

การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 : ศึกษา
กรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ
บ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

The Enforcement of the Act on Administrative Fines, B.E. 2565: A Case
Study of the Act on the Maintenance of Cleanliness and Orderliness of
the Country, B.E. 2535, Section 17(2) in Bangkok



Miss. CHULEEPORN RAKSAYOS

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

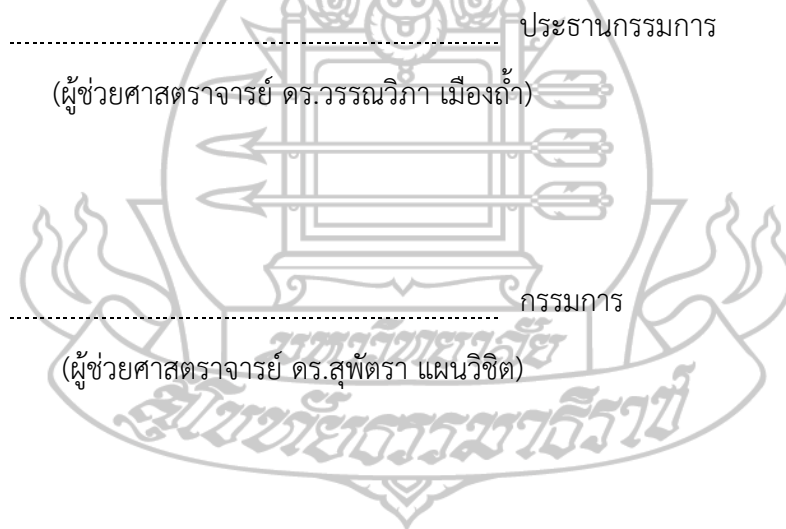
2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565
: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขต
กรุงเทพมหานคร
ชื่อและนามสกุล นางสาวชุลีพร รักษายศ
แขนงวิชา / วิชาเอก กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)
..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แพนวิจิต)



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)
รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 :
 ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.
 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร
 ผู้ศึกษา นางสาวชุลีพร รักษายศ รหัสนักศึกษา 2654002159
 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
 อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว (2) ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวของประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว (4) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ในเรื่องอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารโดยอาศัยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ วารสาร ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติ รวมทั้งเว็บไซต์ที่สามารถเข้าถึงได้โดยง่ายและเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหา เปรียบเทียบ สรุปและขอเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว มุ่งเน้นให้การบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอน รวดเร็วและเสมอภาค (2) เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายพบว่า ประเทศไทย มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายกลาง ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง เป็น “กฎหมายกลาง” เพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดโทษสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่มีการตรากฎหมายกลางไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับเองได้ (3) เมื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายพบว่า ประเทศไทย สูญเสียอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด ไม่มีบัญชีฐานความผิดและอัตราโทษที่ใช้บังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และถูกจำกัดตัวบุคคลผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ (4) เสนอแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยการเพิ่มตำแหน่งงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกระเบียบกรุงเทพมหานคร เรื่อง บัญชีฐานความผิดและอัตราโทษ และเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แก้ไขเพิ่มเติมตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย

คำสำคัญ ปรับเป็นพินัย อำนาจเปรียบเทียบปรับ อำนาจจับกุม กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

Independent Study title: “The Enforcement of the Act on Administrative Fines, B.E. 2565: A Case Study of the Act on the Maintenance of Cleanliness and Orderliness of the Country, B.E. 2535, Section 17(2) in Bangkok”

Author: “Miss. CHULEEPORN RAKSAYOS”; ID: “2654002159”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Wanwipa Muangtham; Academic year: 2023

Abstract

The objectives of this independent research are: (1) to study theoretical concepts concerning the authority to arrest offenders, the imposition of increased penalties for repeat offenses, and the authority to impose fines in cases where fines are the sole penalty; (2) to compare the relevant legal provisions regarding the authority to arrest offenders, the imposition of increased penalties for repeat offenses, and the authority to impose fines in cases where fines are the sole penalty in Thailand, the Federal Republic of Germany, and the Republic of France; (3) to analyze legal issues related to the authority to arrest offenders, the imposition of increased penalties for repeat offenses, and the authority to impose fines in cases where fines are the sole penalty; and (4) to propose recommendations for amending the laws under the Act on Administrative Fines, B.E. 2565, in relation to the authority to arrest offenders, the imposition of increased penalties for repeat offenses, and the authority to impose fines in cases where fines are the sole penalty under the Act on the Maintenance of Cleanliness and Orderliness of the Country, B.E. 2535.

This independent study employs qualitative research through document analysis by gathering information from legal textbooks, academic articles, journals, research papers, theses, legislation, and easily accessible and reliable websites. All data are used to analyze, conclude, and provide recommendations.

The findings are as follows: (1) The theoretical concepts regarding the authority to arrest offenders, the imposition of increased penalties for repeat offenses, and the authority to impose fines in cases where fines are the sole penalty focus on ensuring certainty, speed, and equality in law enforcement. (2) Comparative legal studies reveal that Thailand has the Act on Administrative Fines, B.E. 2565, as the central law for cases where fines are the sole penalty, while the Federal Republic of Germany uses the Federal Administrative Offenses Act as the “central law” for non-serious offenses, and the Republic of France does not have a specific central law but grants state officials the authority to impose fines themselves. (3) Legal issue analysis shows that Thailand lacks the authority to arrest offenders, has no standardized list of offenses and penalties, and restricts the individuals with the authority to impose fines. (4) The study proposes amendments to the Act on the Maintenance of Cleanliness and Orderliness of the Country, B.E. 2535, by increasing the positions of administrative officers, issuing Bangkok Metropolitan Administration regulations on the list of offenses and penalties, and recommending that the Minister of Interior amend and add positions of state officials with the authority to impose administrative fines.

Keywords : Regulatory Fines, Authority to Impose Fines, Power to Arrest, Act on the Maintenance of Cleanliness and Orderliness of the Country.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาชั้นอิสระฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้สละเวลาอันมีค่าแก่ผู้ศึกษา เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำตลอดจนตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ติดตามการศึกษาชั้นคว่ำอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ วิชาเอกกฎหมายอาญา และกระบวนกรยุติธรรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ขอบพระคุณบิดามารดา ครอบครัว เพื่อนนักศึกษา เพื่อนร่วมงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการศึกษาชั้นคว่ำอิสระครั้งนี้ทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนช่วยเหลือและเป็นกำลังใจตลอดมา

คุณประโยชน์ใด ๆ อันเกิดจากการศึกษาชั้นคว่ำอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอน้อมรำลึกพระคุณของบรรพบุรุษและบูรพาจารย์ของผู้ศึกษา ที่ได้สั่งสอน อบรมให้ผู้ศึกษาสามารถดำรงตน และมานะพยายามศึกษาเล่าเรียนจนบรรลุสำเร็จด้วยดี จึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้



นางสาวชุลีพร รักษายศ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	6
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	6
5. วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย	
พ.ศ. 2565 : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ	
เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร	8
1. ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญา.....	8
2. ทฤษฎีการลงโทษ.....	12
3. การบังคับใช้กฎหมาย	15
4. การบังคับโทษทางอาญา.....	15
5. หลักแห่งความได้สัดส่วน.....	17
6. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	20

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565	
: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย	
ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร และเปรียบเทียบกับ	
ของต่างประเทศ.....	23
1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565.....	24
1.1 การลงโทษทางอาญา (กรณีการปรับเป็นพินัย) ตามกฎหมายไทย	24
1.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565	25
1.3 แนวทาง วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย	
กรณีความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ	
เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของ	
กรุงเทพมหานคร.....	25
1.4 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับ	
เป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ	
เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	45
2. กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น	
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในเขตกรุงเทพมหานคร	47
2.1 การบังคับให้ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองโดยวิธีการทางอาญา	
ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ	
เรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535	47
2.2 กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร	52
2.3 บทกฎหมายเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ	57

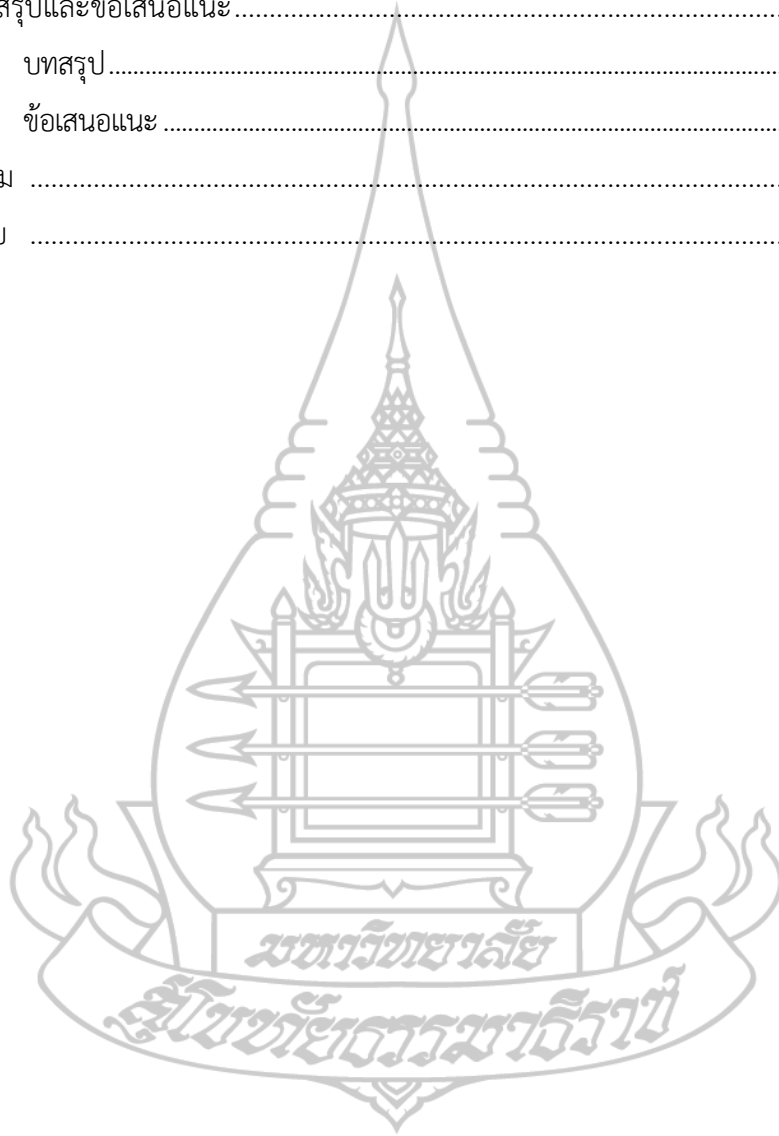
สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.	กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในเขตกรุงเทพมหานคร	59
3.1	การบังคับให้ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองโดยวิธีการทางอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535	59
3.1.1	รากฐานแนวความคิด.....	59
3.1.2	เกณฑ์พิจารณาในการกำหนดโทษในระบบกฎหมาย สหพันธรัฐเยอรมนี	62
3.1.3	การแบ่งประเภทค่าปรับ.....	66
3.1.4	สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครอง	67
3.1.5	แนวความคิดการปรับเป็นพินัยของสหพันธรัฐเยอรมนี.....	68
3.2	กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	71
3.2.1	แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง	71
3.2.2	การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้น กระทำแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง	78
3.2.3	แนวความคิดการปรับเป็นพินัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	83
3.2.4	โทษทางปกครองและการบังคับโทษสาธารณรัฐฝรั่งเศส	84
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร และเปรียบเทียบกับ ของต่างประเทศ.....	86
1.	ตารางเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ.....	86
2.	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	89
3.	ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ.....	93
4.	ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว	98

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	103
1. บทสรุป	103
2. ข้อเสนอแนะ	107
บรรณานุกรม	110
ประวัติผู้วิจัย	113



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการจราจรติดขัดในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ด้านคมนาคมและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากมีประชากรจำนวนมากเลือกใช้ ยานพาหนะขนาดเล็ก เช่น จักรยานยนต์ จักรยาน จักรยานไฟฟ้า หรือสกูตเตอร์ไฟฟ้า ในการสัญจร ไปยังสถานที่ต่าง ๆ บนทางเท้าเพื่อความสะดวกในการหลีกเลี่ยงการจราจรที่แออัด ส่งผลกระทบต่อความ ปลอดภัยของผู้ใช้ทางเท้า เนื่องจากทางเท้าทำหน้าที่เป็นเส้นทางในการสัญจรด้วยเท้า หรือผู้พิการที่ ใช้อุปกรณ์ช่วยเดินแทนเท้า ซึ่งอุบัติเหตุที่เกิดจากการขับขี่ยานพาหนะชนคนบนทางเท้าจะพบได้ บ่อยครั้งกับผู้ขับขี่ที่ไม่มีวินัยจราจร ไม่ขับขี่ตามเส้นทางจราจรที่ถูกต้อง นึกถึงแต่ตัวเองเป็นหลัก โดย ไม่คำนึงถึงผู้อื่นที่อยู่บนท้องถนน

ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของ ทางเท้า และบาท วิถี ไว้ดังนี้ ทางเท้า น. ทางข้างถนนที่มียกสูงขึ้นสำหรับให้คนเดิน, บาทวิถี กัว่า.

“ทางเท้า” เป็นพื้นที่สาธารณะที่ใหญ่ และมีความสำคัญกับวิถีชีวิตประจำวันของคนใน กรุงเทพมหานคร นับว่าเป็นเรื่องพื้นฐานที่หน่วยงานของกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประชาชน การใช้ทางเท้าผิดประเภทหรือใช้เพื่อผลประโยชน์ อื่นใดที่ไม่ตรงวัตถุประสงค์ จึงเป็นที่ถกเถียงและเป็นกรณีพิพาทหลายครั้ง เช่น เป็นพื้นที่ขายของ เป็น ตลาดนัด เป็นแผงลอย เล่นจักรยาน เป็นที่จอดรถยนต์หรือจักรยานยนต์ เป็นที่ตั้งของวินรถ จักรยานยนต์รับจ้าง หรือกระทั่งเป็นทางสำหรับรถจักรยานยนต์ในชั่วโมงเร่งด่วน

หลายปีที่ผ่านมาจึงมีเสียงสะท้อนจากผู้ใช้งานเท้าในการ “ทวงคืนทางเท้า” เนื่องจาก รู้สึกถูกลิดรอนสิทธิในการใช้ทางเท้า โดยตั้งข้อสงสัยว่าทางเท้าสามารถถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ได้ ยกเว้นใช้เป็นทางเดินอย่างปลอดภัย ซึ่งการกีดกันทางสื่อสังคมออนไลน์นั้นได้ผลเป็นอย่างมาก ทำให้ กรุงเทพมหานครออกมาตรการ “5 ไม่” เพื่อขอคืนบาทวิถีให้ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครเดินได้ อย่างปลอดภัยสบายเท้า โดยเป็นมาตรการของทั้ง 5 เขต คือ ข้อหนึ่ง ไม่มีการติดตั้งป้ายโฆษณาติด กฎหมาย หรือการลักลอบติดตั้งป้ายโฆษณาป้ายประชาสัมพันธ์ใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต ข้อสอง ไม่มีการตั้งวางสิ่งของใด ๆ กีดขวางทางเท้า ข้อสาม ไม่มีขยะสิ่งปฏิกูลใด ๆ บนทางเท้า ข้อสี่ ไม่มีแผงค้า ผิดกฎหมายหรือลักลอบตั้งวางโดยไม่ได้รับอนุญาต ข้อห้า ไม่มีการจอดรถหรือขับขี่บนทางเท้า

เพื่อให้ทางเท้าเป็นพื้นที่ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ ใช้สัญจรได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ไม่ใช่พื้นที่สำหรับการตั้งแผงค้าขายหรือเป็นทางสัญจรของยวดยานพาหนะของบุคคลบางกลุ่มที่เห็นแก่ประโยชน์ของตัวเองโดยไม่ได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของคนอื่น จนทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนเดินเบียดเสียดกันหรือจะต้องลงไปเดินบนถนนเสี่ยงอันตรายจากรถชน

ทั้งนี้ การขี้อวดจักรยานยนต์บนทางเท้า นอกจากจะเป็นความผิดในคดีจราจรทางบก ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 43 (7) กำหนดห้ามมิให้ผู้ขับขี่ขี่รถบนทางเท้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร เว้นแต่รถลากเข็นสำหรับทารก คนป่วยหรือคนพิการ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่ร้อยบาทถึงหนึ่งพันบาทตามมาตรา 157 และยังเป็นความผิดคดีอาญาตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17 (2) กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดจอดรถ หรือขี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขี่เพื่อเข้าไปในอาคารหรือมีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขี่ได้ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทตามมาตรา 56 โดยผู้แจ้งเบาะแสผู้กระทำผิดขี่หรือจอดรถบนทางเท้าต่อเจ้าหน้าที่เมื่อได้มีการดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดแล้ว ประชาชนที่แจ้งเบาะแสดังกล่าวจะได้รับส่วนแบ่งค่าปรับจำนวนกึ่งหนึ่งของค่าปรับตามมาตรา 48 วรรคสาม ประกอบมาตรา 57 แต่อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจตราและกวดขันจับกุมผู้ขี่บนทางเท้าได้ตลอดเวลาและครอบคลุมทุกพื้นที่ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอประกอบกับทางเท้าของกรุงเทพมหานครมีระยะทางยาวมาก ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพโอกาสที่ผู้กระทำผิดจะรอดจากการถูกจับกุมมีมาก ผู้ขี่ยานพาหนะบนทางเท้าจึงไม่เกรงกลัว

ที่ผ่านมากรุงเทพมหานครพยายามหามาตรการเพื่อทำให้ผู้ขี่รถจักรยานยนต์ไม่จอดหรือขี่บนทางเท้า เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนมีวินัยจราจร การสุมตั้งจุดตรวจเทศกิจ การตั้งเสากั้นบริเวณทางลาดโดยมีขนาดช่องว่างที่รถจักรยานยนต์ไม่สามารถผ่านได้ การเชิญชวนให้ประชาชนร่วมถ่ายภาพแจ้งเบาะแสดังกล่าวให้มีการกระทำผิด แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถลดจำนวนผู้กระทำผิดลงได้ การรณรงค์ปลุกจิตสำนึกนั้น ไม่สามารถทำให้คนทุกกลุ่มกลับมามีวินัยการจราจรได้ เพราะขึ้นอยู่กับสามัญสำนึกของแต่ละบุคคล ส่วนการสุมสถานที่ตั้งจุดตรวจเทศกิจจะทำให้ผู้ใช้รถจักรยานยนต์ไม่ขี่บนทางเท้าเฉพาะเวลาที่มีเจ้าหน้าที่ตรวจตรา ซึ่งไม่สามารถทำได้ตลอด 24 ชั่วโมง และไม่สามารถครอบคลุมทางเท้าทุกพื้นที่จุดเสี่ยงของกรุงเทพมหานคร หรือบางครั้งมีการจับขี้อวดจักรยานยนต์ ส่วนการตั้งเสากั้นบริเวณทางลาดไม่ให้รถจักรยานยนต์ขึ้นไปบนทางเท้าได้ก็ก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ เกิดทัศนียภาพที่ไม่สวยงามและรถเข็นผู้พิการก็ไม่สามารถผ่านขึ้นไปใช้ทางเท้าได้เช่นกัน หรือการให้ประชาชนถ่ายภาพผู้ขี่จักรยานยนต์บนทางเท้าเพื่อให้ได้ส่วนแบ่งค่าปรับเกิดผลเสียตามมาคือ อาจทำให้พลเมืองดีผู้ถ่ายภาพกับผู้กระทำผิดเกิดการกระทบกระทั่งกัน

อีกทั้งเป็นการส่งเสริมอาชีพนักเรียนโดยมีรายได้จากส่วนแบ่งค่าปรับเป็นสิ่งล่อใจ อย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ ที่ว่ามาจะถูกกระตุ้นให้นำมาใช้อย่างเข้มงวดในช่วงแรกที่เกิดอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ชนคนบนทางเท้า แต่เมื่อผ่านไปสักระยะเวลาหนึ่งคนในสังคมก็หลงลืม และกลุ่มผู้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนไม่เคารพกฎหมายก็กลับมาจอดหรือขับขี่จักรยานยนต์บนทางเท้าเพิ่มจำนวนขึ้นเหมือนเดิม และยังเป็นส่งเสริมผู้ขับขี่หน้าใหม่ให้กระทำผิด เนื่องจากสะดวกกว่าการลงมาขับขึ้นบนถนนที่มีการจราจรติดขัด เพราะโอกาสที่จะถูกจับกุมดำเนินคดีก็น้อย ถือได้ว่าทางเท้าเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินชีวิตของคนกรุงเทพมหานคร แต่ความปลอดภัยของผู้ใช้ทางเท้ามักถูกให้ความสำคัญเป็นลำดับรอง ซึ่งจะพบปัญหาที่เห็นได้จากหน่วยงานของรัฐอีกว่า มักมีการนำพื้นที่ทางเท้ามาก่อสร้างขยายถนนเพื่อแก้ปัญหาการจราจรติดขัด ทำให้ทางเท้าแคบลง แม้ว่าผู้ใช้ทางเท้าจะไม่มีอุปกรณ์ป้องกันความปลอดภัยใด ๆ ซึ่งต่างจากผู้โดยสารรถยนต์ที่มีการติดตั้งเข็มขัดนิรภัยหรือถุงลมนิรภัยในตัวรถ หรือผู้ใช้รถจักรยานยนต์ที่มีหมวกนิรภัย ดังนั้น ความรุนแรงจากอุบัติเหตุ ย่อมส่งผลต่อการเสียชีวิตหรือการบาดเจ็บของคนเดินเท้ามากกว่ากลุ่มผู้ใช้รถอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยพบว่าสาเหตุหนึ่งที่เป็นอุบัติเหตุของคนเดินเท้าคือ การขับขี่จักรยานยนต์บนทางเท้าซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ใช้ทางเท้า โดยทางเท้าส่วนใหญ่ถูกออกแบบมาสำหรับคนเดินเท้า ซึ่งส่งผลให้มักมีการออกแบบความกว้างให้พอดีกับการที่คนหรือรถเข็นผู้พิการสามารถเดินสวนกันไปมาได้ หากมีการขับขี่จักรยานหรือจักรยานยนต์บนทางเท้าอาจจะทำให้ไม่มีที่ว่างพอในหลบหลีกในสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ และเมื่อมีการขับขี่อย่างรวดเร็วการขับแซงคนเดินเท้าคนหนึ่งอาจทำให้มองไม่เห็นคนที่เดินอยู่ข้างหน้า อันเป็นที่มาของอุบัติเหตุ หลายประเทศจึงดำเนินคดีแก่ผู้ขับขี่จักรยานและจักรยานยนต์บนทางเท้า เช่นเดียวกับรถยนต์ซึ่งไม่ขับขึ้นบนถนน โดยออกใบสั่งเพื่อให้ไปชำระค่าปรับ ด้วยเหตุนี้ผู้ขับขี่รถจักรยานและรถจักรยานยนต์จึงภายใต้กฎจราจรเดียวกันกับผู้ขับขี่รถยนต์

ดังนั้น กรุงเทพมหานครในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่บริหารเขตการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจตรา และบังคับการให้เป็นไปตามมาตรา 17 (2) ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงควรมีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือป้องกันไม่ให้มีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจอดหรือขับขี่จักรยานยนต์บนทางเท้า และทำให้ทางเท้าเป็นพื้นที่ปลอดภัยสำหรับคนเดินเท้าทุกคน ลดจำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากรถเฉี่ยวชนคนเดินเท้าที่ใช้ทางเท้าสัญจรไปมาให้เป็นศูนย์ ทั้งนี้สอดคล้องกับนโยบายของนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ด้านปลอดภัยดี และเดินทางดี

แต่ในปัจจุบันนั้น มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกรณีกาหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ขณะเดียวกันก็สมควรให้มีการกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดและฐานะของผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร และเมื่อได้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาใดแล้ว ก็ต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ถูกจับกุม คุมขัง พิมพ์ลายนิ้วมือ และลงบันทึกประวัติอาชญากร เป็นประวัติติดตัวตลอดไป และท้ายที่สุดไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กระบวนการที่กล่าวมาย่อมสร้างรอยต่างให้เกิดแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแท้จริงแล้วโทษนั้นก็มิจำเป็นต้องใช้โทษอาญาเสมอไป ซึ่งนานาประเทศได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญาเป็นมาตรการอื่นที่มีโทษอาญามากขึ้น จึงสมควรปรับเปลี่ยนโทษอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงินเปลี่ยนเป็นมาตรการปรับเป็นพินัย ที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา ซึ่งคำว่า “พินัย” นี้ เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญาร.ศ. 127 และในกฎหมายเก่า ๆ บางฉบับ โดยในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า หมายถึง เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ โดยมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่นี้ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ ย่อมจะช่วยให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2565 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2566 (มาตรา 2) เปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2566 (มาตรา 39) ส่งผลให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เนื่องจากกำหนดมาตรการในการดำเนินการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง กล่าวคือ บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย โดยได้กำหนดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยแก่ผู้กระทำความผิดทางพินัยไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้บัญญัติเป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2566 เป็นต้นมา แม้จะไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่

ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายจะดำเนินการตามมาตรการอื่นตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น การยึดอายัดยานพาหนะ เครื่องมือ หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายตามมาตรา 50 แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากในการดำเนินคดีความผิดทางพินัยสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล โดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงยังคงสามารถดำเนินการตามมาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่จะจับกุมผู้กระทำความผิดไม่ได้ เพราะความผิดดังกล่าวมิใช่ความผิดอาญาอีกต่อไป เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเรื่องเสรีจที่ 1503/2566 สร้างความยากลำบากต่อการบังคับการในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่เทศกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่นำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2)

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว

2.4 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่นำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน เพิ่มอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด

เพิ่มกำหนดอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ให้มีความเหมาะสมกับความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง

3. สมมติฐานของการศึกษา

ปัญหาการจราจรติดขัดในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ด้านคมนาคมและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากมีประชากรจำนวนมากเลือกใช้ ยานพาหนะขนาดเล็กสัญจรบนทางเท้า เพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรที่แออัดบนผิวถนน ทำให้ผู้ใช้ทางเท้า เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ต่อมา มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยนำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณี การกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว เนื่องจากเปลี่ยนโทษอาญาที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวเป็นโทษทางพินัย โดยทำการศึกษา เปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายเพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของ การบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน เพิ่มอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด เพิ่มกำหนดอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ให้มีความเหมาะสมกับ ความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาสาเหตุแห่งปัญหา วิเคราะห์ปัญหา และแนวทางแก้ไข ปัญหา โดยการศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วย การปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่นำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาจาก บทบัญญัติกฎหมาย คำพิพากษา หนังสือ วารสาร บทความ ผลการวิจัย และความเห็นทางวิชาการที่ เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในเรื่องแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปรับเป็น พินัย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเหมาะสมสำหรับการกำหนดอัตราโทษปรับว่ามีความ เหมาะสมเพียงใด หากมีการกระทำความผิดซ้ำ สมควรจะมีการเพิ่มโทษปรับหรือไม่ และผู้มีอำนาจ การเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว เพื่อนำไปเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาต่อไป

5. วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์ (Legal Research) โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือหรือเอกสารที่เป็นภาษาไทย รวมถึงการหาข้อมูลทางเว็บไซต์ที่สามารถเข้าถึงได้โดยง่ายและเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ตลอดจนศึกษาดำรงกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา บทความทางวิชาการ วารสาร ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษา ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ รวมทั้งตำราและหลักกฎหมายของต่างประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์หาคำตอบและข้อสรุป เสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสม

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่นำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2)

6.2 ทำให้ทราบการเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว

6.4 ทำให้ทราบแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่นำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน เพิ่มอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด เพิ่มกำหนดอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ และกำหนดบุคคลผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับให้มีความเหมาะสมกับความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับ เป็นพินัย พ.ศ. 2565 : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2)

ในเขตกรุงเทพมหานคร

ด้วยสถานการณ์ปัญหาของการใช้รถจักรยานยนต์และจักรยานบนทางเท้าที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งขาดประสิทธิภาพ จึงต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย การบังคับโทษทางอาญา เพื่อทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่เทศกิจ ในเขตกรุงเทพมหานคร สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญา

มีพื้นฐานมาจาก “ทฤษฎีสัญญาประชาคม” (Social Contract Theory) ของ Cesare Beccaria นักปรัชญาชาวอิตาลี ผู้ก่อตั้งสำนักอาชญากรรมวิทยาดั้งเดิม (Classical School of Criminology) และได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งอาชญาวิทยา ที่วางหลักไว้ว่า เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ประชาชนจึงยินยอมพร้อมใจกันสละสิทธิของตนที่มีอยู่บางอย่าง ให้กับผู้ปกครองหรือรัฐ ในการที่จะกำหนดกฎเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนพึงปฏิบัติตามด้วยจุดมุ่งหมาย เพื่อความสุขอันยิ่งใหญ่ที่สุดที่จะแบ่งปันกันให้หมู่คนจำนวนมากที่สุด ตลอดจนความมั่นคงปลอดภัยภายในสังคมนั้น ๆ โดยยึด “ประโยชน์ส่วนรวม” (Common Utility) เป็นสำคัญ¹ แต่เหตุผลในการใช้อำนาจเหนือบุคคลในสังคม มีอยู่เพียงประการเดียว คือ เพื่อป้องกันภัยอันจะเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น บุคคลไม่อาจที่จะถูกบังคับโดยชอบธรรมให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างใด โดยอ้างว่าจะทำให้เขาดีขึ้น กล่าวคือ การมีกฎหมายอาญา ก็เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่อาจเป็น “ภัยอันตรายต่อผู้อื่น” (Harm to Other) และนำหลักการนี้มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาว่า การกระทำใดเข้าลักษณะเป็น

¹ ญรัฎฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2563), หน่วยที่ 2. หน้า 2-11.

ความผิดอาญา แต่กรณีจะถือเอาหลักการเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น เท่ากับปฏิเสธหลัก “ความยินยอมยกเว้นความผิด” (Volenti non fit injuria) อันเป็นหลักยกเว้นความรับผิดทางแพ่ง (กฎหมายละเมิด) เพราะหากผู้ถูกระทำความผิดยินยอมแล้ว กรณีก็ย่อมไม่เป็นภัยต่อผู้ถูกระทำแต่อย่างใด แต่ถึงอย่างไรก็ตามหลักดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคมนั้นๆ ด้วย เปรียบเสมือนว่า มีกรอบของความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีมาครอบหลักความยินยอมยกเว้นความผิดอีกชั้นหนึ่ง

สำหรับวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายอาญา นั้น Professor Nigel Walker (ศาสตราจารย์ University of Cambridge สาขา อาชญวิทยา ในช่วง ค.ศ. 1973-84) ได้วางแนวทางการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ไว้ 6 ประการ ดังนี้

- 1) คຸ່ມครองตัวบุคคล จากการกระทำโดยเจตนาอันเป็นการโหดเหี้ยมทารุณ และคຸ່ມครองป้องกันภัยบางประการจากการกระทำโดยไม่เจตนา ทั้งคຸ່ມครองป้องกันกลุ่มบุคคลที่อาจชักจูงได้โดยง่าย
- 2) คຸ່ມครองป้องกันสภาวะจิตใจ ให้รอดพ้นจากความกระทบกระเทือนแม้ถึงว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัว แต่ถือว่าผิดศีลธรรมอันดีของสังคมนั้น
- 3) คຸ່ມครองป้องกันซึ่งทรัพย์สินส่วนบุคคล
- 4) คຸ່ມครองป้องกันสาธารณชน
- 5) เพื่อป้องกันรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคม
- 6) เพื่อบังคับใช้วิธีการต่างๆ ที่จะทำให้วัตถุประสงค์ทั้งหลายบรรลุผล

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายอาญาแล้ว สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาประกอบด้วยก็คือ หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำกัด (Limiting Principles) กล่าวคือ การใช้โทษทางอาญาต้องมีข้อจำกัด ไม่ควรนำกฎหมายมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์บางประการ ดังนี้

- 1) กฎหมายอาญาไม่ควรเอาไวซึ่งข้อห้ามที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้บุคคลเชื่อฟัง และผลของการไม่เชื่อฟังคือผลร้ายในทางแก้แค้นตอบแทนเท่านั้น กล่าวคือ การป้องกันอาชญากรรมย่อมดีกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด
- 2) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้เพื่อลงโทษพฤติกรรมที่ปราศจากพิษภัย กล่าวคือ ถ้าการกระทำนั้น มิได้มีความชั่วอยู่ในตัวแล้ว การใช้กฎหมายอาญาลงโทษการกระทำนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง
- 3) ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อเป็นวิธีการที่นำไปสู่จุดประสงค์ หากมีหนทางที่สามารถบรรลุถึงจุดประสงค์อย่างเดียวกันได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้สภาพบังคับ
- 4) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้ เมื่อผลร้ายที่เกิดจากการกระทำผิด น้อยกว่าที่เกิดจากการลงโทษ เพราะรัฐพึงกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น
- 5) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้ เพื่อจุดประสงค์ที่จะบังคับให้บุคคลประพฤติตาม โดย John Stuart Mill ได้วางหลักแนวทางไว้ว่า “อิสรภาพของบุคคลย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด แม้ว่า

การกระทำของบุคคลจะผิดศีลธรรมหรือไม่ แต่ถ้การกระทำนั้นมิได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่บุคคลอื่น รัฐก็ไม่ควรจะเข้าไปยุ่งเกี่ยว”

สำหรับการกระทำใดที่พึงกำหนดเป็นความผิดอาญานั้น Herbert Leslie Packer (ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ด้านกฎหมายและอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน ผลงานที่สำคัญของเขาก็คือ การกำหนดรูปแบบมาตรฐานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไว้ 2 ประการ (Two Models of the Criminal Process) คือ “แบบควบคุมอาชญากรรม” (Crime control model) และ “แบบนิติธรรม” (Due Process model) ได้ให้คำแนะนำเป็นแนวทางไว้ดังนี้

- 1) การกระทำที่มีลักษณะ เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสังคมและหมู่ชนส่วนมาก
- 2) ถ้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาแล้ว ต้องไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ
- 3) การปราบปรามการกระทำเช่นนั้น กล่าวคือ การถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา จะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลง
- 4) หากเป็นความผิดอาญาแล้ว จะมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
- 5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นเกินขีดความสามารถทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ
- 6) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่นๆ นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น อย่างเช่นมาตรการทดแทนการลงโทษทางอาญา

ตั้งนั้นเมื่อการกระทำใด ที่รัฐมิได้จำกัดเสรีภาพในการกระทำใดไว้เป็นการเฉพาะ การกระทำนั้นย่อมไม่มีความผิดตามกฎหมาย ตามหลัก “No crime no Punishment without law” กล่าวคือ บุคคลใดจะต้องรับโทษในทางอาญา ก็ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย² และผลของหลัก “No crime no Punishment without law” ดังกล่าว ย่อมครอบคลุมไปถึงหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังด้วย (มีแหล่งกำเนิดมาจากภาษิตกฎหมายละตินที่ว่า “Nullum crimen sine lege”)³ กล่าวคือจะตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นการลงโทษทางอาญามิได้ และแม้ถึงว่ามี การกระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ แต่หากต่อมา มีบทบัญญัติในภายหลัง ว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการ

² ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 2 วรรคแรก.

³ วุฒิชัย เต็งพงศธร, หลักกฎหมายห้ามย้อนหลังในประมวลกฎหมายอาญา, [ออนไลน์], คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, เว็บไซต์ : <http://law.hcu.ac.th> (สืบค้นข้อมูล : 7 สิงหาคม 2565).

เป็นกระทำความผิด⁴ หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าในทางใด เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้ว⁵ ซึ่งความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติมาตรา 2 วรรคสอง กับมาตรา 3 นั้น มีข้อแตกต่างที่มีสาระสำคัญคือ มาตรา 2 วรรคสอง นั้น เป็นเรื่องกฎหมายใหม่การกระทำไม่เป็นความผิดต่อไปเลย ในขณะที่มาตรา 3 เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติใช้ในภายหลังการกระทำความผิดเป็นคุณกว่ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด เช่น โทษประเภทเดียวกัน แต่มีอัตราโทษขั้นสูงหรือขั้นต่ำเบากว่า, เปลี่ยนประเภทของโทษที่ต่ำกว่า ดังนั้นต้องใช้กฎหมายใหม่ที่เป็นคุณ เหตุถ้าคดียังไม่ถึงที่สุด แต่หากคดีถึงที่สุดแล้ว เฉพาะแต่กำหนดโทษตามกฎหมายใหม่ที่มีโทษเบากว่าโทษที่ศาลพิพากษาลงไว้แก่จำเลยเท่านั้น ที่อาจเปลี่ยนแปลงใหม่ได้⁶

⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5764/2562 “พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และให้ใช้ความที่บัญญัติใหม่แทน โดยมาตรา 14 ที่บัญญัติใหม่ ได้ยกเลิกความในมาตรา 14 (1) จากเดิมที่บัญญัติว่า (1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ” โดยบัญญัติความใน (1) ใหม่เป็นว่า “(1) โดยทุจริต หรือโดยหลอกลวง นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่บิดเบือนหรือปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน อันมิใช่การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา” ดังนั้นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานนำเข้าสู่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จว่าต้องเป็นการกระทำที่มีเจตนาพิเศษด้วย กล่าวคือ ต้องมีเจตนาพิเศษ “โดยทุจริตหรือหลอกลวง” จึงจะเข้าเกณฑ์เป็นความผิด จำเลยเป็นผู้นำข่าวอันเป็นเท็จลงในเว็บไซต์ที่จำเลยเป็นผู้ดูแล โดยไม่ปรากฏว่าจำเลยมีเจตนาพิเศษเรื่องการกระทำโดยทุจริตหรือหลอกลวง แม้การกระทำของจำเลยจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 (เดิม) อันเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด แต่ไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 (ที่แก้ไขใหม่) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 อันเป็นกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังให้การกระทำของจำเลยเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป จำเลยจึงพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคสอง”.

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4212/2562 “พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาตรา 4 (1) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ภายหลังการกระทำความผิดมีระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สูงกว่าระวางโทษตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 (ก) อันเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะจำเลยกระทำความผิด กรณีจึงต้องใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 มาตรา 3 (ก) ซึ่งเป็นกฎหมายในส่วนที่เป็นคุณบังคับแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3”.

⁶ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง, โรงพิมพ์วิบูลกิจ (2544), หน้า 42.

สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องหลักว่า กฎหมายอาญาต้องตีตามบทบัญญัติอย่างเคร่งครัดนั้น ก็คงมีความหมายเพียงว่า ห้ามมิให้เทียบบทกฎหมายอย่างอื่นเท่านั้น แต่ไม่ห้ามการตีความโดยขยายความ (extensive interpretation) ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า “ไม่หมายความว่าศาลจะต้องดำเนินตามตัวอักษรเป็นเถรตรง การแปรโดยเคร่งครัดอาจทำให้ต้องตีความโดยขยายความในบางกรณีได้ หลักการตีความโดยเคร่งครัดเป็นแต่การห้ามมิให้ศาลขยายความตามชอบใจเท่านั้น แต่ถ้ากรณีตีความโดยขยายความเป็นแต่การตีความตรงตามความมุ่งหมายแห่งกฎหมายตามที่ปรากฏจากตัวบทกฎหมายเอง ศาลยุติธรรมก็ชอบที่จะทำได้”⁷ ทำนองเดียวกับความเห็นของ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.อัคราทร จุฬารัตน ที่ว่า “การตีความโดยการขยายความสำหรับกฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้นย่อมทำได้ เนื่องจากไม่ได้เปลี่ยนแปลงความหมายของบทบัญญัตินั้น แต่อย่างไร หากแต่เป็นเพียงการทำให้ความหมายที่ขาดไปเนื่องจากไม่สมบูรณ์ดังกล่าวให้สมบูรณ์ตามเจตนาของผู้ร่างเท่านั้นเอง”

2. ทฤษฎีการลงโทษ⁸

สามารถแบ่งได้ 3 ลักษณะดังนี้

2.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory)

มีพื้นฐานความคิดมาจากลัทธิเจตจำนงอิสระ (Free Will) ที่มีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผล มีอิสระเสรีภาพที่จะคิด มีเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ภายใต้ความคิดความเชื่อ และการตัดสินใจของตนเอง ดังนั้น มนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของสังคม ย่อมสมควรได้รับผลตอบแทน ดังนั้นการลงโทษจึงเป็นการทดแทนการกระทำผิดของเขาเอง

โดยหลักของทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตอบแทนการกระทำผิด, เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน, เพื่อรักษากฎหมาย และเพื่ออ้าวงไว้ซึ่งความยุติธรรม ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยพิจารณาองย้อนไปในอดีตถึงการกระทำของบุคคลนั้น ไม่ได้มองผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า เมื่อเขาได้รับการลงโทษแล้วผลจะเป็นอย่างไร เขาจะกลับตัวเป็นคนดีได้หรือไม่

⁷ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา, โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ (2495), หน้า 170.

⁸ ญรั้ววัฒน์ สุทธิโยธิน, แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-8, (กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2563), หน่วยที่ 5, หน้า 5-3.

สำหรับหลักการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนนั้นผู้กระทำผิดเท่านั้นที่จะถูกลงโทษ และผู้กระทำผิดทุกคนต้องถูกลงโทษโดยไม่มีข้อยกเว้น แม้ว่าการลงโทษบุคคลนั้นจะไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อสังคม ทั้งจำนวนโทษต้องพอเหมาะกับความผิด กล่าวคือบทลงโทษนั้นต้องเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อความสาสม กับสัดส่วนของการทำความผิด ซึ่งแตกต่างไปจากการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ที่ตั้งอยู่บนฐานอารมณ์และความรู้สึก (เปรียบเทียบได้กับ หลัก “ตาต่อตาฟันต่อฟัน”) มากกว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งเหตุและผล

2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory)

มีพื้นฐานความเชื่อว่า การกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคม ย่อมไม่อาจสามารถจะย้อนกลับไปยับยั้งหรือแก้ไขการกระทำในอดีตได้ ดังนั้น จึงควรหาหนทางที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดในลักษณะเช่นนั้นอีก

สำหรับวัตถุประสงค์นั้น ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิได้คำนึงถึงประโยชน์แต่เฉพาะการลงโทษเพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิด แต่หากคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวม กล่าวคือตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) และ ทฤษฎีเจตจำนงอิสระ (Free Will) ซึ่งการที่จะตัดสินว่าการกระทำใดเป็นความผิดหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลกระทบต่อสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ และการลงโทษนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อเหตุผลในการป้องกันสังคมเป็นหลัก มากกว่าจะกระทำเพื่อแก้แค้นทดแทนผู้กระทำความผิด

โดยหลักการแล้ว การลงโทษโดยยึดแนวทางตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนั้น จะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว (Swiftess of Punishment) เพราะการลงโทษด้วยความรวดเร็วว่องไวและใกล้ชิดกับการประกอบอาชญากรรม จะเกิดประโยชน์มากกว่า หากกระทำการโดยล่าช้าหรือไม่สามารถดำเนินการได้เลย ย่อมเป็นเหตุให้สังคมขาดความเชื่อถือในระบบกระบวนการยุติธรรมของรัฐ และยังเป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดเกิดความขี้เกียจในการกระทำของตน อันจะส่งผลกระทบต่อให้เขาก่ออาชญากรรมขึ้นเอง การลงโทษนั้นจะต้องมีความรวดเร็วในบทลงโทษ (Certainty of Punishment) ซึ่งแม้กระทั่งความชั่วร้ายน้อยที่สุด แต่เมื่อผู้กระทำผิดได้รับโทษที่แน่นอน ย่อมจะมีผลในการสร้างความเกรงขามในจิตใจคนได้ดียิ่ง การลงโทษนั้นจะถูกบันทึกในความทรงจำได้ยิ่งกว่าความกลัว แต่เจือไว้ด้วยความหวังว่าจะได้รับหารยกเว้นโทษ และหลักการสุดท้ายคือ ต้องมีความเคร่งครัดหรือรุนแรงในการลงโทษ (Severity of Punishment) กล่าวคือโทษที่เป็นไปได้ จะต้องมากเกินไปกว่าประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับจากการประกอบอาชญากรรม

โดยแนวทางการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนั้น มี 2 ลักษณะคือ

1) เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งโดยเฉพาะ (Specific Deterrence) กล่าวคือ เป็นการลงโทษโดยมุ่งหมายเฉพาะรายบุคคล มิให้เขากลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

2) เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งโดยทั่วไป (General Deterrence) กล่าวคือ เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยมีความมุ่งหมายให้เป็นแบบอย่างต่อสังคมมิให้กระทำตาม โดยการลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ จะอยู่ในรูปแบบของการรับรู้ต่อสาธารณชน (Public Knowledge)

2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory)⁹

เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับมาใช้ชีวิตได้อย่างปกติ ซึ่งหลักทฤษฎีนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ป่วย จึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี ไม่ให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก เปิดโอกาสให้กลับคืนสู่สังคม และมีความสำนึกกับสิ่งที่กระทำลงไป ทั้งก่อให้เกิดแนวความคิดว่าการเป็นอาชญากรให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับโทษที่ได้รับ

ดังนั้นระบบการลงโทษควรจะเป็นอิสระจากการแก้แค้น สมควรที่จะมีจุดมุ่งหมายในการลงโทษดังนี้

- 1) มุ่งคุ้มครองมิให้มีการกระทำแก้แค้นทดแทนซึ่งกันและกัน เพราะมีเช่นนั้นแล้วจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคม
- 2) เพื่อระงับยับยั้งการกระทำความผิดที่กฎหมายห้าม โดยผลแห่งการก่ออาชญากรรมนั้น ย่อมเป็นผลร้ายมากกว่าประโยชน์ที่พึงจะได้จากการก่ออาชญากรรม
- 3) บทลงโทษที่จะใช้กับผู้กระทำความผิดนั้น ต้องก่อให้เกิดความทุกข์น้อยที่สุดแต่เพียงพอที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายในการลงโทษ อันเป็นหลักมนุษยธรรมนิยมด้วย
- 4) ระบบการลงโทษ จะต้องมุ่งให้ผู้กระทำความผิดเกิดความสำนึกในการกระทำความผิดของตน
- 5) เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า การกระทำความผิดนั้น เป็นสิ่งที่สังคมไม่อาจจะยอมรับได้ แต่จะต้องไม่ถึงขนาดว่าถูกกีดกันจากสังคม มีเช่นนั้นแล้วจะกลายเป็นผลว่าเป็นสิ่งผลักดันให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ตามหลักทฤษฎีประคับประคอง

⁹ เอกสารประกอบงานประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2562, หน้า 1491 - 1492.

3. การบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement)

“กฎหมาย” เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดมาตรฐานความประพฤติของมนุษย์ในสังคมที่ทุกคน ต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะได้รับผลร้าย แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าสังคมนั้น ๆ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด หากการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ประชาชนก็จะเคารพและศรัทธาในกฎหมายของบ้านเมือง และเป็นหลักประกันได้ว่าสังคมนั้นน่าอยู่ เนื่องจากประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระเบียบ

การที่กฎหมายจะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ ความแน่นอนของกฎหมาย หมายความว่า จะต้องทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสที่จะถูกจับกุมและถูกลงโทษเมื่อมีการกระทำความผิด เพราะถ้าหากผู้กระทำความผิดสามารถหลีกเลี่ยงการถูกจับกุมและการถูกลงโทษไปได้แล้ว ผู้กระทำความผิดก็จะไม่เกิดความเกรงกลัว¹⁰

นอกจากจะต้องทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความแน่นอนแล้ว ยังจะต้องทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความรวดเร็ว และมีความเสมอภาค หมายความว่า จะต้องมีการจับกุมลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้เห็นผลที่เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด และการบังคับใช้นั้นต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ

4. การบังคับโทษทางอาญา

โทษทางอาญา เป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษกับบุคคลผู้กระทำความผิดและเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีกในสังคม ซึ่งโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นมีทั้งโทษที่มุ่งบังคับเอา กับชีวิตหรือเสรีภาพของบุคคล เช่น ประหารชีวิต จำคุก หรือกักขัง ส่วนโทษที่มุ่งเอากับทรัพย์สิน เช่น ปรับ หรือริบทรัพย์สิน สำหรับในส่วนของ “โทษปรับ” นั้น เป็นโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดประเภทหนึ่งที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา¹¹ ที่มุ่งเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และโทษปรับถือเป็นโทษที่มีบัญญัติไว้ในความผิดต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งการชำระเงินค่าปรับมีทั้งกรณีชำระค่าปรับก่อนที่จะมีการฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล หลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ซึ่งการชำระ

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, ‘การพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรเพื่อลดอุบัติเหตุบนท้องถนน’. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก <https://researchcafe.tsri.or.th/performance-improvement/>.

¹¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18.

ค่าปรับก่อนที่จะมีการฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลนั้น จะเป็นการชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับกำหนด ส่วนการชำระค่าปรับหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว จะเป็นการชำระค่าปรับตามอัตราโทษที่ผู้กระทำความผิดถูกฟ้องต่อศาลตามที่กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติไว้ ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับตามความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ

การชำระค่าปรับก่อนฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล ไม่ว่าจะเกิดจากการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับนั้น ผลของการชำระค่าปรับทำให้คดีอาญาลดลงและทำให้สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับ แต่ต้องเป็นคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวและผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่เจ้าพนักงาน¹²

ส่วนการชำระค่าปรับหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว เมื่อได้ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลและศาลได้ลงโทษปรับแก่ผู้ใดแล้ว ผู้นั้นจะต้องชำระค่าปรับเป็นเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาภายใน 30 วัน นับแต่ศาลพิพากษา หากผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับ หรือจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้ และเมื่อผู้ต้องโทษปรับถูกกักขังแทนค่าปรับครบกำหนดแล้ว ให้ปล่อยตัวในวันถัดจากวันที่ครบกำหนด ถ้านำเงินค่าปรับมาชำระครบแล้ว ให้ปล่อยตัวทันที

นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาลงโทษปรับ ซึ่งผู้ต้องโทษปรับเป็นบุคคลธรรมดาและไม่มีเงินชำระค่าปรับ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้¹³ แต่หากเป็นกรณีปรากฏแก่ศาลขณะพิพากษาคดีว่าผู้ต้องโทษปรับที่เป็นบุคคลธรรมดาระายใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ได้ และผู้ต้องโทษปรับยินยอม ศาลสามารถสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับได้ ซึ่งการพิจารณาคำร้องขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับนั้น ศาลจะพิจารณาถึงฐานะการเงิน ประวัติ และสภาพความผิดของผู้ต้องโทษปรับ ซึ่งในการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม การกุศลสาธารณะหรือสาธารณประโยชน์ที่ยินยอมรับดูแล โดยศาลสามารถกำหนดลักษณะและประเภทของงานหรือเงื่อนไข อย่างหนึ่งอย่างใดด้วยก็ได้

¹² สิริโฉม พรหมโฉม, ‘การบังคับโทษปรับทางอาญา’ (2559) 1 จุลนิตี 164.

¹³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/1.

การยกเลิกคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์¹⁴ หลังจากศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แล้ว ถ้าความปรากฏแก่ศาลหรือตามคำแถลงของโจทก์หรือเจ้าพนักงานว่าผู้ต้องโทษปรับมีเงินพอที่จะชำระค่าปรับหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนด ศาลสามารถเพิกถอนคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ได้ และปรับผู้ต้องโทษปรับนั้น หรือกักขังแทนค่าปรับ โดยหักจำนวนวันที่ทำงานมาแล้วออกจากจำนวนเงินค่าปรับ หรือกรณีผู้ต้องโทษปรับไม่ประสงค์ที่จะทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ต่อไป ก็สามารถขอเปลี่ยนเป็นโทษปรับ หรือกักขังแทนค่าปรับได้เช่นเดียวกัน

5. หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

สำหรับหลักแห่งความได้สัดส่วนนั้น เป็นหลักการพื้นฐานภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่บุคคลทุกคน ย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขต แห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเมื่อต้องมีการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อคุ้มครองสังคมแล้ว หลักความได้สัดส่วนสำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมมีความสำคัญ อันเป็นหลักการสำคัญ เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ในเรื่อง สิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย กล่าวคือ ทุกคนย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยจะต้องสร้างสมดุลกันระหว่างอำนาจทางปกครองเพื่อประโยชน์อันสูงสุดของสาธารณะ กับ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายขึ้นมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของมาตรการว่ามีความจำเป็น และก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างน้อยที่สุด อีกทั้งต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ต่อสาธารณะกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ซึ่งหลักการพื้นฐานของการลงโทษก็คือการประณามผู้กระทำความผิด โดยฝ่ายปกครองและสังคม พกติกรรมต่อต้านผู้กระทำความผิด ผลักดันให้ผู้เคยกระทำความผิดเป็นผู้แตกต่างไปจากสังคม ไม่ว่าจะเป็นการว่าร้ายในทางไม่ดี การกีดขาดโอกาสทางสังคม เช่น โอกาสที่จะได้ทำงาน เป็นต้น ซึ่งลักษณะของพฤติกรรมดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับหลัก “ทฤษฎีประทับตรา” (Label Theory) และหลัก “การระบายสีให้แก่ความชั่วร้าย” (Dramatization of evil) กล่าวคือ ยิ่งเป็นความผิดที่ส่งผล

¹⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 30/2.

กระทบร้ายแรงต่อสังคมมาก ผลสะท้อนกลับต่อผู้กระทำย่อมมีมากดุจกัน โดยระดับของการแสดงออก ก็คือ ระดับความรุนแรงของโทษ¹⁵ ซึ่งสอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด โดยความร้ายแรงของความผิดจะพิจารณาจากอันตรายของการกระทำผิด (harm) และความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิด (culpability)

สำหรับหลักทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับในการนำมาใช้เพื่อจัดลำดับอันตรายของความผิดก็คือ “ทฤษฎีมาตรฐานชีวิต”¹⁶ โดยมีหลักการสำคัญอยู่ว่า “ในการมีชีวิตที่มีมาตรฐานของมนุษย์นั้น ต้องการปัจจัยหรือองค์ประกอบอะไรบ้าง การกระทำที่ส่งผลกระทบหรือเป็นอันตรายต่อปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตมากกว่าก็ย่อมเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายมากกว่า โดยอาจสามารถเรียงลำดับปัจจัยที่มนุษย์ต้องการสำหรับมีชีวิตที่ดี จากความต้องการมากที่สุดไปสู่ความต้องการที่น้อยที่สุดคือ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียง ดังนั้น การกระทำที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ย่อมร้ายแรงมากกว่าการกระทำที่เป็นอันตรายต่อร่างกายและทรัพย์สิน และสมควรได้รับโทษที่รุนแรงกว่า” แต่ในทางกลับกันหากการลงโทษนั้นมีลักษณะที่เกินไปกว่าสัดส่วนความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด เช่น ในความผิดอาญฐานลักทรัพย์ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าผู้กระทำความผิดได้เอาขนมในห้างสรรพสินค้าไปโดยทุจริต เพื่อนำไปให้ลูกที่หิวโหย เนื่องจากตนไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อให้ได้ เพราะตนไม่มีงานทำ จนถูกจับได้และทางผู้แทนของห้างสรรพสินค้าได้รับขนมดังกล่าวกลับคืนแล้ว เช่นนี้ผู้กระทำความผิดก็ยังคงมีความผิดทางอาญาอยู่ เนื่องจากความผิดฐานลักทรัพย์เป็นคดีอาญาต่อแผ่นดินที่ไม่สามารถยอมความเพื่อให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ดังนั้นแล้วย่อมเห็นได้ว่าเป็นการไม่ได้สัดส่วนกันระหว่างลักษณะของการกระทำความผิดด้วยเจตนาที่มีใช้ความชั่วร้ายอย่างยิ่ง กับ ผลกระทบต่อสังคมโดยรวม กรณีก็ย่อมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ทั้งเป็นการลดศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (US Constitution, 8th Amendment, Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted.)

¹⁵ Andrew Von Hirsch and Andrew Ashworth, *Proportionate Sentencing : Exploring the Principles*, Oxford University Press, 2015, pp. 134-135.

¹⁶ ศุภกิจ แยมประชา, “การลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิด” *ตุลพาท เล่มที่ 3 ปีที่ 68 (กันยายน - ธันวาคม 2564)*. หน้า 4-5.

สำหรับหลักการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดนั้น มีทฤษฎีที่สนับสนุนแนวคิดและหลักการ ดังต่อไปนี้

5.1 ทฤษฎีเจตจำนงอิสระ (Free Will Theory)

มีแนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาโทษผู้กระทำความผิด ตามความเหมาะสมกับลักษณะความผิด (Equal punishment for the same crime) กล่าวคือ โทษที่จะลงต่อผู้กระทำนั้น จะต้องไม่เกินไปกว่าสัดส่วนแห่งเจตนาอันชั่วร้ายกับผลกระทบต่อสังคมโดยรวม และต้องไม่น้อยไปกว่าสัดส่วนผลประโยชน์ที่ได้จากการก่ออาชญากรรม โดยทฤษฎีนี้มีมนุษย์ทุกคนย่อมมีเจตจำนงอิสระ (Free Will) ที่จะตัดสินใจเลือกกระทำการใด ๆ ที่ตนพิจารณาถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับมากกว่าไปผลเสียจากการกระทำของตน กล่าวคือ เมื่อตนจะกระทำการใด เมื่อพิจารณาแล้วว่าผลแห่งการกระทำนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลกระทบต่อสังคมโดยรวม บุคคลดังเช่นว่านั้น ย่อมเลือกที่จะกระทำการที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากกว่า (กรณีนี้มีได้ยกถึงความสัมพันธ์ของศีลธรรมภายในจิตใจของบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย) ยกตัวอย่างเช่น การค้าขายยาเสพติด ที่แม้จะมีโทษอาญาถึงประหารชีวิต แต่ผลประโยชน์ที่ได้รับคุ้มค่ามากกว่าที่จะได้รับผลของการกระทำนั้น ๆ เพราะถึงอย่างไรโทษประหารชีวิต ก็ไม่อาจจะไม่เกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะปัจจัยทางด้านมนุษยธรรม ด้านภาคีระหว่างประเทศ ๆ เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามถ้าหากกำหนดโทษนั้นเกินสัดส่วนแห่งการกระทำ ความผิดย่อมไม่เป็นธรรมดุษณี ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ชาวบ้านเข้าไปหาอาหารในเขตป่าสงวน เพื่อนำมาตำรงชีพตนและครอบครัว แล้วถูกจับในข้อหาบุกรุกเขตป่าสงวน จนต้องจำคุกอยู่ในเรือนจำ เป็นต้น

5.2 ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarianism Theory)

หลักทฤษฎีนี้มีแนวความคิดเกี่ยวกับจริยธรรมทางสังคมซึ่งสอดคล้องกับกฎของธรรมชาติ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์อันสูงสุดของประโยชน์เป็นสำคัญ โดยหลักทฤษฎีนี้ยึดถือกฎของธรรมชาติ 2 ประการ คือ 1. ความพึงพอใจ (Pleasure) และ 2. ความเจ็บปวด (Pain) มาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ กล่าวคือ ก่อนที่มนุษย์จะตัดสินใจกระทำการใดแล้วย่อมต้องพึงพิจารณาถึงความพึงพอใจและความเจ็บปวดที่จะได้รับเสมออันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งผลแห่งการกระทำใด ควรที่จะนำมาเป็นหลักพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่สมควรหรือไม่ กรณีของหลักทฤษฎีนี้จะยึดถือ “ความสุขของส่วนรวมในสังคม” เป็นเกณฑ์พิจารณา กล่าวคือ หากผลแห่งการกระทำนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เศรษฐกิจ หรือความสงบสุขเรียบร้อยเป็นระดับเท่าใด ระดับความร้ายแรงของโทษจะพิจารณาเพิ่มเช่นนั้น ความสัดส่วนของเหตุและผลที่สัมพันธ์กัน ระหว่างการกระทำกับผลที่กระทบต่อสังคม

6. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมาย¹⁷ (Principle of Legality) เป็นหลักที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาจากหรือภายใต้หลักนิติรัฐที่กล่าวว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมนั้นหลักความชอบด้วยกฎหมายนั้น ใช้บังคับเฉพาะผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองเท่านั้นที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ โดยไม่ถือว่าผู้ปกครองรัฐนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตนเองตราขึ้นมา เพราะถือว่ารัฐและผู้ปกครองรัฐ ซึ่งได้แก่ พระเจ้าแผ่นดินนั้น มีอำนาจสูงสุดล้นพ้น ที่เรียกว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และอำนาจสูงสุดดังกล่าวนี้ได้แผ่ขยายไปถึงข้าราชการและข้าราชการบริพารของพระเจ้าแผ่นดินไปด้วย ดังที่มีการเปรียบเทียบกันว่า “ทำงานต่างประเนตรพระกรรม” ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการและข้าราชการบริพารเหล่านั้นกระทำการแทนพระเจ้าแผ่นดิน โดยเปรียบเป็นแขนเป็นขาของพระองค์ท่าน ดังนั้น บุคคลเหล่านี้กระทำการใดไปและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง บุคคลเหล่านี้ถูกฟ้องร้องหาได้ไม่ เพราะถ้าฟ้องบุคคลเหล่านี้และเอาผิดได้แล้วก็เท่ากับว่าฟ้องและเอาผิดกับพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแต่เดิมฝ่ายปกครองนั้นไม่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมาเมื่อการเมืองการปกครองเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 18 ตอนปลาย ความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจดำเนินการกระทบประชาชนโดยตรงนั้นต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายจึงเกิดขึ้น ซึ่งก็หมายความว่าฝ่ายปกครองนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกับผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งก็หมายความว่าถ้าฝ่ายปกครองไปกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองแล้วผู้ที่อยู่ใต้การปกครองก็สามารถฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อองค์กรยุติธรรมได้เพื่อให้เยียวยาแก้ไขการกระทำของฝ่ายปกครองได้ ดังนั้น การกระทำขององค์กรของรัฐจึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาแห่งอำนาจและข้อจำกัดการใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติด้วยระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครอง

¹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 128 - 129.

(The Administrative Court) เป็นองค์กรหลักในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ¹⁸ ได้แก่

1. หลักการว่าด้วยกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามองค์กรฝ่ายปกครองย่อมต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ กรณีองค์กรที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครอง เพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะและการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนั้นให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้อง ไม่ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่ผลเสียใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายมิได้ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

2. หลักการว่าด้วยไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ๆ ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมีกฎหมายรองรับเท่านั้น ตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเป็นสำคัญ โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานรองรับในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวมีอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อรองรับ

¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 21 - 28.

กฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย (Legal System)

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจนั้น ย่อมมีความเคร่งครัดแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระ กระหน่ำต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าว เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมประท้วง การยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการ การเรียกให้บุคคลไปเข้ารับราชการทหาร การเข้าตรวจค้นเคหสถาน และการลงโทษทางวินัย เป็นต้น ส่วนมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือเป็นคุณกับประชาชน และไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำได้เลยแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ต้องมีความชอบธรรมในทางกฎหมายอันเป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนเกษตรกรและการอนุญาตให้กู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบเกษตรกรรมซึ่งจะต้องกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกรอบในการใช้อำนาจและจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครอง¹⁹



¹⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 488.

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร และเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยได้มอบหมายให้ฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขตในพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังนั้น เจ้าหน้าที่เทศกิจจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจตรา ควบคุม ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบจำนวนหลายฉบับ แต่กฎหมายที่กรุงเทพมหานครใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการด้านความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 เนื่องด้วยกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น และมีการใช้ยานพาหนะจำนวนมาก จึงเกิดปัญหามีประชาชนหลบเลี่ยงจอดหรือขับซึ่รถยนต์ รถจักรยานยนต์บนทางเท้า เป็นอุปสรรคแก่ผู้ใช้ทางเท้าที่สัญจรไปมา และเกิดอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์เฉี่ยวชนผู้ใช้ทางเท้าบ่อยครั้ง ซึ่งกรณีดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

1.1 การลงโทษทางอาญา (กรณีการปรับเป็นพินัย) ตามกฎหมายไทย

กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่วางระเบียบเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยมีสภาพบังคับให้บุคคลกระทำหรือไม่ให้กระทำ การเพื่อกำหนดความประพฤติของบุคคลในรัฐ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดและถูกลงโทษ แต่ด้วยสภาพของสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ได้บัญญัติให้ รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง กรณีจึงเป็นการสมควรกำหนดให้การกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวางเป็นความผิดทางพินัยโดยไม่ถือเป็นความผิดอาญา และให้กำหนดค่าปรับเป็นพินัยสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่ถือเป็นโทษอาญา ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยในการกระทำความผิดอาจเกิดได้หลายกรณี เช่น ปัญหาความยากจนขั้นแค้น และไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้ แม้เป็นลักษณะความผิดเล็กน้อย ไม่มีผลกระทบต่อสภาพสังคมโดยรวม หรืออาจถูกกักขังแทนค่าปรับอันเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง อีกทั้งนับวันจะมีกฎหมายที่ตราออกมากำหนดการกระทำให้เป็นความผิดเพิ่มขึ้น บางการกระทำความผิดอาจเกิดจากความไม่รู้ไม่ถึงการณ์ของผู้กระทำความผิด และเมื่อได้กระทำความผิดแล้ว ย่อมต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีประวัติอาชญากรรมติดต่อกันไปตลอด อันส่งผลให้เกิดตราบาปติดตัว ไม่ว่าจะผู้นั้นจะกระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ย่อมสร้างมลทินและรอยต่างพร้อยให้เกิดแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่งผลให้บุคคลนั้นมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนเป็นอาชญากรโดยแท้ ดังนั้น หากมีหนทางใดที่จะหลีกเลี่ยงมิให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ ก็ย่อมเป็นประโยชน์สำหรับประชาชน จึงเห็นควรมีมาตรการทดแทนการลงโทษอาญามากกว่า อันเป็นการขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นหลายฉบับ สาเหตุประการหนึ่งคือ เนื่องจากนักกฎหมายไทยในยุคก่อนไม่ค่อยถนัดกฎหมายมหาชน เวลาต้องการออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม ก็ไม่รู้จักสภาพบังคับทางปกครอง รู้จักแต่โทษอาญา เช่น จำคุก ปรับ นอกจากนี้โทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพ (effective) มักจะทำให้คนเกรงกลัวสภาพดังกล่าว

ทำให้ประเทศไทยเกิดสภาพกฎหมายอาญาเฟ้อ (over-criminalization) ความผิดอาญาไม่ได้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว แต่ยังกระจัดกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอีกหลายฉบับ ดังนั้น การใช้โทษทางอาญามากและรุนแรงเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับความหนักเบาของความผิด หรือที่เรียกว่า “โทษอาญาเฟ้อ” ย่อมส่งผลร้ายให้กับผู้กระทำความผิดมากเกินไป

แม้ว่าการกำหนดมาตรการอันเป็นโทษที่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องได้รับเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมิเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับ แต่โทษนั้นไม่จำเป็นต้องใช้โทษทางอาญาเสมอไป อีกทั้งนานาประเทศได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากอาญาเป็นมาตรการอื่นที่มีโทษทางอาญามากขึ้น ดังนั้น จึงสมควรที่ประเทศไทยจะได้พัฒนาแนวทางกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับนานาประเทศ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนยิ่งขึ้น โดยปรับเปลี่ยนโทษอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงิน เป็นมาตรการปรับเป็นพินัย เพื่อไม่ให้มีสภาพเป็นโทษทางอาญา ในขณะที่เดียวกันก็เปิดช่องทางให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำ และฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำให้สอดคล้องกัน โดยในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นในคดีอาญา²⁰

1.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

1.2.1 ความหมายที่เกี่ยวกับการปรับเป็นพินัย

“พินัย” ความหมาย เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

“ปรับเป็นพินัย” ความหมาย สั่งให้ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“ความผิดทางพินัย” ความหมาย เป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

คำว่า “พินัย” เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และในกฎหมายเก่า ๆ บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช 2464 ซึ่งในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้

²⁰ ที่มาของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

20 เมษายน 2567.สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=241>.

ความหมายว่า หมายถึง “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” โดยผู้ที่เสนอให้ใช้คำว่า “พินัย” สำหรับมาตรการบังคับทางการเงิน ทำนองเดียวกับโทษปรับที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดได้เอง คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.คณิต ฒ นคร ซึ่งท่านเคยใช้คำนี้ในตอนที กล่าวถึงมาตรการบังคับทางการเงินทำนองเดียวกับ “โทษปรับ” แต่ในกฎหมายว่าด้วยการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบของประเทศเยอรมนีไม่เรียกว่า โทษปรับ แต่เรียกว่า “พินัย”

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้คำว่า “ปรับเป็นพินัย” สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นมาตรการหรือการกำหนดโทษอีกลักษณะหนึ่ง ที่ไม่ใช่โทษทางอาญาโทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย และเมื่อได้สร้างระบบการปรับเป็นพินัยขึ้นมาเพื่อใช้เป็นมาตรการลงโทษสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงและเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินโดยการสั่งปรับผู้กระทำความผิดแต่เพียงอย่างเดียว ทำนองเดียวกับโทษปรับทางปกครอง จึงควรรนำหลักเกณฑ์การปรับเป็นพินัยมาใช้กับความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองด้วยเพื่อให้ระบบกฎหมายสอดคล้องกันไปแนวทางเดียวกัน ทำนองเดียวกับการนำหลักเกณฑ์การปรับเป็นพินัยมาใช้กับความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนโทษปรับทางปกครองให้เป็นการปรับเป็นพินัยเพื่อให้การพิจารณาและกำหนดค่าปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กระบวนการเดียวกัน²¹

1.2.2 ปรับเป็นพินัย “มาตรการใหม่แทนการลงโทษทางอาญา”

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย (มาตรา 5)²² และ “ปรับเป็นพินัย” เป็นการบัญญัติข้อขึ้นใหม่ซึ่งเป็นมาตรการในการลงโทษผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงแทนโทษปรับทางอาญาและโทษทางปกครอง

หลักในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับเป็นพินัย เป็นการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษทางปกครองเป็นความผิดทางพินัย โดยใช้หลักการพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดและกำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับฐานะของผู้กระทำความผิด โดยให้พิจารณาจากระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำ

²¹ อรรถลักษณะ ลาพินี. 2565. ทำไมต้องปรับเป็นพินัย?. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

²² ความในบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 “มาตรา 5 การปรับเป็นพินัยตามกฎหมายทั้งปวง ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ให้ถือว่าการปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัยเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง การปรับเป็นพินัยไม่เป็นโทษอาญา”

ความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย และสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดด้วย โดยจะให้ผ่อนชำระเป็นรายงวดก็ได้ (มาตรา 9)²³

1.2.3 ผู้กระทำความผิดพินัย คือ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎหมายนั้นบัญญัติไว้ให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย

1.2.4 รายชื่อกฎหมายที่จะมีการเปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดทางพินัยตามบัญชี 1 - 3 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ดังนี้

1) กฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติฯ ที่ถูกเปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย จำนวน 168 ฉบับ อาทิ

ฯลฯ

104. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ฯลฯ

²³ ความในบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

มาตรา 9 “ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

(1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย

(2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับผู้กระทำความผิดทางพินัย

(3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย

(4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย

ในการชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยร้องขอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่อาจชำระค่าปรับในคราวเดียวได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลจะให้ผ่อนชำระก็ได้ และในกรณีเช่นนั้นหากผู้กระทำความผิดทางพินัยผิดนัดงวดหนึ่งงวดใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้การผ่อนชำระเป็นอันยกเลิก และผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยที่ยังค้างชำระอยู่ให้ครบถ้วนภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด หากไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 23 หรือมาตรา 30 แล้วแต่กรณี

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่งและการผ่อนชำระตามวรรคสองเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้และระเบียบของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 8 วรรคสอง ก็ได้”

ผลการใช้บังคับ

1. เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2566

2. ให้ถืออัตราทะษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตรารับปรับเป็นพินัย ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 39 บัญญัติว่า “เมื่อพันกำหนดสามารถหกลีบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว ตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราทะษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตรารับปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้”

3. ผู้ซึ่งต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ตามมาตรา 39

2) กฎหมายในบัญชี 2 ท้ายพระราชบัญญัติฯ จะเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จำนวน 33 ฉบับ

ผลการใช้บังคับ เปลี่ยนความผิดทางพินัยได้ แต่โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3) กฎหมายในบัญชี 3 ท้ายพระราชบัญญัติฯ จะเปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดทางพินัย จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

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

ผลการใช้บังคับ

1. เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2566

2. ให้ถืออัตราทะษปรับทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตรารับปรับเป็นพินัย

1.2.5 การชำระค่าปรับเป็นพินัย

1) ชำระคราวเดียว ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด ตามมาตรา 7

2) ผ่อนชำระเป็นงวด หากผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่สามารถชำระค่าปรับเป็นพินัยได้ในคราวเดียว ผู้กระทำความผิดทางพินัยสามารถยื่นคำร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลเพื่อขอผ่อนชำระค่าปรับเป็นงวดได้ ตามมาตรา 9 วรรคสอง

3) ขอลดค่าปรับ หากผู้กระทำความผิดทางพินัยได้กระทำความผิดทางพินัยไปด้วยความยากจนหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิตผู้กระทำความผิดอาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้กำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง

4) ขอทำงานบริการสังคม / ทำงานสาธารณประโยชน์ แทนค่าปรับเป็นพินัย

4.1) หากผู้กระทำความผิดทางพินัยได้กระทำความผิดทางพินัยไปด้วยความยากจนหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิตผู้กระทำความผิดอาจยื่นคำร้องเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้ ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง

4.2) หากผู้กระทำความผิดทางพินัยไม่มีเงินมาชำระค่าปรับทางพินัยผู้กระทำความผิดสามารถยื่นคำร้องโดยแสดงเหตุอันสมควรเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้ ตามมาตรา 10 วรรคสอง

1.2.6 ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย

ตามคำนิยามมาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน คณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยหรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามมาตรา 14²⁴

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบเห็นว่า มีการกระทำความผิดทางพินัย ไม่ว่าจะความผิดนั้นจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาอันตามสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 19 รวมถึงผู้ซึ่งอยู่ในประกาศของรัฐมนตรี ตามมาตรา 3

²⁴ ความในบทบัญญัติมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 14 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติไว้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด

ในการกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 วรรคสาม และถ้าค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่ถ้าค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงเกินหนึ่งหมื่นบาทต้องกำหนดให้การปรับเป็นพินัยกระทำเป็นองค์คณะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อยกว่าสามคน”

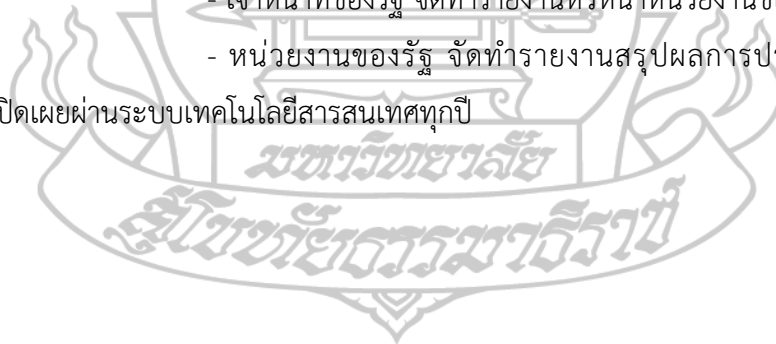
ประกอบมาตรา 17 และผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเดิม สำหรับคดีที่ค้างอยู่ก่อนวันที่ 25 ตุลาคม 2566 มีผลใช้บังคับ ตามมาตรา 45 (1)

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพยานหลักฐานเพียงพอว่า ผู้ใดกระทำความผิดทางพินัย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัย และส่งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหา หรือตามที่ได้แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ ตามมาตรา 20

1.2.7 หน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. แสวงหาข้อเท็จจริงว่าใครเป็นผู้กระทำความผิด
2. แจ้งข้อกล่าวหา
3. ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับ และออกคำสั่งปรับเป็นพินัย
4. ทำสำนวนและส่งคดีให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาล
5. ยื่นคำร้องต่อศาล กรณีผู้กระทำความผิด
 - ขอลดค่าปรับต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด
 - ขอบริการสังคมฯ แทนค่าปรับ
6. ให้ดุลพินิจอนุญาตให้ผ่อนชำระค่าปรับ
7. การรายงานผลการสั่งปรับเป็นพินัย มาตรา 13
 - เจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดทำรายงานหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด
 - หน่วยงานของรัฐ จัดทำรายงานสรุปผลการปรับเป็นพินัยของ

หน่วยงาน เปิดเผยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทุกปี



1.2.8 หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย มาตรา 9²⁵ และมาตรา 10²⁶

- ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนหรือสังคมและพฤติการณ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับสภาพความผิด
- ความรู้สึกผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ การศึกษา อาชีพ การกระทำ ความผิดซ้ำ และสิ่งที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิด
- ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิด
- สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด
- ผ่อนชำระได้

²⁵ ความในบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 9 ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

- (1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย
- (2) ความรู้สึกผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย
- (3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย
- (4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย

ในการชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยร้องขอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่อาจชำระค่าปรับในคราวเดียวได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลจะให้ผ่อนชำระก็ได้ และในกรณีเช่นนั้นหากผู้กระทำความผิดทางพินัยผิดนัดงวดหนึ่งงวดใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้การผ่อนชำระเป็นอันยกเลิกและผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยที่ยังค้างชำระอยู่ให้ครบถ้วนภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด หากไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 23 หรือมาตรา 30 แล้วแต่กรณี

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่งและการผ่อนชำระตามวรรคสองเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้และระเบียบของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 8 วรรคสอง ก็ได้”

²⁶ ความในบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 10 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยผู้ใดเป็นบุคคลธรรมดา และกระทำ

ความผิดทางพินัยเพราะเหตุแห่งความยากจนเหลือหนาทานหรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อให้กำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยผู้ใดเป็นบุคคลธรรมดา และไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็นพินัย ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องโดยแสดงเหตุผลอันสมควรเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้”

- กรณีกระทำความผิดเพราะยากจนเหลือทนทาน หรือจำเป็นอย่างแสนสาหัส ในการดำรงชีพ ศาลสามารถกำหนดค่าปรับต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติหรือจะงดเว้นโดยไม่กำหนดค่าปรับได้ หรือให้ทำงานบริการสังคม

- กรณีไม่มีเงินชำระค่าปรับศาลสามารถสั่งให้ทำงานบริการสังคม

ดังนั้น ในกรณีที่บุคคลใดได้กระทำความผิดทางพินัย เพราะเหตุแห่งความยากจนขั้น แค้น หรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต จะกำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงใดหรือจะว่ากล่าวงดเว้นโดยไม่ปรับเป็นพินัยก็ได้

เมื่อพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัยแล้วจะให้อ่อนชำระ ก็ได้ และในกรณีที่มีการผ่อนชำระค่าปรับเป็นพินัย หากผู้กระทำความผิดทางพินัยผิดนัดงดงวด หนึ่งโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้การผ่อนชำระเป็นอันยกเลิก

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยเป็นบุคคลธรรมดา และไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็น พินัย ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็น พินัยได้ การยื่นคำร้องให้ยื่นต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้น ในกรณีที่ไม่มีคำร้องดังกล่าว หากปรากฏ ต่อศาลในขณะที่พิพากษาว่าผู้กระทำความผิดทางพินัยอยู่ในเกณฑ์ที่จะทำงานบริการสังคมหรือ ทำงานสาธารณประโยชน์ได้ และผู้นั้นยินยอมศาลจะสั่งให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงาน สาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่หากผู้กระทำความผิดทางพินัยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่ศาลกำหนด ศาลจะเพิกถอนคำสั่ง และออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สิน และอายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้น เพื่อใช้ค่าปรับเป็นพินัยก็ได้ โดยให้หักจำนวนวันที่ทำงาน มาแล้วออกจากค่าปรับเป็นพินัย

1.2.9 การบันทึกประวัติ มาตรา 34²⁷

- ห้ามหน่วยงานของรัฐบันทึกการกระทำความผิดทางพินัยรวมไว้ในบันทึก อาชญากรรม

- บันทึกไว้เป็นข้อมูลเพื่อใช้กำหนดค่าปรับ กรณีกระทำความผิดซ้ำ หรือการ จัดทำรายงานตามมาตรา 13 ได้

²⁷ ความในบทบัญญัติมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 34 ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐบันทึกการกระทำความผิดทางพินัยของบุคคลใดรวมไว้ในบันทึก ประวัติอาชญากรรม หรือในฐานะเป็นประวัติอาชญากรรม”

1.2.10 การชำระค่าปรับ มาตรา 35²⁸ และมาตรา 36²⁹

- กำหนดให้ชำระผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้
- ค่าปรับเป็นพินัยต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เว้นแต่กฎหมาย

ซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

1.2.11 คดีความทางพินัยยุติ มาตรา 33

- มีการชำระค่าปรับหรือทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับครบถ้วน
- ความตายของผู้กระทำความผิด
- มีการเปรียบเทียบความผิดอาญาโดยชอบ
- ขาดอายุความ (ไม่มีคำสั่งปรับหรือฟ้องภายในสองปีนับแต่วันกระทำความผิด)

ความผิด)

พิพากษาถึงที่สุด)

1.2.12 อายุความและระยะเวลาในการบังคับชำระค่าปรับ มาตรา 11³⁰ และ

มาตรา 12³¹

- อายุความในการสั่งปรับหรือฟ้อง 2 ปี นับแต่วันกระทำความผิด เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

²⁸ ความในบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 35 เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการชำระค่าปรับเป็นพินัยจะกำหนดให้ชำระผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ได้”

²⁹ ความในบทบัญญัติมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 36 ค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

³⁰ ความในบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 11 ในคดีความผิดทางพินัย ถ้ามิได้มีคำสั่งปรับเป็นพินัยหรือฟ้องภายในกำหนดสองปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

³¹ ความในบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

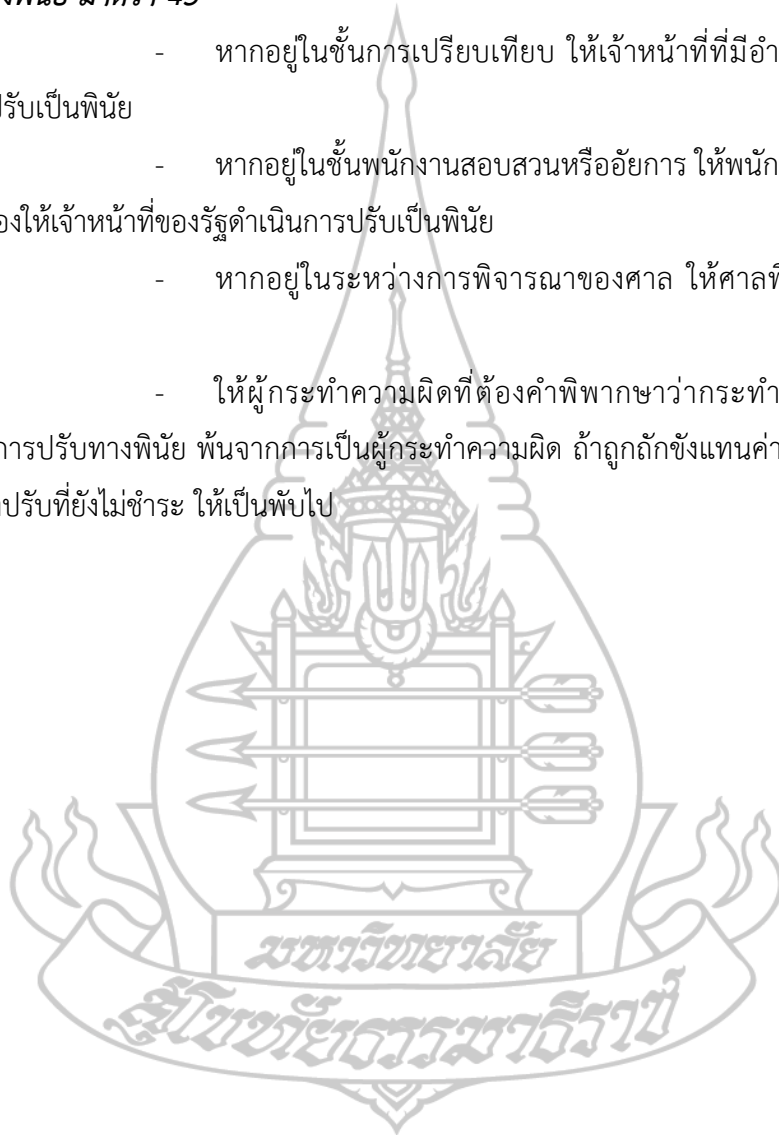
“มาตรา 12 เมื่อได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาอันเป็นที่สุดท้ายให้ผู้ชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้นั้นมิได้ชำระหรือชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้วแต่ยังไม่ครบถ้วน และเกินห้าปีนับแต่วันที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าว จะบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาต่อผู้นั้นมิได้

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาดามวรรคหนึ่ง”

- ระยะเวลาในการบังคับชำระค่าปรับ 5 ปี นับแต่มีคำสั่งหรือคำพิพากษา แต่ถ้ายึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องไว้แล้ว สามารถดำเนินการต่อได้

1.2.13 บทเฉพาะกาล ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นก่อนวันที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นความผิดทางพินัย มาตรา 45³²

- หากอยู่ในชั้นการเปรียบเทียบ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเปรียบเทียบดำเนินการปรับเป็นพินัย
- หากอยู่ในชั้นพนักงานสอบสวนหรืออัยการ ให้พนักงานสอบสวนหรืออัยการส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการปรับเป็นพินัย
- หากอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ให้ศาลพิจารณาปรับเป็นพินัย
- ให้ผู้กระทำความผิดที่ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดอาญาที่เปลี่ยนเป็นการปรับทางพินัย พ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด ถ้าถูกหักชั่งแทนค่าปรับให้การกักขังสิ้นสุดลง ค่าปรับที่ยังไม่ชำระ ให้เป็นพับไป



³² ความในบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 45 บรรดาความผิดอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 42

(1) ถ้าอยู่ในระหว่างการดำเนินการของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ ให้ถือว่าผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ และดำเนินการปรับเป็นพินัยไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ถ้าอยู่ในระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) ถ้าอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ให้ศาลพิจารณาปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้”

1.2.14 บทเฉพาะกาล ลบประวัติอาชญากรรม มาตรา 47³³

- เมื่อได้เปลี่ยนความผิดทางอาญาเป็นความผิดทางพินัยแล้ว ให้ประวัติอาชญากรรมในฐานะความผิดทางอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยเป็นอันสิ้นผล และจะนำไปใช้ยับยั้งบุคคลในทางที่เป็นโทษมิได้

- ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ลบข้อมูลความผิดทางอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยในประวัติอาชญากรรมของแต่ละบุคคลให้แล้วเสร็จภายใน 365 วัน นับแต่วันที่ความผิดอาญานั้นเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย

1.3 แนวทาง วิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย กรณีความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการดำเนินการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงกล่าวคือบัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญา ที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย โดยได้กำหนดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงการ รวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยแก่ผู้กระทำความผิดทางพินัยไว้ ซึ่ง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็น กฎหมายในบัญชี ท้ายพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดทางพินัยและให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2566 เพื่อให้การปรับ เป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามที่กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ จึงได้กำหนด แนวทางดังนี้

³³ ความในบทบัญญัติมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

มาตรา 47 บรรดาความผิดอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หากมีการบันทึก ประวัติอาชญากรรมของบุคคลผู้กระทำความผิดหรือมีการบันทึกไว้ในฐานะเป็นประวัติอาชญากรรม ให้ประวัตินั้น เป็นอันสิ้นผล และจะนำไปใช้ยับยั้งบุคคลนั้นในทางที่เป็นโทษมิได้

เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 34 ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่และอำนาจจัดทำหรือจัดเก็บประวัติ อาชญากรรมตามวรรคหนึ่งลบข้อมูลความผิดทางอาญาที่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยของบุคคลที่ถูกบันทึกใน ประวัติอาชญากรรมสำหรับความผิดนั้น ให้แล้วเสร็จภายในสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่ความผิดอาญานั้น เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย

ข้อ 1 ในแนวทางนี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

(1) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ ได้แก่

- ปลัดกรุงเทพมหานคร
- รองปลัดกรุงเทพมหานคร
- ผู้อำนวยการเขต
- ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต

(2) ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้ปฏิบัติราชการแทน ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 3199/2562 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 ได้แก่

- ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
- รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
- ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจและบังคับการ สำนักเทศกิจ
- ผู้อำนวยการสวนตรวจและบังคับการ 1 - 3 สำนักงานตรวจและบังคับการ

สำนักเทศกิจ

(3) ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจของผู้อำนวยการเขตในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้ปฏิบัติราชการแทน ได้แก่

- หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ
- หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ
- หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2566 ได้แก่

- (1) ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
- (2) รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
- (3) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจและบังคับการ สำนักเทศกิจ
- (4) ผู้อำนวยการกองนิติการและบังคับคดี สำนักเทศกิจ

- (5) ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 1 สำนักเทศกิจ
- (6) ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 2 สำนักเทศกิจ
- (7) ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 3 สำนักเทศกิจ
- (8) ผู้อำนวยการเขต
- (9) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
- (10) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับชำนาญการขึ้นไป สำนักเทศกิจ
- (11) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับชำนาญการขึ้นไป ฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต
- (12) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานเทศกิจ ระดับชำนาญการขึ้นไป สำนักเทศกิจ
- (13) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานเทศกิจ ระดับชำนาญการขึ้นไป ฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต
- “เจ้าหน้าที่เทศกิจ” หมายความว่า ข้าราชการและลูกจ้างเทศกิจที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ใช่ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามแนวทางนี้
- ข้อ 2 พนักงานเจ้าหน้าที่
- 2.1 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราพื้นที่ในความรับผิดชอบ หรือตามที่ประชาชนแจ้ง
- 2.2 เมื่อพบการกระทำความผิดให้ดำเนินการดังนี้
- 2.2.1 กรณีไม่พบตัวผู้กระทำความผิด
- (1) ให้ขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในสถานสาธารณณะหรือที่สาธารณณะอีกต่อไป และหรือ ยึด आयัด ยานพาหนะ เครื่องมือและสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเป็นของกลาง
- (2) ให้จัดทำบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุพร้อมแนบภาพที่เกิดเหตุและของกลาง(ถ้ามี) เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน (ตามแบบแนบท้ายฯ)
- (3) หากมีการยึด आयัด ยานพาหนะ เครื่องมือและสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเป็นของกลาง ให้จัดทำบันทึกการยึด आयัดตามแบบบันทึกยึด आयัด (ทก 03 หรือ ทก 04แล้วแต่กรณี)

(4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสาร พยานหลักฐานและของ การทั้งหมดส่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินการปรับเป็นพินัยต่อไป

2.2.2 กรณีพบตัวผู้กระทำความผิด

ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ เปลี่ยนโทษอาญาที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวเป็นโทษทางพินัย โดยไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายจะดำเนินการตามมาตราอื่นตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น การยึดอายัดยานพาหนะเครื่องมือ หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย ตามมาตรา 50 แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากในการดำเนินคดีความผิดทางพินัยสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลโดยจะมี หรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังคงสามารถ ดำเนินการตามที่มาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่จะจับกุมผู้กระทำความผิดไม่ได้ เพราะความผิดดังกล่าวมิใช่ความผิดอาญาอีกต่อไป ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของ คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเรื่องเสรีที่ 1503/2566 จึงให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ว่ากล่าวตักเตือนผู้กระทำความผิดและ หรือสั่งให้แก้ไขการกระทำผิดนั้นให้หมดไป

(2) ถ้าผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน

(3) หากผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ จัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายไปจริงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือ ยึด อายัด ยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเป็นของกลาง

(4) ให้จัดทำบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุพร้อมแนบภาพที่เกิดเหตุและของกลาง(ถ้ามี) เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน

(5) หากมีการยึด อายัดยานพาหนะ เครื่องมือและสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเป็นของกลาง ให้จัดทำบันทึกการยึด อายัดตามแบบบันทึกยึด อายัด (ทก 03 หรือ ทก 04 แล้วแต่กรณี)

2.3 หากเป็นการตรวจสถานที่ เกิดเหตุตามที่ประชาชนแจ้งแล้วไม่พบการ กระทำความผิดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุ พร้อมถ่ายภาพที่เกิดเหตุ แล้ว

รวบรวมเอกสารพยานหลักฐานทั้งหมดส่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินกระบวนการปรับเป็นพินัยต่อไป

2.4 การดำเนินการและปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และส่วนที่เกี่ยวข้องของกลาง ให้นำระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 หมวด 5 การยึด อายัด หมวด 6 ของกลาง หมวด 7 วิธีการขายทอดตลาด หมวด 8 การรักษาของกลาง มาใช้โดยอนุโลมในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อได้รับเอกสาร พยานหลักฐาน และของกลางทั้งหมดจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการดังนี้

3.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงและแจ้งข้อกล่าวหา

3.1.1 ให้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของเอกสารและพยานหลักฐานที่ได้รับ หากไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจเพื่อแก้ไขและส่งให้เพิ่มเติมจนครบถ้วน

3.1.2 เมื่อได้ข้อเท็จจริงเพียงพอว่าผู้ใดกระทำความผิดหรือมีพยานหลักฐานซึ่งแทบจะไม่มี ความสงสัยว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งข้อกล่าวหา พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ผู้กระทำความผิดทราบ และแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาสิทธิจะให้การทันทีหรือจะให้ถ้อยคำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งก็ได้ (แบบพินัย 5)

3.1.3 หากของกลางที่เก็บรักษาไว้ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ให้ดำเนินการคืนของกลางให้กับเจ้าของ ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กระทำความผิดต่อไป

3.2 การออกคำสั่งปรับเป็นพินัย

3.2.1 หากพ้นระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามข้อ 3.2.1 แล้ว ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา หรือหากมีการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัย พร้อมแจ้งให้ดำเนินการชำระเงินค่าปรับเป็นพินัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับจากได้รับคำสั่งและในคำสั่งปรับเป็นพินัยต้องมีช่องทางการชำระค่าปรับเป็นพินัยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย (แบบพินัย 8) และส่งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหาหรือตามที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยตั้งแต่ครบกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ

การพิจารณาและออกคำสั่งปรับเป็นพินัยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาการส่งคำสั่งชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา หากมีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้การพิจารณาและออกคำสั่งไม่แล้วเสร็จ

ให้ทำรายงานต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายเพื่อขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แต่จะขยายระยะเวลาเกิน 2 ครั้งไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

ในกรณีที่ไม่สามารถระบุได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิด หรือมีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องรับโทษ หรือคดีขาดอายุความแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหาทราบ (แบบพินัย 4)

3.2.2 เมื่อพ้นกำหนดเวลาชำระเงินค่าปรับตามข้อ 3.2.1 วรรคหนึ่ง หากยังไม่มีชำระค่าปรับเป็นพินัย หรือผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหา ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป (ตามข้อ 3.3)

3.2.3 เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ชำระค่าปรับเป็นพินัยครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดให้ยุติเรื่องแล้วเจ้าหน้าที่ออกจากสารบบความและแบบการยุติการพิจารณาคำหนดค่าปรับเป็นพินัยหรือยุติการปรับเป็นพินัย (แบบพินัย 4) โดยเงินค่าปรับเป็นพินัยที่ได้รับชำระเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

หากเป็นกรณีที่มีผู้แจ้งความตามมาตรา 51 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเรื่องให้หัวหน้าฝ่ายเทศกิจเพื่อสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและทำฎีกาถอนคืนรายได้เป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้หัวหน้าฝ่ายเทศกิจอนุมัติแบ่งเงินค่าปรับและจ่ายให้แก่ผู้แจ้งกึ่งหนึ่งของคดีนั้น

3.2.4 ในการพิจารณาคำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงตามมาตรา 9³⁴ ประกอบข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย³⁵

³⁴ มาตรา 9 ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

(1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย

(2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย

(3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย

(4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย

³⁵ ข้อ 6 ในการวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 9 วรรคสามอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีผล ดังต่อไปนี้

(1) ในการพิจารณาคำหนดค่าปรับเป็นพินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง ตาม

3.3 การส่งสำนวนคดีความผิดทางพินัยให้พนักงานอัยการให้ดำเนินการดังนี้

3.3.1 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำรายงานการสรุปสำนวน (พินัย 9) พร้อมรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานอย่างน้อย ดังนี้

(1) บัญชีแสดงรายการพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำความผิดทางพินัยของผู้กระทำความผิด และหลักฐานที่ชี้ว่าความผิดได้เกิดขึ้น อ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดในเขตอำนาจศาลนั้น หรือเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

(2) เอกสารการสั่งปรับ

(3) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลธรรมดา ต้องมีเอกสารซึ่งปรากฏชื่อตัว ชื่อสกุล เลขประจำตัว ประชาชน และรูปภาพ เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาข้อมูลทะเบียนราษฎรซึ่งพิมพ์จากฐานข้อมูลทะเบียนกลางของกรมการปกครองด้วยระบบคอมพิวเตอร์ สำเนาหนังสือเดินทางในกรณีเป็นบุคคล ต่างด้าว (ต้องปรากฏที่อยู่ปัจจุบันของผู้ถูกกล่าวหา)

(4) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นนิติบุคคล ต้องมีเอกสารซึ่งปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับนิติบุคคล เช่น หนังสือรับรองนิติบุคคล (ต้องปรากฏที่อยู่ปัจจุบันของผู้ถูกกล่าวหา)

(5) ประกาศที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายกำหนดตำแหน่ง

(6) เอกสารการมอบหมายงานหรือคำสั่งตั้งให้รับผิดชอบงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(7) บัตรประจำตัวข้าราชการหรือคำสั่งแต่งตั้ง

(8) สำเนากฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองรวมทั้งประกาศหรือคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานของรัฐที่แสดงให้เห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมาย

มาตรา 9 (1) เพื่อกำหนดจำนวนค่าปรับเป็นพินัยในเบื้องต้น จากนั้นจึงพิจารณาข้อเท็จจริงตามมาตรา 9 (2) ถึง (4) ประกอบ เพื่อใช้เป็นเหตุในการลดหรือเพิ่มจำนวนค่าปรับเป็นพินัยที่ได้กำหนดไว้ในเบื้องต้น

(2) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดทางพินัยจำนวนค่าปรับเป็นพินัยต้องไม่ต่ำกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่ต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยกำหนดไว้

(3) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยมีฐานะยากจนและกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเพื่อยังชีพของตนและครอบครัว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับเป็นพินัยในอัตราต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบบาทหรือไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี โดยมีให้นำความใน (2) มาใช้บังคับ

(9) เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 ให้ส่งสำนวนคดีความผิดทางพินัยให้สำนักเทศกิจตรวจสอบก่อนที่จะส่งให้พนักงานอัยการ โดยต้องส่งถึงสำนักเทศกิจก่อนคดีขาดอายุความไม่น้อยกว่า 60 วัน (อายุความ 2 ปี นับแต่วันเกิดกระทำความผิด)

3.3.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเสนอเรื่องตามลำดับชั้นเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายมีหนังสือส่งสำนวนให้อธิบดีอัยการศาลแขวงหรืออธิบดีอัยการศาลอาญาในเขตอำนาจการส่งสำนวนให้อธิบดีอัยการศาลแขวง หรืออธิบดีอัยการศาลอาญาต้องส่งถึงก่อนคดีขาดอายุความไม่น้อยกว่า 45 วัน (อายุความ 2 ปี นับแต่วันเกิดกระทำความผิด)

3.3.4 สำนวนคดีความผิดทางพินัยที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายพิจารณาและทำความเข้าใจเห็นว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องต่อจากคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและเมื่อทำความเข้าใจเสร็จแล้วให้ส่งสำนวนคดีความผิดทางพินัยคืนไปยังสำนักงานคดีของพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

3.3.5 ภายหลังส่งสำนวนคดีความผิดทางพินัยให้พนักงานอัยการแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาชำระค่าปรับเป็นพินัย หรือทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะครบถ้วนหรือไม่ก็ตาม หรือมีการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบในความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับคดีความผิดทางพินัย หรือปรากฏข้อเท็จจริงอื่นอันเป็นข้อสำคัญแห่งคดี ให้สำนักงานเขตมีหนังสือแจ้งพนักงานอัยการพร้อมส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว และในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและส่งผลการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อพนักงานอัยการภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถดำเนินการได้หรือมีเหตุขัดข้องประการใดให้แจ้งพนักงานอัยการทราบโดยเร็ว

3.4 กรณีส่งคำร้องต่อศาล

3.4.1 คำร้องที่ต้องยื่นต่อศาลมีดังนี้

- (1) คำร้องเพื่อให้กำหนดค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้
- (2) คำร้องขอทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์

แทนค่าปรับเป็นพินัย

3.4.2 ผู้กระทำความผิดทางพินัยต้องเป็นบุคคลธรรมดาและ

(ก) กระทำความผิดเพราะเหตุแห่งความยากจนเหลือทนทาน หรือเพราะความจำเป็นอย่างแสนสาหัสในการดำรงชีวิต ผู้นั้นสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอศาลให้กำหนด

ค่าปรับเป็นพินัยต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ แทนค่าปรับเป็นพินัยได้ หรือ

(ข) ไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็นพินัย อาจยื่นคำร้องโดยแสดงเหตุผล อันสมควรเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยได้

โดยผู้กระทำความผิดต้องไม่โต้แย้งคำสั่งปรับเป็นพินัยและทำเป็นคำร้อง ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (แบบพินัย 11/1 และแบบพินัย 11/2)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบเองว่ามีกรณีตามวรรคหนึ่งและ ผู้กระทำความผิดทางพินัยยินยอม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่ง (แบบ พินัย 12/1)

3.4.3 เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับคำร้องหรือทราบเอง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคำร้องที่ศาลเขตอำนาจ หรือยื่นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการดำเนินคดี (Court integral Online Service : cios)

3.5 ความผิดทางพินัยยุติเป็นอันยุติด้วยเหตุดังนี้

(1) ชำระค่าปรับครบถ้วน
(2) ทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็น พินัยครบถ้วน

(3) โดยความตายของผู้กระทำความผิด
(4) เมื่อการกระทำอันเป็นกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางพินัยและ ความผิดอาญาซึ่งความผิดอาญาเป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้ และได้มีการชำระค่าปรับตามที่ เปรียบเทียบแล้ว

(5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดทาง พินัยเช่นนั้น

(6) เมื่อคดีขาดอายุความ
การยุติการปรับเป็นพินัยต้องทำเป็นหนังสือระบุวัน เดือน ปีและลง ลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยหรือลายมือชื่อขององค์คณะทุกคน แล้วแต่กรณี (แบบพินัย 4)

3.6 การแจ้งผลคดี และรายงานการดำเนินการปรับเป็นพินัย

3.6.1 ให้สำนักงานเขตมีหนังสือแจ้งผลการดำเนินคดีให้แก่ผู้แจ้งความทราบ

(1) ความผิดทางพินัยยุติตามข้อ 3.5

(2) คดีถึงที่สุด

3.6.2 ให้สำนักงานเขตรายงานการสั่งปรับเป็นพินัยแยกตามประเภท ความผิดให้สำนักเทศกิจทราบเป็นประจำทุกวันที่ 31 มีนาคม และ 30 กันยายนของทุกปี เพื่อที่สำนักเทศกิจจะได้รวบรวมนำเรียนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบต่อไป

ข้อ 4 เจ้าหน้าที่เทศกิจ

4.1 ให้เจ้าหน้าที่เทศกิจตรวจตราพื้นที่ในความรับผิดชอบ หรือตามที่ ประชาชนแจ้ง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

4.2 เมื่อพบการกระทำความผิดให้ดำเนินการดังนี้

4.2.1 ให้จัดทำบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุพร้อมแนบภาพที่เกิดเหตุ รายงานตามลำดับชั้นจนถึงพนักงานเจ้าหน้าที่โดยทันทีที่พบการกระทำผิด

4.2.2 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามข้อ 2.2.1 หรือ 2.2.2 แล้วแต่กรณี แล้วส่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการต่อไป

ข้อ 5 การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจพึงระวางดังนี้

5.1 ในการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกตรวจสอบพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยทุกครั้ง

5.2 ตลอดระยะเวลาในการดำเนินคดีความผิดทางพินัยให้ระมัดระวังเรื่องอายุความและเหตุแห่งความผิดพินัยยุติ

5.3 หากมีการดำเนินการใดที่ทำให้ผู้กระทำความผิดอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในร่างกายของบุคคลหรือจำกัดอำนาจในการเคลื่อนที่หรือกระทำด้วยประการอื่นใดในทำนองเดียวกันให้นำกระบวนการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำ ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาปฏิบัติดังนี้

5.3.1 ให้บันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุม จนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยที่ไม่สามารถกระทำได้ ก็ให้บันทึกเหตุนั้นเป็นหลักฐานไว้ในบันทึกการควบคุมตัว

5.3.2 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำ ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 ผู้รับผิดชอบแจ้งพนักงานอัยการและ นายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุมตัวโดยทันที สำหรับในกรุงเทพมหานครให้แจ้งพนักงานอัยการและ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง

5.3.3 การแจ้งกรมการปกครอง (ศูนย์รับแจ้งการควบคุมตัวตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำ ให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 หมายเลขโทรศัพท์ 06 4183 1234 อีเมล arrestdopabkk@gmail.com)

(1) โดยหลักให้แจ้งผ่านระบบ ระบบรับแจ้งการจับและควบคุมตัว

<https://arrest.dopa.go.th/> (ต้องมีรหัสของหน่วยงานเข้าสู่ระบบ)

(2) กรณีจำเป็นหรือยังไม่มีรหัสเข้าใช้งาน สามารถเดินทางไปแจ้งที่ศูนย์รับแจ้งการควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565 กรมการปกครอง (วังไชยา) ถนนนครสวรรค์ แขวงสี่ แยกมหานาค เขตดุสิต หรือที่ arrestdopabkk@gmail.com ไปก่อนได้

5.3.4 การแจ้งพนักงานอัยการศูนย์ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย (โทรศัพท์ 0 2434 8325 - 27 ต่อ 601 - 605)

(1) โดยหลักให้แจ้งรวบรวมเอกสารที่ สามารถดาวโหลดที่

<https://www.ago.go.th/center/ptddoi> และให้ ส่งผ่านอีเมล ptd@ago.go.th หรือ ptd1@ago.go.th หรือ ptd2@ago.go.th หรือ ptdm@ago.go.th

(2) กรณีจำเป็นสามารถเดินทางไปแจ้งที่ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย ณ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนบรมราชชนนี ชั้น 1 แขวงฉิมพลีเขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร ก็ได้

5.4 ในการลงภาพหรือข้อมูลรายงานการปฏิบัติงานให้ระมัดระวังไม่ให้ละเมิดพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 อย่างเคร่งครัด

ข้อ 6 หากภายหลังกรุงเทพมหานครมีแนวปฏิบัติเป็นอย่างอื่นให้ปฏิบัติตามนั้น

1.4 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

“ด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีผลบังคับใช้โดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายตามบัญชี 1 (ลำดับที่ 104) ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จะต้องดำเนินการประกาศกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2565”

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามบัญชีรายชื่อแนบท้ายประกาศนี้ เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ฯลฯ

บัญชีรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

1. สังกัดกรุงเทพมหานคร

(1) ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ

(2) รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ

(3) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจและบังคับการ สำนักเทศกิจ

(4) ผู้อำนวยการกองนิติการและบังคับคดี สำนักเทศกิจ

(5) ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 1 สำนักเทศกิจ

(6) ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 2 สำนักเทศกิจ

(7) ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ ๆ สำนักเทศกิจ

(8) ผู้อำนวยการเขต

(9) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต

(10) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับชำนาญการขึ้นไป สำนักเทศกิจ

(11) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับชำนาญการขึ้นไป ฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต

(12) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานเทศกิจ ระดับชำนาญการขึ้นไป สำนักเทศกิจ

(13) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานเทศกิจ ระดับชำนาญการขึ้นไป ฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต

ฯลฯ

2. กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในเขตกรุงเทพมหานคร

รัฐหรือฝ่ายปกครอง มีหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพ โดยมีให้มีการละเมิดระหว่างบุคคลต่าง ๆ ในสังคม โดยคุ้มครองมิให้บุคคลหนึ่งไปละเมิดเสรีภาพของอีกคนหนึ่งหรือฝ่ายที่อ่อนแอกว่า โดยจะกำหนดให้เป็นความผิดทั้งทางอาญาและทางแพ่ง โดยทางอาญาก็จะมีความผิดต้องรับโทษจำคุก โทษปรับ เป็นต้น ส่วนในทางแพ่งก็จะมีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่กัน ดังนั้น รัฐต้องมีหน้าที่ทั้งคุ้มครองและมีหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันหากประชาชนไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองที่รัฐหรือฝ่ายปกครองได้ออกมา ซึ่งนิติกรรมที่ฝ่ายปกครองออกมานั้น จะต้องเป็นนิติกรรมที่มีผลก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ของเอกชน และเป็นนิติกรรมทางปกครองที่กระทำโดยฝ่ายปกครอง³⁶ ฝ่ายปกครองก็จำต้องบังคับให้ปฏิบัติตาม ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครอง ไม่ว่าจะจะมีผลบังคับเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะรายก็ตาม ก็จะมีผลให้ผู้ใดปกครองต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าตนจะไม่เห็นด้วยก็ตาม หากผู้อยู่ใต้ปกครองยอมปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับต่อตนก็จะไม่เกิดปัญหา แต่หากไม่ยอมปฏิบัติตาม ฝ่ายปกครองมีอำนาจประการใดบ้าง หรือมีวิธีการใดที่จะบังคับให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองปฏิบัติตาม ซึ่งก็มีวิธีการบังคับที่น่าสนใจอยู่ 3 วิธี คือ วิธีการทางปกครอง วิธีการทางแพ่ง และวิธีการทางอาญา โดยวิธีการบังคับที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาที่จะหยิบยกมาใช้ต่อไป คือ วิธีการทางอาญา นั่นเอง

2.1 การบังคับให้ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองโดยวิธีการทางอาญา³⁷ ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

การใช้วิธีการบังคับทางอาญาของฝ่ายปกครอง เพื่อบังคับให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองปฏิบัติตามนั้น ส่วนมากจะกำหนดไว้เฉพาะโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนใหญ่จะลงโทษปรับเป็นส่วนมาก ทั้งนี้เนื่องจากความผิดทางปกครองนั้นมักจะเกี่ยวกับกฎหมายเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิधिพิจารณาตีปกครองในฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง 7 (ธันวาคม 2531). หน้า 745-746.

³⁷ นพรัตน์ สุวรรณกุล. “ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้ตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2542.) หน้า 124-129

เป็นสำคัญ เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าเป็นอาชญากรร้ายแรง จึงมักจะใช้โทษปรับทางปกครองเป็นการบังคับ ซึ่งโดยลักษณะของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นความผิดเล็กน้อยและโดยเนื้อแท้แล้วเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อเป็นข้อห้ามในสังคมบทลงโทษส่วนมากจึงเป็นโทษปรับ โดยนำ “ทฤษฎีข่มขู่”³⁸ มาใช้กับโทษปรับ ซึ่งมีปัญหาในการใช้กฎหมายดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเต็มที่นั้น มักไม่แสดงผลในบางกรณี แม้ว่าเจ้าหน้าที่เทศกิจซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ แต่ผู้กระทำความผิดบางคนเป็นคนที่มีความดีจึงไม่เกรงกลัวกับการบังคับดังกล่าว

การบังคับโดยใช้โทษปรับทางปกครองนั้นจะแตกต่างกับสภาพบังคับทางอาญา(Criminal Sanctions)³⁹ ซึ่งเป็นการลงโทษทางอาญา โดยทำให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับความเจ็บปวดและไม่มีความสุข โดยการกระทำของผู้กระทำความผิดจะเป็นสิ่งที่สามารถรู้ได้ด้วยตนเองว่าเป็นสิ่งที่ผิดในตัวของมันเอง โดยท่านอาจารย์ณรงค์ ใจหาญ ได้สรุปลักษณะของโทษทางอาญาไว้ 3 ประการ คือ⁴⁰

- 1) เป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความเจ็บปวดทรมานทางกาย ซึ่งเป็นผลมาจากการฝ่าฝืนกฎหมายและเป็นการเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิด
- 2) ผู้ที่ลงโทษหรือกำหนดโทษของผู้กระทำความผิด จะต้องมีความหมายบัญญัติให้อำนาจไว้
- 3) เป็นการตำหนิผู้กระทำความผิดว่าสิ่งที่ตนทำนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่สมควร ซึ่งแตกต่างกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ไม่ใช่การตำหนิ แต่เป็นป้องกันการกระทำความผิดของบุคคลนั้นอีก

จะเห็นได้ว่า สภาพบังคับทางอาญาตามที่กล่าวไว้ข้างต้น จะแตกต่างกับการใช้วิธีการทางอาญาของฝ่ายปกครอง โดยวิธีการบังคับทางอาญาของฝ่ายปกครองนั้นจะไม่มี ความร้ายแรงถึงขนาดที่ทำให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้รับความเจ็บปวดและไม่มีความสุข และในบางครั้งผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเทคนิคจะไม่รู้ตัวว่ากระทำความผิด สำหรับการปรับนั้นจะเป็นโทษที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ซึ่งเป็นโทษที่ใช้ควบคู่กับโทษจำคุก โดยจะใช้เฉพาะกับความผิดเล็กน้อย โดยการบังคับค่าปรับจะมีอยู่ 2 วิธี คือ การปรับโดยอำนาจศาลซึ่งมักจะใช้กับผู้กระทำความผิดที่ไม่ยินยอมเสียค่าปรับ กับวิธีการที่ไม่ต้องผ่านศาล กล่าวคือ กฎหมาย

³⁸ อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์, “การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522” , (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 64-65.

³⁹ ณรงค์ ใจหาญ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย (กรุงเทพมหานคร : มิตรนภาพการพิมพ์, 2534), หน้า 6-18.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับและผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าปรับ สำหรับการบังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ของเจ้าหน้าที่เทศกิจโดยวิธีการทางอาญานั้น จะมีลักษณะเป็นการจับกุม เปรียบเทียบปรับ และยังมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย

โดยอำนาจในการจับกุมของเจ้าหน้าที่เทศกิจนั้น หากพบเห็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถดำเนินการจับกุมได้ทันที โดยให้อำนาจไว้ในมาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิด เพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้”

ส่วนอำนาจในการเปรียบเทียบปรับของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จะกำหนดเป็นโทษปรับ ไม่มีโทษจำคุก โดยได้ให้อำนาจไว้ในมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยบัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป”

โดยที่อำนาจในการเปรียบเทียบปรับนั้น หากผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับและได้ชำระค่าปรับแล้ว คดีก็เป็นอันเลิกกัน แต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับแต่ไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนด 15 วัน มักจะไม่ได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติหรือผู้กระทำความผิดปฏิเสธข้อหาหรือไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ เจ้าหน้าที่เทศกิจไม่มีอำนาจดำเนินการใด ๆ แก่ผู้กระทำความผิด นอกจากนำตัวผู้กระทำความผิด พร้อมด้วยพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (ถ้ามี) ส่งให้กับพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่เกิดการกระทำความผิดนั้น เพื่อดำเนินคดีต่อไป ส่วนความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 23⁴¹ มาตรา

⁴¹ ความในบทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

“มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ

39⁴² และมาตรา 40⁴³ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ส่วนในมาตราอื่น ๆ จะไม่มีการระบุไว้ จึงทำให้เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่เทศกิจ เจ้าหน้าที่เทศกิจก็จะทำการเปรียบเทียบปรับเท่านั้น ส่วนในสามมาตราดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ก็จะถูกเปรียบเทียบปรับด้วย ทั้งนี้ น่าจะเนื่องมาจากผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง จึงมักจะไม่มีให้นำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ เนื่องจากมีโทษจำคุกรวมอยู่ด้วย ซึ่งความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ได้ระบุไว้ในมาตรา 368 โดยบัญญัติว่า

“ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและถ้าการกระทำผิดดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คู คลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพเดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดี สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป”

⁴² ความในบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

“มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

การติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะโดยมิได้มีหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งปลด หรือรื้อถอนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นละเลยเพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป”

⁴³ ความในบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

“มาตรา 40 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ที่อาคารในลักษณะที่สกปรกรกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

ถ้ามีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้เก็บหรือจัดทำให้เป็นที่เรียบร้อย ถ้าผู้ติดตั้ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ละเลย เพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป”

“ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แม้ว่าจะมีโทษจำคุก แต่ก็ยังเป็นเพียงโทษเล็กน้อย ไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวแก่ผู้กระทำความผิด ความรุนแรงของการบังคับทางอาญา โดยใช้ความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่มีประสิทธิภาพ ขาดสภาพบังคับ

สำหรับมาตรา 23 มาตรา 39 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น หากผู้ฝ่าฝืน ละเลย เพิกเฉย ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่เทศกิจภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่เทศกิจจะดำเนินการบังคับโดยใช้วิธีการทางอาญาที่กฎหมายให้อำนาจ กล่าวคือ จับกุมผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่เกิดการกระทำความผิด ให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นคดีหนึ่ง และทำการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามบทกฎหมายที่กำหนดโทษไว้แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ด้วย แต่หากผู้กระทำความผิด ไม่ยอมเสียค่าปรับ เจ้าหน้าที่เทศกิจก็จะต้องดำเนินการส่งให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ศาลกำหนดค่าปรับเป็นอีกคดีหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ก่อให้เกิดความยุ่งยากและเสียเวลาในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่เทศกิจและพนักงานสอบสวน อีกทั้งอัตราโทษปรับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีจำนวนเพียงเล็กน้อย ไม่ก่อให้เกิดความเดือนร้อนแก่ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะดีมากนัก โดยปัญหาสำคัญที่ทำให้การบังคับตามนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่เทศกิจ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก “ค่าปรับที่มีลักษณะตายตัว”⁴⁴ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการกระทำความผิดหลายครั้ง ค่าปรับที่นำมาใช้ก็จะไม่เกินจำนวนที่กำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ก็ได้ กำหนดบทลงโทษไว้ในหมวด 6 ตั้งแต่มาตรา 52 ถึงมาตรา 59 โดยจะกำหนดไว้ไม่ให้เจ้าหน้าที่เทศกิจเปรียบเทียบปรับเกินที่กฎหมายกำหนด การบังคับให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงสามารถบังคับได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้นไม่ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากผู้กระทำความผิดบางคนมีฐานะการเงินดี ก็จะไม่รู้สึกว่ายตนถูกระทบกระเทือนมากนัก ก็จะทำการฝ่าฝืนไปเรื่อย ๆ หรือแอบทำการฝ่าฝืนเมื่อไม่มีเจ้าหน้าที่เทศกิจมาตรวจ แต่สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนก็จะเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดอีก

⁴⁴ อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์, “การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 66.

ในส่วนของการดำเนินการจับกุมและเปรียบเทียบปรับแก่ผู้กระทำความผิดที่จอดหรือขับ ซี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับขึ้นเพื่อเข้าไปในอาคาร หรือมีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับขึ้นได้ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 17 (2)⁴⁵ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมี ระยะเวลาโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทตามมาตรา 56⁴⁶ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการกวาดล้างจับกุม อย่างจริงจัง แต่จะเห็นได้ว่าการดำเนินการเฉพาะจุด โดยมักเป็นบริเวณป้ายรถเมล์ โดยจะตั้งที่ทำการเปรียบเทียบปรับชั่วคราวไว้ โดยไม่มีการเปลี่ยนไปตามจุดอื่น ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปจะทราบว่ามี เจ้าหน้าที่เทศกิจอยู่ตรงจุดดังกล่าว จึงมักไม่ค่อยพบการกระทำความผิด แต่หากไม่พบเจ้าหน้าที่เทศกิจ ก็มักจะมีการกระทำความผิดอยู่เสมอ ทำให้การบังคับโดยวิธีการทางอาญาในการจับกุม และเปรียบเทียบปรับในเรื่องดังกล่าว เมื่อเวลาผ่านไปจึงมักไม่ค่อยได้ผล สาเหตุก็อาจจะเนื่องมาจาก จำนวนของเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่พอเพียงในการตรวจตราตามจุดต่าง ๆ เพื่อรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือเจ้าหน้าที่เทศกิจไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังแก่ผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดขาดความเกรงกลัวในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ จึงเป็น ปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข

2.2 กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร

2.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

“มาตรา 6 ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัตินี้และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานคร มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่ กรุงเทพมหานครให้ตราเป็น พระราชบัญญัติ

⁴⁵ ความในบทบัญญัติมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

มาตรา 17 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย

(2) จอดหรือขับซี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับขึ้นเพื่อเข้าไปในอาคารหรือมีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับขึ้นได้

⁴⁶ ความในบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

มาตรา 56 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 12 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง มาตรา 17 หรือมาตรา 18 มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่
ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(14 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(15) การสาธารณสุขโรค

(16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

ในโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

(21) การจัดการศึกษา

(22) การสาธารณสุขการ

(23) การสังคมสงเคราะห์

(24) การส่งเสริมการกีฬา

(25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”

2.2.2 ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและ การกำหนดอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 59)

ฯลฯ

ข้อ 27 ให้สำนักงานเขตมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การทะเบียน การจัดทำแผนพัฒนาเขต การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรค และการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริมการฝึก และประกอบอาชีพ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ การคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาสาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การจัดเก็บรายได้ การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ฯลฯ

9. ฝ่ายเทศกิจ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การควบคุม

ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การส่งเสริมดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การส่งเสริมสนับสนุนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานนิติการทั่วไป งานเกี่ยวกับคดีและการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดี และหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ฯลฯ

2.2.3 กฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

1) ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ

“ด้วยปรากฏมีการติดตั้งป้ายโฆษณาจำนวนมากในที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดสภาพกรุงรังไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งมีการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่ที่ไม่เหมาะสม ปิดหรือบังเครื่องหมายหรือสัญญาณที่เกี่ยวกับการจราจรและมีการติดตั้งป้ายโฆษณาที่ไม่มั่นคงแข็งแรงซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนได้

กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามมาตรา 89 (4) และ (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 18 ประกอบกับมาตรา 16 (17) และ (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ ดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้ติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ เว้นแต่กรณีดังนี้

1.1 เป็นการติดตั้งในบริเวณหรือสถานที่ที่กรุงเทพมหานครกำหนดหรือจัดไว้ให้

1.2 การติดตั้งป้ายบอกทาง

1.3 การติดตั้งป้ายเพื่องานพระราชพิธี รัฐพิธีหรือการต้อนรับราชอาณาจักรนอก หรือแขกเมืองของรัฐบาล

1.4 การติดตั้งป้ายสำหรับงานจัดสร้างหรือซ่อมถนน และงานสาธารณูปโภคของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ โดยให้รวมถึงการจัดสร้างหรือซ่อมที่ดำเนินการโดยผู้รับจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

1.5 การติดตั้งป้ายแสดงชื่อหรือสัญลักษณ์ของผู้บริจาคเงินค่าก่อสร้างหรือปรับปรุง”

ฯลฯ

2) คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 1974/2548 เรื่องมอบอำนาจให้ข้าราชการปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

“โดยที่เป็นการสมควรมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. 2528 ประกอบกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมอบอำนาจการอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครกำหนด ให้ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจปฏิบัติราชการแทน”

3) คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 3199/2562 เรื่อง การมอบอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

“ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 280/2560 ลงวันที่ 25 มกราคม 2560 เรื่อง การมอบอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง นั้น

เนื่องจากการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักเทศกิจ ทำให้ตำแหน่งของข้าราชการกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 82 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ปลัดกรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 จึงมีคำสั่ง ดังนี้

1. ยกเลิกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 280/2560 ลงวันที่ 25 มกราคม 2560 เรื่อง การมอบอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2. มอบอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไข

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติราชการแทน ดังนี้

2.1 ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ

2.2 รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ

2.3 ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจและบังคับการ สำนักเทศกิจ

2.4 ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 1 ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 2 ผู้อำนวยการส่วนตรวจและบังคับการ 3 สำนักงานตรวจและบังคับการ สำนักเทศกิจ

3. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจตามความในข้อ 2 ลำดับที่

2.1 ถึงลำดับที่ 2.3 มีอำนาจหน้าที่เต็มพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร

4. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจตามความในข้อ 2 ลำดับที่

2.4 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ เว้นแต่กรณีที่ได้รับคำสั่งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ แล้วแต่กรณี

5. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจตามความในข้อ 2 มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ยกเว้นอำนาจหน้าที่ในการอนุญาต การประกาศ และการมอบหมายตามความในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคสอง และมาตรา 39 วรรคหนึ่ง”

2.3 บทกฎหมายเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ

2.3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2536

ฯลฯ

ข้อ 5 เมื่อผู้ต้องยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้นที่ทำการเปรียบเทียบตามแบบทำเปรียบเทียบนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดความหนักเบาแห่งข้อหาและฐานะของผู้ต้องหาเป็นสำคัญ

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับภายในกำหนดสิบห้าวันตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งเปรียบเทียบแล้ว คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ 6 ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมให้เปรียบเทียบปรับเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป

ข้อ 7 เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งกำหนดแล้วให้กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณี ออกใบเสร็จรับเงิน โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และผู้รับเงินเป็นผู้ลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินนั้น

ข้อ 8 ในกรณีที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับเงินค่าปรับกึ่งหนึ่งนั้นให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งเงินในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยาสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับเงินค่าปรับตามมาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ.2535 ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งความนำจับกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง

ฯลฯ

2.3.2 คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 1927/2562 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2562 เรื่อง แต่งตั้งผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

“2. แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับบรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

- 2.1 ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
- 2.2 รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
- 2.3 ผู้อำนวยการกองตรวจและปฏิบัติการพื้นที่ 1 ผู้อำนวยการกองตรวจและปฏิบัติการพื้นที่ 2 และผู้อำนวยการกองตรวจและปฏิบัติการพื้นที่ 3 สำนักเทศกิจ
- 2.4 หัวหน้าฝ่ายตรวจและปฏิบัติการ และหัวหน้าฝ่ายนโยบายผู้บริหารและกิจการพิเศษ สังกัดสำนักเทศกิจ
- 2.5 ผู้อำนวยการเขต
- 2.6 ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต

2.7 ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ตำแหน่งเจ้าพนักงานเทศกิจ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป สังกัดฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต

3. ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งตามความในข้อ 2 ลำดับที่ 2.1 ถึงลำดับที่ 2.2 มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเต็มพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร

4. ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งตามความในข้อ 2 ลำดับที่ 2.3 ถึงลำดับที่ 2.4 มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ เว้นแต่กรณีได้รับคำสั่งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ แล้วแต่กรณี

5. ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งตามความในข้อ 2 ลำดับที่ 2.5 ถึงลำดับที่ 2.7 มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ”

3. การลงโทษทางอาญา (กรณีปรับเป็นพินัย) ตามกฎหมายต่างประเทศ

3.1 กฎหมายของสหพันธ์รัฐเยอรมนี⁴⁷ (Bundesrepublik Deutschland)⁴⁸

3.1.1 รากฐานแนวความคิด

สหพันธ์รัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) โดยมีแนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับ “การกระทำผิดทางปกครอง” (Ordnungswidrigkeit) อันมาจาก “การกระทำผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย” ประมวลกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย (police codes) ส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่กระทบต่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม⁴⁹ ซึ่งมีโทษไม่

⁴⁷ นิติรัฐ จันทรจักรัส. “วิเคราะห์การลงโทษเป็นพินัยในประเทศไทย”, (ค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2564.) หน้า 37-45.

⁴⁸ ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา, เอกสารประกอบการบรรยายตามโครงการสัมมนาเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย วันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2560 ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

พัชมา จิตรมหีมา, ปกรณ์ ศรีเตี้ยเพชร คະนิงนิจ แซ่เฮง และณัฐพล สกุลเมฆา, หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศสและแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย, [ออนไลน์], สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เว็บไซต์ : <http://web.krisicika.go.th>, (สืบค้นข้อมูล : 21 เมษายน 2567).

⁴⁹ MATTES (H.), Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten, Vol. I, 1977, pp. 50-57. อ้างใน WEIGEND (T.), “Germany : The system of administrative and penal sanctions”, in Études sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les États membres des Communautés européennes, (Luxembourg : Office of Official Publications of the European Communities, 1994), volume 1 : rapports nationaux, p. 96.

รุนแรง เช่น โทษปรับหรือโทษกักขังระยะสั้น โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษผู้กระทำผิดได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ต่อมาเริ่มมีความเห็นคัดค้านอำนาจการลงโทษของฝ่ายปกครอง โดยมองว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะอำนาจในการตัดสินอรรถคดีเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ มิใช่อำนาจของฝ่ายปกครอง

ดังนั้น ในการยกร่างฝ่ายนิติบัญญัติจึงนำบรรดาความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยไปบัญญัติเป็นความผิดอาญาโทษ (Übertretung) ในประมวลกฎหมายอาญา และในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 รัฐก็เริ่มวางกฎเกณฑ์ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกำหนดโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์โทษอาญาที่ไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิดบางประเภท จึงเสนอให้มีระบบกฎหมายที่ลงโทษการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของรัฐ เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายอาญา

James Goldschmidt เสนอแนวคิดว่าการกระทำผิดทางปกครองมีความแตกต่างในเชิงเนื้อหาจากการกระทำผิดอาญาเพราะมิได้กระทบต่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล เพียงแต่กระทบต่อประโยชน์ของทางราชการและมีใช้การกระทำที่พึงตำหนิในเชิงจริยธรรม⁵⁰ โดยกฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองนิติสมบัติ (Rechtgut) อันได้แก่สิทธิของปัจเจกบุคคลแต่ละคน ขณะที่กฎหมายปกครองมุ่งลงโทษการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งการของฝ่ายปกครองหรือกฎระเบียบในการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคม⁵¹

ต่อมา Eberhard Schmidt ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาต่อยอดและเสนอว่าการกระทำผิดทางปกครองมีความเกี่ยวเนื่องกับการควบคุมกิจการทางเศรษฐกิจของรัฐ ที่ก่อความเสียหายแก่ประโยชน์ของทางราชการ คำสั่งของฝ่ายปกครอง และมีใช้ความผิดที่สังคมประณาม จึงไม่สมควรกำหนดให้มีโทษอาญา แต่ชอบที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดได้เอง⁵²

ด้วยเหตุของแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว ก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายอาญาของรัฐในปี ค.ศ. 1949 โดยมีการตรารัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1949 ว่าด้วยการลดความซับซ้อน ของกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจ (Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrecht - WiStG) โดยกฎหมายดังกล่าวได้แยก “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” ออกจากการกระทำที่เป็น “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” กล่าวคือ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ซึ่ง

⁵⁰ GOLDSCHMIDT (J.), Begriff und Aufgabe eines Verwaltungsstrafrechts, pp.72, 81, 92. อ้างใน SYKIOTOU-ANDROULAKIS (A.).

⁵¹ WOLF(E.), “Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem”, Tübingen, 1950. (in Festgabe für Reinhard Frank zum 70).

⁵² SCHMIDT (E.), "Straftaten und Ordnungswidrigkeiten", Juristenzeitung 1951, p. 101 et s.

ส่งกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การฟอกเงิน (Geldwäsche) จึงสมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา แต่สำหรับการกระทำที่เป็น “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” เป็นเพียงแค่การกระทำที่ขัดต่อกฎระเบียบกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดให้พึงปฏิบัติหรือละเว้นมิให้ปฏิบัติ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อยเท่านั้น เช่น การใช้เครื่องเสียงโดยมิได้รับอนุญาต (§ 117 OWiG)⁵³ อันถือว่าเป็น “การกระทำผิดทางปกครอง” ซึ่งผู้กระทำผิดต้องชำระ “ค่าปรับทางปกครอง” (Geldbuße) อันเป็นมาตรการที่มีลักษณะเป็นการบังคับทางปกครอง ซึ่งแตกต่างไปจากการลงโทษทางอาญาที่มุ่งเน้นให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษอย่างสาสมกับการกระทำ โดยมิได้พิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตรารัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ (Ordnungswidrigkeitengesetz – OWiG) ขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” (Rahmen Gesetz) ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง สำหรับการกระทำผิดที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่ละเรื่องโดยฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มพิจารณา กำหนดให้การกระทำผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงเป็นการกระทำผิดทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจราจรทางบก การแข่งขันทางการค้า ผังเมือง หรือสิ่งแวดล้อม โดยในปี ค.ศ. 1975 ได้มีปรับมาตรการการลงโทษอาญาด้วยการยกเลิกความผิดอาญาหลายโทษ โดยไม่ให้ถือว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาต่อไป เช่น การขอลานและเรื้อนในที่สาธารณะ และอีกส่วนหนึ่งได้ปรับเปลี่ยนเป็นการกระทำผิดที่มีโทษปรับทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น การทำเสียงอื้ออึงในที่สาธารณะ เสพสุราจนครองสติไม่ได้ในที่สาธารณะ ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลสัตว์อันตราย รวมทั้งการกระทำผิดในเรื่องทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง เช่น การเปิดสถานที่พักผ่อน โดยไม่จัดให้มีห้องสุขาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด⁵⁴

⁵³ Ordnungswidrigkeitengesetz - (OWiG) § 117 Unzulässiger Lärm

(1) Ordnungswidrig handelt, wer ohne berechtigten Anlaß oder in einem unzulässigen oder nach den Umständen vermeidbaren Ausmaß Lärm erregt, der geeignet ist, die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft erheblich zu belästigen oder die Gesundheit eines anderen zu schädigen.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro geahndet werden, wenn die Handlung nicht nach anderen Vorschriften geahndet werden kann.

⁵⁴ BENMAKLOUF (A.) et FALETTI (F.), “Les “Ordnungswidrigkeiten” en République fédérale d’Allemagne”, A.P.C. 1984, p.76 ; WEIGEND (T).

3.1.2 เกณฑ์พิจารณาในการกำหนดโทษในระบบกฎหมายสหพันธรัฐเยอรมนี

เกณฑ์พิจารณาเบื้องต้นในระบบกฎหมายเยอรมัน แบ่งแยกการกระทำผิดอาญา (Kriminalstrafe) และการกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit) เพื่อกำหนดโทษให้เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำผิด ตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วนแห่งการลงโทษ ดังที่ประกาศไว้ในสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง 1789 ข้อ 8. “กฎหมายจะกำหนดบทลงโทษใด ๆ ได้ก็แต่เฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งและเห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดเท่านั้น ผู้ใดจะถูกลงโทษได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นและประกาศใช้ก่อนหน้าการกระทำอันเป็นความผิด และได้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายนั้น โดยชอบแล้วเท่านั้น”⁵⁵

ซึ่งศาสตราจารย์ Thomas Weigend แห่งมหาวิทยาลัย University of Cologne, Köln ได้วิเคราะห์สรุปเกณฑ์พิจารณาดังนี้⁵⁶

1) เกณฑ์ความแตกต่างในเนื้อหา (qualitative criteria)

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 Paul Johann Anselm von Feuerbach เสนอว่าการละเมิดต่อสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลย่อมถือเป็นอาชญากรรม อันเป็นการกระทำความผิดอาญา (crimina) ในขณะที่การละเมิดกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ถือเป็น การกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง (delicta) หรือ “ความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (ทางปกครอง)” (“police (administrative) offences”) โดยแยกการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเอง (Mala In Se)⁵⁷ และการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (Mala Prohibita)⁵⁸ กล่าวคือ เป็นการแยกการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนต่อจริยธรรมของสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติเป็นขนบธรรมเนียมในแต่ละพื้นที่นั้น ๆ เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น เป็นต้น โดยให้ส่วนที่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบที่ฝ่ายปกครองได้วางกำหนดไว้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม แต่ไม่ถึงขนาดที่ปรากฏว่าหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ

⁵⁵ DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DU 26 AOÛT 1789 ,Article 8. - La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

⁵⁶ WEIGEND (T.), “The legal and practical problems posed by the difference between criminal law and administrative penal law”, R.I.D.P. 1984, p. 85 s.

⁵⁷ FEUERBACH (P.J.A.), Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts, 3d ed. Giessen 1805, p.23.

⁵⁸ JAKOBS (G.), Strafrecht Allgemeiner Teil, Berlin 1983, p. 41.

ประโยชน์สาธารณะโดยรวม เช่น เปิดสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต แยกออกมาต่างหากจากการกระทำ ที่มีบทลงโทษทางอาญา (Kriminalstrafe) ดังกล่าว มาเป็นโทษทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit)

ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 20 James Goldschmidt ได้เสนอเกณฑ์พิจารณา ดังนี้

เกณฑ์ว่าด้วยสิ่งทีกฎหมายมุ่งคุ้มครอง เป็นกฎเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมิให้ถูกล่วงละเมิด ดังนั้นการละเมิดกฎหมายทางกฎหมายจึงถือเป็นการกระทำผิดอาญา (Kriminalstrafe) ส่วนกฎหมายทางปกครองของรัฐมีวัตถุประสงค์จรโลงความผาสุกของสังคม โดยกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนปฏิบัติตาม หากไม่ให้ความร่วมมือแก่ทางราชการ ย่อมเป็นการไม่เชื่อฟังฝ่ายปกครอง จึงสมควรถูกลงโทษโดยฝ่ายปกครองเอง (Ordnungswidrigkeit) แต่อย่างไรก็ตาม การที่แบ่งแยกการกระทำหนึ่งเป็นการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลหรือเป็นการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น ก็เป็นการพิจารณาตามอำเภอใจซึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

เกณฑ์ว่าด้วยลักษณะของการกระทำผิด หากเป็นการกระทำโดยประมาทจะถือเป็น “การกระทำผิดทางปกครอง” (Ordnungswidrigkeit) แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือการกระทำผิดซ้ำ จะถือเป็น “การกระทำผิดอาญา” (Kriminalstrafe) เช่น จงใจปกปิดข้อมูลหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือไม่ครบถ้วนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อชำระภาษีน้อยลง เป็นการกระทำ ความผิดอาญา⁵⁹ ในขณะที่การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ชำระภาษีน้อยลงเป็นการกระทำ ความผิดทางปกครอง⁶⁰

⁵⁹ Abeablenordnung (AO), https://www.gesetze-im-internet.de/ao_19771/

§ 369 Steuerstraftaten

(1) Steuerstraftaten (Zollstraftaten) sind:

1. Taten, die nach den Steuergesetzen strafbar sind,
2. der Bannbruch,
3. die Wertzeichenfälschung und deren Vorbereitung, soweit die Tat Steuerzeichen betrifft,
4. die Begünstigung einer Person, die eine Tat nach den Nummern 1 bis 3 begangen hat.

(2) Für Steuerstraftaten gelten die allseinen Gesetze über das Strafrecht, soweit die Strafvorschriften der Steuergesetze nichts anderes bestimmen.

⁶⁰ § 378 Leichtfertige Steuerverkürzung

อย่างไรก็ดี ลำพังเกณฑ์ดังกล่าวเพียงอย่างเดียวไม่อาจใช้เป็นข้อพิจารณาแบ่งแยกความรับผิดทางอาญาหรือเป็นความรับผิดทางปกครองได้ เพราะกรณีที่สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นคุณค่าที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง แม้การกระทำผิดจะเป็นเพียงการกระทำโดยประมาท ก็ชอบที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา เช่น การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้คนอื่นถึงแก่ความตาย และในทางกลับกัน หากสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นคุณค่าลำดับรองที่ไม่สำคัญมากนัก เช่น การจอดรถในที่ห้ามจอด แม้การกระทำผิดจะมีลักษณะเป็นการกระทำโดยจงใจ ก็คงไม่ถึงขั้นที่ต้องกำหนดให้มีโทษอาญา

เกณฑ์ว่าด้วยการก่อกวนอันตรายของการกระทำผิด กรณีของการกระทำที่ก่อความเสียหายในการเกิดอันตราย สมควรกำหนดเป็นการกระทำความผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit) แต่ถ้าได้ก่อกวนอันตรายหรือคุกคามต่อสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองแล้ว สมควรกำหนดเป็นการกระทำความผิดอาญา (Kriminalstrafe) เช่น การปล่อยให้สัตว์ดุร้ายสัญจรไปมาโดย

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Steuerpflichtiger oder bei Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Steuerpflichtigen eine der in § 370 Abs. 1 bezeichneten Taten leichtfertig begeht. § 370 Abs. 4 bis 7 gilt entsprechend.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuse bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.

(3) Eine Geldbuse wird nicht festgesetzt, soweit der Täter gegenüber der Finanzbehörde die unrichtigen Angaben berichtigt, die unvollständigen Angaben ergänzt oder die unterlassenen Angaben nachholt, bevor ihm oder seinem Vertreter die Einleitung eines Straf – oder Bußgeldverfahrens wegen der Tat bekannt gegeben worden ist. Sind Steuerverkürzungen bereits eingetreten oder Steuervorteile erlangt, so wird eine Geldbuße nicht festgesetzt, wenn der Täter die aus der Tat zu seinen Gunsten verkürzten Steuern innerhalb der ihm bestimmten angemessenen Frist entrichtet. § 371 Absatz 4 gilt entsprechend.

อิสระเป็นการกระทำผิดทางปกครอง⁶¹ แต่ถ้าสัตว์ร้ายซึ่งปราศจากการควบคุมได้ทำร้ายบุคคลอื่นย่อมเป็นการกระทำความผิดอาญา⁶²

อย่างไรก็ตาม ลำพังเกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่อาจใช้เป็นเกณฑ์ทั่วไปได้ เพราะในกรณีที่สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นคุณค่าที่สำคัญยิ่ง เช่น ชีวิตของบุคคล แม้จะเป็นการกระทำที่เพียงแต่ก่อความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายก็สมควรกำหนดให้มีโทษอาญา ดังนี้ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้นเป็นคุณค่าที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด

2) เกณฑ์ความแตกต่างในระดับความร้ายแรง (quantitative criteria)

ฝ่ายร่วมสมัยมีความเห็นว่า การกระทำความผิดอาญาและการกระทำความผิดทางปกครองไม่ได้มี “เนื้อหา” แตกต่างกัน แต่ต่างกันในระดับความร้ายแรงเท่านั้น โดยการกระทำที่ล่วงละเมิดหรือก่ออันตรายอย่างร้ายแรงต่อคุณค่าที่สำคัญและมีลักษณะพึงตำหนิในเชิงจริยธรรมสมควรกำหนดให้มีโทษอาญา ส่วนการกระทำอื่น ๆ ที่ร้ายแรงน้อยกว่าอาจกำหนดให้มีโทษปรับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ให้คำตอบแน่นอนว่า “ใช่ หรือ ไม่ใช่” (Yes or No) เพียงแต่บอกว่า “มาก หรือ น้อย” (more or less) นอกจากนี้ ในการพิจารณาระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด ก็ยังไม่ชัดเจนว่าจะวัดจากอะไร คุณค่าที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง? ระดับของการก่ออันตราย? หรือจริยธรรม?

เมื่อเกณฑ์ว่าด้วยระดับความร้ายแรงของการกระทำผิดไม่มีความชัดเจนแน่นอนพอที่จะใช้เป็น “เส้นแบ่ง” ระหว่างการกระทำความผิดอาญาและการกระทำความผิดทาง

⁶¹ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)

§ 121 Halten gefährlicher Tiere

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. ein gefährliches Tier einer wildlebenden Art oder ein bosartiges Tier sich frei umherbewegen läßt oder

2. als Verantwortlicher für die Beaufsichtigung eines solchen Tieres es unterläßt, die nötigen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um Schäden durch das Tier zu verhüten.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.

⁶² Strafgesetzbuch (StGB), <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

§223 Körperverletzung

(1) Wer eine andere Person körperlich mißhandelt oder an der Gesundheit schädigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.

ปกครอง จึงยอมรับกันว่า ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ “ดุลพินิจ” ที่จะกำหนดโทษโดยพิจารณาถึง “ประโยชน์ในทางปฏิบัติ” เป็นสำคัญ

ศาสตราจารย์ Klaus Tiedemann⁶³ เสนอให้พิจารณาระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิดจากภัยอันตรายที่เกิดแก่สังคมและระบบเศรษฐกิจเป็น “ข้อพิจารณาสำคัญ” ในการกำหนดโทษ โดยการกระทำที่ก่ออันตรายแก่สังคมและระบบเศรษฐกิจอย่างรุนแรงสมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา ส่วนประสิทธิภาพของการลงโทษมองว่าเป็น “ข้อพิจารณาลำดับรอง”

เพราะไม่อาจประเมินประสิทธิภาพของการลงโทษแต่ละประเภทได้อย่างแน่นอน เว้นแต่กรณีที่ปรากฏชัดว่าโทษอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพก็อาจยอมรับให้ผ่านนิติบัญญัติกำหนดให้การกระทำความผิดนั้นมีโทษทางปกครอง แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ก่ออันตรายอย่างร้ายแรงก็ตามที

ดังนั้น พัฒนาการของการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาของเยอรมันนั้น เกิดจากแนวความคิดที่พยายามจะลดการใช้มาตรการทางอาญาโดยถือว่าการฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ในกฎระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น เป็นความบกพร่องในเรื่องทางเทคนิคที่ไม่กระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายจึงไม่สมควรนำโทษอาญามาใช้บังคับแก่การกระทำความผิด(Entkriminalisierungsgedanke) ทั้งนี้ การกระทำความผิดใดจะมีโทษอาญาหรือโทษปรับทางปกครองนั้นถือเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมได้สัดส่วน ซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญอย่างจำกัด (die politische Einschätzungsprärogative)

3.1.3 การแบ่งประเภทค่าปรับ

ระบบกฎหมายสหพันธรัฐเยอรมนี ได้แบ่งแยกค่าปรับตามความรับผิดชอบไว้ 2 กลุ่ม คือ

“ค่าปรับอาญา” (Geldstrafe) เป็นการบังคับโทษทางอาญา สำหรับผู้กระทำความผิด ที่มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์ของสาธารณะโดยรวมหรือเป็นการกระทำที่ขัดต่อจารีตประเพณีอันดีงามของสังคมนั้น ๆ

“ค่าปรับทางปกครอง” เป็นการบังคับโทษทางปกครอง โดยฝ่ายปกครอง สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองได้วางระเบียบไว้ ทั้งยังรวมถึงความผิดบางประการที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์

⁶³ TIEDEMANN (K.), Kartellrechtsverträge und Strafrecht, Köln 1976, pp. 96-98, 176-177.

ของฝ่ายปกครองที่ได้วางไว้ไม่เป็นผล ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม

ซึ่งการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองได้วางระเบียบไว้ กรณีก็จะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับ โดยไม่ใช่โทษปรับทางอาญา อันอาจส่งผลทำให้ผู้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อยมีประวัติอาชญากรติดตัว กลายเป็นบุคคลที่มีตราบาปติดตัวไปตลอดชีวิต ตามหลักทฤษฎีประทับตรา (Labelling Theory) เพราะการกระทำดังกล่าวมิใช่พฤติกรรมที่ฝ่าฝืนต่อสิทธิหรือเป็นอันตรายร้ายแรงต่อบุคคลอื่น ตลอดจนสาธารณะอันอาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่ความผิดในตัวเอง หากแต่เป็นการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (Mala Prohibita)

สำหรับการบังคับค่าปรับทางปกครองนี้ สามารถแยกมาตรการปรับของฝ่ายปกครองออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1. “ค่าปรับบังคับการ” (Zwangsgeld)

: เป็นค่าปรับที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง กรณีจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งค่าปรับบังคับการอยู่ภายใต้บังคับรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVG)

2. “ค่าปรับทางปกครอง” (Geldbuße)⁶⁴

: เป็นค่าปรับที่เจ้าหน้าที่กำหนดแก่บุคคลที่กระทำความผิดทางปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษพฤติกรรมในอดีตและเป็นโทษทางปกครอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitengesetz- OWIG) ขึ้นเป็น “กฎหมายกลาง” ในการกำหนดหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครอง

3.1.4 สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครอง

(Ordnungswidrigkeitengesetz)

โดยกฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครองของเยอรมัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 (มาตรา 1 ถึงมาตรา 34) เป็นการกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางปกครอง

Erster Teil

⁶⁴ คณิต ญ นคร ได้ให้นิยามคำนี้ว่าเป็น “พินัย”, กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7 : 2563), หน้า 168.

Allgemeine Vorschriften

Erster Abschnitt

Geltungsbereich

ส่วนที่ 2 (มาตรา 35 ถึงมาตรา 110e) เป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ

Zweiter Teil

Bußgeldverfahren

Erster Abschnitt

Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

ส่วนที่ 3 (มาตรา 111 ถึงมาตรา 130) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดเฉพาะ ซึ่งเทียบได้กับความผิดลหุโทษในระบบกฎหมายไทย โดยการกระทำที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดในส่วนนี้จะเป็นพฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชนหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม

Dritter Teil

Einzelne Ordnungswidrigkeiten

Erster Abschnitt

Verstöße gegen staatliche Anordnungen

3.1.5 แนวความคิดการปรับเป็นพินัยของสหพันธรัฐเยอรมนี⁶⁵

มีแนวคิดว่าอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งของสังคม โดยบั่นทอนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ในขณะที่ “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” ไม่สมควรกำหนดให้อยู่ในแดนของกฎหมายอาญา แต่ควรกำหนดให้เป็น “ความผิดต่อกฎระเบียบ” ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องชำระ “ค่าปรับ” ซึ่งไม่ใช่โทษปรับทางอาญา และเป็นมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นการประณามผู้กระทำความผิด

ในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ (Act on Regulatory Offences ค.ศ. 1952) (พ.ศ. 2495) หรือเรียกว่ากฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดโทษสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง

⁶⁵ อารงลักษณ์ ลาพินี. ทำไมต้องปรับเป็นพินัย?. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก

โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางสารบัญญัติและวิธีบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎระเบียบและการลงโทษในชั้นเจ้าหน้าที่ ชั้นอัยการ ชั้นศาล การบังคับคำสั่งปรับ และความสัมพันธ์กับคดีอาญา ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) ได้มีการปรับปรุงกฎหมาย โดยยกเลิก “ความผิดผสม” (ความผิดที่อาจเป็นได้ทั้งความผิดอาญาและความผิดต่อกฎระเบียบ ซึ่งให้อำนาจผู้ใช้กฎหมายมีดุลพินิจในการพิจารณาความผิด) เนื่องจากเห็นว่าไม่ควรให้เป็นอำนาจการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่หรือศาลซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมาย แต่ควรต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดความผิดให้ชัดเจนกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบได้ทำการยกร่างโดยใช้ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นต้นแบบ แต่ได้มีการปรับให้สอดคล้องกับลักษณะของความผิดต่อกฎระเบียบ (ความผิดที่ไม่ร้ายแรง) โดยมีหลักคิด ดังนี้

1. เมื่อบุคคลกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง สิ่งที่เขาสมควรได้รับจึงต้องเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรง เพื่อให้ได้สัดส่วนกับสิ่งบุคคลนั้นได้กระทำและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น มาตรการบังคับที่จะใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ คือ การปรับ ไม่มีการจำคุก หรือกักขัง ตลอดจนอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนการกระทำความผิดก็จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดด้วย ในกรณีความผิดต่อกฎระเบียบจึงมีการจำกัดอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ไม่ให้เทียบเท่ากับอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา

2. เมื่อมาตรการบังคับที่จะใช้กับผู้กระทำความผิดเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรง (ปรับสถานเดียว) ในขณะที่จำนวนการกระทำความผิดมีปริมาณมาก จึงมีความจำเป็นต้องลดขั้นตอนและความยุ่งยากในกระบวนการพิจารณาตีความผิดต่อกฎระเบียบ โดยเฉพาะการกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวน สั่งปรับ และยึดอายัดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าปรับได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล รวมทั้งกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่รับทรัพย์สินที่มีไว้หรือใช้ในการกระทำความผิดได้ โดยถือเป็นมาตรการข้างเคียง

3. เมื่อกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสอบสวน สั่งปรับ และบังคับตามคำสั่งได้ด้วยตัวเอง ทำให้คดีความผิดต่อกฎระเบียบจำนวนมากจบได้ในชั้นเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความสำคัญมากในกระบวนการพิจารณาความผิดต่อกฎระเบียบ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มหลักที่ใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในประเทศเยอรมนีส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดต่อกฎระเบียบในประเทศเยอรมนีส่วนใหญ่จึงเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งอาจไม่ได้เป็นนักกฎหมาย การนำประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้จึงต้องปรับให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและใช้งาน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ไม่ใช่นักกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายในส่วนวิธีบัญญัติก็ต้องมีความละเอียดเพียงพอให้สามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องตีความ

จุดเด่นของกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ คือ กระบวนการพิจารณาความผิดต่อกฎระเบียบ ซึ่งได้กำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยการลดรูปแบบกระบวนการในการพิจารณาความผิดทางอาญาลง ดังนี้

1. หน่วยงานทางปกครองดำเนินการสอบสวนและออกคำสั่งปรับ
2. หากผู้ต้องหาไม่โต้แย้งคำสั่งปรับภายใน 2 สัปดาห์ เจ้าหน้าที่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง โดยนำวิธีการบังคับทางปกครองมาใช้โดยอนุโลม
3. หากผู้ต้องหาโต้แย้งคำสั่ง เจ้าหน้าที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง
4. ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำโต้แย้ง ก็จะเพิกถอนคำสั่ง แต่ถ้าไม่เห็นด้วย ก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาฟ้องเป็นคดีต่อศาล
5. ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ามีการกระทำความผิดจริง ก็จะยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม คือ ศาลแขวง และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของศาลให้กระชับ รวดเร็ว โดยลดกระบวนการและวิธีพิจารณาของศาลให้เหมาะสมกับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น ศาลสามารถพิจารณาลับหลังจำเลยได้ จึงไม่จำเป็นต้องนำผู้ต้องหาไปศาลอย่างกรณีความผิดอาญา การสืบพยานไม่จำเป็นต้องอ่านคำให้การของโจทก์และจำเลย การเขียนคำพิพากษาศาลสามารถเขียนสั้น ๆ พอเข้าใจ และที่สำคัญมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาลในการปรับเปลี่ยนการพิจารณาโทษจากคดีอาญากับคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือในทางกลับกันกรณีที่มีการฟ้องเป็นคดีอาญาแต่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรง ศาลก็จะใช้กระบวนการพิจารณาในลักษณะของความผิดที่ไม่ร้ายแรงได้
6. ผู้ต้องหาสามารถอุทธรณ์ คำพิพากษาศาลได้เพียงครั้งเดียว คดีจึงสิ้นสุดที่ศาลอุทธรณ์

ภายหลังจากที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ ก็ได้มีการตรากฎหมายที่เปลี่ยนความผิดอาญามาเป็นความผิดต่อกฎระเบียบหลายฉบับ ได้แก่ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายผังเมือง และกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งความผิดต่อกฎระเบียบหรือความผิดทางปกครองตามระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงในลักษณะ mala prohibita ที่ไม่ใช่ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา และต่อมาในปี ค.ศ. 1975 ได้มีการลดหรือเปลี่ยนโทษทางอาญาด้วยการลดและเลิกความผิดอาญาลหุโทษและกำหนดให้การกระทำส่วนหนึ่งไม่เป็นความผิดอีกต่อไป เช่น การขอทานและเร่ร่อนในที่สาธารณะ

3.2 กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁶⁶

3.2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส บทบัญญัติกฎหมายมิได้กำหนดนิยามของ “การบังคับทางปกครอง” (exécution forcée des décisions administratives)⁶⁷ ว่ามีความหมายอย่างไร อย่างไรก็ตามในทางวิชาการอาจพิจารณาได้ว่า “การบังคับทางปกครอง” หมายถึงการดำเนินการของฝ่ายปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองหรือทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้เป็นที่ชัดเจนนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องศึกษาถึงผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

1) ผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครอง

ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองอาจใช้วิธีการเยี่ยงเอกชนปฏิบัติต่อเอกชน เช่น ตกลงทำสัญญากับเอกชน หรืออาจใช้ “อำนาจมหาชน” (prerogative de puissance publique) อันเป็น “อำนาจพิเศษ” ซึ่งไม่พบในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่กฎหมาย บัญญัติให้ไว้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอำนาจพิเศษที่เด่นชัดของฝ่ายปกครองคือการทำ “นิติกรรมทางปกครอง” (décisions administratives) ซึ่งได้แก่การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อน

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส นิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (décisions réglementaires) เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป (norme generale) โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคล (effets impersonnels) ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับ

“กฎ” ในระบบกฎหมายไทย

⁶⁶ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. “การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส”, (รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์, 2552). สำนักงานกฤษฎีกา. หน้า 1-13.

⁶⁷ บางครั้งใช้คำว่า “exécution par voie de contrainte administrative” หรือ “coercition administrative”

ประเภทที่สอง “นิติกรรมทางปกครองที่ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป”

ซึ่งแบ่งย่อยเป็น

- “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล” (décisions individuelles) เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี (norme particulière) โดยมีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เจาะจงตัวไว้ (efiets personnels) ซึ่งเทียบเคียงได้กับ “คำสั่งทางปกครอง” ในระบบกฎหมายไทย⁶⁸

- “กฎเกณฑ์ที่ใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี” (decision d'espece) ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผสมผสานลักษณะของกฎและคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี (norme particulière) อันเป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครอง แต่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปได้เจาะจงตัวบุคคล (cflets impersonnels) อันเป็นลักษณะของกฎ เช่น รัฐกฤษฎีกา ยุบสภาเทศบาล ประกาศเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกและกำหนดวันสอบคัดเลือก คำสั่งขึ้นทะเบียนโบราณสถานแห่งหนึ่ง หรือประกาศจังหวัดที่สั่งให้มีการขุดลอกทางน้ำโดยให้ผู้อาศัยริมฝั่งน้ำรับผิดชอบค่าใช้จ่าย นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้อาจเทียบเคียงได้กับ “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” ในระบบกฎหมายไทย

ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีแนวคิดว่านิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับในตัวเอง (caractère exécutoire) หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับในตัวเองโดยทันทีโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องโดยศาลในเบื้องต้นเสียก่อน และนิติกรรมทางปกครองนั้น ย่อมมีผลบังคับตราบเท่าที่ยังไม่ถูกระงับผลเป็นการชั่วคราวโดยการทุเลาการบังคับหรือถูกลบล้าง ให้สิ้นผลไปโดยการเพิกถอนโดยศาลหรือโดยฝ่ายปกครอง⁶⁹ ซึ่งสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่าการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองนี้ถือเป็น “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส” (règle fondamentale du droit public français)⁷⁰

การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง (décision exécutoire) ได้นี้เป็นไปตามแนวคิดว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้

⁶⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดนิยามคำว่า “กฎ” ว่า หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

⁶⁹ สำหรับบทวิเคราะห์แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับ “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง” โปรดดู DARCY (G.), “Décision exécutoire - esquisse méthodologique”, A.J.D.A. 1994, pp. 663-678.

⁷⁰ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ที่ประชุมใหญ่ C.E. Ass. , 2 juillet 1982, Huglo, R. p. 257, A.J.D.A. 1982, p.657, concl. Biancarelli.

เอง (privilege du préalable) กรณีของเอกชนด้วยกัน เอกชนย่อมไม่มีอำนาจที่จะบังคับตามสิทธิได้ด้วยตนเอง แต่ฝ่ายที่จะบังคับตามสิทธิจะต้องขอให้ศาลแสดงสิทธิของตนก่อนจึงจะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้ แต่สำหรับฝ่ายปกครอง มีแนวคิดที่ว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องมีคำขอต่อศาลก่อน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจพิเศษที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ทันที โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อน ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (continuité du service public) เพราะหากฝ่ายปกครองต้องมีคำขอต่อศาลก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เสียแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะก็อาจล่าช้าหรือหยุดชะงักได้ โดยเอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครองนี้มีได้เป็นเพียง “อำนาจ” สำหรับฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังเป็น “หน้าที่” ของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องใช้อำนาจพิเศษดำเนินการในเรื่องนั้นเอง จะมีคำขอให้ศาลดำเนินการในเรื่องนั้นแทนหาได้ไม่⁷¹

นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ทำขึ้นและประกาศหรือแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับทราบแล้วย่อมมีผลบังคับโดยทันทีโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์โดยศาลก่อน ทั้งนี้ ตามหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่านิติกรรมทางปกครองย่อมชอบด้วยกฎหมาย (présomption de légalité de l'acte administratif) เนื่องจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และแม้ว่าผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองจะพยายามหักล้างบทสันนิษฐานดังกล่าวโดยฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองก็ตาม แต่โดยปกติแล้วการฟ้องคดีก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาคดี หรือมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะให้การฟ้องคดีมีผลเป็นการทุเลาการบังคับเป็นการชั่วคราว

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ทำนิติกรรมทางปกครองขึ้นใช้บังคับและมีการแจ้งหรือประกาศให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับโดยทันที ส่วนการดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับนี้อาของนิติกรรมทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองบางอย่างไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้มีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิหรือมีลักษณะเป็นการอนุมัติอนุญาต (acte à caractère permissif) การดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีผลเป็นรูปธรรมย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ที่ได้รับสิทธิตามนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่บุคคลผู้หนึ่ง การดำเนินการ

⁷¹ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 30 mai 1913, Prefet de l'Eure, S. 1915, II, p. 9, note Hauriou.

ให้คำสั่งมีผลเป็นรูปธรรมก็คือการก่อสร้างอาคารซึ่งขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ได้รับใบอนุญาตว่าจะใช้สิทธินั้นเมื่อใด โดยไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยฝ่ายปกครอง แต่สำหรับกรณีของนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดหน้าที่ให้กระทำ (obligation d'action) เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือหน้าที่ให้ละเว้นกระทำ (obligation d'abstention) เช่น คำสั่งห้ามใช้อาคารที่มีลักษณะไม่ปลอดภัย นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจะมีผลเป็นรูปธรรมได้ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามโดยผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองโดยสมัครใจ ย่อมไม่มีปัญหาต้องพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับการโดยฝ่ายปกครอง ปัญหาจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง โดยไม่กระทำสิ่งที่หน้าที่ต้องกระทำหรือฝ่าฝืนกระทำสิ่งที่หน้าที่ละเว้นกระทำ หรือขัดขวางฝ่ายปกครองมิให้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีเช่นว่านี้ ย่อมถือว่าการกระทำของผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองเป็น “อุปสรรค” ที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่อาจมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าฝ่ายปกครองจะมีวิธีการบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองเพื่อให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการเองโดยตรงได้หรือไม่ ประการใด โดยประเด็นปัญหาที่แวดวงวิชาการได้อภิปรายกัน คือ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เองนั้นครอบคลุมถึงอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยทันทีโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลได้หรือไม่

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

Maurice Hauriou⁷² ประมาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวคิดที่เป็นระบบเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองได้ให้คำจำกัดความ

⁷² Maurice Hauriou (1856-1929) นักนิติศาสตร์และนักสังคมวิทยากฎหมายฝรั่งเศส ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยองค์กร (théorie de l'institution) และแนวคิดว่าด้วย "อำนาจมหาชน" (doctrine de la puissance publique) Hauriou เสนอแนวคิดว่า ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะฝ่ายปกครองมี "อำนาจมหาชน" หรือ "อำนาจพิเศษ" (prérogative de puissance publique) ที่จะบังคับฝ่ายเดียวแก่เอกชนโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน "อำนาจพิเศษ" นั้นเป็นสิ่งที่ไม่พบในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันและทำให้กฎหมายปกครองมีคุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน แนวคิดของสำนักอำนาจมหาชน (École de puissance publique) ให้ความสำคัญกับ "วิธีการ" ที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินงาน กล่าวคือ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนเหนือปัจเจกบุคคล จึงจะนำหลักเกณฑ์เฉพาะของกฎหมายปกครองมาใช้บังคับและข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แนวคิดว่าด้วย "อำนาจมหาชน" ของ Hauriou นี้ถือเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อพัฒนาการของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ของนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง (*décision exécutoire*) ว่าหมายถึง “การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อปัจเจกบุคคลโดยกระทำขึ้นในลักษณะที่อาจบังคับการได้โดยทันที”⁷³ จากคำจำกัดความดังกล่าว นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองจึงมีองค์ประกอบสองส่วน ส่วนที่หนึ่ง องค์ประกอบเชิงเนื้อหา เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อปัจเจกบุคคลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนที่สอง องค์ประกอบเชิงรูปแบบ เป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับการได้โดยทันทีโดยในข้อเขียนบางตอน Hauriou ได้อธิบายว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เอง (*privilège de l'action d'office*) หมายถึง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่จะบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบของศาลก่อน รวมทั้งกล่าวว่า “การใช้อำนาจดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองมีคุณลักษณะเด่นตรงที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบของศาลก่อนทั้งในชั้นการออกคำสั่งและในชั้นบังคับการ [...] โดยฝ่ายปกครองสามารถบังคับการตามคำสั่งได้เองโดยใช้บุคลากรของตนเอง”⁷⁴

ศาสตราจารย์ Charles Eisenmann มีความเห็นว่าแนวคิดของ Hauriou ค่อนข้างเคลือบคลุม เพราะ Hauriou มิได้แบ่งแยกการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจในการบังคับการได้เองของฝ่ายปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน โดยสิ่งที่ Hauriou ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกคือการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครอง (*action d'office*) หรือการที่ฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจและดำเนินการด้วยเครื่องมือของตนเอง (*proprio motui*) โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบหรือผ่านการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยสรุป Hauriou มีความเห็นว่านิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองมิได้หมายความเฉพาะการมีผลบังคับในทางกฎหมายหรือลักษณะที่อาจบังคับการได้เพียงเท่านั้น แต่หมายถึงนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับได้เองตามเจตจำนงของตนและด้วยเครื่องมือและบุคลากรของตนเอง⁷⁵ อย่างไรก็ตามก็ตี

⁷³ “La décision exécutoire est toute déclaration de volonté en vue de produire un effet de droit vis-à-vis des administrés, émise par une autorité administrative, c'est-à-dire dans une forme qui entraîne l'exécution d'office” HAURIUO (M.), Précis de droit administratif, 1^e édition, (Paris : Sirey, 1927), p.358.

⁷⁴ “Ce qui caractérise le pouvoir d'action de l'administration dans le régime administratif, c'est que l'intervention du juge n'est point le préalable à la décision ni à la mesure d'exécution [...] C'est que les décisions d'autorité administrative s'exécutent d'office par les soins du personnel administratif, ...” HAURIUO (M.), Précis élémentaire de droit administratif, (Paris : Sirey, 1943), 5^e édition, pp. 9-10.

⁷⁵ EISENMANN (C.), Cours de droit administratif - Tome 2, (Paris : L.G.D.J. 1983), p.748.

นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า Hauriou เพียงแต่ใช้ถ้อยคำโดยไม่รัดกุม โดยใช้คำว่า “ลักษณะที่อาจบังคับการได้โดยทันที” ในนัยที่หมายถึงการที่นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตามในตัวเองเท่านั้น มิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่จะบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยตรงโดยไม่ต้องขออนุญาตศาล⁷⁶

ทั้งนี้ แม้ว่าแนวคิดทางวิชาการในยุคแรกจะไม่ชัดเจน โดยข้อเขียนบางตอนของ Hauriou อาจทำให้ตีความได้ว่าเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เองนั้นครอบคลุมถึงอำนาจในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลในลักษณะที่เป็น "อำนาจทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีบทกฎหมายรองรับ" (pouvoir général extra-légal) แต่อย่างไรก็ดีแนวคำพิพากษาของศาลได้วางบรรทัดฐานเป็นที่ชัดเจนว่าโดยหลักการแล้วฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์ทั่วไปที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง ยกเว้นในบางกรณีจึงจะมีอำนาจบังคับการโดยตรงได้หลักการนี้ปรากฏในคำแถลงการณ์อันเลื่องชื่อของตุลาการผู้แถลงคดี Jean Romieu ในคดี Société immobilière de Saint-Just ที่วินิจฉัยโดยศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ในปี ค.ศ. 1902⁷⁷ สรุปความบางตอนได้ดังนี้

“เมื่อมีการกำหนดกฎหมายที่ขึ้นบังคับใช้ ไม่ว่าจะโดยผู้ตรากฎหมายโดยตรง หรือโดยฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ตรากฎหมาย ประชาชนย่อมมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม แต่หากประชาชนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนอยู่ภายใต้บังคับนั้นโดยสมัครใจ ย่อมมีปัญหาต้องพิจารณาว่าจะมีแนวทางบังคับให้เป็นไปตามการสั่งการของฝ่ายปกครองได้อย่างไร และจะบังคับการด้วยวิธีการใด ทั้งนี้ โดยที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้สั่งการนั้นมีกำลังเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง จึงเป็นธรรมดาที่ฝ่ายปกครองจะคิดใช้กำลังเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามการสั่งการของตนหรือการสั่งการที่ตนมีหน้าที่บังคับการ อย่างไรก็ตามก็ย่อมเห็นได้โดยง่ายว่าแนวทางดังกล่าวเป็นอันตรายแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงใด และเสี่ยงที่จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจเท่าใด ด้วยเหตุนี้ จึงมีหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสว่า ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้กำลังเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับให้เป็นไปตามการสั่งการของตนได้เองโดยทันที แต่ในเบื้องต้นจะต้องขอให้องค์กรตุลาการตรวจสอบถึงการฝ่าฝืนของประชาชนเพื่อลงโทษการกระทำผิดและอนุญาตให้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าบังคับการได้”

โดยสรุป Romieu มีความเห็นว่าโดยหลักการแล้วฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์ ทั่วไปที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง แต่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องเป็น “ข้อยกเว้น” ได้แก่ กรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจน หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้

⁷⁶ SCHWARTZENBERG (R.G.), L'autorité de chose décidée, (Paris : L.G.D.J., 1969), p. 107 et s.

⁷⁷ T.C. 2 décembre 1902, S. 1904 III 20.

ต้องบังคับการโดยทันที หรือไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับการได้แล้ว ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลในเวลาต่อมาได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองในแนวทางเดียวกันกับหลักการที่ Romieu เสนอไว้ข้างต้น

จากหลักการตามแนวคิดของ Romieu ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า เอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครอง (privilège du préalable) หมายถึงอำนาจพิเศษในการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองเท่านั้น มิได้รวมถึงอำนาจในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยตรงโดยไม่ผ่านการตรวจสอบของศาลดังที่ฝ่ายตำราได้สรุปหลักการในเรื่องนี้ว่า การมีผลบังคับโดยทันทีของนิติกรรมทางปกครองมิได้หมายความว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการได้เองโดยพลการ แต่การบังคับการโดยฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันจำกัดและดำเนินการได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น⁷⁸ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองอยู่สองส่วน ส่วนแรกคือเอกสิทธิ์ในการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองโดยไม่ต้องขอให้ศาลตรวจสอบและยืนยันสิทธิให้ ส่วนที่สอง คือ เอกสิทธิ์ในการบังคับการโดยตรงได้เองโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของศาล ซึ่งเอกสิทธิ์ในส่วนที่สองนี้มีอยู่อย่างจำกัดและใช้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น⁷⁹

ทั้งนี้ แนวคิดในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่พิเคราะห์ผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองโดยแบ่งแยกการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการได้เองโดยฝ่ายปกครองออกจากกันนี้ เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวคิดในระบบกฎหมายปกครองของบางประเทศ เช่น ประเทศสเปนและประเทศในแถบละตินอเมริกาที่แบ่งแยกการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครอง (executividad) และการบังคับการโดยฝ่ายปกครองเอง (executoriedad) โดย “executividad” ของนิติกรรมทางปกครองคือการมีผลบังคับในตัวเองโดยทันทีและพร้อมที่จะถูกบังคับการ ส่วน “executoriedad” คือการที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล⁸⁰ อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายของประเทศดังกล่าวก็มีข้อแตกต่างจากระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสตรงที่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองที่สร้างขึ้นตาม

⁷⁸ VEDEL (G.), Droit administratif - Tome 1, (Paris : Themis, 1958), p.128.

⁷⁹ DE LAUBADERE (A.), VÉNÉZIA (J.-C.), GAUDEMET (Y.), Traité de droit administratif, 1 5e édition, (Paris : L.G.D.J., 1999), p.768 et s.

⁸⁰ BREWER-CARÍAS (A. R), Les principes de la procédure administrative non contentieuse - Études de droit comparé (France, Espagne, Amérique latine), (Paris : Economica, 1992), pp. 99-106.

กฎหมาย ต่าง ๆ ได้เอง⁸¹ โดยฝ่ายปกครองจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับการเฉพาะในกรณีที่มี บทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึง ถือเป็น “วิธีการปกติ” ในการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ขณะที่ระบบกฎหมายสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสนั้นไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการโดยตรงได้ เอง แต่ฝ่ายปกครองจะบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึงเป็น “วิธีการพิเศษ” (procédé exceptionnel) ที่ใช้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น

3.2.2 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้บุคคลใดกระทำหรือละเว้นกระทำ หากกฎหมายได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งไว้ บทกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมเป็นมาตรการที่โน้มน้าวให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี อาจมีเหตุผลความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการบังคับกับบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งโดยตรง ซึ่งหากบทบัญญัติกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบังคับการโดยตรงไว้และมีใช้กรณีที่แนวคำพิพากษาของศาลยอมรับให้ฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรงได้ ฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องอาศัยคำสั่งของศาล ในการบังคับการ

1) การบังคับโดยใช้บทกำหนดโทษตามกฎหมาย

ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีแนวคิดว่าบทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด บทกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมมีผลโน้มน้าวให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ ในแง่หนึ่ง บทกำหนดโทษย่อมทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ในอีกแง่หนึ่งในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง การบังคับใช้โทษแก่ผู้กระทำผิดย่อมมีผลทำให้ผู้กระทำผิดได้รับความเดือดร้อนและอาจกลับใจมาปฏิบัติตามคำสั่งได้⁸² ฝ่ายตุลาการส่วนหนึ่ง

⁸¹ มาตรา 146-1 แห่งรัฐบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของคองสแตติกาบัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และไม่ว่าบุคคลผู้ถูกบังคับการจะยินยอมหรือไม่...” ในทำนองเดียวกันมาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเวเนเอลาบัญญัติว่า “ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการตามคำสั่งทางปกครองได้เอง เว้นแต่บทบัญญัติกฎหมายจะกำหนดโดยชัดแจ้งให้ศาลมีคำสั่งบังคับการให้” โปรตุเกส BREWER-CARIAS (A. R), เฟ็งอ้าง, p.104.

⁸² DEL VOLVÉ (P.), เรื่องเดิม, p. 262.

จึงเห็นว่าบทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง⁸³ ซึ่งโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอาจเป็นโทษอาญา โทษทางปกครอง โทษปรับทางแพ่ง หรือค่าปรับรายวัน

(1) โทษอาญา (*sanctions pénales*)

โทษอาญาเป็นโทษที่ศาลอาญาเป็นผู้พิจารณาพิพากษาโทษแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโทษจำคุกและโทษปรับ ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น

- มาตรา L. 624-1 แห่งประมวลกฎหมายการเข้าเมืองและการพำนักของคนต่างด้าวและสิทธิการขอลี้ภัย (*code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*) ที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งขับออกนอกประเทศหรือคำสั่งส่งตัวกลับประเทศต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

- มาตรา L. 216-10 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (*code de l'environnement*) ที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งปิดสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 150,000 ยูโร

- มาตรา 141 แห่งประมวลกฎหมายเหมืองแร่ (*code minier*) ที่กำหนดให้ผู้ที่ทำเหมืองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 30,000 ยูโร

นอกจากบทกำหนดโทษในกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว ยังมีบทกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา R. 610-5 ที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยต้องระวางโทษปรับสำหรับความผิดทุกโทษชั้นที่หนึ่งซึ่งมาตรา 131-13 ได้กำหนดจำนวนค่าปรับไว้ไม่เกิน 38 ยูโร และมาตรา 433-6 ที่กำหนดให้ผู้ที่ต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายหรือในการบังคับตามคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีและปรับไม่เกิน 15,000 ยูโร

(2) โทษทางปกครอง (*sanctions administratives*)

โทษทางปกครองเป็นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำผิดกฎหมายโดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดได้เองโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ปัจจุบันมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายและรวดเร็วกว่าโทษอาญา หลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองในแต่ละกรณีเป็นไป

⁸³ CHAPUS (R.), *Droit administratif général - Tome 1*, (Paris : Montchrestien, 2001), p.1172.

ตามที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย (principe du contradictoire) ที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางปกครอง โทษทางปกครองมีเนื้อหาหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตการห้ามประกอบกิจการหรือโทษปรับ โดยปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับได้นำโทษทางปกครองมาใช้กับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น

- มาตรา L. 514-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักการประกอบกิจการของสถานประกอบการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่แก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด

- มาตรา 42-1 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 86-1067 ลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1986 ว่าด้วยเสรีภาพในการสื่อสาร⁸⁴ ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ (conseil supérieur de l'audiovisuel) มีอำนาจลงโทษทางปกครองแก่ผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งให้แก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งโทษทางปกครองในกรณีนี้อาจจะเป็นการสั่งพักการกระจายเสียงหรือการแพร่ภาพ การสั่งให้ชำระค่าปรับ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต

- มาตรา 40 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2000-108 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ว่าด้วยการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะด้านไฟฟ้า⁸⁵ ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำกับการประกอบกิจการพลังงาน (Commission de régulation de l'énergie) มีอำนาจลงโทษทางปกครองแก่ผู้ประกอบการพลังงานที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งให้แก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น สั่งห้ามเข้าใช้โครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะหรือระบบสายส่งไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ชำระค่าปรับ

(3) โทษปรับทางแพ่ง (amendes civiles)

เป็นโทษปรับที่ศาลแพ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาแก่ผู้กระทำผิด โทษปรับทางแพ่งซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปนั้น จะใช้ลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาล

⁸⁴ Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

⁸⁵ Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

ยุติธรรม แต่ก็มีกรณีที่ผู้ตรากฎหมายนำโทษปรับทางแพ่งมาใช้เพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองด้วย เช่น มาตรา L. 651-2 แห่งประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย (code de la construction et de l'habitation) ที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารที่อยู่อาศัยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 ยูโร โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้ยื่นคำขอต่ออธิบดีศาลชั้นต้นให้มีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับ โดยเงินค่าปรับจะนำส่งเป็นรายได้ของสำนักงานที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (Agence nationale de l'habitat)

(4) ค่าปรับรายวัน (*astreinte*)⁸⁶

ค่าปรับรายวันเป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายตำราส่วนหนึ่งเห็นว่าค่าปรับรายวันมีลักษณะเป็นทั้งการลงโทษการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (*caractère répressif*) และการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (*caractère coercitif*)⁸⁷ หรือเป็นทั้งโทษและมาตรการบังคับในขณะเดียวกัน⁸⁸ สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดเป็นการทั่วไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับรายวัน (ค่าปรับบังคับการ)

⁸⁶ บางครั้งใช้ “*astreinte journalière*” โดยคำว่า *astreinte* ในภาษาฝรั่งเศสมาจากคำละติน *astringere* ซึ่งแปลว่า “บีบบังคับ”

⁸⁷ DELVOLLE (P.), เรื่องเดิม, p.270.

⁸⁸ แนวคิดของฝ่ายตำราในฝรั่งเศสที่เห็นว่าค่าปรับรายวันเป็นมาตรการที่มีเนื้อหาเป็นทั้งโทษและมาตรการบังคับนี้เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากระบบกฎหมายของบางประเทศ เช่น ระบบกฎหมายเยอรมันที่เห็นว่าค่าปรับรายวันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระเป็น “ค่าปรับบังคับการ” (*Zwangsgeld*) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองและเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง ส่วน “ค่าปรับทางปกครอง” (*Geldbuß*) ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกให้ผู้กระทำผิดกฎหมายหรือถูกระเบียบชำระนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและเป็นโทษทางปกครอง ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดทางวิชาการในเยอรมันที่แยกอำนาจของรัฐในการบังคับการ (*Zwangsgewalt*) และอำนาจในการลงโทษ (*Strafgewalt*) ออกจากกันโดยชัดเจน โปรตดู MODERNE (F.), *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Economica, 1993, p.87.

ในทำนองเดียวกันกับบางประเทศ เช่น สหพันธรัฐเยอรมนี⁸⁹ เนเธอร์แลนด์⁹⁰ สเปน⁹¹ หรือประเทศไทย⁹² อย่างไรก็ตามก็ยังมีกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับรายวันได้ เช่น มาตรา L. 581-28 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกประกาศ (arrêté)⁹³ ให้ผู้ปิดป้ายโฆษณา ป้ายร้าน หรือป้ายบอกทาง ซึ่งมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือถนนหรือปรับปรุงแก้ไขป้ายให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมาตรา L. 581-30 กำหนดว่า หากล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ปิดป้ายได้รับแจ้งประกาศดังกล่าวแล้ว ยังไม่มีการปฏิบัติตามที่กำหนดในประกาศ ผู้ปิดป้ายจะต้องชำระค่าปรับรายวันวันละ 84,61 ยูโร ต่อป้าย นอกจากนี้ ในบางกรณีกฎหมายอาจบัญญัติให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองมีทั้งโทษปรับทางปกครองและค่าปรับรายวันควบคู่กัน เช่น มาตรา L. 521-18 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน (mise en demeure) ของเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมเคมีภัณฑ์ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 1,500 ยูโรและชำระค่าปรับรายวันอีกวันละ 150 ยูโร ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือน

สำหรับการบังคับตามคำสั่งให้ชำระค่าปรับรายวันนั้น ค่าปรับรายวันเป็นหนี้เงินที่บุคคลมีต่อรัฐและนิติบุคคลมหาชนอื่น 1 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้รัฐและนิติบุคคลมหาชนส่วนใหญ่บังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน (titre de perception) ซึ่งหากไม่มีการชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ก็สามารถนำคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งเป็นคำสั่งที่สามารถบังคับชำระหนี้ได้ทันที (titre exécutoire) ไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง

⁸⁹ ค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) ตามมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz-VwVG)

⁹⁰ ค่าปรับบังคับการ (dwangsom) ตามส่วนที่ 5.4 (มาตรา 5 : 32 ถึงมาตรา 5 : 36) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (General administrative law act)

⁹¹ ค่าปรับบังคับการ (multa coercitiva) ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1992 (Ley 30/1992, de 26 de noviembre 1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)

⁹² “ค่าปรับทางปกครอง” ตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁹³ ประกาศดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะมีผลบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

โดยปกติบทกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมมีผลทำให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตามในบางกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะอาศัยบทกำหนดโทษตามกฎหมายเพื่อโน้มน้าวให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไม่ได้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้ หรือแม้จะมีการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ก็ยังไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเช่นว่านี้ ย่อมมีปัญหาต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการโดยตรงกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ ประการใด

3.2.3 แนวความคิดการปรับเป็นพินัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁹⁴

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโทษทางปกครองเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นในกฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่เพื่อนำมาใช้แทนโทษอาญา สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงเหมือนกับประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ที่มิใช่โดยตลอดและเลิกโทษอาญา

แต่การนำโทษทางปกครองมาใช้มีการเชื่อมโยงกับ “บทบาทของรัฐ” ในยุคต่าง ๆ ซึ่งเดิมการลงโทษทางปกครองถือเป็นเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครองโดยแท้ และในระหว่าง ปี ค.ศ. 1918 - 1939 รัฐได้ขยายภารกิจในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะหากเอกชนฝ่าฝืนข้อกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็จะมีการลงโทษทางปกครองโดยเพิกถอนการรับรองให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ต่อมาในปี ค.ศ. 1940 - 1944 ซึ่งเป็นรัฐบาลเผด็จการ ได้มีการจัดตั้งองค์การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและองค์การควบคุมวิชาชีพซึ่งมีอำนาจลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่ควบคุม อันทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษการกระทำทางเศรษฐกิจแทบทั้งสิ้น รวมถึงมีการกักขังทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่น กฎหมายในเรื่องคนต่างด้าว บุคคลที่รับฟังวิทยุของต่างชาติ หรือการส่งกำลังบำรุง หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการแทรกแซงกิจการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 มีการกำหนดโทษทางปกครองในหลายเรื่อง รวมถึงเรื่องการขนส่ง และการจราจรทางบก และในทศวรรษที่ 1970 มีการเปลี่ยนแนวความคิดในบทบาทของรัฐจากเดิม “รัฐสวัสดิการ” เป็น “รัฐที่ควบคุมกำกับ” มีการจัดตั้ง “องค์การอิสระทางปกครอง” ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบใหม่ที่มีอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในด้านข้อมูล

⁹⁴ นายศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาเอกสารประกอบการบรรยายตามโครงการสัมมนาเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย วันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2560 ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/article/77/file/77/c06.pdf>

ข่าวสาร การประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ หรือการแข่งขันทางการค้าโดยองค์กรนี้มีอำนาจในการให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ ออกกฎ และคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องที่ควบคุมกำกับ โดยมองว่าองค์กรดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง จึงสามารถพิจารณาลงโทษการกระทำผิดในเรื่องที่ควบคุมได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าศาล

ปัจจุบันได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะการกระทำทางด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีสารสนเทศ เหตุผลสำคัญที่ผู้ตรากฎหมายใช้โทษทางปกครองแทนโทษอาญา เนื่องจากมีกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่าย และรวดเร็วอันทำให้การลงโทษมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการลดและเลิกโทษอาญาโดยมองว่าโทษทางปกครองเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงถึงขั้นที่ควรกำหนดให้มีโทษอาญา จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการกำหนดโทษอาญาเกินความจำเป็น อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังเริ่มมีการนำโทษทางปกครองมาใช้แทนที่โทษอาญามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งผู้ตรากฎหมายได้ยกเลิกความผิดอาญาในบางฐานความผิด

อย่างไรก็ตาม ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางในการพิจารณาและลงโทษการกระทำผิดทางปกครองเหมือนสหพันธรัฐเยอรมนี แต่ถือว่าการสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งในลักษณะเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครอง และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองในกรณีมีการโต้แย้งคำสั่ง เว้นแต่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

3.2.4 โทษทางปกครองและการบังคับโทษสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แต่เดิมนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีแนวความคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครอง เพราะทฤษฎีการลงโทษส่วนใหญ่เริ่มพัฒนามาจากโทษทางอาญา แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงไป การบังคับใช้โทษอาญากับการกระทำผิดบางประเภทไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยและบังคับโทษได้เอง ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งที่ฝ่ายปกครองออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยโทษทางปกครองในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสปัจจุบันหมายถึง มาตรการลงโทษที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษบุคคลตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้

อำนาจไว้โดยองค์กรฝ่ายปกครองนี้อาจเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ (Autorite administrative independante) หรือองค์กรฝ่ายปกครองในความหมายทั่วไป⁹⁵

สาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งประเภทของโทษทางปกครองได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1) โทษทางการเงิน (Monetary penalty and charge) ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง (Amende administrative) และการที่รัฐมีคำสั่งระงับการจ่ายหรือให้หักเงินช่วยเหลือ

2) โทษที่กระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิด ได้แก่ การพักใช้ ยกเลิก เพิกถอน ใบอนุญาต การหักคะแนน

3) โทษที่กระทบต่อกิจการหรือกิจกรรมของผู้กระทำความผิด ได้แก่ โทษสั่งห้าม ดำเนินการหรือห้ามประกอบอาชีพชั่วคราวหรือถาวร รวมทั้งการมีคำสั่งปิดกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

4) การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง (Infingement notice) เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง (Infingement notice) แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบและให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบได้ซึ่งต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่มาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาล

เนื่องจากการลงโทษทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งหากผู้อยู่ภายใต้คำสั่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่บังคับใช้แก่การบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันกับระบบกฎหมายของบางประเทศ ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับการโดยฝ่ายปกครองในแต่ละเรื่องจึงเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ หากบทบัญญัติกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับการไว้แล้ว ฝ่ายปกครองย่อมต้องดำเนินการบังคับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย และในการดำเนินการนั้น ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการทั่วไป

⁹⁵ กวลี มโนภินิเวศ, “ปัญหาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 4 - 7.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร และเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

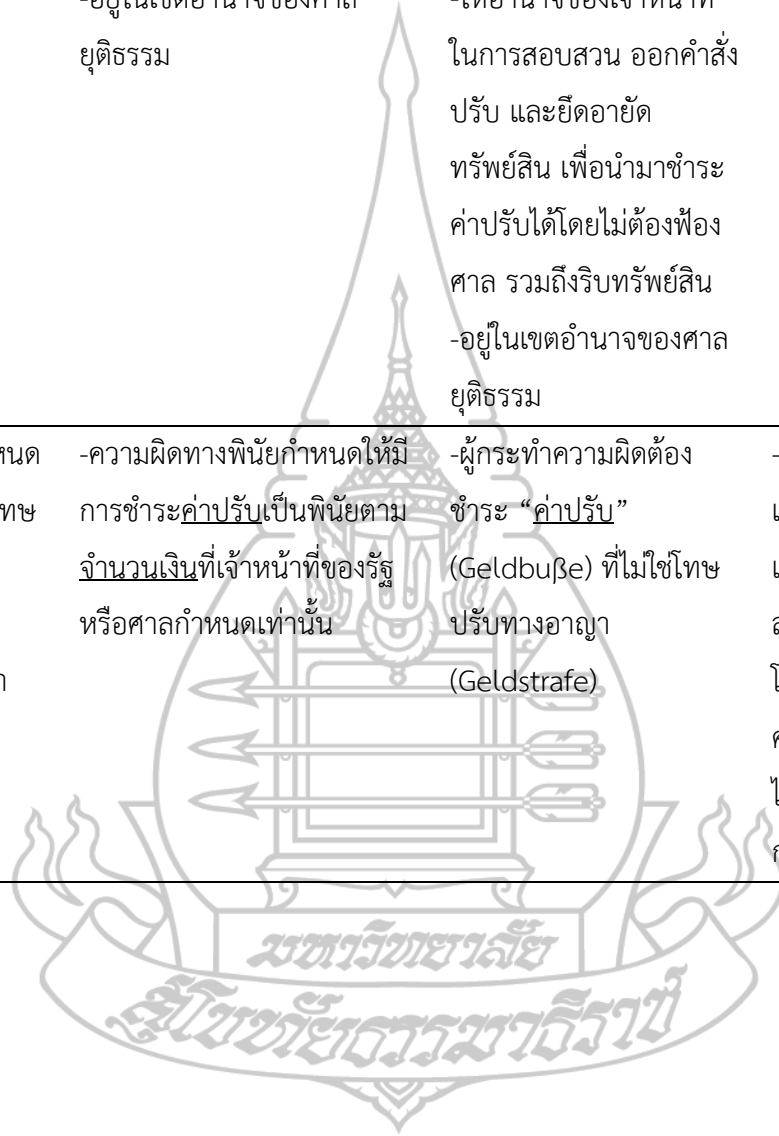
จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ยังมีปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาจะนำมาวิเคราะห์ปัญหาได้ดังนี้

1. ตารางเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเด็น	ไทย	สหพันธรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส
1. อำนาจการจับกุมผู้กระทำความผิด	-มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายกลาง -เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว เป็นความผิดทางพินัย -ไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการอื่นตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น การยึดอายัดยานพาหนะ เครื่องมือ หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด	-มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1952 ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeiten gesetz - OWiG) หรือ Act on Regulatory Offences ค.ศ. 1952 ขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” เพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดโทษสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง	-ไม่มีการตรากฎหมายกลางไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดค่าปรับนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง จึงอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายปกครอง -อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

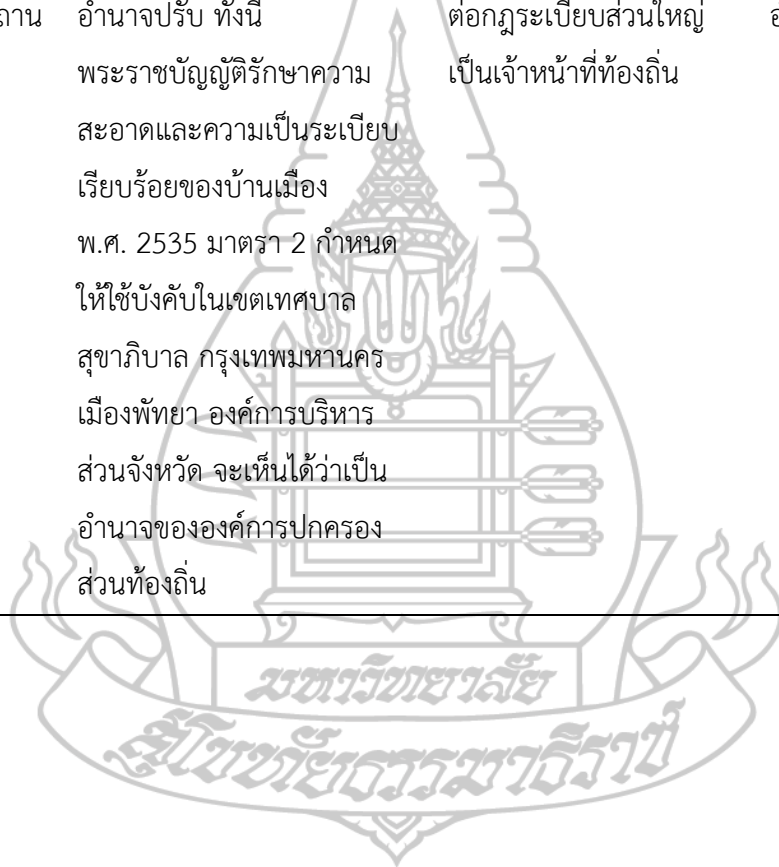
ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็น	ไทย	สหพันธรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส
	-อยู่ในเขตอำนาจของศาล ยุติธรรม	-ให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ในการสอบสวน ออกคำสั่ง ปรับ และยึดอายัด ทรัพย์สิน เพื่อนำมาชำระ ค่าปรับได้โดยไม่ต้องฟ้อง ศาล รวมถึงริบทรัพย์สิน -อยู่ในเขตอำนาจของศาล ยุติธรรม	
2. การกำหนด เพิ่มอัตราโทษ กรณีการ กระทำ ความผิดซ้ำ	-ความผิดทางพินัยกำหนดให้มี การชำระค่าปรับเป็นพินัยตาม จำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือศาลกำหนดเท่านั้น	-ผู้กระทำความผิดต้อง ชำระ “ค่าปรับ” (Geldbuße) ที่ไม่ใช่โทษ ปรับทางอาญา (Geldstrafe)	- กฎหมายให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เปรียบเทียบคดีเพื่อ ลงโทษผู้กระทำความผิด โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ ศาล ซึ่งต้อง ไม่เกินเพดานที่กฎหมาย กำหนด



ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็น	ไทย	สหพันธรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส
3. ผู้มีอำนาจ การ เปรียบเทียบ ปรับ ในคดี ความผิดที่มี โทษปรับสถาน เดียว	- เป็นอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการและพนักงาน ของหน่วยงานของรัฐที่มี ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชำนาญการ ขึ้นไป หรือเทียบเท่า เป็นผู้ มีอำนาจปรับ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 2 กำหนด ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่าเป็น อำนาจขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น	-การบังคับใช้กฎหมายส่วน ใหญ่กำหนดให้เป็นอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจพิจารณาความผิด ต่อกฎระเบียบส่วนใหญ่ เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น	-ฝ่ายปกครองมีอำนาจ วินิจฉัยและกำหนดโทษ ได้เอง ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน กฎหมายหรือคำสั่งที่ฝ่าย ปกครองออกโดยอาศัย อำนาจตามกฎหมาย



2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 50 กำหนดให้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย”

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2565 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2566 (มาตรา 2) เปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย ตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2566 แล้วจึงมีปัญหว่าอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดพร้อมสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิด ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายกลาง เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย มาตรา 39 ให้ถืออัตราโทษทางอาญาเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย โดยไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายนั้นจะดำเนินการตามมาตรการอื่นตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น การยึดอายัดยานพาหนะ เครื่องมือ หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากในการดำเนินคดีความผิดทางพินัยสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลโดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ตามที่มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม อีกทั้งไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ตลอดจนไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

ส่วนสหพันธรัฐเยอรมนี มีแนวความคิดพื้นฐานของเยอรมัน ที่เกี่ยวกับ “การกระทำความผิดทางปกครอง” (Ordnungswidrigkeit) นั้น มีรากฐานมาจาก “การกระทำความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย” ที่มีโทษไม่รุนแรง เช่น โทษปรับหรือโทษกักขังระยะสั้น ซึ่งการกระทำความผิดทางปกครองมีความแตกต่างในเชิงเนื้อหาจากการกระทำความผิดอาญา เพราะมิได้กระทบต่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเพียงแต่กระทบต่อประโยชน์ของทางราชการและมีใช้การกระทำที่พึงตำหนิในเชิงจริยธรรม โดยกฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองนิติสมบัติ (Rechtgut) อันได้แก่ สิทธิของปัจเจกบุคคลแต่ละคน ในขณะที่กฎหมายปกครองมุ่งลงโทษการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามการสั่งการของฝ่ายปกครองหรือกฎระเบียบในการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคม

ต่อมาในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตรารัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ เพื่อใช้ในการพิจารณา และกำหนดโทษสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1952 ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitengesetz - OWiG) หรือ Act on Regulatory Offences ค.ศ. 1952 ขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์ทางสารบัญญัติและวิธีสารบัญญัติ ในการพิจารณาและลงโทษการกระทำอันเป็นความผิดต่อระเบียบที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ให้การกระทำความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงเป็นการกระทำผิดทางปกครอง โดยปรับมาตรการการลงโทษอาญาด้วยการยกเลิกความผิดอาญาฐานความผิด โดยไม่ให้ถือว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาต่อไป เช่น การขอทานและเร่ร่อนในที่สาธารณะ การขับรถเร็วเกินกำหนด การจอดรถในที่ห้ามจอด การไม่แจ้งย้ายเมื่อมีการย้ายที่อยู่ เป็นต้น แต่ก็มีความผิดบางฐาน เช่น การทำเสียงอื้ออึงในที่สาธารณะ เสพสุราจนครองสติไม่ได้ในที่สาธารณะ หรือปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลสัตว์อันตราย ยังคงกำหนดให้เป็นโทษทางอาญาต่อไป แต่ทั้งนี้แล้วเมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดพื้นฐานของเยอรมัน ที่เกี่ยวกับ “การกระทำผิดทางปกครอง” (Ordnungswidrigkeit) ซึ่งแยก “การฝ่าฝืนกฎระเบียบทางปกครอง” ออกจากการกระทำที่เป็น “อาชญากรรม” เช่นนี้แล้ว ก็พึงจะแยกความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวออกจากแดนแห่งกฎหมายอาญาได้ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสอบสวน แต่จำกัดอำนาจไม่ให้เทียบเท่าอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา ออกคำสั่งปรับ และยึดอายุทรัพย์สิน เพื่อนำมาชำระค่าปรับได้ โดยไม่ต้องฟ้องศาล รวมถึงริบทรัพย์สิน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และเป็นมาตรการที่ไม่มีลักษณะเป็นการประณามผู้กระทำความผิด ไม่ให้ผู้กระทำความผิดเพียงเล็กน้อยมีประวัติอาชญากรรมติดตัว กลายเป็นบุคคลที่มีตราบาปติดตัวไปตลอดชีวิต ตามหลักทฤษฎีประทัพบตรา

และส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่เดิมไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครอง เพราะทฤษฎีการลงโทษส่วนใหญ่เริ่มพัฒนามาจากโทษทางอาญา แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงไป การบังคับใช้โทษอาญากับการกระทำความผิดบางประเภทไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยและบังคับโทษได้เอง ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งที่ฝ่ายปกครองออก โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยโทษทางปกครอง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสปัจจุบัน หมายถึง มาตรการลงโทษที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษบุคคลตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยองค์กรฝ่ายปกครองนี้อาจเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ (Autorité administrative indépendante) หรือองค์กรฝ่ายปกครองในความหมายทั่วไป ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่บังคับใช้แก่การบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในทำนองเดียวกันกับระบบกฎหมายของบางประเทศ ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับการโดยฝ่ายปกครองในแต่ละ

เรื่อง จึงเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ หากบทบัญญัติกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับการไว้แล้ว ฝ่ายปกครองย่อมต้องดำเนินการบังคับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย และในการดำเนินการนั้นฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการทั่วไป และเห็นว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดค่าปรับนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง จึงอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายปกครอง และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

จากการวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการดำเนินการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง โดยได้กำหนดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยแก่ผู้กระทำความผิดทางพินัยไว้ในมาตรา 19⁶⁶ มาตรา 20⁶⁷ และมาตรา 21⁶⁸ แต่กรณีกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยฉบับใด ได้กำหนดวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ

⁶⁶ มาตรา 19 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบเห็นว่ามีกระทำความผิดทางพินัยไม่ว่าความผิดนั้นจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶⁷ มาตรา 20 เมื่อดำเนินการตามมาตรา 19 แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้กระทำความผิดทางพินัย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัย และส่งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหาหรือตามที่ได้แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ

⁶⁸ มาตรา 21 คำสั่งปรับเป็นพินัยตามมาตรา 20 ให้ทำเป็นหนังสือ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดทางพินัย
- (2) อัตราค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติ และจำนวนค่าปรับเป็นพินัยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดให้ต้องชำระ
- (3) ระยะเวลาที่ต้องชำระซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง
- (4) กระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการต่อไป ถ้าผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหาหรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด
- (5) สิทธิในการขอผ่อนชำระตามมาตรา 9 วรรคสอง หรือการยื่นคำร้องขอต่อศาลตามมาตรา 10
- (6) รายละเอียดอื่นใดที่เห็นสมควรอันจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจสภาพแห่งการกระทำความผิดหรือที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา

หรือแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ในมาตรา 22⁹⁹ บัญญัติมิให้นำความในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 มาใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาหน้าที่ และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 44¹⁰⁰ และมาตรา 46¹⁰¹ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจในการตักเตือนหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป โดยการแจ้งให้ผู้กระทำความผิดลง ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง หรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 46 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายตามที่ได้อำนาจไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อมีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย มาตรา 39¹⁰² แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญญัติแต่เพียงให้ถืออัตราโทษทางอาญาเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย โดยไม่ได้ตัดอำนาจของ

⁹⁹ มาตรา 22 ความในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ไม่ใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางพินัยที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยได้บัญญัติวิธีดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะหรือแตกต่างไปจากบทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าว

¹⁰⁰ มาตรา 44 นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (3) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไปจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัตินี้

¹⁰¹ มาตรา 46 ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้อำนาจไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

¹⁰² มาตรา 39 เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายนั้นจะดำเนินการตามมาตรการอื่นตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น การยึดอายัดยานพาหนะ เครื่องมือ หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายตามมาตรา 50¹⁰³ แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากในการดำเนินคดีความผิดทางพินัยสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลโดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ตามที่มาตรา 25¹⁰⁴ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญญัติไว้ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังคงสามารถดำเนินการตามที่มาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่จะจับกุมผู้กระทำความผิดไม่ได้ เพราะความผิดดังกล่าวมิใช่ความผิดอาญาอีกต่อไป โดยกำหนดให้ความผิดทางพินัยมีการชำระค่าปรับเป็นพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนดเท่านั้น ไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ตลอดจนไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ

มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดอัตราโทษของผู้ฝ่าฝืนมาตรา 17 (2) กรณีผู้จอดหรือขับขี่รถยนต์จักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับขี่เพื่อเข้าไปในอาคารหรือมีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับขี่ได้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท โดยกฎหมายไม่ได้ระบุอัตราค่าปรับขั้นต่ำไว้เป็นการเฉพาะและไม่ปรากฏว่าหากมีการกระทำความผิดซ้ำ ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับควรใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับให้สูงขึ้นเพียงใด

หากแต่มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 1927/2562 เรื่อง แต่งตั้งผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ลง

¹⁰³ มาตรา 50 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องขอบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

¹⁰⁴ มาตรา 25 เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีความผิดทางพินัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อศาล โดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลก็ได้

วันที่ 5 สิงหาคม 2562 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (นายสกลธี ภัททิยกุล รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่งตั้งให้ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร และตำแหน่งเจ้าพนักงานเทศกิจ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป สังกัดฝ่ายเทศกิจทุกสำนักงานเขต เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ

และกรุงเทพมหานคร มีหนังสือ ที่ กท 8002/1802 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติตามแบบที่ 6 และอัตราการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้ระบุว่าอัตราค่าปรับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบจะต้องทำการเปรียบเทียบโดยกำหนดค่าปรับไม่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีฐานความผิด และอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่แนบท้ายหนังสือฉบับดังกล่าว ซึ่งตามบัญชีฐานความผิดฯ ในลำดับที่ 18 ระบุไว้ว่า ความผิดฐานจอดหรือขับขี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนทางเท้าตามมาตรา 17 (2) อัตราโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท กรณีรถยนต์ควรเปรียบเทียบอย่างต่ำ 1,000 บาท กรณีรถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนควรเปรียบเทียบอย่างต่ำ 500 บาท

และตามหมายเหตุท้ายบัญชีฐานความผิดฯ ดังกล่าว ระบุเงื่อนไขเพิ่มเติมในการใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับไว้ว่า

1. กรณีจะเปรียบเทียบปรับต่ำกว่าที่กำหนดนี้ ให้ขออนุมัติจากผู้อำนวยการเขตหรือหัวหน้าสำนักงานเขตสาขา
2. หากมีการกระทำความผิดในครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อ ๆ ไป ควรเปรียบเทียบปรับให้สูงขึ้นตามความเหมาะสม

ฯลฯ

โดยไม่ปรากฏว่าหากมีการกระทำความผิดซ้ำ ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับควรใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับให้สูงขึ้นเพียงใด

ประกอบกับหนังสือสำนักเทศกิจ ด่วนที่สุด ที่ กท 1403/3204 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2562 เรื่องการกวาดซัน จับ-ปรับ รถจอดหรือขับขี่บนทางเท้าสาธารณะ แจ้งข้อสั่งการตามมติที่ประชุมผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารสำนักเทศกิจ และหัวหน้าฝ่ายเทศกิจ 50 สำนักงานเขต ครั้งที่ 6/2562 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2562 กำชับให้เจ้าหน้าที่เพิ่มความเข้มงวดกวาดซันให้มากขึ้น และเพื่อไม่ให้มีการฝ่าฝืน

กระทำความผิด หากตรวจพบผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดให้จับกุมและดำเนินคดี รวมทั้งให้เปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดในอัตราขั้นต่ำ 2,000 บาท ทุกราย

เมื่อมีการเปลี่ยนความผิดอาญาซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้เป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา 39¹⁰⁵ แล้วในมาตรา 5¹⁰⁶ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การปรับเป็นพินัยตามกฎหมายทั้งปวง ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบตามกฎหมายซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับการเปรียบเทียบคดีความผิดทางอาญา จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปรับเป็นพินัยได้ เพราะการดำเนินการปรับเป็นพินัยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำหนดและการชำระค่าปรับทางพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7¹⁰⁷ ประกอบกับการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้พิจารณาให้เหมาะสมตามข้อเท็จจริงตามมาตรา 9¹⁰⁸ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ประกอบกับข้อ 6¹⁰⁹ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบ

¹⁰⁵ มาตรา 39 เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁰⁶ มาตรา 5 การปรับเป็นพินัยตามกฎหมายทั้งปวง ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ให้ถือว่าการปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัยเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองการปรับเป็นพินัยไม่เป็นโทษอาญา

¹⁰⁷ มาตรา 7 ผู้ใดกระทำความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนดตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

¹⁰⁸ มาตรา 9 ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

- (1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย
- (2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย
- (3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้ รับจากการกระทำความผิดทางพินัย
- (4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย

ฯลฯ

¹⁰⁹ ข้อ 6 ในการวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 9 วรรคสาม อย่างน้อยต้องกำหนดให้มีผล ดังต่อไปนี้

ปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ดังนั้น การกำหนดค่าปรับตามบัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย กรุงเทพมหานครไม่สามารถนำบัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับได้

อย่างไรก็ดี การพิจารณากำหนดค่าปรับของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดระเบียบปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 โดยให้คำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นการแก่ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องจนเกินสมควร ทั้งนี้ ตามข้อ 16¹¹⁰ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566

ส่วนสหพันธรัฐเยอรมนี เมื่อบุคคลกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง สิ่งที่มีอำนาจปรับได้รับจึงต้องเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรง เพื่อให้ได้สัดส่วนกับสิ่งบุคคลนั้นได้กระทำและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น มาตรการบังคับที่จะใช้กับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยความผิดต่อกฎระเบียบ คือ การปรับ ไม่มีการจำคุก หรือกักขัง ตลอดจนอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนการกระทำความผิดก็จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดด้วย ในกรณีความผิดต่อกฎระเบียบ จึงมีการจำกัดอำนาจสอบสวนของเจ้าหน้าที่ไม่ให้เทียบเท่ากับอำนาจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญา ดังนั้น เมื่อมาตรการบังคับที่จะใช้กับผู้กระทำความผิดเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรง (ปรับสถานเดียว) ในขณะที่จำนวนการกระทำความผิดมีปริมาณมาก จึงมีความ

(1) ในการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงตามมาตรา 9(1) เพื่อกำหนดจำนวนค่าปรับเป็นพินัยในเบื้องต้น จากนั้นจึงพิจารณาข้อเท็จจริงตามมาตรา 9(2) ถึง (4) ประกอบเพื่อใช้เป็นเหตุในการลดหรือเพิ่มจำนวนค่าปรับเป็นพินัยที่ได้กำหนดไว้ในเบื้องต้น

(2) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดทางพินัยจำนวนค่าปรับเป็นพินัยต้องไม่ต่ำกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่ต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยกำหนดไว้

(3) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยมีฐานะยากจนและกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเพื่อยังชีพของตนและครอบครัว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับเป็นพินัยในอัตราต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าห้าสิบบาทหรือไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี โดยมีให้นำความใน (2) มาใช้บังคับ

¹¹⁰ ข้อ 16 หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดระเบียบปฏิบัติเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและระเบียบนี้ โดยให้คำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรมและไม่เป็นการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร

จำเป็นต้องลดขั้นตอนและความยุ่งยากในกระบวนการพิจารณาตีความผิดต่อกฎระเบียบโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวน สั่งปรับ และยึดอายัดทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระค่าปรับได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล รวมทั้งกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่รับทรัพย์สินที่มีไว้หรือใช้ในการกระทำความผิดได้ โดยถือเป็นมาตรการข้างเคียง ทำให้คดีความผิดต่อกฎระเบียบจำนวนมากจบได้ในชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในสหพันธรัฐเยอรมนี ส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับ หรือเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับค่าไต่แย้ง ก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาฟ้องเป็นคดีต่อศาล หากเห็นว่ามีการกระทำความผิดจริง ก็จะยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม คือ ศาลแขวง และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของศาลให้กระชับ รวดเร็ว โดยลดกระบวนการและวิธีพิจารณาของศาลให้เหมาะสมกับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น ศาลสามารถพิจารณาลับหลังจำเลยได้

และส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศส โทษทางปกครองเป็นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำผิดกฎหมายโดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เองโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ปัจจุบันมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายและรวดเร็วกว่าโทษอาญา หลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองในแต่ละกรณีเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งประเภทของโทษทางปกครองได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1) โทษทางการเงิน (Monetary penalty and charge) ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง (Amende administrative) และการที่รัฐมีคำสั่งระงับการจ่ายหรือให้หักเงินช่วยเหลือ

2) โทษที่กระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิด ได้แก่ การพักใช้ ยกเลิก เพิกถอน ใบอนุญาตการหักคะแนน

3) โทษที่กระทบต่อกิจการหรือกิจกรรมของผู้กระทำความผิด ได้แก่ โทษสั่งห้ามดำเนินการหรือห้ามประกอบอาชีพชั่วคราวหรือถาวร รวมทั้งการมีคำสั่งปิดกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

4) การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง (Infringement notice) เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง (Infringement notice) แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบ และให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบได้ซึ่งต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่มาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาล

จากการวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน ประชาชนส่วนใหญ่ที่ใช้รถจักรยานยนต์เป็นยานพาหนะเป็นกลุ่ม

บุคคลผู้มีรายได้น้อย และในเขตชานเมืองของกรุงเทพมหานคร เช่น เขตหนองจอก เขตคลองสามวา ฯลฯ ยังเป็นเขตพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ก็ยังพบการกระทำความผิดซ้ำเช่นกัน ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ควรกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับ บัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยพิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับโทษและวัตถุประสงค์ของการลงโทษตาม “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” อันถือว่าเป็นหลัก พื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ โดยหลักการนี้กำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐได้ในระดับที่พอเหมาะ พอประมาณ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการลงโทษ ความสับสนในการกำหนดอัตราโทษปรับ การกระทำอย่างเดียวกันต้องได้รับโทษเท่ากัน บัญชีกำหนดโทษนี้ เรียกว่า “ยี่ต็อก” เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดโทษ ผู้กระทำความผิด โดยเห็นควรกำหนดว่า ในกรณีรถยนต์ควรเปรียบเทียบอย่างต่ำ 1,000 บาท ในกรณี รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อนควรเปรียบเทียบอย่างต่ำ 500 บาท และในกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำ เป็นครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อ ๆ ไป ให้กำหนดเพิ่มอัตราโทษปรับเป็นขั้นบันได โดยเพิ่มอัตราโทษปรับขึ้น คราวละ 500 บาท หรือกว่านั้นขึ้นไปต่อการกระทำความผิดครั้งหนึ่ง โดยนำไปใช้บังคับกับทั้ง 50 เขต พื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบและตระหนักรู้ว่าหน่วยงานของรัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง สร้างความเป็นธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายอันจะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างแท้จริง และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกัน หรือข่มขู่ยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิด และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ดังเช่นที่มีในความผิดทางอาญา และเป็นการสร้างหลักเกณฑ์การปรับเป็น พินัยที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามทฤษฎีแบบอรรถประโยชน์ และทฤษฎีการลงโทษ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดต่อไป

4. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว

มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระ ค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบภายในสิบห้าวัน ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา” และได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 1927/2562 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2562 เรื่องแต่งตั้งผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

เรียบริ้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าพนักงานเทศกิจและนิติกร ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป สังกัดฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขตมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ใช้บังคับ โดยมีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติเป็นความผิดทางพินัย ซึ่งมาตรา 2 กำหนดให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เห็นได้ว่า เป็นอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14 และมาตรา 3 ให้บทนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ข้อ 10 กำหนดให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดบัญชีรายชื่อตำแหน่งข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชำนาญการขึ้นไป หรือเทียบเท่า เป็นผู้ที่มีอำนาจปรับ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไป สังกัดฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยนั้น กล่าวคือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานเทศกิจ หรือนิติกร ระดับชำนาญการขึ้นไป ฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีจำนวนข้าราชการตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไป สังกัดฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขต 50 เขต เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ไม่รวมผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต จำนวน 113 คน และบางสำนักงานเขตยังคงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยได้จำนวน 1 ถึง 2 คน จึงไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานบังคับการตามกฎหมาย และเมื่อเทียบกับสถิติปริมาณคดีที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ถึง พ.ศ. 2566 มีคดีที่เปรียบเทียบปรับโดยเฉลี่ยต่อเดือนประมาณ 18,600 คดี (372 คดี/เดือน/สำนักงานเขต)

ส่วนสหพันธรัฐเยอรมนี การบังคับใช้กฎหมายส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับ หรือเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับค่าโต้แย้ง ก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาฟ้องเป็นคดีต่อศาล หากเห็นว่ามีภาระทำความผิดจริง ก็จะยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม คือ ศาลแขวง และส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เองโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งค่าปรับต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่มาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาล

จากการวิเคราะห์ปัญหา ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการขึ้นไป มีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณคดีที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร และไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงาน เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เห็นควรเพิ่มเติมตำแหน่งพนักงานเทศกิจระดับอาวุโส และระดับชำนาญงาน เนื่องจากเป็นหัวหน้างานควบคุมและปฏิบัติงานตรวจตราดูแลและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้วย หากสามารถกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าว เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยได้ จะทำให้เกิดความสะดวกต่อการปฏิบัติงาน เช่น กรณีพบความผิดซึ่งหน้า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะสามารถแจ้งข้อกล่าวหาและออกคำสั่งปรับเป็นพินัยแก่ผู้กระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องเดินทางกลับไปสำนักงานเขตเพื่อส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการออกคำสั่งปรับเป็นพินัยอีก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง ความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งโดยรวมของพนักงานเทศกิจระดับอาวุโสและระดับชำนาญงานจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง คำสั่งมอบหมายงานและลักษณะงานที่ปฏิบัติจริงแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ลักษณะงานของพนักงานเทศกิจระดับอาวุโสและระดับชำนาญงานสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยได้

โดยพนักงานเทศกิจซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตำแหน่งประเภททั่วไปในระดับอาวุโสและระดับชำนาญงาน เห็นว่า ข้อ 10 วรรคหนึ่ง¹¹¹ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 กำหนดให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดรายชื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัย โดยใช้ถ้อยคำว่า “ข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไปหรือเทียบเท่า” เป็นการกำหนดให้ข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไปหรือเทียบเท่าเป็นตำแหน่งหลัก เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาและยังได้กำหนดให้มีการเทียบกับตำแหน่งประเภทอื่น ซึ่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไปด้วย เพื่อให้การใช้บังคับเรื่องนี้มีได้จำกัดเฉพาะตำแหน่งประเภทวิชาการเท่านั้น แต่รวมถึงตำแหน่งประเภทอื่นหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีมาตรฐานตำแหน่ง หน้าที่ความ

¹¹¹ ข้อ 10 ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดมีอำนาจปรับเป็นพินัย ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนดบัญชีรายชื่อตำแหน่งข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไปหรือเทียบเท่าเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย โดยในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราค่าปรับเป็นพินัยสูงสุดไว้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท รัฐมนตรีจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาการปรับเป็นพินัยก็ได้

รับผิดชอบ และคุณภาพของงานโดยประมาณไม่ต่ำกว่าตำแหน่งในระดับชำนาญการขึ้นไป ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยที่เคยให้ไว้ในเรื่องเสรีจที่ 62/2567¹¹²

สำหรับการเทียบตำแหน่งกรณีพนักงานเทคนิคในระดับอาวุโสและระดับชำนาญงาน ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งประเภททั่วไปนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง ความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการประเภทวิชาการในระดับระดับชำนาญการกับตำแหน่งประเภททั่วไปในระดับอาวุโสและระดับชำนาญงานตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6¹¹³ ข้อ 7 (2)¹¹⁴ ข้อ 8¹¹⁵ และข้อ 9 (2) (3)¹¹⁶ แห่งกฎ ก.ก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ

¹¹² บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง การเทียบตำแหน่งข้าราชการของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งมีตำแหน่งชำนาญการขึ้นไปหรือเทียบเท่าตามข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566

¹¹³ ข้อ 6 ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ใช้ความรู้ในทางวิชาการ ซึ่ง ก.ก. กำหนดว่าต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น โดยมีการจำแนกตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเป็นหลัก หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.ก. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทวิชาการตามกฎ ก.ก. นี้

¹¹⁴ ข้อ 7 ตำแหน่งประเภทวิชาการ มี 5 ระดับ ดังต่อไปนี้

(2) ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการ ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

(ก) ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ โดยใช้ความรู้ ความสามารถประสบการณ์ และความชำนาญสูงในงานวิชาการ ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาที่ยาก

(ข) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้างาน ซึ่งต้องกำกับ แนะนำ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ร่วมปฏิบัติงาน โดยใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญสูง ในงานวิชาการปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาที่ยาก

ฯลฯ

¹¹⁵ ข้อ 8 ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งซึ่งมิใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ และประเภทวิชาการ แต่เป็นตำแหน่งในฐานะผู้ปฏิบัติงานซึ่งเน้นการใช้ทักษะ ฝีมือในการปฏิบัติงานโดยมีการจำแนกตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเป็นหลัก และในกรณีที่เห็นสมควร ก.ก. จะกำหนดว่าตำแหน่งใดต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้นด้วยก็ได้ หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.ก. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภททั่วไปตามกฎ ก.ก. นี้

¹¹⁶ ข้อ 9 ตำแหน่งประเภททั่วไป มี 4 ระดับ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(2) ตำแหน่งประเภททั่วไประดับชำนาญงาน ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

(ก) ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ โดยใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญสูง ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาที่ค่อนข้างยาก

จัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2560 ประกอบกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของเจ้าพนักงานเทคนิคระดับชำนาญการและพนักงานเทคนิคระดับอาวุโสตามที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครกำหนด รวมทั้งบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตลอดจนแนวทางการพิจารณาให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ตามหนังสือกรุงเทพมหานคร ด่วนมาก ที่ กท 0404/ว.320 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2564 เรื่อง การให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่ง ที่วางแนวทางให้หน่วยงานพิจารณาข้าราชการตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโส ให้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายก่อนข้าราชการตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการหรือระดับปฏิบัติการแล้ว จะเห็นได้ว่า พนักงานเทคนิคระดับอาวุโสเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง คุณภาพของงาน ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งโดยรวมไม่ต่ำกว่าตำแหน่งข้าราชการระดับชำนาญการ ส่วนพนักงานเทคนิคระดับชำนาญการเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง คุณภาพของงาน ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งโดยรวมไม่ต่ำกว่าตำแหน่งข้าราชการระดับชำนาญการ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยที่เคยให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ 62/2567 เรื่องเสร็จที่ 84/2567 และเรื่องเสร็จที่ 110/2567 ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงสามารถพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครประเภททั่วไปในตำแหน่ง “พนักงานเทคนิคอาวุโส” และ “พนักงานเทคนิคชำนาญการ” เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ได้

(ข) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้างาน ซึ่งต้องกำกับ แนะนำ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ร่วมปฏิบัติงาน โดยใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญงาน ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาที่ค่อนข้างยาก

(3) ตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโส ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

(ก) ตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ โดยใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความชำนาญงานค่อนข้างสูง ในงานเทคนิคเฉพาะด้าน หรืองานที่ใช้ทักษะ และความชำนาญเฉพาะตัวปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาในงานที่ค่อนข้างยากมาก

(ข) ตำแหน่งสำหรับหัวหน้างาน ซึ่งต้องกำกับ แนะนำ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ร่วมปฏิบัติงาน โดยใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญงานค่อนข้างสูง มีงานในความรับผิดชอบที่หลากหลาย ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาในงานที่ค่อนข้างยากมาก

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

กรุงเทพมหานครในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีหน้าที่บริหารเขตการปกครองพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจตรา และบังคับการให้เป็นไปตามมาตรา 17 (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตรวจตราและกวาดล้างไม่ให้มีผู้กระทำความผิดจุดหรือขับขี่จักรยานยนต์บนทางเท้า และทำให้ทางเท้าเป็นพื้นที่ปลอดภัยสำหรับคนเดินเท้าทุกคน ลดจำนวนอุบัติเหตุที่เกิดจากรถเฉี่ยวชนคนเดินเท้าที่ใช้ทางเท้าสัญจรไปมาให้เป็นศูนย์ สอดคล้องกับนโยบายของนายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ด้านปลอดภัยดี และเดินทางดี โดยมีผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่เทศกิจ กรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม กำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และมาตรา 258 ค.(1) กำหนดให้มีกลไกปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิด หรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน โดยจัดทำกฎหมายที่สามารถเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประเภทที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงินตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเปลี่ยนเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

ตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน โดยเรียกมาตรการใหม่นี้ว่า “ปรับเป็นพินัย” ซึ่งมีโทษปรับทางอาญา โดยมีสาระสำคัญคือ ให้เปลี่ยนโทษทางปกครอง และความผิดในอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว เป็นความผิดทางพินัย โดยให้เปลี่ยนอัตราโทษปรับดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระ โดยลักษณะของค่าปรับเป็นพินัยนั้น ผู้กระทำความผิดชอบที่จะยื่นคำร้องขอผ่อนชำระ หรือขอทำงานบริการสาธารณะแทนการชำระค่าปรับ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลชอบที่จะว่ากล่าวตักเตือนโดยไม่ปรับเป็นพินัยก็ได้

แต่มีข้อพึงสังเกตบางประการเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญญัติเป็นความผิดทางพินัย ในประเด็นเรื่อง “อำนาจการจับกุมผู้กระทำความผิด” เนื่องจากเมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจในการตักเตือนหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป โดยการแจ้งให้ผู้กระทำความผิดลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง หรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 46 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อมีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญญัติแต่เพียงให้ถืออัตราโทษทางอาญาเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย โดยไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายนั้นจะดำเนินการตามมาตรการอื่นตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น การยึดอายัดยานพาหนะ เครื่องมือ หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายตามมาตรา 50 แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากในการดำเนินคดีความผิดทางพินัยสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลโดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ตามที่มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญญัติไว้ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังคงสามารถดำเนินการตามที่มาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่จะจับกุมผู้กระทำความผิดไม่ได้ เพราะความผิดดังกล่าวมิใช่ความผิดอาญาอีกต่อไป โดยกำหนดให้ความผิดทางพินัยมีการชำระค่าปรับเป็นพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนดเท่านั้น ไม่มี

การจำคุกหรือกักขังแทนค่าปรับ ตลอดจนไม่มีการบันทึกลงในประวัติอาชญากรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง

ข้อพิงสังเกตุในประเด็นเรื่อง “การกำหนดเพิ่มอัตราโทษ กรณีการกระทำความผิดซ้ำ”

เมื่อมีการเปลี่ยนความผิดอาญาซึ่งมีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้เป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา 39 แล้ว ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การปรับเป็นพินัยตามกฎหมายทั้งปวง ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบตามกฎหมายซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับการเปรียบเทียบคดีความผิดทางอาญา จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปรับเป็นพินัยได้ เพราะการดำเนินการปรับเป็นพินัยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำหนดและการชำระค่าปรับทางพินัยตามจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ประกอบกับการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้พิจารณาให้เหมาะสมตามข้อเท็จจริงตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ประกอบกับข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ดังนั้น การกำหนดค่าปรับตามบัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย กรุงเทพมหานครไม่สามารถนำบัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับได้ อย่างไรก็ดี การพิจารณาค่าปรับของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดระเบียบปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 โดยให้คำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นการแก่ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องจนเกินสมควร ทั้งนี้ ตามข้อ 16 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566

และข้อพิงสังเกตุประการสุดท้าย ในประเด็นเรื่อง “ผู้มีอำนาจการเปรียบเทียบปรับ ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว” เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 17(2) ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 บัญญัติเป็นความผิดทางพินัย โดยมาตรา 2 กำหนดให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เห็นได้ว่า เป็นอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาตรา 14 และมาตรา 3 ให้บทนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ข้อ 10 กำหนดให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดบัญชี

รายชื่อตำแหน่งข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าชำนาญการขึ้นไป หรือเทียบเท่า เป็นผู้มีอำนาจปรับ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไป สังกัดฝ่ายเทคนิค สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยนั้น กล่าวคือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานเทคนิค หรือนิติกร ระดับชำนาญการขึ้นไป ฝ่ายเทคนิค ทุกสำนักงานเขต แต่กรุงเทพมหานครมีจำนวน ข้าราชการตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการขึ้นไป สังกัดฝ่ายเทคนิค สำนักงานเขต 50 เขต เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ไม่รวมผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต จำนวน 113 คน และบางสำนักงานเขตยังคงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ได้จำนวน 1 ถึง 2 คน จึงไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานบังคับการตามกฎหมาย แต่หากพึงกำหนดเพิ่มเติม ตำแหน่งพนักงานเทคนิคระดับอาวุโส และระดับชำนาญงาน เนื่องจากเป็นหัวหน้างานควบคุมและ ปฏิบัติงานตรวจตราดูแลและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้วย หากสามารถกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าว เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยได้ จะทำให้เกิดความสะดวกต่อการปฏิบัติงาน เช่น กรณีพบความผิดซึ่ง หน้าที่ดังกล่าวจะสามารถแจ้งข้อกล่าวหาและออกคำสั่งปรับเป็นพินัยแก่ผู้กระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องเดินทางกลับไปสำนักงานเขตเพื่อส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการออกคำสั่งปรับเป็น พินัยอีก นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง ความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งโดยรวมของพนักงานเทคนิคระดับอาวุโส และระดับชำนาญงานจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง คำสั่งมอบหมายงานและลักษณะงานที่ปฏิบัติ จริงแล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยได้

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในมาตรา 4 เดิมที่บัญญัติไว้ว่า

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

(4) ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วย-ผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร”

ขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้ถ้อยคำใหม่ดังนี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

(4) ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วย-ผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(4/1) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

เหตุผลในการแก้ไขบทบัญญัตินี้ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ผู้คนส่วนใหญ่จะนึกถึงมหานครที่มีกิจกรรมอันหลากหลาย คับคั่งไปด้วยความแออัดของผู้คน แม้จะมีระบบขนส่งมวลชนสาธารณะครอบคลุมในหลายพื้นที่ของเมือง แต่ก็มีปัญหาการจราจรที่ติดขัดจากการใช้พาหนะส่วนตัวในช่วงเวลาเร่งด่วนมักจะเจอกับการขับขี้อักรยานยนต์บนทางเท้าอย่างผิดกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรที่ติดขัดโดยกรุงเทพมหานคร มีเจ้าหน้าที่เทศกิจ ฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หากแต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะตัดอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด แต่ก็ยังคงดำเนินการตามมาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 50 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ หากแต่ในการปฏิบัติงานจริงนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ อันได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถลงพื้นที่ตรวจตราและกวดขันมิให้มีผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยตลอดได้ จึงเห็นควรให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐและเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เทศกิจ ระดับปฏิบัติการขึ้นไป เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม

พระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2.2 ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกระเบียบกรุงเทพมหานคร เรื่อง บัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยพิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับโทษและวัตถุประสงค์ของการลงโทษตาม “หลักความได้สัดส่วน” อันถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ โดยนำไปใช้บังคับกับ 50 เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ

บัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ฐานความผิด	มาตรา	ปรับไม่เกิน (บาท)	ความเปรียบเทียบ อย่างต่ำ (บาท)	หมายเหตุ
จอดหรือขับขี่รถยนต์	มาตรา 17(2)	5,000	1,000	-รถยนต์
รถจักรยานยนต์ หรือ ล้อเลื่อนบนทางเท้า			500	-รถจักรยานยนต์ ล้อเลื่อน

หมายเหตุ การกระทำความผิดซ้ำเป็นครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อ ๆ ไป ให้กำหนดเพิ่มอัตราโทษปรับแบบเป็นขั้นบันได โดยเพิ่มอัตราโทษปรับขึ้นคราวละ 500 บาท หรือกว่านั้นขึ้นไปต่อการกระทำความผิดครั้งหนึ่ง

2.3 ผู้ศึกษาเห็นสมควรเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แก้ไขเพิ่มเติมตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2566 โดยเพิ่มเติมตำแหน่งต่อไปนี้

“1. สังกัดกรุงเทพมหานคร

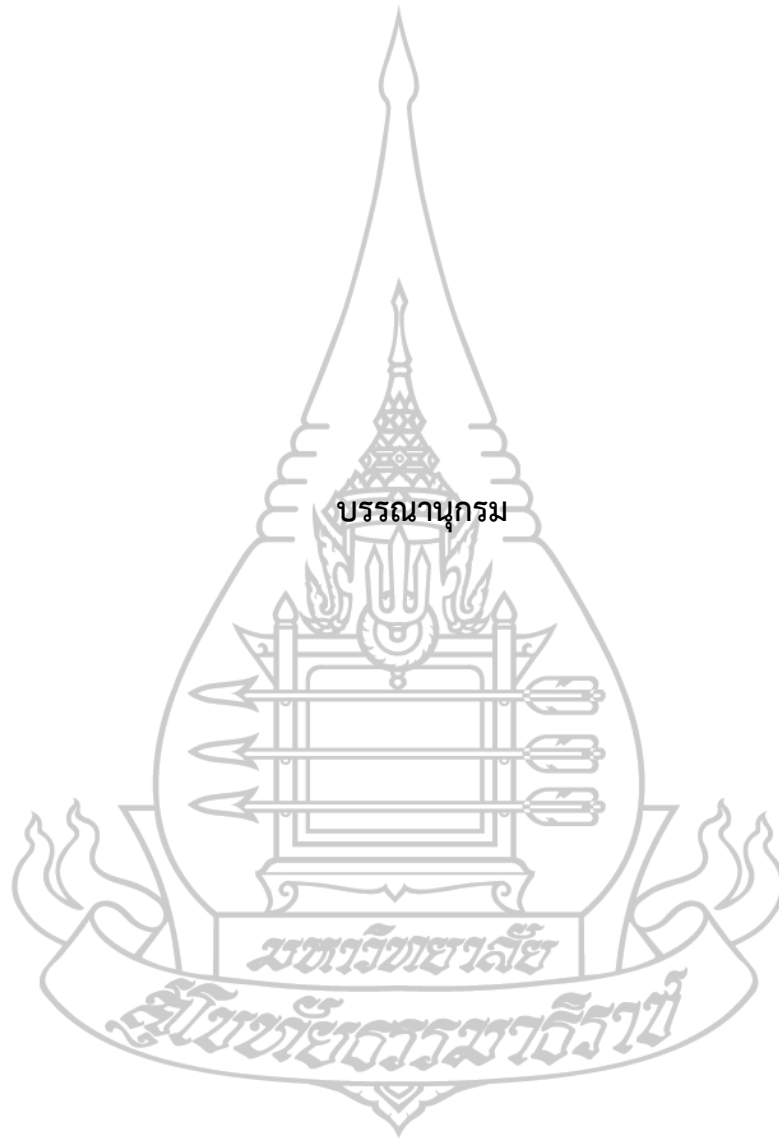
ฯลฯ

(14) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งพนักงานเทศกิจ ระดับ
อาวุโส ฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขต

(15) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งพนักงานเทศกิจ ระดับ
ชำนาญงานขึ้นไป ฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขต”

ฯลฯ





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์ราชบัณฑิตยสถาน

บรรณานุกรม

- ณัฐรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2563) ,แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). หน่วยที่ 2. หน้า 2-11.
- ณัฐรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2563). แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). หน่วยที่ 5. หน้า 5-3.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2544). ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง, โรงพิมพ์วิบูลกิจ. หน้า 42.
- หยุด แสงอุทัย. (2495). คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา, โรงพิมพ์วิบูลกิจ. หน้า 170.
- เอกสารประกอบงานประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2562. หน้า 1491 - 1492.
- สิริโฉม พรหมโฉม. (2559). ‘การบังคับโทษปรับทางอาญา. 1 จุลินิติ 164.
- ศุภกิจ แยมประชา. (2564). “การลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของความผิด” ตูลพาท เล่มที่ 3 ปีที่ 68 (กันยายน - ธันวาคม). หน้า 4-5.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 128 - 129.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 21 - 28.
- “บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 1698/2563), หน้า 10.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2531). “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง 7 (ธันวาคม). หน้า 745-746.
- นพรัตน์ สุวรรณกุล (2542). ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้ตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
- อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์. (2522). การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 64-65.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2534). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย (กรุงเทพมหานคร : มิตรนภาการพิมพ์), หน้า 6-18.

- อานนท์ วิบูลย์สวัสดิ์. 2522. การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการปรับตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 66.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. 2552. การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. (รายงานการศึกษาวิจัย ฉบับสมบูรณ์). สำนักงานกฤษฎีกา. หน้า 1-13.
- คณิต ณ นคร ได้ให้นิยามคำนี้ว่าเป็น “พินัย”, กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 7 : 2563), หน้า 168.
- กวลี มโนภินิเวศ, (2551). ปัญหาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติรัฐ จันทรจักร. 2564. วิเคราะห์การลงโทษเป็นพินัยในประเทศไทย. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
- วุฒิชัย เต็งพงศธร, หลักกฎหมายห้ามย้อนหลังในประมวลกฎหมายอาญา, [ออนไลน์], คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, เว็บไซต์ : <http://law.hcu.ac.th> (สืบค้นข้อมูล : 7 สิงหาคม 2565).
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, ‘การพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรเพื่อลดอุบัติเหตุบนท้องถนน’. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก <https://researchcafe.tsri.or.th/performance-improvement/>.
- ที่มาของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/detail-law-draft-under-consideration-by-the-office-of-the-council-of-state?billCode=241>.
- พัชมา จิตรมหิมา, ปกรณ์ ศรีเตี้ยเพชร คณะนิติศาสตร์ และณัฐพล สกุลเมฆา, หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศสและแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย, [ออนไลน์], สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เว็บไซต์ : <http://web.krisdika.go.th>, (สืบค้นข้อมูล : 21 เมษายน 2567).
- ธารงลักษณ์ ลาพินี. ทำไมต้องปรับเป็นพินัย?. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp> : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, เถกเถกพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาเอกสารประกอบการบรรยายตามโครงการสัมมนาเรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย วันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2560 ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 20 เมษายน 2567. สืบค้นจาก http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/file_77/c06.pdf

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวชุลีพร รักษายศ
วัน เดือน ปี เกิด	8 กันยายน 2538
สถานที่เกิด	จังหวัดนนทบุรี
ที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา พ.ศ. 2561
ประวัติการทำงาน	นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร

