนีในปี ค.ศ. 1952 ก่อนมีการแก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ. 1968<sup>34</sup> ที่กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และจะกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเฉพาะที่มีลักษณะแตกต่างจากการกระทำความผิดในทางอาญา เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า ในระยะเริ่มแรกไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้แตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาอย่างกรณีของกฎหมายของประเทศเยอรมนีเพื่อมิให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบและประชาชนทั่วไปต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายใหม่ จึงให้ใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวล

<sup>33</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>34</sup> ในปี ค.ศ. 1968 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ โดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ แทนการอนุโลมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญามาใช้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียว อย่างไรก็ตามในกฎหมายของประเทศเยอรมนีมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำความผิดแตกต่างจากความผิดอาญาไว้ค่อนข้างมาก เช่น ผลของการพยายามกระทำความผิด ไม่มีหลักเรื่องตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน แต่ใช้หลักผู้ร่วมกระทำความผิดต้องรับผิดชอบสัดส่วนที่ตนมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เป็นต้น

กฎหมายอาญาและกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเฉพาะที่จำเป็นและมีลักษณะแตกต่างจากในประมวลกฎหมายอาญา

### 3.4 หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าปรับให้เหมาะสมกับสภาพความผิด และกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับผลกระทบจากการกระทำความผิด โดยให้พิจารณาจากระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด โดยในกรณีผู้กระทำความผิดไม่สามารถหาเงินมาชำระค่าปรับในคราวเดียวสามารถขอผ่อนชำระเป็นรายงวดได้ หรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับไม่ว่าผู้ผิดนั้นจะร้องขอหรือศาลเห็นเอง ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ถ้าผู้ผิดนั้นยินยอม โดยจะไม่มีการกักขังแทนค่าปรับ และในกรณีที่บุคคลใดได้กระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนขั้นแค้นหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ศาลจะกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใด หรือจะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัยเลยก็ได้ อันเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากการกระทำความผิดที่กำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเพียงอย่างเดียว การกำหนดค่าปรับให้สูงสำหรับผู้ที่มีฐานะดีสามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้ ในทางกลับกันมีกลไกในการลดผลกระทบจากการกระทำความผิดสำหรับผู้ที่มีฐานะยากจนเพื่อให้ไม่ต้องเผชิญกับการถูกกักขังแทนค่าปรับ ในกรณีที่การกระทำความผิดเกิดจากความยากจนขั้นแค้นหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ซึ่งกลไกนี้ในกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบของประเทศเยอรมนีให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นมีผู้ห่วงกังวลในเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

### 3.5 กระบวนการปรับเป็นพินัย

#### (1) ในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลสำคัญที่เป็นตัวหลักในการดำเนินการพิจารณาความผิดทางพินัย คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน หรือคณะบุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ซึ่งโดยปกติแล้วก็คือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่คล้ายพนักงานสอบสวนและศาลในคดีอาญา ดังนี้

1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเท่าที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้เท่านั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้มิได้ให้อำนาจเพิ่มเติมและมีได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจับกุมหรือควบคุมตัวผู้กระทำความผิดอย่างกรณีอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาแต่อย่างใด เช่นเดียวกับอำนาจในการสั่งยึดอายัดหรือการริบทรัพย์ที่มีไว้หรือใช้ในการกระทำความผิดให้ตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่อย่างไร จะต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ การที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ไม่บัญญัติหลักเกณฑ์กลางในเรื่องนี้ไว้อย่างกรณีของกฎหมายเยอรมนี เนื่องจากโดยหลักการของการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงมีที่มาจากกรณีที่รัฐออกกฎหมายมากำหนดกฎเกณฑ์ที่กระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนมากจนเกินสมควร และแม้จะมีความจำเป็นในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึด आयัด หรือริบทรัพย์สินไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจส่งผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลในสาระสำคัญจนเกินควร ดังนั้น การจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดังกล่าว จึงควรให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้โดยต้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นอย่างรอบด้าน

2) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามสมควร ซึ่งเป็นหลักการคล้ายกับการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครอง

3) เมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอว่ามีการกระทำความผิดทางวินัยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นวินัยโดยทำเป็นหนังสือและส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยระบุข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด จำนวนเงินค่าปรับ ระยะเวลาที่ต้องชำระและแจ้งให้ทราบถึงกระบวนการในขั้นตอนต่อไป คือหากไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนดจะมีการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

4) กรณีผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นวินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ความผิดทางวินัยเป็นอันยุติ

5) ในกรณีที่ไม่มีชำระค่าปรับเป็นวินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่ว่าจะมีการแก้ข้อกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายพยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งอย่างกรณีของการออกคำสั่งทางปกครองหรือตามแนวทางของกฎหมายประเทศเยอรมนี เนื่องจากต้องการให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอน และภาระในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## (2) ในชั้นพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีความผิดทางวินัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดไปเพื่อยื่นฟ้องด้วย ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ให้แจ้งไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบพร้อมทั้งเหตุผล หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ทำความเข้าใจแย้งเสนอไปยังผู้ดำรงตำแหน่งเหนือพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อให้มีระบบการกลั่นกรองความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน ตลอดจนประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่งเสียก่อนเว้นแต่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดความผิดทางวินัยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีได้เอง เช่น กรณีของเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

## (3) ในชั้นศาล

กำหนดให้ศาลจังหวัดซึ่งมีอยู่ครอบคลุมทุกท้องที่เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางวินัย ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลแขวงเนื่องจากค่าปรับอาญาและค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายที่เปลี่ยนมาเป็นความผิดทางวินัยหลายฉบับ

มีอัตราค่อนข้างสูง และกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีเป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดองค์คณะในการพิจารณาซึ่งต้องการให้สามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสมโดยพิจารณาจากอัตราค่าปรับการสืบพยาน การรับฟังพยานหลักฐาน การทำคำพิพากษาซึ่งต้องคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นภาระแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร ที่มีเจตนารมณ์ให้สามารถกำหนดวิธีพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะของความผิดที่ไม่ร้ายแรงโดยไม่ยึดติดอยู่กับวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การรับฟังพยานหลักฐาน ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย (Proof beyond reasonable doubt) อย่างกรณีการกระทำความผิดอาญา และกำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยกำหนดให้ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์และสังคมในการรับภาระค่าใช้จ่ายประกอบกัน เนื่องจากไม่ประสงค์ให้มีการอุทธรณ์เพื่อประวิงคดีอันจะทำให้รัฐต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการพิจารณาโดยเฉพาะกรณีที่เป็นกรณีกระทำความผิดเล็กน้อยและค่าปรับไม่สูง และกำหนดให้คำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ เพื่อลดขั้นตอนและความยุ่งยากในกระบวนการพิจารณาคดีความผิดทางพินัย เพื่อให้การพิจารณาสิ้นสุดได้รวดเร็วและไม่เป็นภาระงบประมาณของประเทศจนเกินสมควร เนื่องจากเป็นเพียงความผิดไม่ร้ายแรงและมีเพียงการปรับเป็นเงินเท่านั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับเป็นพินัยหากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้ต้องคำพิพากษาเพื่อใช้ค่าปรับ โดยจะไม่มีกักขังแทนค่าปรับดังเช่นในคดีอาญา โดยการกำหนดให้นำบทบัญญัติในมาตรา 29/1 วรรคสองและวรรคสามแห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อให้การบังคับชำระค่าปรับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นระบบเดียวกัน ทั้งกรณีที่เป็นกรณีฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษอาญาและปรับเป็นพินัย

อนึ่ง ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ไม่ว่าจะกระบวนการพิจารณาอยู่ในชั้นของพนักงานอัยการหรือในชั้นศาล หากผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยครบตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด คดีความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ

### 3.6 อายุความ

กำหนดให้คดีความผิดทางพินัย ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีคำสั่งปรับหรือฟ้องต่อศาลภายในกำหนดสองปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะจะกำหนดอายุความไว้เป็นอย่างอื่น เช่น พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ที่กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดหรือภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการกระทำความผิดอันจะเห็นได้ว่าอายุความที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้มีระยะเวลามากกว่าที่กำหนดไว้สำหรับโทษปรับอาญาสถานเดียวสองเท่า เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า เป็นมาตรการใหม่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจยังไม่คุ้นชินจึงต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการและเพื่อแก้ไขปัญหาเดิม สำหรับความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวซึ่งมีอายุความหนึ่งปีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานในการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดอายุความ

และหากในอนาคตกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษที่ต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานมากขึ้นก็สามารถกำหนดอายุความให้แตกต่างจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ได้

### 3.7 การเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดทางพินัย

ตามที่แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ 10: มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้จัดทำกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้ให้เป็นโทษปรับทางปกครองนั้น จากการพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้กำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงและโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือไม่กระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวางไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดโทษอาญาที่เป็นโทษปรับสถานเดียว จึงสมควรเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันตามรายชื่อกฎหมายในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นความผิดทางพินัย โดยแบ่งออกเป็น 2 บัญชี โดยในบัญชี 1 เป็นกฎหมายที่ให้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยเมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีจำนวน 183 ฉบับ และในบัญชี 2 เป็นกฎหมายที่หน่วยงานยังไม่พร้อมให้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย เนื่องจากมีข้อกังวลว่าการบังคับใช้กฎหมายจะไม่มีประสิทธิภาพและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือมีหลักเกณฑ์พิเศษอื่นที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งการเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเป็นการเฉพาะ จึงได้กำหนดให้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยโดยการตราพระราชกฤษฎีกาเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายมีความพร้อม มีจำนวน 30 ฉบับ

นอกจากการเปลี่ยนโทษอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย เนื่องจากที่ผ่านมาในการตรากฎหมายจำนวนหนึ่ง (ประมาณ 26 ฉบับ) ได้มีการกำหนดมาตรการลงโทษโดยใช้โทษปรับทางปกครองแทนโทษอาญา ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกับการปรับเป็นพินัยตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ในร่างพระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดทางพินัยด้วย เพื่อให้การพิจารณาและกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายไทยเป็นระบบเดียวกัน

**การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง: ศึกษาเฉพาะ  
พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย\***

**บทนำ**

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดจำนวนรวมกันเกือบ 1,400 ฉบับ<sup>1</sup> ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป โดยกฎหมายแต่ละประเภทจะมีบทกำหนดโทษระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนอันได้แก่ โทษทางอาญา โทษทางแพ่ง หรือโทษในทางปกครอง เป็นต้น แต่ประเภทของโทษส่วนใหญ่ในพระราชบัญญัติมักจะเป็นโทษทางอาญา ต่อมาได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 77 วรรคสาม ความว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่สำคัญ พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ว่า หากความผิดใดจะนำโทษอาญามาใช้บังคับเป็นบทลงโทษ ความผิดดังกล่าวจะต้องเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง รวมทั้งในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562” ขึ้น โดยความในมาตรา 5<sup>2</sup> ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้โทษอาญากับความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงและเท่าที่จำเป็น อันเป็นการเน้นย้ำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 77 วรรคสาม อีกครั้งหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ทั้งสองบทบัญญัติข้างต้นจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้โทษอาญากับความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง แต่ไม่มีกฎหมายใดที่อธิบายถึงนิยามความหมายของความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงอย่างชัดเจนจนกระทั่งทางคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำแนะนำเกี่ยวกับนิยามความหมายของความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงไว้ว่า<sup>3</sup> “ความร้ายแรงนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ เช่น การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) หรือกระทบต่อศีลธรรม

\* พศิน วรเนติโพธิ์, ‘การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง: ศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย’ (2564) 2 วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 301-326.

<sup>1</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, *ปฏิรูปกฎหมายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ* (ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม BOT พระสยาม MAGAZINE 2562) 26.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 5 บัญญัติว่า (วรรคท้าย) “ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการ เฉพาะกรณีที่สำคัญ และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลา ในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”.

<sup>3</sup> คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, ‘การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย’ <<https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1579159114-qrw29-3qrlt.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563.

อันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (good morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง” โดยหลังจากที่มีออกคำแนะนำดังกล่าว พบว่ามีความเปลี่ยนแปลงในด้านการกำหนดโทษอาญาของพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 ที่มีการนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับในหมวดที่ 8 มาตรา 78 ถึง 82 ซึ่งถือว่ามิแนวนำการแก้ไขการใช้โทษทางอาญากับพระราชบัญญัติที่ดีขึ้น แต่สำหรับพระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาซึ่งได้บัญญัติขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2560 กลับไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 77 ดังกล่าว ทำให้พระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาในกลุ่มเหล่านี้มีปัญหาในเรื่องการกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดที่ไม่ได้มีลักษณะร้ายแรง เช่น พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 มาตรา 56 ความว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือหนังสือแจ้งที่ออกตามมาตรา 28 หรือมาตรา 41 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” โดยเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าความผิดดังกล่าวเป็นเรื่องของการไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกเท่านั้น ซึ่งมิได้เป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงอันอาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้แต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาคำหนดโทษทางอาญากับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงได้อย่างถูกต้อง จึงต้องศึกษาต่อไปว่าความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงนั้นมีนิยามความหมายอย่างไร และการบังคับโทษทางอาญาอย่างไรให้เกิดความเหมาะสมและจำเป็น ซึ่งผู้เขียนจะหยิบยกหลักเกณฑ์การกำหนดความร้ายแรงของความผิดอาญาของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลีขึ้นมาศึกษา เนื่องจากทั้งสองประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการแบ่งความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงไว้อย่างชัดเจน และนำผลการศึกษามาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของประเทศไทย รวมทั้งผู้เขียนจะทำการศึกษาพระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาทั้งหมดและนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอให้เห็นว่ามีพระราชบัญญัติใดบ้างที่ยังคงมีปัญหาเรื่องการกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดที่ไม่มีลักษณะร้ายแรงในปัจจุบัน เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป โดยจะนำเสนอเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

## 1. หลักทั่วไปของกฎหมายอาญา

การกำหนดความผิดและโทษทางอาญานั้นเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐใช้บังคับเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม และเพื่อให้สังคมดำเนินต่อไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อย แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาก็เป็นการทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะฉะนั้นการที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายที่เป็นความผิดและโทษทางอาญา จึงต้องคำนึงถึงหลักทั่วไปของกฎหมายอาญา โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

1.1 ความหมายของกฎหมายอาญา สำหรับความหมายของกฎหมายอาญานั้นแม้จะไม่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับอื่น แต่จากศึกษาตำราของนักนิติศาสตร์หลายท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์<sup>4</sup> ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย<sup>5</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ

<sup>4</sup> จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 11, นนทบุรี : บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด 2555) 2.

ดร.คณิต ฒ นคร<sup>6</sup> ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์<sup>7</sup> และศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ<sup>8</sup> สามารถสรุปความหมายนิยามความหมายได้ว่า “กฎหมายอาญา หมายถึง กฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นความผิดอาญา และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกระทำการ หรือไม่กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้” โดยในกฎหมายอาญาจะมีลักษณะเป็น 2 ส่วนด้วยกัน<sup>9</sup> คือ ส่วนที่หนึ่ง องค์ประกอบ คือ ความผิดทางอาญา และส่วนที่สอง ผลทางกฎหมาย คือ มาตรการบังคับทางอาญา

1.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา คือ การปกป้องคุ้มครองสังคมจากอันตราย เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย ศีลธรรมและสวัสดิภาพของคนในสังคม<sup>10</sup> แม้กฎหมายอาญาในปัจจุบันได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติมจนไม่อาจตรวจสอบได้ว่ากฎหมายอาญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์อย่างไร แต่ฝ่ายนิติบัญญัติจำต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักที่ว่า กฎหมายอาญานั้นต้องการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างน้อย 6 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>11</sup> (1) คุ้มครองป้องกันตัวบุคคลและบางกรณีก็คุ้มครองสัตว์ด้วย (2) คุ้มครองป้องกันสภาวะจิตใจของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ให้รอดพ้นจากความกระทบกระเทือน (3) คุ้มครองป้องกันทรัพย์สินส่วนบุคคล (4) คุ้มครองป้องกันสาธารณชนจากความไม่สะดวกสบายต่าง ๆ (5) ป้องกันรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคมรวมทั้งบังคับให้เกิดความเมตตากรุณาที่จำเป็น และ (6) เพื่อบังคับใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้วัตถุประสงค์ทั้งหลายเหล่านี้บรรลุผล แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายอาญาไม่ควรถูกนำมาใช้เป็นวิธีการหรือทางออกแรกที่จะนำมาใช้ปกป้องคุ้มครองสังคมเพราะอาจจะมีวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสมมากกว่า แต่ก็ยังคงสามารถปกป้องคุ้มครองสังคมได้เหมือนการใช้กฎหมายอาญา

1.3 ลักษณะของกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชนว่าด้วยความผิดและโทษอาญา เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับรัฐ แม้การกระทำความผิดบางอย่างจะได้กระทำตรงต่อเอกชนให้ได้รับอันตรายเสียหายก็ดี การกระทำความผิดนั้นยังได้ชื่อว่ากระทบกระเทือนต่อมหาชนเป็นส่วนรวม ถึงขนาดที่รัฐต้องเข้าดำเนินการป้องกันและปราบปรามได้เอง โดยไม่ต้องให้ผู้ใดมาร้องทุกข์กล่าวโทษ ยกเว้นความผิดบางประเภทที่เรียกว่าความผิดอันยอมความได้เท่านั้นซึ่งเป็นความผิดที่มีลักษณะประกอบด้วยเหตุผลอันเป็นส่วนตัวของผู้เสียหายบางประการ ควรที่รัฐจะเข้ามาดำเนินการก็ต่อเมื่อเอกชน

<sup>5</sup> หยุต แสงอุทัย, *กฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 21, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 13.

<sup>6</sup> คณิต ฒ นคร, *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 45-47.

<sup>7</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ผลสยามพรีนติ้ง (ประเทศไทย) 2551) 1.

<sup>8</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 22, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2564) 14.

<sup>9</sup> คณิต ฒ นคร (เชิงอรรถที่ 6) 45-47.

<sup>10</sup> Wayne R. LaFave and Austin W. Scott, Jr., *Criminal Law* (2<sup>nd</sup> ed. Minnesota: West Publishing Company 1986) 10.

<sup>11</sup> อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, *ทฤษฎีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 49-50. 12 หยุต แสงอุทัย (เชิงอรรถที่ 5) 1.

ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ขึ้นก่อน การกระทำใดจะถือเป็นความผิดอาญาต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยชัดแจ้งแล้ว สำหรับกฎหมายอาญานั้นไม่มีผลย้อนหลังไปลงโทษการกระทำที่ได้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีกฎหมายบัญญัติความผิดนั้นขึ้น เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยแห่งชุมชนเป็นส่วนรวมอันมีลักษณะเป็นความผิดต่อรัฐที่รับผิดชอบต่อความมั่นคงของชุมชนนั้น จึงถือเป็นเรื่องของแต่รัฐโดยเฉพาะ (local matter) และโดยปกติรัฐจะเข้าดำเนินการก็แต่การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐนั้น นอกจากกรณีที่มีเหตุพิเศษบางอย่างซึ่งแม้จะได้รับการกระทำนอกอาณาเขตก็ถือว่ากระทบกระเทือนถึงความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยในอาณาเขตอันรัฐมีสิทธิเข้าดำเนินการในกรณีเช่นนั้นด้วยเหมือนกัน<sup>12</sup>

## 2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา

สำหรับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการกำหนดความผิดทางอาญานั้นมีอยู่หลากหลายชนิดแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัยและรูปแบบของกฎหมายในแต่ละประเทศ โดยผู้เขียนจะนำเสนอทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีการกำหนดความผิดอาญาของ Herbert L. Packer โดย Herbert L. Packer ได้อธิบายหลักเกณฑ์การบัญญัติความผิดอาญาไว้ในหนังสือเรื่อง *The Limits of the Criminal Sanction* ซึ่งการกระทำใดควรจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 6 ประการ ดังนี้<sup>13</sup>

(1) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดในสังคมว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคมและเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมของสังคม

(2) ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาแล้ว จะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

(3) การปราบปรามการกระทำเช่นนั้น จะต้องไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป

(4) หากเป็นความผิดอาญาแล้ว จะมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

(5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวนั้น จะไม่ทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ

(6) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่น ๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญาสำหรับการกระทำนั้น

2.2. ทฤษฎีการกำหนดความผิดอาญาของ Nigel Walker โดยหลักเกณฑ์การบัญญัติความผิดอาญาสามารถอธิบายสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

<sup>12</sup> หยุด แสงอุทัย (เชิงอรรถที่ 5) 1.

<sup>13</sup> Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction* (California : Stanford University Press 1968) 296.

<sup>14</sup> สกล นิสารัตน์, 'กฎหมายอาญาและการลงโทษที่เหมาะสม : แนวความคิดทางด้านปรัชญาและความยุติธรรมทางสังคม' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 31-33.

- (1) รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อก่อให้เกิดหลักประกันว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจะได้รับโทษแต่เพียงอย่างเดียว
- (2) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาลงโทษกับความประพฤตินี้ไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือปราศจากพิษภัย
- (3) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งสามารถใช้วิธีการอื่นเพื่อบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน โดยอาจก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานน้อยกว่าการใช้กฎหมายอาญา
- (4) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาในกรณีผลร้ายซึ่งเกิดจากการลงโทษมีมากกว่าผลร้ายซึ่งเกิดจากการกระทำความผิด
- (5) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์ในการบังคับให้บุคคลกระทำเพื่อประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้น
- (6) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อห้ามการกระทำซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากสาธารณชน
- (7) รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดที่บังคับใช้ไม่ได้ไว้ในกฎหมายอาญา

2.3 ทฤษฎี The Minimalist Approach หลักเกณฑ์ The Minimalist Approach คือ หลักการกำหนดความผิดอาญาที่ผสมผสานแนวคิดจากหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (principle of autonomy) ซึ่งเกณฑ์การคุ้มครองสังคม (principle of welfare) และเกณฑ์การควบคุมสังคมอื่นนั้น มีข้อพิจารณาด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้<sup>15</sup>

- (1) หลักการเคารพสิทธิมนุษยชน ในการบัญญัติความผิดอาญาจำเป็นที่จะต้องเคารพหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวจะถูกแทรกแซงได้หากว่าเป็นกรณีจำเป็นพอสมควรในสังคมประชาธิปไตยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ
- (2) สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษโดยรัฐ การพิจารณาบัญญัติกฎหมายอาญาซึ่งรวมถึงการให้รัฐมีอำนาจในการลงโทษ มีความแตกต่างจากการบัญญัติกฎหมายประเภทอื่น เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายเป็นการตีเตียนสังคมและละเมิดสิทธิของประชาชน การบัญญัติให้พฤติกรรมใดเป็นความผิดอาญาจึงต้องมีความชอบธรรมเป็นอย่างยิ่ง และผู้กำหนดให้พฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดมีภาระการพิสูจน์ถึงความชอบธรรมดังกล่าว
- (3) หลักวิธีทางสุดท้าย ในการควบคุมพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์แก่สังคม นอกจากมาตรการทางกฎหมายอาญาแล้ว ยังมีมาตรการทางสังคมอื่น รวมถึงมาตรการทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครองอยู่ด้วย ในการพิจารณาบัญญัติความผิดอาญาจึงต้องดูที่ความร้ายแรงที่เกิดขึ้น โดย

<sup>15</sup> Andrew Ashworth and Jeremy Horder, *Principles of criminal law* (seventh edition, Great Britain : Oxford University Press 2013) 31-35. อ้างถึงใน เมษยา โรจนอารีย์, 'การฉ้อฉลทางวิชาการ : ศึกษาการกำหนดความผิดอาญา ฐานรับจ้างทำวิทยานิพนธ์' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 44.

กฎหมายอาญาควรจะถูกใช้เป็นวิธีทางสุดท้ายสำหรับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ผิดหรือเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง

(4) หลักการไม่กำหนดเป็นความผิดอาญา หากว่าการกำหนดความผิดอาญาก่อให้เกิดผลเสียหายมากกว่าการไม่กำหนดเป็นความผิดอาญา

2.4 ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์หรือนิติเศรษฐศาสตร์ (economic analysis of law) เป็นแนวคิดใหม่ที่นำหลักพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐก็เป็นผู้เล่นหนึ่งในสังคม และหากรัฐจะกำหนดความผิดอาญา รัฐจะต้องคำนึงถึง “ผลประโยชน์” (benefits) และ “ต้นทุน” (costs) เช่นเดียวกับปัจเจกชนที่คำนึงถึงปัจจัยทั้งสองด้านเมื่อจะดำเนินกิจกรรมใด ๆ หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ การกำหนดว่าพฤติกรรมใดควรเป็นความผิดอาญาควรพิจารณาจากประโยชน์สังคม (social benefits) และต้นทุนของสังคม (social costs) เป็นสำคัญ กล่าวคือ การกระทำใดที่ได้ประโยชน์สังคมมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคม การกระทำนั้นไม่ควรเป็นความผิดอาญา แต่หากการกระทำใดที่สร้างความเสียหายให้กับสังคมมากกว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคม การกระทำนั้นจึงสมควรเป็นความผิดอาญา<sup>16</sup> ดังนั้น แนวคิดนี้จะกำหนดให้รัฐจะกำหนดความผิดทางอาญาเมื่อการกระทำนั้นสร้างต้นทุนให้มากกว่าประโยชน์สังคม และรัฐจะไม่กำหนดความผิดอาญาเมื่อการกระทำนั้นสร้างประโยชน์ให้กับสังคมมากกว่าต้นทุน<sup>17</sup>

### 3. หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดและโทษอาญาของประเทศไทย

หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญานั้น ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาว่าจารีตประเพณี ศาสนาและศีลธรรม มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายอาญาและศีลธรรมนั้นมีความเกี่ยวพันกัน โดยความผิดอาญาที่ร้ายแรง เช่น การฆ่าคน ปล้นชิงทรัพย์ ข่มขืน ล้วนแต่ผิดศีลธรรมทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำบางอย่างที่ผิดศีลธรรมก็ไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาด้วย เช่น การพูดโกหก การทำชู้ หรือการดื่มสุรา และทั้งนี้ การกระทำบางอย่างไม่ผิดศีลธรรมแต่ผิดกฎหมายอาญา เช่น กรณีความรับผิดชอบเด็ดขาดในทางอาญา กล่าวคือ ไม่มีเจตนา ไม่ประมาท แต่กฎหมายยังบัญญัติว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นความผิด จึงเห็นได้ว่าศีลธรรมและกฎหมายอาญานั้นไม่ได้สอดคล้องกันทุกกรณี จึงไม่อาจนำศีลธรรมมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดความรับผิดชอบอาญาอย่างเดี่ยวได้<sup>18</sup> แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไปการนำจารีตประเพณี ศาสนา และศีลธรรมมากำหนดความผิดอาญานั้นอาจไม่ทันต่อสภาวะสังคม จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะหรือเป็นกฎหมายเทคนิค ซึ่งจะเรียกว่า “พระราชบัญญัติ” สำหรับการกำหนดโทษอาญาตามกฎหมายของประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

<sup>16</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 24-25.

<sup>17</sup> Steven Shavell, *Criminal law and optimal use of nonmonetary sanctions as a deterrent*” In Jules Coleman and Jeffrey Lange, *Law and economics* (volume 1, Aldershot, Dartmouth 1992) 472. อ้างถึงใน ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 24.

<sup>18</sup> เกียรติชจร วัจนะสวัสดิ์ (เชิงอรรถที่ 7) 2-8

3.1 การกำหนดโทษอาญาในประมวลกฎหมายอาญา โดยจะต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากการกระทำซึ่งถือเป็นโครงสร้างความรับผิดในทางอาญา อันมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>19</sup> (1) การกระทำนั้นจะต้องครบ “องค์ประกอบ” ตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) การกระทำนั้นไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิด และ (3) ผู้กระทำนั้นไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ โดยเมื่อครบทั้งสามโครงสร้างความรับผิดอาญาแล้วก็จะถือว่าผู้กระทำมีความผิดอาญา จึงจะต้องมาพิจารณาเรื่องโทษต่อไป โดยประเภทของโทษตามประมวลกฎหมายอาญานั้นได้มีการกำหนดไว้เป็น 5 ลักษณะด้วยกัน<sup>20</sup> ได้แก่ (1) โทษประหารชีวิต (2) โทษจำคุก (3) โทษกักขัง (4) โทษปรับ และ (5) โทษริบทรัพย์ ส่วนการกำหนดโทษในประมวลกฎหมายอาญาจะมีการกำหนดโทษไว้สองลักษณะ หนึ่ง เป็นโทษที่ศาลไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ เช่น โทษประหารชีวิต หรือ โทษจำคุกตลอดชีวิตกับ สอง เป็นโทษที่กำหนดอัตราโทษอย่างสูงหรืออย่างต่ำไว้เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษตามความเหมาะสมกับความผิดได้<sup>21</sup>

3.2 การกำหนดโทษอาญาในพระราชบัญญัติ สำหรับการกำหนดโทษอาญานั้นไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ แต่ในประมวลกฎหมายอาญาอย่างเดียว ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการนำโทษทางอาญามาบัญญัติและใช้บังคับในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาเหล่านี้เสมือนเป็นกฎหมายพิเศษที่แยกออกมาเฉพาะเรื่องจากประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติ จึงมีความมุ่งหมายในการบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายเทคนิคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขพิเศษของสังคมในขณะนั้น<sup>22</sup> ซึ่งประเภทของโทษอาญาในพระราชบัญญัติเหล่านี้ก็ได้แตกต่างจากโทษอาญาในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอยู่ทั้งสิ้นจำนวน 462 ฉบับจากพระราชบัญญัติทั้งหมด (โดยผู้เขียนทำการสืบค้นถึงปี พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ อ้างอิงข้อมูลจากห้องสมุดกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) โดยตัวอย่างพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา เช่น (1) พระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2499 (2) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 หรือ (3) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นต้น โดยสาเหตุที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาจำนวนมากเนื่องจากความคิดในทางระบบราชการ (bureaucracy) ที่ต้องการที่จะจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติม เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินคดีด้วยตนเอง<sup>23</sup> ซึ่งแนวคิดของการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติเช่นนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติเรื่องการกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงตามมาตรา 77 วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้อีกด้วย

<sup>19</sup> เฟิงอ้าง 86-95.

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18.

<sup>21</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา* (สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม : กรุงเทพมหานคร 2551) 50.

<sup>22</sup> เฟิงอ้าง 20.

<sup>23</sup> คณิต ณ นคร, *กฎหมายอาญาภาคความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพฯ : วิญญูชน 2559) 66.

#### 4. หลักเกณฑ์การพิจารณาความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงนั้น ผู้เขียนจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ประเทศ ดังนี้

4.1 หลักเกณฑ์ของประเทศฝรั่งเศส<sup>24</sup> สำหรับเกณฑ์ความร้ายแรงของการกระทำผิดเป็นการพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีความร้ายแรงถึงขั้นที่สมควรกำหนดให้มีโทษอาญาหรือไม่ ซึ่งการกระทำผิดจะมีระดับความร้ายแรงเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาจากตัวชี้วัด (indicateurs) สามประการประกอบกันได้แก่ (1) ลักษณะการกระทำผิด (2) ความสำคัญของสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง และ (3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง โดยแต่ละตัวชี้วัดจะมีเกณฑ์พิจารณา (critères) ถึงความเหมาะสมในการกำหนดโทษอาญาในระดับที่ลดหลั่นกันไปตั้งแต่ระดับต่ำสุด (ค่าคะแนน 1) ระดับปานกลาง (ค่าคะแนน 2) จนถึงระดับสูงสุด (ค่าคะแนน 3) โดยมีรายละเอียดตามตาราง ต่อไปนี้

ตัวชี้วัด	เกณฑ์การพิจารณา	ระดับที่สมควรกำหนดเป็นความผิดอาญา
ลักษณะการกระทำผิด	การกระทำโดยเจตนา	3
	การกระทำโดยประมาท	2
	การผิดพลาดบกพร่อง	1
สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง	คุณค่าระดับสูงที่มีอาจล่วงละเมิดได้	3
	สิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้	2
	กฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันในสังคม	1
ความเสียหาย	ความเสียหายร้ายแรง	3
	ความเสียหายเล็กน้อย	2
	ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย	1

สำหรับตัวชี้วัดในเรื่องสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้น คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้ให้คำอธิบายไว้ ดังนี้

(1) “คุณค่าระดับสูงที่มีอาจล่วงละเมิดได้” หมายถึง คุณค่าที่รับรองโดยกฎหมายทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ หรือพันธกรณีระหว่าง

<sup>24</sup> DELMAS-MARTY (M.), *Les grands systèmes de politique criminelle* (Paris : P.U.F. 1992) 286-292. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, ‘บันทึกเรื่อง เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา’ (การประชุมสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย ส่วนที่ 3, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร, 2560) 31-36.

ประเทศ โดยตัวอย่างของคุณค่าระดับสูงที่มีอาจล่วงละเมิดได้ เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชีวิตของบุคคล หรือบูรณภาพแห่งดินแดน

(2) “สิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้” ได้แก่ เสรีภาพส่วนบุคคล ความปลอดภัยของบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ส่วนตัวและชีวิตครอบครัว การไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนาและแสดงความคิดเห็น สิทธิในการศึกษาอบรมและวัฒนธรรม และสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

(3) “กฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันในสังคม” ได้แก่ กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลบางประเภท เช่น การเก็บรักษาทะเบียนการค้าหรือเอกสารสำคัญต่าง ๆ ในการประกอบธุรกิจหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการกระทำในบางเรื่องเช่น การจอดรถกีดขวางทางจราจร หรือการปิดร้านค้าในวันอาทิตย์

โดยทั้งนี้เมื่อนำตัวชี้วัดทั้งสามประการข้างต้นมาคำนวณประกอบกันแล้วกับความผิดใด ความผิดหนึ่งแล้วสามารถรวมผลคำนวณได้ค่ามากกว่า 7 เช่น กรณีที่การกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนา (ค่าคะแนน 3) และก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง (ค่าคะแนน 3) ต่อคุณค่าระดับสูงที่มีอาจล่วงละเมิดได้ (ค่าคะแนน 3) ค่ารวมจะเท่ากับ 9 กรณีดังกล่าวนี้สมควรกำหนดให้การกระทำผิดนั้นมีโทษอาญา แต่หากการกระทำใดที่เมื่อรวมผลแล้วได้ค่าน้อยกว่า 5 กรณีดังกล่าวนี้สมควรใช้มาตรการอื่นแทนโทษอาญา โดยจะนำมาตราการลงโทษทางปกครองหรือโทษทางแพ่งมาใช้บังคับนั้นจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดต่อไป

4.2 หลักเกณฑ์ของประเทศอิตาลี<sup>25</sup> สำหรับประเทศอิตาลีได้มีการกำหนดเกณฑ์เรื่องจากใช้โทษเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1983 อันเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาในการแบ่งแยกโทษอาญากับมาตรการลงโทษอย่างอื่น แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้มุ่งหมายจำกัดดุลพินิจของผู้ตรากฎหมายในการเลือกกำหนดโทษ เพียงแต่จะเสนอหลักเกณฑ์ที่เป็น “กรอบ” ในการพิจารณากำหนดโทษเพื่อมิให้ผู้ตรากฎหมายใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และเพื่อให้การกำหนดนโยบายอาญาของรัฐเป็นไปอย่างเหมาะสม โดยมีหลักสำคัญ 2 ประการในการเลือกกำหนดโทษ

(1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ (principio di proporzione) โดยโทษที่กำหนดจะต้องได้สัดส่วนกับระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำผิดมีความร้ายแรงระดับใด ต้องพิจารณาจากความสำคัญของสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (rango dell'interesse tutelato) ควบคู่ไปกับความร้ายแรงของการกระทำผิด (gravità dell'offesa) โดยหากเรื่องที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “คุณค่าระดับสูง” ได้แก่เรื่อง (1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (libertà personale) (2) นิติสมบัติส่วนบุคคล (beni individuali) (3) นิติสมบัติของกลุ่มบุคคล (beni superindividuali) หรือ (4) นิติสมบัติ

<sup>25</sup> Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1983 : Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative (Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 1984) 22. อ้างถึงใน ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, ‘บันทึกเรื่อง เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา’ (การประชุมสัมมนาเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย ส่วนที่ 3, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร, 2560) 27-28.

มหาชน (beni pubblici) และปรากฏว่าการกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณค่าระดับสูงข้างต้นเหล่านี้ กรณีนี้จึงสมควรกำหนดให้การกระทำผิดนั้นมีโทษอาญา

(2) หลักการใช้โทษอาญาเป็นมาตรการสำรอง กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่าหากพิจารณาจากสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองประกอบกับระดับความเสียหายที่เกิดแก่คุณค่านั้นแล้ว พบว่าเป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะก้ำกึ่ง กล่าวคือ เป็นการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณค่าลำดับรอง หรือก่อให้เกิดความเสียหายเล็กน้อยต่อคุณค่าระดับสูง ก็ต้องพิจารณาเลือกกำหนดโทษตามหลักการใช้โทษอาญาเป็นมาตรการสำรอง (principio di sussidiarietà) หรือมาตรการสุดท้าย โดยจะใช้โทษอาญาต่อเมื่อมาตรการอื่น ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับโทษอาญา แต่ถ้ามีมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าวดีกว่าโทษอาญาก็ควรที่จะใช้มาตรการอื่นนั้นแทน

4.3 หลักเกณฑ์ของประเทศไทย สำหรับการกำหนดเกณฑ์หรือนิยามของการกระทำที่มีลักษณะร้ายแรงในกฎหมายไทยนั้น เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งได้มีการกำหนดเกณฑ์ในการใช้โทษทางอาญากับความผิดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงจะกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง” แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดความหมายหรือให้นิยามของคำว่า “ความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง” ไว้แน่ชัด ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนเมื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้เกิดความชัดเจนในมาตรา 77 วรรคสาม ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดำเนินศึกษาพิจารณา และเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้โทษทางอาญา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย โดยได้ให้นิยามคำว่า “ความผิดร้ายแรง” ไว้ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้<sup>26</sup>

(1) กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ

(2) กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน กล่าวคือ เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) กล่าวคือ กระทบต่อกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมหรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคง (security) ความสงบสุข (tranquility) สันติภาพ (peace) และสุขภาพ (public health) ร่วมกันของคนในสังคม

(3) กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรงและกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมอันอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายในสังคมได้

<sup>26</sup> คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (เชิงอรรถ 3).

(4) มีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง กล่าวคือ การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม คือ การกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้างในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมาข้างต้น รัฐต้องตระหนักว่าเกณฑ์ดังกล่าว มีลักษณะเป็นพลวัตจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและปัจจัยอื่น ๆ ในแต่ละช่วงเวลาด้วย

4.4 ข้อสรุปจากการเปรียบเทียบความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงของทั้ง 3 ประเทศข้างต้น ซึ่งผู้เขียนได้สรุปการกำหนดความผิดอาญาสำหรับการกระทำผิดที่มีลักษณะร้ายแรงว่าจะต้องเป็นการกระทำ ความผิดที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลแต่ละคน โดยสิทธิส่วนบุคคลนั้นถือเป็นเรื่องสำคัญและในรัฐธรรมนูญของทุก ๆ ประเทศ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่ประชาชนนั้นถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุดที่ไม่อาจถูกระทบหรือถูกแทรกแซงจากบุคคลใดได้ เพราะฉะนั้นหากการกระทำผิดใดที่เป็นการกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ และได้มีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะการละเมิดเหล่านั้นไม่ว่าจะเสียหายมากหรือน้อยก็ตาม การกระทำผิดดังกล่าวก็สมควรที่จะนำโทษทางอาญามาใช้บังคับเพราะถือว่าเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง

(2) เป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง สำหรับพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นในปัจจุบันมีอยู่หลายประเภทโดยอาจจะอยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ก็ได้ แต่พันธกรณีระหว่างประเทศที่จะถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรงนั้นก็จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น การละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชีวิตของบุคคล หรือบูรณภาพแห่งดินแดน หรือกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษความผิดอาญฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide Convention) ที่มีหลายประเทศได้กำหนดให้เรื่องดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศนั้น ๆ ดังนั้น พันธกรณีระหว่างประเทศเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่เป็คุณค่าระดับสูงที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ และสมควรที่จะนำโทษทางอาญามาใช้บังคับกับการกระทำผิดนั้นเพราะถือว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง

(3) เป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง โดยหลักเกณฑ์นี้จะมีลักษณะเหมือนเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ให้คำแนะนำไว้ ซึ่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ จะต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อประเทศโดยตรง ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง ส่วนการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนจะต้องเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคง

ความไม่สงบสุข และส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนในสังคมอันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกัน โดยผลของการกระทำนั้นจะต้องส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้างด้วย ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม

(4) เป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งที่เป็นสมบัติมหาชนอย่างร้ายแรง เกณฑ์ข้างนี้ได้รับแนวคิดมาจากกฎหมายอิตาลีในเรื่อง นิติสมบัติมหาชน (beni pubblici) โดยสมบัติมหาชนอีกความหมายหนึ่งก็คือทรัพย์สินของสาธารณะ (Public goods) ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของนิติรัฐทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งทรัพย์สินของสาธารณะจะมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเขื่อน โรงไฟฟ้า หรือระบบการขนส่งทั้งแบบรางหรือบนถนน โดยสิ่งเหล่านี้ล้วนมีกฎหมายบัญญัติขึ้นมาเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายและกำหนดโทษต่อผู้กระทำผิดเมื่อได้สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินสาธารณะเหล่านี้ ซึ่งโทษส่วนมากจะเป็นโทษปกครองมากกว่าการใช้โทษอาญา แต่ทางผู้เขียนเห็นว่า หากนิติสมบัติมหาชนนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ หรือสิ่งใดที่จำเป็นแก่การดำเนินงานของรัฐ เช่น ระบบการป้องกันประเทศ ก็สมควรที่จะกำหนดโทษทางอาญามาใช้บังคับ เพราะหากเกิดการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าวขึ้นแล้วอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศอันจะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างได้ การกระทำผิดในเรื่องเหล่านี้จึงถือว่าเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงแล้ว

## 5. วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย

เมื่อได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติทั้งหมดในประเทศไทยแล้วพบว่าในปัจจุบัน<sup>27</sup> มีพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาจำนวน 462 ฉบับ บางฉบับได้มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้อย่างเหมาะสมแล้ว หรือบางฉบับได้มีการนำโทษมาตรการลงโทษทางปกครองหรือทางแพ่งมาใช้ประกอบแต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่มีปัญหาในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่ไม่มีลักษณะร้ายแรง ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการคัดแยกพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาออกมาเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะของความผิดของแต่ละพระราชบัญญัติ เพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์กับหลักเกณฑ์ความร้ายแรงอันควรกำหนดเป็นความผิดอาญาโดยสามารถจำแนกพระราชบัญญัติได้เป็น 10 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

5.1 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการไม่มีเหตุอันสมควร ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือไม่ยอมตอบคำถามหรือให้ถ้อยคำหรือไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซักถาม โดยตัวอย่างพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดโทษอาญาไม่เหมาะสมได้แก่ พระราชบัญญัติดังต่อไปนี้<sup>28</sup> (1) พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 (2) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 หรือ (3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งจากการพิจารณาพบว่า ตามเนื้อหาของพระราชบัญญัติเหล่านี้มิได้มุ่งคุ้มครองที่ผลกระทบต่อที่มีลักษณะร้ายแรง เพราะตามลักษณะของพระราชบัญญัติข้างต้นมิได้เป็นเรื่องที่อาจสร้างผลกระทบต่อ

<sup>27</sup> ทำการสืบค้นจนถึงวันที่ 10 กันยายน 2563 จาก [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).

<sup>28</sup> ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้จากภาคผนวก 2 กลุ่มที่ 2 ในวิทยานิพนธ์.

ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติในกลุ่มนี้กำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัตินั้นคงมีเพียงวัตถุประสงค์เดียว คือ เพื่อข่มขู่ไม่ให้ผู้ใดกล้าที่จะฝ่าฝืนเท่านั้น อีกทั้งหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษด้วยวิธีการจำคุกกับความผิดดังกล่าวแล้วจะพบว่า ความผิดดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของเจ้าหน้าที่เท่านั้นไม่ได้มีลักษณะรุนแรงถึงขนาดต้องกันผู้กระทำความผิดออกจากสังคม และการลงโทษจำคุกกับความผิดนี้ยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ด้วยเนื่องจากรัฐจะต้องคำนึงถึง “ผลประโยชน์ของสังคม” และ “ต้นทุนในการจัดการความผิด” ซึ่งความผิดข้างต้นนี้ได้มีการสร้างความเสียหายแก่สังคมเป็นอย่างมาก หากมีการกำหนดโทษจำคุกไว้และนำผู้กระทำความผิดไปจำคุก สังคมจะต้องเสียต้นทุนไปเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการจำคุกผู้กระทำความผิดในฐานะข้างต้น

เพราะฉะนั้นการกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้จึงไม่มีความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดดังกล่าวก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาตราการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้บังคับเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดกล้าที่จะฝ่าฝืน โดยเมื่อพิจารณาจากลักษณะความผิดดังกล่าวแล้วนั้น พบว่าเป็นกรณีที่เอกชนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้ออกคำสั่งไปโดยถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ก็ควรนำมาตราการลงโทษทางปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมกับความผิดดังกล่าวก็คือ “โทษปรับทางปกครอง”

**5.2 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงสำหรับมาตรการลงโทษทางแพ่ง หรือมาตรการทางปกครอง** อันได้แก่ตัวอย่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้ (1) พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 (2) พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 หรือ (3) พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้างต้นเหล่านี้ เป็นการกำหนดความผิดในกรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงสำหรับมาตรการลงโทษทางแพ่งหรือมาตรการลงโทษทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาจากที่มาของบทบัญญัติความผิดเหล่านี้แล้วจะพบว่าความผิดนั้น ๆ สามารถนำมาตราการลงโทษอย่างอื่นมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมจึงไม่นำโทษอาญามาใช้บังคับ อันสอดคล้องกับหลักที่ว่า “การจะนำโทษอาญามาใช้บังคับก็ต่อเมื่อไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่น ๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น” อันเป็นหลักของวิธีทางสุดท้ายในการควบคุมพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์แก่สังคมซึ่งถือว่ามีความเหมาะสมแล้วในเรื่องของการใช้โทษกับความผิด

แต่อย่างไรก็ดี ตามบทบัญญัติข้างต้นเหล่านี้ ได้กำหนดความผิดที่มีโทษอาญาในกรณีที่บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงสำหรับมาตรการลงโทษทางแพ่งหรือมาตรการลงโทษทางปกครองนั้น ๆ ไว้ ซึ่งถือว่าเป็นการนำโทษอาญามาใช้บังคับเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนมาตรการทางปกครองหรือทางแพ่งอันเป็นการกำหนดโทษอาญาที่ไม่เหมาะสม โดยกรณีเหล่านี้สามารถที่จะสามารถกำหนดโทษอาญาได้หากไม่มีมาตรการลงโทษอื่นใดที่จะนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดได้

อย่างเหมาะสมแทนโทษอาญา แต่ตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ยังสามารถที่จะนำมาตราการลงโทษอย่างอื่นมาใช้บังคับได้อยู่ กล่าวคือ ลักษณะของความผิดข้างต้นนั้นต้องการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดให้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการนำมาตราการลงโทษปรับเป็นพินัย<sup>29</sup> มาใช้บังคับกับความผิดดังกล่าวแทนการใช้โทษอาญาจะเป็นการเหมาะสมที่สุดเพราะความผิดดังกล่าวมิได้มีลักษณะร้ายแรงอันจะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลแต่ละคนอันถือเป็นคุณค่าที่สำคัญหรืออาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้

**5.3 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการไม่ส่งเงินบำรุงกองทุน หรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง** อันได้แก่ตัวอย่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้ (1) พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 (2) พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 (3) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หรือ (4) พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้างต้น สารสำคัญของบทบัญญัติ คือ การกำหนดความผิดสำหรับ “การไม่ส่งเงินบำรุงกองทุน หรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง” และมีการกำหนดโทษอาญาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้เหมือนกันคือ “ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับตั้งแต่ห้าถึงยี่สิบเท่าของเงินบำรุงองค์การที่จะต้องนำส่งหรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติความผิดจะพบว่า แม้การที่บุคคลใดไม่ส่งเงินบำรุงกองทุน หรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่งนั้นจะสร้างความเสียหายให้กับองค์กรหรือสมาคมนั้น ๆ ก็ตาม แต่ลักษณะของความผิดดังกล่าวมิได้มีลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลแต่ละคนอันถือเป็นคุณค่าที่สำคัญ หรืออาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้ และการใช้โทษอาญาตามพระราชบัญญัติเหล่านี้คงมีเพียงวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่ยับยั้ง ไม่ให้ผู้ใดกล้าที่จะฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดเท่านั้น อีกทั้งหากเป็นกรณีที่บุคคลใดได้รับเงินมาแล้วไม่ส่งเงินในแก่องค์กรหรือสมาคมจนครบถ้วน แต่กลับเบียดบังเงินนั้นไปเป็นของตน บุคคลดังกล่าวก็มีความผิดฐานยึดออกทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 352 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อันเป็นโทษอาญาที่เหมาะสมอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นความผิดในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติข้างต้นจึงมิใช่ความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงถึงขนาดจำต้องนำโทษอาญามาใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าความผิดดังกล่าวยังสมควรที่จะมีการกำหนดมาตรการลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนอยู่ เนื่องจากปัจจัยในการก่อให้เกิดการกระทำความผิดยังคงเป็นตัวเงิน หากมีโทษปรับมาใช้บังคับเพื่อที่จะข่มขู่ ยับยั้งไม่ให้บุคคลใดกล้าที่จะฝ่าฝืนก็ถือเป็นโทษที่สมควร เพราะฉะนั้น จึงเห็นควร

<sup>29</sup> การลงโทษปรับเป็นพินัย คือ การปรับที่จะต้องชำระเงินค่าปรับให้แก่รัฐ ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษที่จะนำมาใช้สำหรับผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน โดยผู้กระทำความผิดจะมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าปรับเท่านั้น ไม่มีการจำคุก หรือกักขังแทนการปรับ ตลอดจนไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรมหรือทะเบียนประวัติอาชญากร เพราะการปรับเป็นพินัยไม่ใช่การลงโทษอาญา.

ให้มีการปรับเปลี่ยนโทษปรับทางอาญามาเป็นโทษปรับทางพินัย อันจะเป็นการมาตรการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดดังกล่าวมากที่สุด

**5.4 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อกำหนดในพระราชบัญญัติ** โดยสาระสำคัญของบทบัญญัติในลักษณะนี้ คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อกำหนดของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ อันถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งเพราะเป็นการออกคำสั่งเพื่อบังคับแก่ประชาชน ซึ่งหากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามถือว่าเป็นความผิดเนื่องจากการละเมิดคำสั่งของรัฐว่าด้วยระเบียบสาธารณะ (Public Torts) โดยความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ได้มีการกำหนดโทษอาญาไว้ ซึ่งตัวอย่างพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดโทษอาญาไม่เหมาะสมได้แก่พระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้<sup>30</sup> เช่น (1) พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 (2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 หรือ (3) พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าตามเนื้อหาของพระราชบัญญัติเหล่านี้มิได้มุ่งคุ้มครองที่ผลกระทบที่มีลักษณะร้ายแรง เพราะตามลักษณะของพระราชบัญญัติข้างต้นมิได้เป็นเรื่องที่สามารถสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติในกลุ่มนี้กำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัตินั้นคงมีเพียงวัตถุประสงค์เดียว คือ เพื่อข่มขู่ไม่ให้ผู้ใดกล้าที่จะฝ่าฝืนเท่านั้น อีกทั้งการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติข้างต้นนั้นคงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดคำสั่งของรัฐว่าด้วยระเบียบสาธารณะ (Public Torts) เท่านั้น ซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นความผิดอาญาโดยแท้ (Crime) คงเป็นกฎหมายเทคนิคที่ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่เพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม เพราะฉะนั้นหากมีผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นย่อมไม่ใช่อาชญากร การที่จะนำโทษอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับมาใช้บังคับจึงเป็นการใช้โทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิด เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษด้วยวิธีการจำคุก คือ การตัดหรือกั้นผู้กระทำความผิดดังกล่าวออกจากสังคมไม่ให้มีการกระทำความผิดซ้ำ แต่ความข้างต้นมิได้มีลักษณะรุนแรงถึงขนาดที่จะต้องลงโทษเช่นนั้น และการลงโทษอาญากับความผิดนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ด้วย เนื่องจากเมื่อนำโทษอาญามาใช้บังคับแล้วจะเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและทำให้ผู้กระทำความผิดมีประวัติอาชญากรรม ส่งผลให้ผู้นั้นได้รับผลกระทบในการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมากเพราะอาจเสียโอกาสในการเข้าทำงานซึ่งหากเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดคำสั่งของรัฐนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้กระทำความผิดจึงมีมากกว่า ดังนั้น การนำโทษอาญามาใช้กับความผิดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้จึงไม่มีความเหมาะสม

แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดดังกล่าวก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้บังคับเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดกล้าที่จะฝ่าฝืน โดยเมื่อพิจารณาจากลักษณะความผิดดังกล่าวแล้วนั้น พบว่าเป็นกรณีที่เอกชนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐว่าด้วยระเบียบสาธารณะ (Public

<sup>30</sup> ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้จากภาคผนวก 3 กลุ่มที่ 2 ในวิทยานิพนธ์.

Torts) ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ก็ควรมีมาตรการลงโทษทางปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมกับความผิดดังกล่าวก็คือ “โทษปรับทางปกครอง”

**5.5 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของนิติบุคคล หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชีเอกสารและสิ่งอื่นของนิติบุคคลเมื่อถูกร้องขอ** อันได้แก่ตัวอย่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้ เช่น (1) พระราชบัญญัติการฉ้อโกง พ.ศ. 2545 (2) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 หรือ (3) พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้างต้นพบว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติ คือ การกำหนดความผิดสำหรับ “การไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของนิติบุคคล หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี เอกสารและสิ่งอื่นของนิติบุคคลเมื่อถูกเจ้าหน้าที่ร้องขอ” และมีการกำหนดโทษอาญาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัติความผิดนั้นมีได้มีลักษณะอันเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง อันจะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลแต่ละคน อันถือเป็นคุณค่าที่สำคัญ หรืออาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้ แต่อาจเป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายต่อระบบราชการของรัฐได้เพราะการไม่สามารถส่งของใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด อาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของรัฐได้ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นก็มิได้มีลักษณะที่รุนแรงถึงขนาดสร้างผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลในวงกว้าง ดังนั้น ความผิดในลักษณะนี้จึงมิได้เป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงถึงขนาดต้องนำโทษอาญามาใช้บังคับ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงการนำโทษจำคุกมาใช้บังคับกับความผิดนี้แล้วจะพบว่า ความผิดในลักษณะนี้มิได้มีความรุนแรงถึงขนาดจำต้องกันผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราวตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษด้วยการจำคุก แต่การกำหนดโทษจำคุกในความผิดลักษณะนี้กลับเป็นการกำหนดโทษเพื่อโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่ยับยั้ง ไม่ให้ผู้ใดกล้าที่จะฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้น การนำโทษจำคุกมาใช้กับความผิดในลักษณะนี้จึงไม่มีความเหมาะสมด้วย เพราะฉะนั้นความผิดในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติข้างต้นจึงไม่สมควรที่จะนำโทษอาญามาใช้บังคับกับความผิด

แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดดังกล่าวอาจสร้างความเสียหายให้กับการดำเนินงานทางราชการได้ จึงสมควรที่จะกำหนดมาตรการใด ๆ ขึ้นมาเพื่อที่จะบังคับและลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน โดยผู้เขียนเห็นว่า ลักษณะความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีเกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนอันเป็นเรื่องในทางปกครอง ดังนั้น จึงสามารถที่จะนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับได้ ซึ่งโทษทางปกครองที่เหมาะสมกับความผิดดังกล่าวคือ “โทษปรับทางปกครอง”

**5.6 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการใช้เครื่องหมายวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถานศึกษาโดยไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาต** โดยสามารถแบ่งพระราชบัญญัติได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มที่พระราชบัญญัติที่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตราเดียวกัน ได้แก่ ตัวอย่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้<sup>31</sup> เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562

<sup>31</sup> ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้จากภาคผนวก 12 ในวิทยานิพนธ์.

พระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการทหาร พ.ศ. 2497 หรือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 เป็นต้น

(2) กลุ่มที่พระราชบัญญัติที่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในหลายมาตรา ได้แก่ตัวอย่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้<sup>32</sup> เช่น พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นต้น โดยพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้จะมีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดเกี่ยวกับการใช้เครื่องหมายวิทยฐานะตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถานศึกษาโดยไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาต ในบทบัญญัติหลายมาตรา แต่จะมีการกำหนดโทษอาญาไว้ในอัตราที่เท่ากันดังบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

“...ผู้ใดใช้ครุยวิทยฐานะ เข็มวิทยฐานะ ครุยประจำตำแหน่ง เครื่องแบบ เครื่องหมาย หรือเครื่องแต่งกายของนักศึกษาของมหาวิทยาลัย หรือสิ่งใดที่เลียนแบบสิ่งดังกล่าว โดยไม่มีสิทธิที่จะใช้ หรือแสดงด้วยประการใด ๆ ว่าตนมีปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร หรือมีตำแหน่งใดในมหาวิทยาลัย หรือเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยโดยที่ตนไม่มีสิทธิ ถ้าได้กระทำให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิที่จะใช้หรือมีวิทยฐานะหรือมีตำแหน่งเช่นนั้น หรือเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และ “... ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) ปลอม หรือทำเลียนแบบซึ่งตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัย หรือส่วนราชการของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะจำเป็นสือใดหรือทาด้วยวิธีใด ๆ

(2) ใช้ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนราชการของมหาวิทยาลัยปลอมหรือซึ่งทำเลียนแบบ

(3) ใช้ หรือทำให้ปรากฏซึ่งตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนราชการของมหาวิทยาลัยที่วัตถุหรือสินค้าใด ๆ โดยฝ่าฝืนมาตรา...

ถ้าผู้กระทำความผิดตาม (1) เป็นผู้กระทำความผิดตาม (2) ด้วย ให้ลงโทษตาม (3) แต่กระหนเดียว

ความผิดตาม (3) เป็นความผิดอันยอมความได้”

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะความผิดดังกล่าวจะพบว่า สาระสำคัญของบทบัญญัติคือ “การห้ามมิให้มีการใช้ใช้เครื่องหมายวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถานศึกษาโดยไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาต และการห้ามมิให้มีการปลอมเครื่องหมายวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถานศึกษา” โดยหากบุคคลใดฝ่าฝืนกระทำความผิดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถานศึกษาต่าง ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้มีลักษณะที่ร้ายแรงอันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลแต่ละคนอันถือเป็นคุณค่าที่สำคัญ หรืออาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้ ดังนั้น ความผิดดังกล่าวจึงไม่ได้มีลักษณะร้ายแรงถึงขนาดจำต้องนำโทษทางอาญามาใช้บังคับ อีกทั้งความผิด

<sup>32</sup> ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้หัวข้อ 5.6.2 ในวิทยานิพนธ์.

ข้างต้นนี้ก็มีได้มีลักษณะที่จะเข้าเกณฑ์ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกด้วย เนื่องจากมิได้เป็น ความผิดที่มีลักษณะรุนแรงถึงขนาดต้องกันบุคคลดังกล่าวออกจากสังคม ดังนั้น การใช้โทษอาญาสำหรับ ความผิดเกี่ยวกับ “การห้ามมิให้มีการใช้ใช้เครื่องหมายวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของ สถานศึกษาโดยไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาต และการห้ามมิให้มีการปลอมเครื่องหมายวิทยฐานะ ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถานศึกษา” จึงไม่มีความเหมาะสมเพราะไม่ใช่ความผิดที่มีลักษณะ ร้ายแรง อีกทั้ง การที่พระราชบัญญัติข้างต้นนำโทษอาญามาใช้บังคับก็เป็นเพียงการใช้โทษอาญาโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่ ยับยั้ง ไม่ให้ผู้ใดกล้าที่จะฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดโทษ อาญาสำหรับความผิดเรื่องดังกล่าวในพระราชบัญญัติข้างต้นจึงไม่มีความเหมาะสมและสมควรที่จะยกเลิก การนำโทษอาญามาใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการบังคับใด ขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด โดยผู้เขียนเห็นว่า การกระทำผิดดังกล่าว ควรนำมาตรการ ลงโทษอย่างอื่นมาใช้บังคับ คือ “การลงโทษด้วยการปรับเป็นพินัย” เนื่องจากการปรับเป็นพินัยนั้นไม่ใช่ โทษอาญาสามารถนำมาใช้บังคับกับความผิดที่ไม่ร้ายแรงและไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือ ความปลอดภัยของประชาชน เพียงแต่เป็นมาตรการบังคับให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเท่านั้น เพราะฉะนั้นการเลือกวิธีการลงโทษด้วยการปรับเป็นพินัยจึงมีความเหมาะสมที่สุด

**5.7 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการประกอบการบางอย่างไม่โดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือ ประกอบการบางอย่างภายหลังที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น หรือไม่มีสิทธิที่จะใช้ต่อไป** สำหรับ กลุ่มพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้จะเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการหรือขอ ให้บริการของเอกชน โดยกิจการหรือบริการเหล่านี้จะต้องได้รับอนุญาตจากทางภาครัฐก่อนถึงจะสามารถ ดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากกิจการเหล่านี้รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมดูแล จัดระเบียบเพื่อให้เป็นไปตาม มาตรฐานที่เหมาะสม และสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนผู้ใช้บริการในกิจการนั้น ดังนั้น จึงต้องมีการ กำหนดบทบัญญัติหากมีการฝ่าฝืนและมีบทกำหนดโทษไว้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดความผิดและโทษ ทางอาญา แต่กลุ่มตัวอย่างพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาที่ ไม่เหมาะสม<sup>33</sup> เช่น (1) พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474 (2) พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 หรือ (3) พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้พบว่า ผลกระทบจากการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้น แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดแต่ก็มีได้มีลักษณะร้ายแรงอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิ ส่วนบุคคล ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือ มีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ถึงขนาดจำต้องนำโทษทางอาญามาใช้บังคับ และหากพิจารณา ถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวมิได้มีลักษณะรุนแรงถึงขนาดจำต้องกัน ผู้กระทำความผิดออกจากสังคมแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นความผิดดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะร้ายแรง การนำ โทษอาญามาใช้กับความผิดตามพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้จึงไม่มีความเหมาะสม

<sup>33</sup> ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้จากภาคผนวก 5 ในวิทยานิพนธ์.

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวยังมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้บังคับ เพราะตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกลุ่มนี้ คือ รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมดูแลจัดระเบียบ การประกอบกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสม และสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนผู้ให้บริการ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการขออนุญาตประกอบกิจการระหว่างภาคเอกชนกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง ซึ่งรัฐจะมีคำสั่งว่าอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการอันถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้จากภาคผนวก 4 กลุ่มที่ 2 ในวิทยานิพนธ์ เพราะฉะนั้นหากมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก็ควรนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับจึงจะเหมาะสมที่สุดและในเรื่องดังกล่าวตามกฎหมายเยอรมนี หรือกฎหมายฝรั่งเศส ก็มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐและมิได้เป็นความผิดที่สังคมต้องประณาม นำโทษทางปกครองมาใช้บังคับเช่นเดียวกัน

**5.8 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น** อันได้แก่ตัวอย่างพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้ (1) พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ทหารผ่านศึกนอกประจำการและครอบครัวทหารผ่านศึกซึ่งเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ พ.ศ. 2535 (2) พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ผู้ได้รับพระราชทานเหรียญกล้าหาญ พ.ศ. 2526 (3) พระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทให้แก่ผู้ได้รับพระราชทานเหรียญชัยสมรภูมิ พ.ศ. 2507 ซึ่งตามพระราชบัญญัติเหล่านี้จะมีการกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ โดยจากการพิจารณาพระราชบัญญัติข้างต้นพบว่า มีสาระสำคัญของความผิด คือ “การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น” และหากพิจารณาต่อไปที่เนื้อหาของบทบัญญัติจะพบว่า การกระทำความผิดเหล่านี้มิได้มีลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลแต่ละคน อันถือเป็นคุณค่าที่สำคัญ หรืออาจสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้างได้ แต่อาจเป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งที่เป็นสมบัติมหาชนเนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐพึงจะได้รับหากไม่มีเหตุที่จะได้รับยกเว้น แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะที่มีความร้ายแรง ดังนั้น ความผิดในเรื่อง “การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น” จึงมิใช่ความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงถึงขนาดจำต้องนำโทษอาญามาใช้บังคับ อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติข้างต้นนำโทษอาญามาใช้บังคับ ก็เป็นเพียงการใช้โทษอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่ ยับยั้ง ไม่ให้ผู้ใดกล้าที่จะฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักของ Nigel Walker ที่ว่า “รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อก่อให้เกิดหลักประกันว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจะได้รับโทษแต่เพียงอย่างเดียว” และไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากรัฐจะต้องคำนึงถึง “ผลประโยชน์ของสังคม” และ “ต้นทุนในการจัดการกับความผิด” ซึ่งความผิดข้างต้นนี้มิได้มีการสร้างความเสียหายแก่สังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับการลงโทษผู้กระทำความผิด หากมีการกำหนดโทษอาญาไว้และนำผู้กระทำความผิดไปลงโทษ อาจทำให้สังคมต้องเสียต้นทุนอันเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้กระทำความผิดอันเป็นผลเสียที่เกินไปกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการ

ลงโทษผู้กระทำความผิดในฐานะข้างต้น ดังนั้น การกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดเรื่องดังกล่าว ในพระราชบัญญัติข้างต้นจึงไม่มีความเหมาะสมและสมควรที่จะยกเลิกการนำโทษอาญามาใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดดังกล่าวยังคงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการลงโทษอย่างอื่น มาใช้บังคับอยู่ โดยผู้เขียนเห็นว่าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายแก่รัฐอันเป็น ความผิดระหว่างรัฐกับเอกชน เพราะฉะนั้นจึงถือว่าเป็นเรื่องกฎหมายปกครอง สมควรที่จะนำโทษทาง ปกครองมาใช้บังคับซึ่งโทษทางปกครองที่เหมาะสมกับความผิดดังกล่าวข้างต้นคือ “โทษปรับทางปกครอง”

**5.9 กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการห้ามใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อโดยไม่ได้รับอนุญาต** โดยกลุ่ม ความผิดตามพระราชบัญญัติเหล่านี้จะเป็นการกำหนดความผิดเกี่ยวกับ “การห้ามใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อโดย ไม่ได้รับอนุญาต” ซึ่งมีการกำหนดโทษอาญาไว้หากมีการฝ่าฝืน แต่มีตัวอย่างกลุ่มพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้ ที่มีการกำหนดโทษอาญาที่ไม่เหมาะสม<sup>34</sup> เช่น (1) พระราชบัญญัติวิชาชีพอายภาพบำบัด พ.ศ. 2547 (2) พระราชบัญญัติวิชาชีพอการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 (3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2541 หรือ (4) พระราชบัญญัติสภาการเหมืองแร่ พ.ศ. 2526 เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาถึงลักษณะความผิดข้างต้นแล้ว พบว่า การใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อของวิชาชีพหรือองค์กรนั้น มิได้มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อสังคมในวงกว้าง จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำโทษอาญามาใช้บังคับ การที่พระราชบัญญัติ เหล่านี้มีการนำโทษอาญามาบังคับนั้นคงมีเพียงวัตถุประสงค์อย่างเดียว คือ เพื่อข่มขู่ยับยั้ง ไม่ให้ผู้ใดกล้าที่จะ ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดเท่านั้น ซึ่งการกำหนดโทษในลักษณะเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับหลักของ Nigel Walker ที่ว่า “รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อก่อให้เกิด หลักประกันว่าการฝ่าฝืนกฎหมายจะได้รับโทษแต่เพียงอย่างเดียว” อีกทั้งหากพิจารณาโดยนำวัตถุประสงค์ ของการลงโทษจำคุกมาเปรียบเทียบกับลักษณะความผิดในพระราชบัญญัติกลุ่มนี้ จะพบว่าความผิด ดังกล่าวมิได้มีลักษณะรุนแรงถึงขนาดจำต้องกันผู้กระทำความผิดออกจากสังคม ดังนั้น การใช้โทษจำคุกจึง ไม่มีความเหมาะสมกับความผิดดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำความผิดในลักษณะนี้อาจสร้างความเสียหายต่อองค์กรหรือ สภาวิชาชีพต่าง ๆ ได้จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการลงโทษอื่นที่เหมาะสมเพื่อมาใช้บังคับกับความผิดเหล่านี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการกระทำผิดดังกล่าวผู้กระทำความผิดอาจมีความประสงค์ที่จะใช้ ชื่อองค์กรเหล่านี้เพื่อไปแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ดังนั้น การลงโทษด้วยมาตรการที่เกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจจึงน่าจะมีความเหมาะสมและส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดมากที่สุด โดยมาตรการลงโทษ อย่างอื่นที่ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดนั้น คือ การปรับ ซึ่งการปรับที่ไม่ใช่โทษอาญาก็คือ “การนำโทษปรับทางพินัย” มาใช้บังคับอันเป็นการลงโทษที่เหมาะสมที่สุด

**5.10 กลุ่มพระราชบัญญัติที่สมควรนำโทษปรับทางพินัยมาใช้บังคับ** ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 เพื่อที่จะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อให้ลงคะแนน และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปนั้น ทำให้เห็นว่ามาตรการลงโทษอย่างอื่นอันเป็น “การปรับเป็นพินัย”

<sup>34</sup> ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้จากภาคผนวก 5 ในวิทยานิพนธ์.

สำหรับกฎหมายไทยนั้นจะสามารถนำมาใช้บังคับได้ในเร็ววัน โดยจากการศึกษาบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยปรับเป็นพินัยที่ทางคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำนั้นพบว่า พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่มีความเหมาะสมสำหรับการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางพินัยจะต้องเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะของการกระทำ ความผิดที่ไม่ร้ายแรง และโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือไม่กระทบต่อส่วนรวม อีกทั้งจะต้องเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดโทษอาญาเป็นโทษปรับสถานเดียวด้วย<sup>35</sup> ซึ่งหลังจากที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ประกอบกับการศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้วพบว่า พระราชบัญญัติที่มีโทษปรับทางอาญา สถานเดียวนั้นมีอยู่ด้วยกันจำนวน 213 ฉบับ<sup>36</sup> โดยมีตัวอย่างพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งเห็นว่าความผิดที่มีการกำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีลักษณะร้ายแรง ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่กระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้าง และอาจเป็นกฎหมายเทคนิคที่กำหนดโทษทางอาญาเพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามเท่านั้น ดังนั้น ความผิดเหล่านี้ควรปรับเปลี่ยนมาใช้เป็นการปรับเป็นพินัยแทน เพื่อที่จะเป็นการลดการดำเนินคดีขึ้นสู่ศาล และสามารถใช้บทบัญญัติดังกล่าวได้เหมาะสมต่อไป สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 77 วรรคท้ายด้วย

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาจึงต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยการกำหนดความผิดและโทษอาญาในกฎหมายไทยนั้นจะถูกบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลัก แต่จะมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติด้วยในกรณีที่กฎหมายต้องการบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเรื่องใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้โทษอาญากับความผิดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงจะกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง” เพื่อเป็นควบคุมไม่ให้มีการกำหนดโทษอาญาเกินความจำเป็น แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดความหมายหรือให้นิยามของคำว่า “ความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง” ไว้แน่ชัด ทำให้เกิดปัญหาด้านความไม่ชัดเจนเมื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับ จนในปี พ.ศ. 2562 ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายดำเนินการศึกษา พิจารณา และเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้โทษทางอาญา

<sup>35</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, ‘ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... (รับฟังความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ถึง วันที่ 7 สิงหาคม 2563)’

<<https://www.krisdika.go.th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=241>> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2563.

<sup>36</sup> ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติในกลุ่มนี้เพิ่มเติมได้จากภาคผนวก 13 ในวิทยานิพนธ์.

ซึ่งต่อมาทางคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย โดยได้ให้นิยามคำว่า “ความผิดร้ายแรง” ไว้ว่าจะต้องเป็นการกระทำความผิดที่ (1) กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ (2) กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (3) กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และ (4) มีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ข้อของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนี้ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดนิยามของความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงในปัจจุบันของประเทศไทย ทั้งนี้ เมื่อทำการเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ความร้ายแรงของความผิดตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและอิตาลีพบว่า ประเทศฝรั่งเศสจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ความร้ายแรงขึ้นมาเป็นข้อ ๆ โดยจะนำหลักการให้ค่าคะแนนมาใช้บังคับ ซึ่งหากการกระทำความผิดใดมีค่าคะแนนรวมที่ถึงเกณฑ์ก็จะถือว่าความผิดนั้นเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงอันสมควรนำโทษอาญามาใช้บังคับ ส่วนประเทศอิตาลีมีการกำหนดหลักเกณฑ์ลักษณะของความเสียหายขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้ตรากฎหมาย โดยหากการกระทำความผิดใดสร้างความเสียหายตามนิยามของกรอบที่กำหนดไว้ ความผิดนั้นก็ถือว่ามีความร้ายแรงอันสมควรที่จะนำโทษอาญามาใช้บังคับ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงที่ถือว่าชัดเจนพอสมควรและสามารถนำไปใช้กับการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษอาญาต่อไปในอนาคตได้

แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ข้างต้นนั้นจะถูกนำมาใช้บังคับก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้น แต่สำหรับกฎหมายเก่าหรือกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมาแล้วและมีโทษอาญากลับมิได้ถูกนำมาพิจารณาถึงความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงเท่าที่ควร ซึ่งพระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาก็เป็นหนึ่งในกฎหมายเหล่านี้ โดยที่ผ่านมามีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2562) มีพระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาทั้งสิ้นประมาณ 462 ฉบับ และเมื่อพิจารณาลงไปในเนื้อหาความผิดของแต่ละพระราชบัญญัติพบว่า ยังคงมีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่มีปัญหาในการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่ไม่มีลักษณะร้ายแรง เพราะฉะนั้นเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ดังต่อไปนี้

1. การใช้โทษอาญาสำหรับความผิดในพระราชบัญญัตินั้น ควรกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นกล่าวคือ ความผิดที่จะสมควรกำหนดโทษทางอาญานั้นก็ต้องเป็นความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ทั้งนี้ หากบทบัญญัติใดมิได้มีลักษณะที่เป็น การก่อให้เกิดผลกระทบต่อเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น รัฐก็ไม่สมควรที่จะนำโทษอาญามาใช้บังคับกับความผิดนั้น เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ตามบทบัญญัติมาตรา 13 ความว่า “ผู้ปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 637 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท” หรือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ตามบทบัญญัติมาตรา 42 ความว่า “ผู้ใดมิได้รับแต่งตั้งให้เป็นพระอุปัชฌาย์ หรือถูกถอดถอนจากความเป็นพระอุปัชฌาย์ตามมาตรา 23 แล้ว กระทำการบรรพชาอุปสมบทแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี” เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การที่จะพิจารณาว่าการกระทำความผิดใดเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงนั้น ไม่ได้มีข้อกำหนดตายตัวที่ชัดเจนคงเป็นเรื่องของการใช้ “ดุลพินิจ” ของผู้ตรากฎหมาย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า รัฐควรจะกำหนดเกณฑ์หรือกรอบที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้ตรากฎหมายในการที่จะกำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติ โดยอาจนำเกณฑ์การแทนค่าคะแนนตามกฎหมายฝรั่งเศสที่คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาได้เสนอไว้ มาปรับใช้กับเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของไทยได้ให้ความเห็นไว้ ดังตัวอย่างตาราง ดังนี้

ตัวชี้วัด	เกณฑ์การพิจารณา	ระดับที่สมควรกำหนดเป็นความผิดอาญา
(1) ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ	ก่อให้เกิดผลกระทบขั้นได้	2
	ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ	1
(2) ความสงบเรียบร้อยของประชาชน	ก่อให้เกิดผลกระทบขั้นได้	2
	ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ	1
(3) ศีลธรรมอันดีของประชาชน	ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงขั้นได้	2
	ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ	1
4) มีผลต่อส่วนรวมในวงกว้าง	ก่อให้เกิดผลกระทบขั้นได้	2
	ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ	1

โดยทั้งนี้ เมื่อนำตัวชี้วัดทั้งสี่ประการข้างต้นมาพิจารณาและคำนวณประกอบกันกับความผิดใด ความผิดหนึ่งแล้ว สามารถรวมผลคำนวณได้ค่ามากกว่า 4 คะแนนขึ้นไป เช่น กรณีที่การกระทำนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ (ค่าคะแนน 2) และก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ค่าคะแนน 2) แต่มิได้กับกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (ค่าคะแนน 1) และส่งผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง (ค่าคะแนน 2) ค่ารวมจะเท่ากับ 7 กรณีดังกล่าวนี้สมควรกำหนดให้การกระทำผิดนั้นมีโทษอาญาเพราะถือว่าเป็นการกระทำที่มีลักษณะร้ายแรง แต่หากการกระทำใดที่เมื่อรวมผลแล้วได้ค่าตั้งแต่ 4 คะแนน<sup>37</sup> ลงไป เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ตามบทบัญญัติมาตรา 13 ที่กำหนดโทษทางอาญา สำหรับผู้ปกครองที่ไม่ส่งบุตรของตนเข้าทำการศึกษา โดยหากพิจารณาแล้วพบว่า เรื่องดังกล่าวนี้มีได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ (ค่าคะแนน 1) และต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ค่าคะแนน 1) มิได้กับกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (ค่าคะแนน 1) และต่อส่วนรวมในวงกว้าง (ค่าคะแนน 1) เพราะฉะนั้นค่ารวมจะเท่ากับ 4 ซึ่งถือว่าการผิดดังกล่าวมิได้เป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงถึงขนาดที่จะต้องนำโทษอาญามาบังคับ โดยอาจจะกำหนดมาตรการลงโทษอื่น ๆ ที่เหมาะสมมาใช้บังคับแทนโทษอาญาต่อไปก็ได้ เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ ผู้ตรากฎหมายไม่จำเป็นต้องยึดเกณฑ์หรือกรอบข้างต้นโดยเคร่งครัด เพราะบางความผิด แม้จะมีได้มีลักษณะร้ายแรงก็ตาม แต่หากมีความจำเป็นต้องนำโทษทางอาญามาใช้บังคับเพื่อที่จะควบคุม

<sup>37</sup> มาตรา 6 ความว่า “ให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาเมื่อเด็กมีอายุถึงตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้กำหนดไว้”.

คนในสังคมให้ปฏิบัติตาม กรณีเหล่านี้สมควรที่จะเปิดช่องให้สามารถนำโทษอาญามาใช้บังคับได้ แต่ทั้งนี้ ต้องมีการพิจารณาการใช้โทษอาญาอย่างเหมาะสมและไม่ขัดกับประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาในลักษณะเดียวกัน

2. โทษอาญาควรถูกนำมาใช้บังคับเมื่อมาตรการลงโทษอย่างอื่นไม่สามารถใช้บังคับกับความผิดนั้นได้ การใช้มาตรการลงโทษทางอาญานั้นควรจะถูกนำมาใช้บังคับเป็นวิธิต่างสุดท้าย กล่าวคือ ไม่มีมาตรการลงโทษอย่างอื่นเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายหรือการลงโทษด้วยมาตรการอื่นไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว ดังนั้น หากพระราชบัญญัติใด ๆ มีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้บังคับ เพื่อป้องกันมิให้มีผู้ใดฝ่าฝืนหรือขัดต่อคำสั่งตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยสามารถกำหนดมาตรการลงโทษอย่างอื่น เช่น การกำหนดมาตรการจูงใจเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย การนำมาตราลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับ หรือการนำโทษทางปกครอง มาใช้บังคับกับการกระทำนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ความผิดดังกล่าวก็ไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษอาญามาบังคับแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติอันมีความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อกำหนดทั้งหลาย จะมีบทบัญญัติคล้ายกัน คือ “มาตรา ... ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน... หรือปรับไม่เกิน... หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งเป็นการกำหนดโทษทางอาญามาใช้บังคับโดยมิได้คำนึงถึงมาตรการลงโทษอื่น ๆ ที่สามารถลงโทษได้อย่างเหมาะสมเช่นกัน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงอาจนำโทษปรับทางปกครองอันเป็นโทษทางปกครองมาใช้บังคับแทนได้โดยอาจกำหนดข้อความ ดังต่อไปนี้

“มาตรา ... ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ... ต้องระวางโทษปรับทางปกครองวันละ ... จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องโดยให้คำนึงถึงความร้ายแรงของพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดด้วย” เป็นต้น

ทั้งนี้ การที่จะกำหนดมาตรการลงโทษอย่างอื่นแทนการใช้โทษอาญานั้น ก็ควรที่จะกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาด้วยการกระทำผิดดังกล่าวสมควรที่จะใช้มาตรการลงโทษอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับการกระทำความผิดนั้น โดยการกำหนดเกณฑ์เหล่านี้จะทำให้พระราชบัญญัติที่มีความผิดในเรื่องเดียวกันสามารถกำหนดมาตรการลงโทษที่เป็นไปในทางเดียวกันและสอดคล้องกันได้ อันเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพในการบัญญัติกฎหมายต่อไป

### บรรณานุกรม

#### หนังสือและบทความในหนังสือ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 10, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ผลสยามพรีนติ้ง (ประเทศไทย) 2551).

คณิต ฌ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).

กฎหมายอาญาภาคความผิด (พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2559).

จิตติ ดิงศรัทย์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11, นนทบุรี : บริษัท ศูนย์การพิมพ์ เพชรรุ่งจำกัด 2555).

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, *การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา* (สถาบันวิจัย และพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม : กรุงเทพมหานคร 2551).

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, *ปฏิรูปกฎหมายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ* (ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม BOT พระสยาม, MAGAZINE 2562).

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 22, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน 2564).

ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).

หยุด แสงอุทัย, *กฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 21, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ 2556).

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, *ทฤษฎีอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

### วิทยานิพนธ์

เมษยา โรจนอารีย์, 'การฉ้อฉลทางวิชาการ : ศึกษาการกำหนดความผิดอาญา ฐานรับจ้างทำวิทยานิพนธ์' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

สกล นิสารัตน์, 'กฎหมายอาญาและการลงโทษที่เหมาะสม : แนวความคิดทางด้านปรัชญาและความ ยุติธรรมทางสังคม' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).

### สื่อและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, 'การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย' (27 พฤศจิกายน 2562) <<https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1579159114-qrw29-3qrlt.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2563.

### เอกสารประกอบการสัมมนาและรายงานการวิจัย

#### ภาษาไทย

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 'บันทึกเรื่อง เถลถายพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา' (การประชุมสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย ส่วนที่ 3, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร, 2560).

#### ภาษาต่างประเทศ

Andrew Ashworth and Jeremy Horder, *Principles of criminal law* (seventh edition, Great Britain : Oxford University Press 2013).

Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1983 : Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative (Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 1984).

DELMAS-MARTY (M.), *Les grands systèmes de politique criminelle* (Paris : P.U.F. 1992).

Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction* (California : Standford University Press 1968).

Steven Shavell, *Criminal law and optimal use of nonmonetary sanctions as a deterrent*"  
In Jules Coleman and Jeffrey Lange, *Law and economics* (volume 1, Aldershot, Dartmouth 1992).

Wayne R. LaFave and Austin W. Scott, Jr. *Criminal Law* (2 nd ed, Minnesota: West Publishing Company 1986).



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร