# ดุลพินิจและการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
# Discretion and the Control of Discretion in the Imposition of Regulatory Fines by State Officials

ลลิตา สุวรรณจูฑะ[1]
Lalita Suwanjuta
วีระยุทธ ลาสงยาง[2]
Weerayut Lasongyang

## บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยเน้นศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยและการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศึกษาประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับคดีที่มีลักษณะเป็นความผิดเล็กน้อยของต่างประเทศ รวมถึงหนังสือ งานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ และรายงานการประชุมทางวิชาการต่างๆ จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางสำหรับกำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้พิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยยังมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ 2 ประการใหญ่ กล่าวคือ (1) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัย ซึ่งแบ่งการศึกษาได้เป็น 3 หัวข้อย่อย คือ ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับเป็นพินัย ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ และ (2) ปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยการบัญญัติให้เกิดสภาพบังคับโดยให้ทุกหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้บทบัญญัติความผิดทางพินัยต้องวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัย โดยแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของหลักเกณฑ์ให้มีกรอบของการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนและเป็นไปตาม “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจ รวมถึงเพิ่มกระบวนการอุทธรณ์ให้มีการทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัยในชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ซึ่งหากได้มีการแก้ไขจะทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้ตรงตามเจตนารมณ์มากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับหลักคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนปฏิรูปประเทศ เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็น

---

[1] นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
[2] อาจารย์ที่ปรึกษา คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
* E-mail ผู้สูงบทความ 635154030003@dpu.ac.th เบอร์โทรศัพท์ 0988939515
(Received: .....; Revised: .....; Accepted: .....)

**คำสำคัญ:** ปรับเป็นพินัย, ดุลพินิจ, การอุทธรณ์, การทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัย

**ABSTRACT**

This thesis aims to examine the concepts, theories, and principles of the Act on Imposition of Regulatory Fines B.E. 2565 (2022), focusing on the fundamental notions and principles governing (a) the criteria for controlling state-official discretion when imposing regulatory fines and (b) the process for requesting a review of regulatory-fine orders. The study is conducted in conjunction with foreign laws applicable to minor offences and draws on books, research papers, articles, theses, and academic conference reports.

The study found that the Act on Imposition of Regulatory Fines B.E. 2565, which serves as the central statute prescribing substantive criteria and procedural norms for assessing and setting fines for offences punishable by regulatory penalty, still presents two major issues related to state-official discretion. First, problems in establishing criteria for the exercise of discretion in imposing regulatory fines, which can be subdivided into three sub-issues: (a) guidelines for the discretionary imposition of fines; (b) criteria that control the discretion of officials; and (c) a lack of detail in certain aspects of discretionary application. Second, issues concerning the rights of persons subject to regulatory-fine orders to request a review of those orders by the issuing state official.

The author is of the opinion that the Act on Imposition of Regulatory Fines B.E. 2565 should be amended to include binding provisions requiring every agency subject to its scope to establish regulations detailing the criteria for setting regulatory fines. These amendments should not only specify a clear framework for the exercise of discretion in accordance with the principles of reasonableness and proportionality which are fundamental tenets of state-official discretion but also introduce an appeal process allowing for the review of regulatory-fine orders at the state-official level, thereby guaranteeing citizens' fundamental right of access to justice. Such reforms would align the Act more closely with its original intent and with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and the national reform plan, protecting citizens' rights and liberties from unnecessary entry into the criminal justice system.

**Keywords:** Regulatory Fines, Discretion, Appeal, Review of Regulatory Fine Order

**บทนำ**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีที่มาจากการที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอให้จัดทำขึ้นด้วยเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับกรณีการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และ (2) แนวคิดตามแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับสภาพการกระทำความผิดและฐานะของผู้กระทำความผิด ซึ่งปัจจุบันพบว่ามีหลายเหตุการณ์ที่ประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและได้รับโทษอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย ไม่ว่าจะด้วยเหตุจากฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคลหรือโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จนอาจทำให้ผู้นั้นต้องรับโทษและมีประวัติอาชญากรรมติดตัวไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำจากและให้บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันได้รับการปฏิบัติด้านกฎหมายที่เป็นธรรมและเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง และป้องกันไม่ให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องถูกลิดรอน จึงได้ตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น โดยให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2566

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกร่างขึ้นโดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ (1) เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย และ 2) เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษทางปกครองมาเป็นความผิดทางพินัยตามกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์มุ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโทษปรับที่เป็นตัวเงินมาเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่มิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งคำว่า “พินัย” นี้ เป็นถ้อยคำที่เคยใช้ในกฎหมายตราสามดวงและปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และในกฎหมายเก่าบางฉบับ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง “เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ” (พัชรา พุกเศรษฐี, 2564, น. 6) โดยมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่นี้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาไม่มีเงินชำระค่าปรับเป็นพินัย กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ยื่นคำร้องเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนได้ และยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลเรื่องการบันทึกประวัติอาชญากรรมต้องลบข้อมูลประวัติอาชญากรรมของบุคคลนั้นๆ ออกจากทะเบียนสารบบ ซึ่งแนวทางนี้ย่อมจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ สำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองแต่กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้แล้ว พระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นมาตรการปรับเป็นพินัยเช่นเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ตราขึ้นด้วยเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายที่ดี เพื่อให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้รับโทษที่สอดคล้องกับการกระทำความผิด ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวสำหรับการกระทำ

ความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับได้ตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของจำนวนเงินค่าปรับอันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างกันระหว่างคนรวยและคนจน อีกทั้งยังลดโอกาสที่อาจจะเกิดผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเนื่องมาจากการถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญทางกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับได้ไม่นานนัก ประกอบกับยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย โดยพิจารณาจากความเหมาะสมของข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ซึ่งปัจจุบันปรากฏว่ามีหน่วยงานไม่มากนักที่วางหลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดค่าปรับไว้อย่างชัดเจน รวมถึงเมื่อพิจารณาเหตุผลในการบัญญัติพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามแผนปฏิรูปประเทศที่ต้องการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพความผิด พบว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบางขั้นตอนที่สามารถปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพความผิดและทำให้กระบวนการสามารถยุติลงได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องดำเนินคดีในชั้นศาล ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาโดยเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะเกิดมีขึ้นหากจะได้มีการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่เข้ากับสภาวการณ์ปัจจุบันและเหมาะสมกับสภาพความผิด

**วัตถุประสงค์**

(1) เพื่อศึกษารูปแบบ แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการทางกฎหมาย การพิจารณาคดีความผิดทางพินัยที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษปรับเป็นพินัยของต่างประเทศและประเทศไทย และนำมาใช้ประกอบการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้มีมาตรฐานที่ชัดเจน

(2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดโทษและบังคับโทษกรณีความผิดที่ไม่ร้ายแรงของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณาบทลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

(3) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำมาเป็นใช้ประกอบการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัย ตลอดจนรูปแบบ กระบวนการพิจารณาคดีความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้เป็นมาตรฐาน

(4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาคดีที่ความเหมาะสมกับสภาพความผิด

**วิธีการวิจัย**

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมุ่งศึกษาหลักการและที่มาของการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 รวมถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มิใช่ความผิดร้ายแรงและไม่ได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและสังคมส่วนรวมในวงกว้าง รวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศึกษาเทียบเคียงจากกฎหมายของต่างประเทศ อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐโปรตุเกส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส นำมาวิเคราะห์กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม และบริบทของการใช้บังคับกฎหมายที่มีผลต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วยวิธีการวิจัย

ทางเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารด้านกฎหมาย ความเห็นของนักนิติศาสตร์และศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศจากเครือข่ายคอมพิวเตอร์

**ผลการวิจัย**

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัย ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับเป็นพินัยในต่างประเทศและประเทศไทยเพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการปรับเป็นพินัยของประเทศไทย สามารถวิเคราะห์แบ่งประเด็นปัญหาออกได้ 2 ประการใหญ่ๆ ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัย** ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าสามารถแยกวิเคราะห์เป็นประเด็นย่อยได้ 3 ประเด็น ดังนี้

**(1) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับเป็นพินัย**

อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตามสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2531, น. 199) การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัยจึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับมอบมาจากรัฐในลักษณะที่สร้างผลกระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน นายทะเบียน คณะบุคคล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น จะมีอิสระในการใช้ดุลพินิจของตนเพื่อกำหนดอัตราค่าปรับเป็นพินัยด้วยการพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดและฐานความผิดของผู้กระทำความผิดแต่ละราย โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่มีเนื้อหาอย่างกว้างที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่ถูกขยายความไว้โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ข้อ 6 ส่งผลให้ในการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องนำหลักเกณฑ์และเนื้อหาที่กำหนดไว้ในข้อ 6 มาเป็นหลักในการพิจารณา

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 เป็นเพียงการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการพิจารณาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันด้วยการกำหนดรายละเอียดไว้อย่างกว้าง การนำระเบียบภายในฝ่ายปกครองมาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ โดยฝ่ายปกครองอาจจะออกระเบียบภายในเพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ภารกิจของงานภายในฝ่ายปกครองบรรลุเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น. 57-62) แต่ปัจจุบันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหลากหลายตำแหน่งและหลากหลายหน่วยงานให้มีอำนาจในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยจึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่มิอาจควบคุมได้ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่รายนั้นๆ อย่างไม่มีขอบเขตการควบคุมที่ชัดเจนและอาจทำให้มีการใช้ดุลพินิจ

อย่างอิสระมากเกินไป ส่งผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานซึ่งอาจเกิดความยากลำบากในการตัดสินใจ จนถึงอาจเป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความสั่นคลอนต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากยังขาดหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดค่าปรับสำหรับข้อหาความผิดในกฎหมายฉบับนั้นๆ เป็นการเฉพาะ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการลงโทษปรับในลักษณะทำนองเดียวกับการปรับเป็นพินัย พบว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่ขัดต่อกฎระเบียบ (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) หรือ (OWiG) หรือ Act on Regulatory Offences ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งถือเป็นกฎหมายต้นแบบของในการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ของประเทศไทยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับไว้คล้ายคลึงกับประเทศไทย แต่จะมีส่วนที่แตกต่างเกี่ยวกับการกำหนดกรอบของโทษปรับและมีการกำหนดแบ่งโทษตามประเภทของบุคคล ซึ่งใน “ Regime Geral das Contraordenações ” (General Regime of Administrative Offenses) หรือเรียกสั้นๆ ว่า “RGCO” ของสาธารณรัฐโปรตุเกสก็มีการบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน

แม้ว่าในมาตรา 9 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 จะบัญญัติเปิดช่องให้หน่วยงานโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยสามารถวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 8 วรรคสอง แต่กฎหมายในมาตราดังกล่าวก็มิได้มีสภาพบังคับให้ทุกหน่วยงานตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยต้องออกระเบียบภายในหน่วยงานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้กำกับดูแลการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ปัจจุบันสำหรับหน่วยงานที่ยังไม่ได้ออกระเบียบภายในเป็นของตนเองยังคงต้องพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างกว้างซึ่งอาจสร้างปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักการที่ชัดเจนในเรื่องของรายละเอียดเฉพาะที่เป็นองค์ประกอบของความผิดนั้นๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณา

นอกจากนี้ ยังพบข้อเท็จจริงที่สนับสนุนแนวความคิดในการกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะที่จะใช้ประกอบการพิจารณากำหนดโทษปรับเป็นพินัยเป็นของตนเอง ดังจะเห็นได้จากประเด็นข้อหารือของหลายหน่วยงานที่มีต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 1066/2566, เรื่องเสร็จที่ 1503/2566) ว่าสามารถนำหลักเกณฑ์หรือบัญชีโทษปรับที่มีอยู่เดิมมาใช้ประกอบการกำหนดโทษปรับเป็นพินัยได้หรือไม่ ซึ่งข้อหารือนี้ได้มีคำตอบปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยว่าไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมได้ พร้อมทั้งยังมีคำแนะนำให้หัวหน้าหน่วยงานวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้เอง จึงเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ภายในของแต่ละหน่วยงานที่จะใช้เพื่อกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ดำเนินไปได้อย่างมีขอบเขตที่เป็นมาตรฐาน

**(2) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 โดยมุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้ดุลพินิจในชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า ในข้อ 6 (1) ของระเบียบฉบับดังกล่าวที่เปรียบเสมือนกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัย

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีเนื้อหาที่เป็นการควบคุมและจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจนมากเกินกว่าที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าได้บัญญัติให้อำนาจไว้

เนื่องจากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัย ได้บัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณากำหนดค่าปรับให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ใน (1) ถึง (4) ซึ่งอาจประกอบด้วย (1) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย (2) ความรู้สึกผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย (3) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย และ (4) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย (หากมี) มาประกอบการพิจารณาได้ในคราวเดียวกัน โดยหาต้องพิจารณาเป็นลำดับขั้นตอนดังที่กำหนดไว้ในข้อ 6 (1) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ไม่ การที่เนื้อความในระเบียบฯ กำหนดไว้เช่นนั้นจึงเป็นการบังคับและจำกัดกรอบแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจที่เกินไปกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท

**(3) ปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ**

จากที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่าเนื้อความในข้อ 6 (1) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 มีเนื้อความที่เป็นการควบคุมและจำกัดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่ขัดแย้งหรือเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 การมีอยู่ของระเบียบฉบับดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาเนื้อความในข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบฉบับเดียวกันนี้ กลับพบว่ามีเนื้อความกล่าวอธิบายรายละเอียดในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่นำเอาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดและสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดมาพิจารณา ซึ่งเนื้อหาที่ปัจจุบันอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ข้อ 6 (2) และ (3) เป็นประโยชน์ในด้านการขยายความบทบัญญัติในมาตรา 9 (3) และ (4) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีความกระจ่างชัดเจนและง่ายต่อการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษปรับของเจ้าหน้าที่รัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากจะพิจารณาตามประเด็นปัญหาเรื่องการควบคุมหรือจำกัดดุลพินิจของเนื้อความในระเบียบฯ ที่เกินไปกว่าที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้จนนำไปสู่การแก้ไขหรือยกเลิกระเบียบดังกล่าวนั้นก็อาจทำให้เนื้อความในส่วนที่เป็นประโยชน์ถูกลบเลือนไปด้วย อันจะนำมาซึ่งการขาดรายละเอียดในการใช้ดุลพินิจบางประการไป

อนึ่ง เนื่องจากเนื้อความในข้อ 6 (2) และ (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 คงปรากฏเนื้อความบางช่วงบางตอนที่ซ้ำซ้อนกับเนื้อความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และไม่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ

ที่มีโอกาสแปรผันตามอัตราความก้าวหน้าของสภาพเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบัน ในส่วนนี้หากได้ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมไปในคราวเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์ไม่มากก็น้อย

**ประการที่สอง ปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย**

การออกคำสั่งปรับเป็นพินัยกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งปรับเป็นพินัย ประเด็นนี้เกิดเป็นข้อสงสัยมาตั้งแต่ในชั้นคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 แล้วว่าคำสั่งปรับเป็นพินัยจะเป็นเรื่องของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งปรับเป็นพินัยจะเป็นเรื่องการกระทำทางปกครองหรือไม่ (คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ...., 2566, น. 3-7) ซึ่งประเด็นนี้แม้จะเคยปรากฏเป็นข้อสงสัยแต่ปัญหาดังกล่าวก็ได้มีคำอธิบายจากกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... จนเป็นที่แน่ชัดปรากฏตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แล้วว่า “ไม่ให้ถือว่าการปรับเป็นพินัยหรือคำสั่งปรับเป็นพินัยเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง” การมีคำสั่งปรับเป็นพินัยจึงต้องฟ้องคดีในเขตศาลที่มีอำนาจ ซึ่งก็คือศาลยุติธรรม

แม้โทษปรับเป็นพินัยจะไม่ใช่โทษทางอาญาแต่ก็เป็นโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัย ซึ่งมีเหตุอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหลักพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่มีจุดมุ่งหมายโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจเหนือของรัฐ การใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่มีลักษณะที่อาจไปกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจเหล่านี้

ระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, น. 382-402) ถือเป็นระบบที่มีขั้นตอนไม่ยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างน้อยและเป็นระบบสำคัญที่ควรนำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีการทบทวนตรวจสอบการมีคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง เมื่อการปรับเป็นพินัยเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้าย และเป็นการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินด้วยการมีคำสั่งปรับเพียงอย่างเดียวทำนองเดียวกับโทษปรับทางปกครอง การบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเมื่อมีกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้รับคำสั่งปรับแล้วไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งโดยไม่ให้โอกาสผู้กระทำความผิดในการอุทธรณ์เพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งนั้นๆ ชั้นหนึ่งก่อนดำเนินการฟ้องเป็นคดีต่อศาลย่อมเป็นการลดทอนสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนพึงได้รับ

ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่ขัดต่อกฎระเบียบ (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) หรือ (OWiG) หรือ (Act on Regulatory Offences) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่าในมาตรา 67 (1) ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีสิทธิยื่นอุทธรณ์โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งปรับภายใน 14 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งเพื่อให้ผู้ได้รับคำสั่งได้ใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งปรับและขอให้พิจารณาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง โดยในมาตรา 69 (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่ง

จะทำการสอบสวนเพิ่มเติมและดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและอาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งปรับอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากพิจารณาทบทวนแล้วพบว่าคำโต้แย้งคัดค้านฟังได้ก็จะมีการเพิกถอนคำสั่งปรับนั้นเสีย แต่ถ้ายังคงมีความเห็นตามเดิมก็จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องเป็นคดีต่อศาลต่อไป เช่นเดียวกับสาธารณรัฐโปรตุเกส ในมาตรา 55 ที่กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษปรับสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งปรับ (coima) หรือมาตรการอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้นได้ โดยยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อหน่วยงานทางปกครองที่มีคำสั่งปรับภายในกำหนดเวลา 5 วัน หลังจากวันที่ได้ทราบคำสั่งปรับ และสำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่นำโทษทางปกครองมาใช้กับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงนั้นก็กำหนดให้ใช้การอุทธรณ์มาเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล

ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิดที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งปรับและให้โอกาสผู้กระทำความผิดที่ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยสามารถใช้สิทธิในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับเป็นพินัย อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีโอกาสได้ทบทวนคำสั่ง รวมถึงอาจทำให้ข้อพิพาทที่เป็นเพียงความผิดเล็กน้อยสามารถยุติลงได้ก่อนการฟ้องเป็นคดีต่อศาลอันเป็นหนึ่งในความมุ่งหวังของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐโปรตุเกส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงเห็นควรนำระบบการอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องเป็นคดีต่อศาลมาใช้

**สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ**

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 สอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนปฏิรูปประเทศที่ต้องการให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็นและสามารถหวนคืนกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้เร็วขึ้น จนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นการริเริ่มให้มีกระบวนการและขั้นตอนการปรับเป็นพินัยเป็นการเฉพาะขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติจนอาจทำให้เกิดปัญหาการตีความในบางกรณี

ผู้เขียนมุ่งศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องดุลพินิจและการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแยกศึกษาเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ ได้แก่ ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัย ซึ่งส่วนนี้จะแยกอธิบายออกเป็น 3 ประเด็นย่อย และปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย ด้วยความเคารพ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษปรับเป็นพินัย** ประกอบด้วย 3 ปัญหาย่อย ดังนี้

**(1) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับเป็นพินัย**

ควรบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ในมาตรา 9 วรรคสาม ให้มีสภาพบังคับให้หน่วยงานตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยทุกหน่วยงานจะต้อง

วางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยและการผ่อนชำระเป็นของหน่วยงานตนเอง โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและองค์ประกอบของฐานความผิดที่หน่วยงานนั้นๆ กำกับดูแลและกำหนดกรอบระยะเวลาให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ ออกระเบียบดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 120 วัน นับแต่วันที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยที่ให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ จะมีผลใช้บังคับ

**(2) ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการควบคุมดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

เนื้อความในข้อ 6 (1) ของระเบียบฉบับดังกล่าวนี้มีเนื้อหาที่เป็นการควบคุมและจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรมีอย่างอิสระเกินกว่าที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ จึงเห็นควรยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาและกำหนดค่าปรับโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่กำหนดอยู่ในระเบียบซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ เป็นผู้ออก

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถดำเนินการพิจารณากำหนดค่าปรับโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ที่ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันต่อไปได้

**(3) ปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ**

ตามที่ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ในประเด็นก่อนหน้า แต่ผู้เขียนเห็นว่าเนื้อความในข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบฯ มีเนื้อความกล่าวอธิบายรายละเอียดในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับเป็นพินัย รวมถึงวางแนวทางในการใช้ดุลพินิจที่ถูกกำหนดไว้อย่างดีแล้ว ซึ่งหากเนื้อความในส่วนนี้ถูกลบเลือนหายไปพร้อมกับการยกเลิกระเบียบฯ จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติขาดรายละเอียดที่มีส่วนสำคัญในการใช้ดุลพินิจบางประการไป แต่หากได้นำเนื้อความที่กำหนดไว้ในข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบฯ เท่าที่จำเป็น โดยตัดลดเนื้อความบางช่วงบางตอนที่ซ้ำซ้อนกับเนื้อความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และไม่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจที่มีโอกาสแปรผันตามอัตราความก้าวหน้าของสภาพเศรษฐกิจในสังคมปัจจุบันออก และนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ในมาตรา 9 (3) และ (4) ตามลำดับ จะเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยขยายความบทบัญญัติในมาตรา 9 (3) และ (4) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้มีความกระจ่างชัดเจนและง่ายต่อการใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษปรับของเจ้าหน้าที่รัฐ
มากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเข้าใจดีว่าการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมีขั้นตอนและกระบวนงานค่อนข้างมาก อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ หากแต่ว่าถ้าได้มีการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้เขียนแล้วน่าจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดค่าปรับด้วยการใช้ดุลพินิจพิจารณาตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ ได้อย่างมีรายละเอียดที่ชัดเจนและมีอิสระมากขึ้น ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ให้สำเร็จลุล่วงและมีผลใช้บังคับได้ หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ก็สามารถดำเนินการออกระเบียบของหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคสามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยนำเนื้อความตามข้อ 6 (2) และข้อ 6 (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ในส่วนที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้ามากำหนดไว้ในระเบียบฯ ของหน่วยงานไปพลางก่อนได้

**ประการที่สอง ปัญหาการใช้สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งปรับเป็นพินัยในการขอให้ทบทวนคำสั่งปรับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย**

เนื่องจากความต้องการให้กระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ดำเนินการอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ประกอบกับแนวคิดที่ไม่ให้นำพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นมาตรการตรวจสอบและทบทวนการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างกระชับและเรียบง่ายกว่าการใช้สิทธิโต้แย้งโดยการอุทธรณ์คำพิพากษาในชั้นศาล จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยบัญญัติเพิ่มกระบวนการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องเป็นคดีต่อศาล โดยให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัย และให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกำหนดอายุความ โดยจะเป็นกระบวนการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างแนวทางการแก้ไขกฎหมายปรับเป็นพินัยตามข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 โดยได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. .... ดังนี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการปรับเป็นพินัย (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. ....

_____

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

.....
.....

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ....”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ.....

**มาตรา 3** ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่ง (3) ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดทางพินัย จำนวนค่าปรับเป็นพินัยต้องไม่ต่ำกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ”

**มาตรา 4** ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่ง (4) ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยมีฐานะยากจนและกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเพื่อยังชีพของตนและครอบครัว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับเป็นพินัยในอัตราต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยมิให้นำความใน (3) มาใช้บังคับ”

**มาตรา 5** ให้ยกเลิกความในวรรคสาม ของมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่งและการผ่อนชำระตามวรรคสองเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้”

**มาตรา 6** ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 9/1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

“มาตรา 9/1 คำสั่งปรับเป็นพินัยให้อุทธรณ์ได้ โดยทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัย ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัย และให้ส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งปรับเป็นพินัยเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์”

**มาตรา 7** ให้ยกเลิกความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 23 ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 20 ปฏิเสธข้อกล่าวหา หรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งปรับเป็นพินัยจนล่วงพ้นระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้หรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนดในกรณีที่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 9/1 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐาน และส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเองได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจดำเนินการฟ้องคดีโดยไม่ต้องส่งให้พนักงานอัยการ

แต่ถ้าคดีนั้นจะขาดอายุความ ก็ให้พนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณีฟ้องคดีนั้นไปก่อน”

**มาตรา 8** ให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออกระเบียบตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

อนึ่ง สำหรับกรณีปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาการขาดรายละเอียดบางประการในการใช้ดุลพินิจ หากยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ ได้ในเร็ววัน หน่วยงานอาจกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้มีเนื้อความเท่าที่จำเป็นตามที่ผู้เขียนได้สรุปและมีข้อเสนอแนะไว้แล้วใส่ในระเบียบที่จะออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นๆ โดยอาศัยข้อความตามที่ผู้เขียนได้ให้แนวทางไว้แล้วในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. .... ข้างต้นนี้ได้

**เอกสารอ้างอิง**

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... (2566, 15 มีนาคม). บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ครั้งที่ 4 *[บันทึกการประชุม]*. รัฐสภา.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1).กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สื่อปัญญา.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พัชรา พุกเศรษฐี. การปรับเป็นพินัยแทนการลงโทษปรับทางอาญาและปกครองของประเทศไทย. วารสารบทความทางวิชาการ, ปีที่ 2 (ฉบับที่ 3 พฤษภาคม - มิถุนายน 2564), 6.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2531). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. ใน สมยศ เชื้อไทย (บ.ก.), รวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (น.199). กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พริ้นติ้งเฮ้าส์.