

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

PDF นี้ทำขึ้นเพื่อใช้ในการอ้างอิงเท่านั้น การใช้งานอย่างเป็นทางการโปรดดูเวอร์ชันอย่างเป็นทางการบนเว็บไซต์ตามลิงค์ด้านล่าง

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

<https://epubliclaw.com/article/01/09/2023/2755/>

วิริยะ ก้องศิริวงศ์, 1 กันยายน 2566

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้เริ่มต้นใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 240 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเริ่มต้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2566 ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัตินี้เริ่มต้นใช้บังคับทำให้มีคำถามและข้อกังขาเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ว่า การปรับเป็นพินัยคืออะไร และกฎหมายฉบับนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายไทยอย่างไรต่อไป

“ค่าปรับเป็นพินัย” หมายถึง ค่าปรับที่รัฐเรียกเก็บสำหรับความผิดรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “ความผิดเป็นพินัย” จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้อาจจะยังไม่เข้าใจว่ากฎหมายดังกล่าวคืออะไรแน่ชัดด้วยเหตุผลสำคัญประการแรกคือ คำว่า “พินัย” นั้นไม่ได้สะท้อนความหมายในภาษาไทยในปัจจุบัน แต่เป็นคำที่นำมาจากศัพท์กฎหมายไทยโบราณ กล่าวคือ กฎหมายตราสามดวง (ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1, จ.ศ. 1116) โดยที่คำว่า “พินัย” นั้นเป็นคำที่ใช้ถึง “ค่าปรับที่เรียกเก็บเข้ารัฐ” นอกจากนี้คำว่าพินัยยังเคยปรากฏไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ร.ศ.127 ในรูปแบบของคำว่า “พินัยหลวง” (กฎหมายลักษณะอาญา, ร.ศ. 127, มาตรา 17) แต่ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบันนั้นไม่มีการใช้คำว่าพินัยไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากคำว่า “สินไหม” ซึ่งปรากฏอยู่ตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสามดวงและยังคงใช้อยู่ในกฎหมายปัจจุบันในรูปแบบของ “ค่าสินไหมทดแทน” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นๆ (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565, น.12-13)

เมื่อกล่าวถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) โดยการสร้างความผิดรูปแบบใหม่ในระบบกฎหมายไทยซึ่งไม่เป็นความผิดทางอาญา หรือความผิดทางปกครอง กล่าวคือเป็นความผิด “ความผิดต่อระเบียบ” (Regulatory Offense) ซึ่งได้รับแนวคิด จากความผิดต่อกฎระเบียบจากประเทศเยอรมนี (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2563, น.10) (Ordnungswidrigkeiten) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ได้เข้ามาแปลงบทบัญญัติที่กำหนดความผิดทางอาญาหรือความผิดทางปกครองให้เป็นความผิดใหม่ที่ไม่ใช่ความผิดทางอาญาหรือทางปกครองอีกต่อไป

บทความปกิณกะฉบับนี้ได้นำเสนอข้ออภิปรายประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 ซึ่งได้แก่ หลักการทั่วไปของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 หลักเกณฑ์ในการจำแนกความผิดของพินัยจากความผิดทางอาญาหรือทางปกครอง และความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายปัจจุบันในการดำเนินการดังกล่าว

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

ข้อความคิดทั่วไปของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

เจตนารมณ์เบื้องหลังในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การพยายามแก้ไขปัญหาสถานะที่มีกฎหมายกำหนดความผิดทางอาญา มากเกินไป (Over-criminalized) หรือสถานะ “กฎหมายอาญาเพื่อ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรงหรือความผิดเล็กน้อยในประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2563, น.6) อันส่งผล กระทบและก่อให้เกิดปัญหาต่อภาพรวมของระบบยุติธรรมของไทยในภาพรวมหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่เสมอภาคของการ ลงโทษผู้กระทำความผิดจากการจ่ายค่าปรับ ซึ่งผู้กระทำความผิดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนมีความสามารถ ในการจ่ายค่าปรับได้ต่างกัน ปัญหาผู้ที่มีฐานะยากจนถูกกักขังแทนค่าปรับสำหรับเนื่องจากไม่สามารถจ่ายค่าปรับในคดีได้ หรือ ปัญหาการถูกบันทึกประวัติอาชญากรรมจากการกระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงหรือมีโทษเล็กน้อยซึ่งส่งผลต่อประชาชนในระยะ ยาว จากความไม่รู้กฎหมายและกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาซึ่งมีจำนวนมากเกินไปในปัจจุบัน (ดู รายละเอียดในบันทึกหลักการ และเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. – สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565, น.1)

หลักการสำคัญประการแรกของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นคือ การสร้าง ความผิดรูปแบบใหม่ขึ้นมาโดยเรียกว่า “ความผิดเป็นพินัย” ซึ่งความผิดเป็นพินัยนี้เป็นการแปลงความผิดทางอาญาหรือความผิดทาง ปกครองที่มีอยู่แล้วเดิมซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวให้เป็นความผิดรูปแบบใหม่ (ตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในข้อที่ 3) ซึ่งมีใช้ความผิดทาง อาญาความผิดทางปกครอง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 5) หรือความผิดทางแพ่ง (Civil Sanction) อีก ต่อไป ด้วยเหตุนี้เอง ผู้กระทำความผิดทางพินัยจึงไม่อยู่ภายใต้การกระบวนกฤษฎีกาทางอาญาและโทษทางอาญา หลักการ ดังกล่าวส่งผลให้ในคดีพินัยเป็นความผิดที่ไม่มีโทษ จำคุกหรือกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ซึ่งรวมถึงการกักขังแทน ค่าปรับในกรณีไม่มีเงินชำระค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา และกระบวนพิจารณาหรือมาตรฐานในการพิจารณาซึ่งน้ำหนัก พยานหลักฐานในคดีพินัยมีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาและการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในคดีอาญา

นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีความผิดเป็นพินัยแตกต่างจากผู้มีอำนาจริเริ่มในการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว ในคดีอาญาเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการริเริ่มสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 แต่ใน การดำเนินคดีความผิดเป็นพินัยเมื่อมีใช้ความผิดทางอาญาแล้ว ส่งผลให้ในคดีพินัยเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจริเริ่มในการดำเนินคดี หรือรวบรวมพยานหลักฐานอีกต่อไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติที่กำหนดความผิดทางพินัยนั้นต้อง เป็นผู้ดำเนินการริเริ่มในการดำเนินคดี การรวบรวมหลักฐานและออกคำสั่งปรับเป็นพินัย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2563, น.4) รวมถึงการส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไปในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นพินัยปฏิเสธการชำระค่าปรับเป็น พินัยดังกล่าวตามคำสั่ง (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 23)

หลักเกณฑ์สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

ในการที่จะทราบว่าความผิดทางอาญาหรือความผิดทางปกครองใดได้ถูกแปลงให้เป็นความผิดเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565 หรือไม่ มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 2 ประการที่ต้องพิจารณาประกอบร่วมกัน กล่าวคือ

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

ประการแรก ความผิดดังกล่าวนั้นมีโทษปรับสถานเดียว ซึ่งไม่รวมถึงโทษทางอาญาอื่นๆ เช่น โทษประหารชีวิต จำคุก คุมขัง หรือการลงโทษทางปกครองอื่นๆ หรือไม่

ประการที่สอง กฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาหรือทางปกครองซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ในบัญชีท้ายของ พ.ร.บ.ปรับเป็นพินัยหรือไม่ ซึ่งมีทั้งหมด 3 บัญชีและมีสาระสำคัญคือ

บัญชี 1 เป็นรายชื่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งจะถูกแปลงเป็นความผิดพินัยโดยอัตโนมัติเมื่อพ้น 365 วัน นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 39) โดยมีพระราชบัญญัติทั้งหมด 168 ฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

บัญชี 2 เป็นรายชื่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งจะถูกแปลงเป็นความผิดพินัย ในกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดความผิดดังกล่าวเป็นความผิดพินัย (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 40) ซึ่งมีทั้งพระราชบัญญัติ 33 ฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

บัญชี 3 เป็นรายชื่อกฎหมายที่มีโทษทางปกครองซึ่งจะถูกแปลงเป็นความผิดพินัยโดยอัตโนมัติเมื่อพ้น 365 วัน นับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 43) ซึ่งมีเพียง 3 พระราชบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562

ปัญหาภาพรวมของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

หากพิจารณาในเบื้องต้นอาจทำให้เข้าใจว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะช่วยแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ จากการเปลี่ยนความผิดที่มีโทษทางอาญาไม่ร้ายแรงให้เป็นความผิดประเภทใหม่ ซึ่งไม่ใช่ความผิดทางอาญาอีกต่อไป และลดจำนวนบัญชีที่กำหนดโทษทางอาญาให้น้อยลง อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อพิจารณาหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ซึ่งกำหนดให้ใช้โทษปรับสถานเดียวเป็นหลักเกณฑ์ ประกอบกับรายชื่อกฎหมายตามบัญชีท้ายแล้วนั้น อาจยังมีใช้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาในในอนาคต ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างปัญหาบางประการดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความไม่เหมาะสมในการใช้โทษปรับสถานเดียวเป็นหลักเกณฑ์

ในมุมมองทางกฎหมาย โทษปรับเป็นโทษที่มีความร้ายแรงน้อยกว่าโทษจำคุกหรือกักขัง และไม่ว่าโทษปรับจะเป็นโทษปรับที่มูลค่าสูงเท่าใดก็ยังคงถือว่าเป็นโทษสถานเบา เมื่อเทียบกับการถูกลงโทษจำคุกหรือกักขังเพียงหนึ่งวัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว โทษจำคุกย่อมไม่ได้เป็นโทษที่ร้ายแรงเสมอไป เพราะหากจำนวนค่าปรับสูงขึ้นไปถึงจุดหนึ่งซึ่งผู้เสียหายไม่สามารถหา

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

เงินมาชำระได้แล้ว ในมุมมองของผู้กระทำผิดค่าปรับดังกล่าวนั้นร้ายแรงมากกว่าโทษจำคุกหรือกักขังโดยเฉพาะในกรณีจำนวนวันต้องรับโทษดังกล่าวน้อย รวมถึงโทษปรับที่สูงอาจส่งผลให้เกิดการเลือกที่จะถูกลงโทษให้จำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับในที่สุด

ดังนั้น การใช้หลักเกณฑ์ความผิดโทษปรับสถานเดียวเพื่อจำแนกระหว่างความผิดร้ายแรงหรือความผิดไม่ร้ายแรงซึ่งจะถูกเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัยอาจไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม กล่าวคือ ความผิดที่มีโทษจำคุกบางประเภทนั้นไม่ใช่สิ่งที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าความผิดดังกล่าวความผิดที่เป็นความผิดร้ายแรงเสมอไป อาทิ ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102

ยิ่งไปกว่านั้นความผิดลหุโทษบางฐานในประมวลกฎหมายอาญามีโทษจำคุกเพียงไม่เกิน 10 วัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีความผิดตามมาตรา 368 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งในความเห็นของผู้เขียน ไม่สามารถอธิบายได้ว่าความผิดดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรงอย่างไร

ดังนั้น หากรัฐต้องการจะลดจำนวนกฎหมายกำหนดโทษที่ไม่ร้ายแรงจึงไม่หาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกว่าการเลือกใช้โทษปรับสถานเดียวในการเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัย

ในทางกลับกันความผิดบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้มีโทษปรับสถานเดียวและมีอัตราโทษปรับที่สูง ซึ่งควรจะถูกจัดให้เป็นความผิดร้ายแรง แต่กลับถูกเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัย ตัวอย่างเช่น ความผิดตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 200,000 และปรับอีกไม่เกินวันละ 150,000 บาทต่อวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือความผิดตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท

กรณีดังกล่าวน่าพิจารณาต่อไปว่า จะเกิดผลกระทบอย่างไร หากความผิดดังกล่าวถูกเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัยด้วยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้

II. ปัญหาเกี่ยวกับรายชื่อกฎหมายตามบัญชีแนบท้าย

ปัญหาประการต่อมาเกี่ยวกับรายชื่อกฎหมายตามบัญชีแนบท้ายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 คือกฎหมายที่จะถูกแปลงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และเป็นความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรงที่สมควรเปลี่ยนให้เป็นความผิดทางพินัยจริงหรือไม่ ดังปรากฏตามตัวอย่างดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดบริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 ในมาตรา 38 กรณีความผิดจากกรรมการหรือผู้ชำระบัญชีแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงโดยทุจริตต่อที่ประชุมใหญ่ในเรื่องฐานะทางการเงิน และมาตรา 48 กรณีความผิดจากการกำหนดค่าแรงงาน ทรัพย์สินที่นำมาลงในห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด สูงกว่ามูลค่าที่แท้จริงโดยทุจริต

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

กรณีที่ 2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 147 กรณีความผิดจากนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงานหรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกิน คุกคาม ก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง หรือพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ.2540 มาตรา 33 กรณีความผิดของบุคคลผู้มีหน้าที่เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกแจ้ง

กรณีที่ 3 พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 มาตรา 214 ความผิดจากกรณีกรรมการหรือผู้ชำระบัญชี ออกข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรให้แจ้งต่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นในฐานะทางการเงินโดยทุจริต มาตรา 215 ความผิดกรณีบุคคลผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทกระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการเสียหายแก่บริษัทนั้น มาตรา 218 ความผิดกรณีเข้าร่วมประชุมบริษัทและคงคะแนนเสียโดยลงว่าตนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง และ มาตรา 219 ความผิดกรณีกำหนดค่าทรัพย์สินหรือสิ่งทีนำมาชำระค่าหุ้นสูงกว่ามูลค่าหุ้นที่แท้จริงโดยทุจริต

กรณีที่ 4 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 90/2 กรณีความผิดกรณีผู้ประเมินวินาศภัยทำรายงานตรวจและประเมินวินาศภัยอันเป็นเท็จ และมาตรา 95 ความผิดกรณีจงใจแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ต้องบอกให้แจ้งในการยื่นรายการหรือคำชี้แจงต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ดังนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวเปรียบเทียบกับฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีการกำหนดให้มีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก แต่ฐานความผิดตามพระราชบัญญัติที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นนี้มีโทษปรับเพียงสถานเดียว จึงส่งผลให้การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ถูกเปลี่ยนให้เป็นความผิดเป็นพินัยไปด้วย ซึ่งควรจะต้องพิจารณาต่อไปว่าจะส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างไรในอนาคต

ในทางกลับกันหากพิจารณาถึงกฎหมายที่มีโทษปรับสถานเดียวและไม่ใช้ความผิดร้ายแรงโดยสภาพ แต่กลับไม่ถูกเปลี่ยนให้เป็นความผิดที่เป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 อย่างกรณีของความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญานี้มีหลายฐานความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ดังปรากฏในมาตรา 367 มาตรา 369 มาตรา 370 มาตรา 372 มาตรา 373 มาตรา 378 และมาตรา 385 ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ไม่ได้เปลี่ยนโทษเหล่านี้ให้เป็นความผิดเป็นพินัย ด้วยเหตุที่ว่าประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจและอาจเป็นคำถามถึงความสอดคล้องกันของหลักการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้พยายามเปลี่ยนให้โทษปรับสถานเดียวให้เป็นความผิดเป็นพินัย

III. ปัญหาเกี่ยวกับความพยายามในการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ

การแปลงความผิดทางอาญาหรือความผิดทางปกครองไปเป็นความผิดทางพินัยนั้น ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาความเสมอภาคกันทางเศรษฐกิจของบุคคล เนื่องจากตามหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะเปิดโอกาสให้ผู้กระทำ

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

ความผิดเป็นพินัยสามารถทำงานบริการสังคมแทนการจ่ายค่าปรับได้ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 10) แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงจำนวนเงินที่บุคคลต้องโทษปรับจากการกระทำความผิด กลายเป็นการลงโทษนี้ไม่ได้สร้างความแตกต่างระหว่างการปรับทางอาญาหรือการปรับเป็นพินัย ส่งผลให้ความรู้สึกสูญเสียจากการเสียเงินค่าปรับของผู้กระทำความผิดไม่แตกต่างจากเดิม

หากพิจารณาในมิติของความรู้สึกสูญเสียที่เกิดจากเงินค่าปรับ การกำหนดค่าปรับแบบอัตราคงที่ (Fixed Rate Fine) ส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้กระทำความผิดสองคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน ตัวอย่างเช่นผู้กระทำความผิดทั้งสองคนถูกปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ในจำนวนเท่ากันคือ 1,000 บาท เนื่องจากการชักรถยนต์เร็วเกินกฎหมายกำหนด ผลที่ตามมาคือ เงินจำนวน 1,000 บาท สำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีอาจเป็นเพียงหนึ่งในสาม หนึ่งในห้า หรือหนึ่งในสิบของรายได้ของผู้กระทำความผิดในวันดังกล่าว ความรู้สึกสูญเสียจากจำนวนเงินค่าปรับจึงมีน้อย ในทางกลับกันเงินจำนวน 1,000 บาท สำหรับผู้ที่มีฐานะยากจน เงินจำนวนดังกล่าวอาจจะมีความสำคัญมาก และเป็นรายได้ที่ใช้ในการดำรงชีวิตได้ทั้งสัปดาห์ ก่อให้เกิดความรู้สึกสูญเสียมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้กระทำความผิดรายแรก

เมื่อพิจารณาในแง่ความตระหนักต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีสามารถจ่ายเงินค่าปรับได้หลายครั้งโดยไม่กระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจ ทำให้อาจไม่จำเป็นต้องระมัดระวังเรื่องกระทำความผิดกฎหมาย ในขณะที่ผู้ที่มีฐานะยากจนอาจกลายเป็นบุคคลที่จะต้องระมัดระวังอย่างเต็มที่เพื่อไม่ให้ถูกปรับ สถานการณ์ดังกล่าวนำมาสู่ข้อถกเถียงว่า การกำหนดอัตราค่าปรับเป็นจำนวนเท่ากันสามารถสะท้อนประเด็นความเสมอภาคได้หรือไม่

ในบริบทของต่างประเทศมีแนวคิดในการนำโทษปรับแบบ “Day Fine” แทนการปรับแบบอัตราคงที่ โดยการปรับแบบ Day Fine เป็นระบบการกำหนดโทษปรับโดยพิจารณาค่าปรับ แปรผันตรงกับความหนักเบาของโทษที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิด และรายได้ของผู้กระทำความผิด (ณัฐพงษ์ เรื่องปัญหาอาญา, 2565) ซึ่งน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าปรับไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้น และส่งเสริมให้เกิดความตระหนักในการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น

ดังนั้น หากพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีเป้าหมายไปที่การลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจด้วยการลดการลงโทษทางอาญาและเปลี่ยนรูปแบบความผิด โดยไม่เปลี่ยนวิธีการคำนวณค่าปรับที่แตกต่างกันไปตามรายได้ก็อาจทำให้เป้าหมายดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผล ในกรณีนี้กฎหมายควรจะต้องมีการปรับแนวทางการคิดค่าปรับ

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

IV. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของจำเลยตามวิธีพิจารณาความและมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยาน

วิธีพิจารณาความและมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีพินัยไม่เป็นประโยชน์ต่อจำเลยในลักษณะเช่นเดียวกับในคดีอาญา กล่าวคือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จำเลยในคดีพินัยไม่สามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 32) รวมถึงจำเลยในคดีจะไม่ได้รับประโยชน์จากหลักการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และหลักห้ามไม่ให้พิพากษาโดยปราศจากข้อสงสัยอันสมควรว่าได้กระทำความผิดเช่นเดียวกับในคดีอาญา เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ไม่ได้กำหนดหลักการต่างๆ เหล่านี้เอาไว้ แต่กฎหมายกำหนดให้คดีพินัยอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิพากษาคดี และให้อำนาจศาลยุติธรรมในการออกข้อบังคับของประธานศาลฎีกาในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความในคดีความผิดทางพินัย (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, 2565, มาตรา 28) ซึ่งก็คือ ข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีความผิดทางพินัย พ.ศ. 2566 จากข้อบังคับฉบับนี้ได้กำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดทางพินัยว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาให้รับผิดทางพินัยจนกว่าจะมีหลักฐานชัดเจนและน่าเชื่อถือว่าจำเลยกระทำความผิดทางพินัย” (ข้อบังคับประธานศาลฎีกา, 2566, ข้อ 15) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ต่ำกว่าการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งต้องพิสูจน์ในระดับจนสิ้นสงสัย ดังปรากฏความตามมาตรา 227 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ความว่า “อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น”

จากปัญหาทั้งสองประการข้างต้นอาจส่งผลต่อการพิจารณาคดีพินัยในเรื่องสิทธิของจำเลยในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่อาจถูกลดทอนลงไปได้ (ดู บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ครั้งที่ 9 - สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565, น.14-15) แม้ว่ากฎหมายที่กำหนดความผิดเป็นพินัยจะมีอัตราโทษปรับสูงต่ำเพียงใดก็ตาม การได้รับสิทธิดังกล่าวยังคงมีความสำคัญ

บทสรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะตราขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายที่ดีในการลดบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ซึ่งเป็นผลมาจากสภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ และต้องการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคในการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่างกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามเหตุผลที่ได้แสดงไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์และเนื้อหาของบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ในหลายเรื่องยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณา โดยสามารถสรุปสภาพปัญหาของพระราชบัญญัตินี้ได้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก หลักเกณฑ์ในการจำแนกความผิดที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เลือกใช้ในการแปลงความผิดทางอาญาหรือความผิดทางปกครองไปเป็นความผิดเป็นพินัยยังไม่เหมาะสม เนื่องจากแนวคิดที่มองว่า ความผิดที่มีแต่เพียงโทษปรับเป็นความผิดทางอาญาที่ไม่ร้ายแรง และควรแปลงความผิดดังกล่าวให้เป็นความผิดเป็นพินัยไม่ใช่วิธีที่ถูกต้อง เพราะหากพิจารณาว่าความผิดใดเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ ต้องคำนึงทั้งจำนวนค่าปรับและจำนวนวันจำคุกในการพิจารณาหลักเกณฑ์ประกอบด้วย

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

ประการที่สอง ในส่วนของวิธีพิจารณาคดีพินัย จำเลยควรมีสติอิทธิฤทธิ์ในปัญหาข้อเท็จจริงเพื่อให้จำเลยมีสิทธิต่อสู้คดีได้ครบถ้วน ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐาน รวมถึงมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานในคดีพินัยที่ต่ำกว่าคดีอาญาตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกาอาจส่งผลกระทบต่อคดีที่มีโทษปรับสูงที่ถูกเปลี่ยนให้เป็นคดีทางพินัย

ประการสุดท้ายนี้ หากรัฐต้องการพยายามลดความไม่เสมอภาคในการลงโทษในคดีอาญา การเปลี่ยนแปลงประเภทความผิดดังกล่าว จึงอาจไม่ช่วยลดความรู้สึกสูญเสียจากค่าปรับของผู้กระทำความผิด เนื่องจากกฎหมายยังคงใช้ระบบค่าปรับแบบคงที่ ดังนั้น หากรัฐต้องการแก้ไขปัญหาค่าความไม่เสมอภาคกันในการลงโทษปรับ รัฐควรนำระบบการปรับแบบ “Day Fine” มาบังคับใช้แก่การลงโทษปรับต่อไปในอนาคต ซึ่งไม่แต่เฉพาะการปรับในความผิดเป็นพินัยเท่านั้น แต่ควรปรับใช้ทั้งระบบกฎหมาย กล่าวคือ ทั้งคดีอาญาหรือการปรับในความผิดทางปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาค่าความไม่เสมอภาคกันจากระบบการลงโทษในปัจจุบันและสร้างความเสมอภาคในการปรับต่อไปในอนาคต

รายการอ้างอิง

ณัฐพงษ์ เรื่องปัญญาวุฒิ. (2565). *Day-fine ไม่ใช่แค่เรื่องของค่าปรับ*. คณะก้าวหน้า. <https://progressivemovement.in.th/article/common-school/6860/>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2563) *บันทึกวิเคราะห์และสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 1689/2563)*.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). *บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ครั้งที่ 9 (3 พฤษภาคม 2565)*. สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). *บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ครั้งที่ 2 (1 มีนาคม 2565)*. สภาผู้แทนราษฎร.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). *บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (เอกสารแนบท้ายหนังสือที่ สผ 0014/ว 42 เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ., 10 กุมภาพันธ์ 2565)*.

หมายเหตุ บทความนี้เป็นแปลและแก้ไขเพิ่มเติมจากบทความซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกเป็นภาษาอังกฤษในชื่อ Wiriya Kongsiriwong. “An Overview of Problems with the Act on Imposition of Non-Criminal (Pinai) Regulatory Fines, B.E. 2565 (2022).” *Thai Legal Studies*, vol. 3, no. 1, Jul. 2023, pp. 109–113. <https://doi.org/10.54157/tls.268430>.

สังเขปภาพรวมและปัญหาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.2565

เขียนโดย วิริยะ ก้องศิริวงศ์

เกี่ยวกับผู้เขียน

วิริยะ ก้องศิริวงศ์, ทนายความและที่ปรึกษากฎหมายอิสระ วิริยะมีความสนใจในทฤษฎีกฎหมายเอกชน ทฤษฎีกฎหมายมหาชน ประวัติศาสตร์กฎหมายและกระบวนการทางนิติบัญญัติ