

รายงานผลการดำเนินการ
ของคณะกรรมการการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมาย
ที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้

๑. ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายเอาไว้ในมาตรา ๗๗ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญ คือ ให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเฉพาะที่จำเป็น และในวรรคสามให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ในกรณีนี้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย (คณะกรรมการการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย) มีหน้าที่ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายได้จัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย และแนวทางดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต นั้น คณะกรรมการการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายได้เสนอหลักเกณฑ์การพิจารณาเอาไว้ ๓ ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

ประการที่สอง เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

ประการที่สาม ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

สำหรับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบัน คณะกรรมการการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายได้เสนอให้มีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. ทำการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่มีการใช้บังคับหรือใช้ฟ้องร้องบังคับคดีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเห็นได้จากสถิติคดีที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ชั้นอัยการ และชั้นศาล (จำนวนประมาณ ๕๘ ฉบับ) ส่วนกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่คงเหลืออยู่ อาจพิจารณาจ้างผู้เชี่ยวชาญศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุง แล้วเสนอคณะกรรมการการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายพิจารณาต่อไป

๒. ความผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยแท้ และเป็นการกระทำที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดเล็กน้อย ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยกเลิก

โทษอาญา หรือบางกรณีอาจนำแนวคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damage) ของระบบกฎหมาย Common Law มาใช้แทนก็ได้

๓. ความผิดทางเศรษฐกิจอื่น เห็นสมควรใช้โทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่นแทน

๔. ให้มีกฎหมายกลางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบได้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑ (ปรากฏตามหลักเกณฑ์ประการที่หนึ่งข้างต้น) โดยกฎหมายกลางนี้อาจตราขึ้นในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐

๕. การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ ในลักษณะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษ มีสาระสำคัญ ได้แก่ กำหนดเกณฑ์กลางในการใช้โทษทางปกครองให้ครอบคลุมถึงวิธีการปรับและการจัดการเงินที่ปรับ กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่และมีอำนาจลงโทษปรับ เพื่อให้ค่าปรับตกเป็นของแผ่นดินและลดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงกำหนดอายุความในการบังคับโทษปรับทางปกครอง

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ลงมติเห็นชอบข้อเสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาและแนวทางในการดำเนินการ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

ต่อมา ได้มีการประกาศแผนปฏิรูปประเทศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑ โดยในแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ ๑๐ ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาที่มีการจำคุกและปรับที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้ให้เป็นโทษปรับทางปกครอง ทั้งนี้ ในแผนดังกล่าวได้กำหนดให้มีการสำรวจโทษอาญาที่มีการจำคุกและปรับที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้ รวมทั้งโทษอาญากรณีอื่น เช่น ความผิดลหุโทษ ฯลฯ เพื่อพิจารณามาตรการที่เหมาะสมในการปรับเปลี่ยนให้เป็นโทษปรับทางปกครอง และเมื่อได้ข้อมูลและแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมแล้ว ให้พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาให้เป็นโทษปรับทางปกครอง เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการบังคับการตามกฎหมาย และลดภาระและผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาเป็นเรื่องด่วนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้ถือเป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินการภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๒

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาและวิเคราะห์ความจำเป็นและเหมาะสมของกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้ และความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนให้เป็นโทษปรับทางปกครอง

๒. ยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้ โดยเปลี่ยนให้เป็นโทษปรับทางปกครอง และ

๓. เสนอผลการดำเนินการต่อคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และให้รายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายด้วย

นอกจากนั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ศึกษาเพิ่มเติมว่าสภาพบังคับของกฎหมายที่มีโทษอาญาที่คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาอยู่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันหรือไม่ หากสมควรกำหนดให้มีสภาพบังคับ ควรกำหนดให้เป็นอย่างไร และด้วยวิธีการใด โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาจเป็นรายฉบับหรือเป็นกลุ่มกฎหมายแล้วแต่กรณี

คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดให้มีการประชุมเพื่อดำเนินการตามภารกิจที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มอบหมาย รวม ๕๕ ครั้ง โดยได้ศึกษาและวิเคราะห์ความจำเป็นและเหมาะสมของกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้ และความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนให้เป็นโทษปรับทางปกครองแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ๒๕๖๑ ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดในแผนปฏิรูปกฎหมาย โดยได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการศึกษาในประเด็นที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมอบหมายเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๑ รวมทั้งศึกษาแนวทางการยกร่างกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้ให้เป็นโทษปรับทางปกครอง ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ โดยมีกำหนดเวลาดำเนินการภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามที่กำหนดในแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ทั้งนี้ วิธีการดำเนินการ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา และผลการดำเนินการสำรวจกฎหมายและการจัดทำร่างกฎหมายเป็นไปตามที่ระบุในหัวข้อถัดไป

๒. วิธีการดำเนินการ

คณะอนุกรรมการฯ ได้มีการดำเนินการ สรุปผลได้ดังนี้

๒.๑ การสำรวจกฎหมายและจำนวนกฎหมาย

ในการสำรวจกฎหมายที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกหรือเปรียบเทียบทำให้คดีอาญาระงับได้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณากฎหมายที่มีโทษปรับสถานเดียวทั้งหมด ส่วนกฎหมายที่มีโทษจำคุกหรือเปรียบเทียบทำให้คดีอาญาระงับได้นั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาประกอบกับมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงได้มีการสำรวจกฎหมายตามแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะนั้นเองกำหนดให้สามารถเปรียบเทียบคดีได้

(๒) เป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบคดีหรือสามารถเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงเพื่อให้คดีเลิกกันได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑) เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ซึ่งหากผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณาก็จะเป็นผลให้คดีเลิกกัน

๒) เป็นความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ ซึ่งได้แก่ความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผลการสำรวจปรากฏว่ามีกฎหมายที่เข้าลักษณะตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น จำนวนทั้งสิ้น ๒๒๑ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ๒๑๓ ฉบับ ประกาศของคณะปฏิวัติ ๓ ฉบับ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ๑ ฉบับ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ๔ ฉบับ (รายชื่อกฎหมายปรากฏตามภาคผนวก ๑)

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้ตรวจสอบข้อมูลกฎหมายเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์เปลี่ยนแปลงโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง จนถึงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นวันที่คณะอนุกรรมการฯ เริ่มต้นการดำเนินงาน ส่วนกฎหมายที่ใช้บังคับภายหลังจากดังกล่าว เห็นสมควรดำเนินการศึกษาในโอกาสต่อไป

๒.๒ กำหนดระยะเวลาตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

(๑) การสำรวจโทษอาญาที่มีการจำคุกและปรับที่สามารถเปรียบเทียบเพื่อให้คดียุติได้ รวมทั้งโทษอาญากรณีอื่น เช่น ความผิดลหุโทษ ฯลฯ เพื่อพิจารณามาตรการที่เหมาะสมในการปรับเปลี่ยนให้เป็นโทษปรับทางปกครอง มีระยะเวลาดำเนินการภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑

(๒) การจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาให้เป็นโทษปรับทางปกครอง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา มีระยะเวลาดำเนินการภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๒

๓. การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณา

๓.๑ เกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต รวม ๓ ประการ และให้ดำเนินการต่อไปตามกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต รวม ๓ ประการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ได้แก่

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบ ทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

คณะอนุกรรมการฯ จึงได้นำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อเปลี่ยนโทษปรับทางอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง และได้กำหนดรายละเอียดของแต่ละเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา ดังนี้

๓.๑.๑ การกระทำคามผิดอาญานั้นกระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงหรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๓.๑.๑.๑ ความหมายของคำว่า “ความสงบเรียบร้อย” (public policy หรือ public order)

เนื่องจากคำว่า “ความสงบเรียบร้อย” มีลักษณะเป็นการอธิบายจากแนวคิดที่ว่ามนุษย์เมื่ออยู่ร่วมกันเป็นสังคมย่อมมีความประสงค์จะให้สังคมที่ตนอยู่มีความสงบสุข ความหมายของคำว่า “ความสงบเรียบร้อย” จึงมีความหมายอย่างกว้างและไม่อาจให้คำจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอนได้ ผู้ที่บังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องแสวงหาความหมายของถ้อยคำดังกล่าว โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “ความสงบเรียบร้อย” เป็นหลักการที่ถือว่าผลประโยชน์ของส่วนรวมอยู่เหนือผลประโยชน์ของเอกชนและสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและโครงสร้างของสังคม และบางกรณีก็รวมถึงศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

“ความสงบเรียบร้อย” ได้ถูกนำมากำหนดไว้เป็นหลักการพื้นฐานที่ปรากฏในกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน รวมทั้งมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง กฎหมายใดที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยจึงเป็นบทบังคับเด็ดขาดต้องห้ามมิให้มีการฝ่าฝืนและผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ อย่างไรก็ตาม โดยที่ “ความสงบเรียบร้อย” มีความหมายกว้างและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและกาลสมัย ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมแก่คู่ความ สำหรับกรณี “ความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง” นั้น เป็นการกำหนดระดับความรุนแรงที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ซึ่งหากการกระทำคามผิดอาญาใดกระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงแล้ว ย่อมไม่อาจเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้

๓.๑.๑.๒ ลักษณะของ “ความสงบเรียบร้อย”^๑

(๑) เป็นหลักพื้นฐานที่อยู่ในกฎหมายทุกระบบ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสังคม เศรษฐกิจ และศีลธรรม อันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้

(๒) เป็นหลักทั่วไปที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องห้ามมิให้มีการฝ่าฝืน แม้ว่ากฎหมายนั้นจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยกำหนดไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม และศาลสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้เองแม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างก็ตาม

(๓) ถ้อยคำมีความหมายไม่แน่นอน (*unbestimmte Rechtsbegriffe*) มีขอบเขตอย่างกว้างและเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐหรือสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลสมัย เพื่อให้เป็นบทบัญญัติที่ยืดหยุ่นและให้ศาลใช้ดุลพินิจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(๔) เป็นกฎหมายที่ยุติธรรม (*jus aequum*) ซึ่งศาลจะเป็นผู้มีดุลพินิจในการวินิจฉัยเป็นรายกรณี ๆ ไป

^๑ ศ.พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร และณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์, หน่วยที่ ๒ หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ใน “กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา และลักษณะละเมิด และหลักกฎหมายเปรียบเทียบขั้นสูง”, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒, หน้า ๒-๑๒

(๕) เป็นกฎหมายที่มีบทบังคับ (jus cogens) ไม่ยอมให้คู่กรณีตกลงเป็นอย่างอื่นจึงมีลักษณะเป็นบทบังคับเด็ดขาด ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนย่อมได้รับโทษ

๓.๑.๑.๓ ตัวอย่างการวินิจฉัยเป็นรายกรณีว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงหรือไม่

(๑) การกระทำความผิดอาญาที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง เช่น กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อความมั่นคง โดยกฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง เช่น มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๗๕ ห้ามมิให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลใด ซึ่งการรับนั้นอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศหรือขัดต่อวัฒนธรรมของชาติ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดโทษกรณีห้ามสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) การกระทำความผิดอาญาที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง

(๒.๑) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อาทิ

- หลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อควบคุมการบริหารจัดการ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจัดการพื้นที่ในเขตนิคมสร้างตนเอง การกำหนดห้ามเปิดเผยกิจการของนายจ้าง การบริหารจัดการด้านการศึกษา

- หลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อควบคุมการประกอบกิจการ เช่น ในการส่งกระแสไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องใช้สายไฟฟ้า และต้องติดตั้งสายไฟฟ้า เสาไฟฟ้า และให้แสงสว่างในสาธารณสถานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- หลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อควบคุมการดำเนินการที่เป็นการเฉพาะเรื่องให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เช่น การกำหนดให้ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือกิจการร่วมค้ามีหน้าที่จัดทำบัญชีสำหรับการประกอบธุรกิจของตนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

- หลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อควบคุมการเข้าเป็นสมาชิกภายในกลุ่มองค์กรที่กฎหมายกำหนด เช่น สมาชิกของฌาปนกิจสงเคราะห์

(๒.๒) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดที่มีผลต่อการเก็บรวบรวมข้อมูลของรัฐไม่ว่าจะเป็นการไม่ให้ข้อมูลหรือการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ ซึ่งมีผลกระทบในเรื่องการขาดข้อมูลที่รัฐจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูล

(๒.๓) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค แต่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายรุนแรงต่อชีวิตหรือร่างกายของบุคคล เช่น กระทำต่อสายไฟฟ้า หรือเสาไฟฟ้า หรือกระทำให้การส่งกระแสไฟฟ้าติดขัดไม่สะดวก

(๒.๔) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อการควบคุม ในระบบอนุญาต เนื่องจากการกำหนดให้มีระบบอนุญาตเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือ เงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตต้องปฏิบัติ

ทั้งนี้ รายละเอียดโปรดดูในผลการดำเนินการตามข้อ ๔

๓.๑.๒ การกระทำความผิดอาญานั้นกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างร้ายแรงหรือไม่ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๓.๑.๒.๑ ความหมายของคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน”

(good moral)

“ศีลธรรมอันดีของประชาชน” หมายถึง ธรรมเนียมประเพณี ที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม อันเป็นประโยชน์ส่วนรวม และถือเป็นส่วนหนึ่งของความสงบเรียบร้อยของประชาชน

๓.๑.๒.๒ ตัวอย่างการวินิจฉัยเป็นรายกรณีว่าเป็นการกระทำความผิด อาญาที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

(๑) การกระทำความผิดอาญาที่กระทบต่อศีลธรรมอันดี ของประชาชน เช่น กรณีที่กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อศีลธรรม อันดีของประชาชน เช่น มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่บัญญัติว่า “การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจ หรือขัดต่อ ศีลธรรมอันดีงามของประชาชน หรืออันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้บริโภค”

(๒) การกระทำความผิดอาญาที่ไม่กระทบต่อศีลธรรมอันดี ของประชาชน

(๒.๑) กรณีที่กฎหมายกำหนดห้ามการกระทำใด เพื่อควบคุมให้การเป็นไปตามกฎหมายนั้น หรือกรณีที่เป็นกฎหมายในทางเทคนิค ซึ่งเป็นการกำหนด กฎเกณฑ์ที่จะต้องพึงปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๒.๒) กรณีที่กฎหมายให้ความคุ้มครองการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ในทางปกครองเพื่อให้การเป็นไป ตามกฎหมาย เช่น การเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาต การเข้าไปเพื่อรังวัดที่ดิน และทำเครื่องหมาย โดยการขีดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นกรณีที่ไม่ถือว่ากระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒.๓) กรณีที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ และมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมแต่ไม่ถึงกับร้ายแรง เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันการ ทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ หรือการกระทำใดที่ทำให้ประชาชนหลงผิด

ทั้งนี้ รายละเอียดโปรดดูในผลการดำเนินการตามข้อ ๔

๓.๑.๓ การกระทำความผิดอาญานั้นกระทบต่อส่วนรวมหรือไม่ โดยมี ข้อพิจารณา ดังนี้

ในการพิจารณาเรื่องการมีผลกระทบต่อส่วนรวม ได้พิจารณา จากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดว่าต้องเป็นประชาชนโดยทั่วไป ไม่ใช่บุคคลใดหรือ กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือเกิดผลกระทบในวงกว้างในเชิงพื้นที่ หรือกรณีอื่น

ในทำนองเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับการพิจารณาเรื่องการมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ตัวอย่างการวินิจฉัยเป็นรายกรณีว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาที่กระทบต่อส่วนรวมหรือไม่

(๑) การกระทำความผิดอาญาที่กระทบต่อส่วนรวม

(๑.๑) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภค เช่น กระทำต่อสายไฟฟ้าหรือเสาไฟฟ้า หรือกระทำให้การส่งกระแสไฟฟ้าติดขัดไม่สะดวก

(๑.๒) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อการใช้ชื่อของนิติบุคคลในการประกอบกิจการ หรือการใช้ชื่อของสถาบันตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้ง หรือการใช้ชื่อในการรวมตัวกันตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจผิดได้

(๑.๓) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อการควบคุมการโฆษณาซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าของผู้บริโภค

(๒) การกระทำความผิดอาญาที่ไม่กระทบต่อส่วนรวม

(๒.๑) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดในเขตพื้นที่ซึ่งจำกัดเฉพาะที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง เช่น กรณีพื้นที่ในเขตนิคม การกระทำความผิดในเขตพื้นที่ดังกล่าวจึงมีผลกระทบเฉพาะในเขตพื้นที่นั้นเท่านั้น

(๒.๒) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดในกฎกระทรวง เป็นการกระทำที่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎหมายลูกบท ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น

(๒.๓) กรณีที่เป็นการกระทำความผิดต่อการดำเนินการของกองทุนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การกระทำความผิดต่อกองทุนดังกล่าวมีผลกระทบต่อสมาชิกของกองทุนเท่านั้น

ทั้งนี้ รายละเอียดโปรดดูในผลการดำเนินการตามข้อ ๔

๓.๒ เกณฑ์กฎหมายต่างประเทศ

ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ พบว่า การใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีอย่างร้ายแรงตามมติคณะรัฐมนตรีมีขอบเขตอย่างกว้างและมีลักษณะเป็นนามธรรม คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นควรนำแนวคิดการกำหนดโทษของต่างประเทศมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยได้ศึกษาแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และเครือรัฐออสเตรเลีย รวม ๓ ประเทศ สรุปความได้ดังนี้

๓.๒.๑ สาธารณรัฐฝรั่งเศส^๒

คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เสนอเกณฑ์พิจารณาในการกำหนดโทษ ได้แก่ เกณฑ์ความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยใช้

^๒ สรุปจากศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/outside16/file/15-2-60-2.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒)

หลักยุติธรรมเพื่อพิจารณาว่าควรกำหนดเป็นโทษประเภทใด ซึ่งมีการกำหนดค่าคะแนนตามระดับความร้ายแรงของแต่ละตัวชี้วัด ได้แก่

(๑) ลักษณะของการกระทำความผิด กำหนดค่าระดับคะแนนให้แก่การกระทำโดยเจตนา ๓ คะแนน การกระทำโดยประมาท ๒ คะแนน และการผิดพลาดบกพร่อง ๑ คะแนน

(๒) สิ่งที่ถูกหมายมุ่งคุ้มครอง กำหนดค่าระดับคะแนนให้แก่คุณค่าในระดับสูงที่มีอาจล่วงละเมิดได้ ๓ คะแนน สิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ ๒ คะแนน และกฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันในสังคม ๑ คะแนน

(๓) ความเสียหาย กำหนดค่าระดับคะแนนให้แก่ความเสียหายอย่างร้ายแรง ๓ คะแนน ความเสียหายเล็กน้อย ๒ คะแนน และความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย ๑ คะแนน

๓.๒.๒ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี^๓

หลักการกำหนดโทษปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สรุปได้ว่าการลงโทษทางปกครองมิได้มีจุดประสงค์ที่มุ่งคุ้มครองนิติสมบัติ (Rechtsgut) อันได้แก่สิทธิของปัจเจกบุคคลอย่างเช่นกฎหมายอาญา แต่มุ่งลงโทษการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือกฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันในสังคม อันไม่ใช่กรณีที่สังคมเห็นควรประณามในทางจริยธรรม โดยอาจสรุปหลักการกำหนดโทษปกครองได้จาก ๒ ด้าน ได้แก่

(๑) เนื้อหาของการกระทำผิดทางปกครอง ซึ่งพิจารณาจาก

(๑.๑) สิ่งที่ถูกหมายมุ่งคุ้มครอง โดยการกระทำนั้นมักไม่ใช่สิ่งที่พึงตำหนิในทางจริยธรรมหรือละเมิดต่อสิทธิตามธรรมชาติของบุคคล แต่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางการปกครองที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือเพื่อจรรโลงความผาสุกของสังคม

(๑.๒) ลักษณะของการกระทำผิด โดยการกระทำนั้นมักไม่ใช่การกระทำผิดโดยเจตนาหรือกระทำผิดซ้ำซาก และ

(๑.๓) ภัยอันตรายที่เกิดจากการกระทำ โดยการกระทำนั้นมักเป็นเพียงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดภัยอันตรายเท่านั้น

(๒) ระดับของความร้ายแรง เป็นดุลพินิจของผู้ตรากฎหมายที่จะพิจารณาจากระดับของคุณค่าของสิ่งที่ถูกหมายมุ่งคุ้มครอง ระดับการก่อภัยอันตราย ความรุนแรงของลักษณะที่พึงตำหนิในทางจริยธรรม ประสิทธิภาพในการลงโทษ และข้อพิจารณาอื่น ๆ ซึ่งหากเป็นเรื่องร้ายแรงก็มักเป็นความผิดทางอาญามากกว่าความผิดทางปกครอง

๓.๒.๓ เครือรัฐออสเตรเลีย^๔

รายงานฉบับที่ ๙๕ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของออสเตรเลีย ซึ่งเป็นรายงานที่ศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบโทษของเครือรัฐออสเตรเลียได้นำเสนอแนวทางการกำหนดโทษทางเลือกแทนโทษจำคุกไว้โดยมีเกณฑ์ ดังนี้

^๓ เพิ่งอ้าง

^๔ สรุปจาก Australian Law Reform Commission, “Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95)”, 13th March 2003, <https://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/ALRC95.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒)

(๑) วัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษ ซึ่งการกำหนดโทษทางแพ่งมักมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องปรามการกระทำผิด โดยมีลักษณะเป็นการตรวจสอบดูแลผู้กระทำอย่างต่อเนื่อง หรือเพื่อแก้ไขปัญหาล้มเหลวของระบบตลาด หรือเพื่อส่งเสริมมาตรฐานทางธุรกิจ การพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแก้แค้นผู้กระทำผิดเช่นความผิดที่มีโทษอาญา

(๒) ลักษณะของการกระทำผิด ซึ่งการกระทำผิดที่พึงกำหนดโทษทางแพ่งมักไม่มีลักษณะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคุณค่าขั้นพื้นฐานของสังคมจนเป็นอันตรายต่อสังคมหรือสมควรถูกประณาม อีกทั้งมักยังไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแรงต่อบุคคลอื่น รวมทั้งมักให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยกับองค์ประกอบทางจิตใจขณะกระทำผิดของผู้กระทำ

(๓) กระบวนการและมาตรการบังคับ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าการบังคับโทษทางแพ่งมีประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำผิดเพียงใดเมื่อเทียบกับกระบวนการทางอาญา รวมทั้งพิจารณาสีทธิของผู้กระทำผิดว่าสมควรได้รับสิทธิตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากน้อยเพียงใด

๓.๒.๔ แนวความคิดของต่างประเทศที่คณะอนุกรรมการฯ ใช้พิจารณา

เมื่อพิจารณาแนวความคิดของต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีเกณฑ์การพิจารณาที่มีความชัดเจน เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นรูปธรรม ส่วนหลักเกณฑ์การกำหนดโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีความสอดคล้องกับเกณฑ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน สำหรับเกณฑ์ของเครือรัฐออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งมีการแบ่งประเภทของโทษแตกต่างจากประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์และประเทศไทย อีกทั้งเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดโทษเป็นเรื่องที่ใช้ดุลพินิจค่อนข้างมาก ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นควรนำหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสมาใช้ในการพิจารณา

หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนเกณฑ์ความร้ายแรงของการกระทำผิดประกอบด้วยตัวชี้วัดในเรื่องลักษณะของการทำความผิด สิ่งที่ถูกหามุ่งคุ้มครอง และความเสียหาย ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณายกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ แต่ภารกิจของคณะอนุกรรมการฯ เป็นการพิจารณาเปลี่ยนโทษอาญาของกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดองค์ประกอบภายในของความผิดต่าง ๆ ไว้อยู่แล้ว คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวเฉพาะในส่วนตัวชี้วัดเรื่องสิ่งที่ถูกหามุ่งคุ้มครองและความเสียหายมาคำนวณคะแนนรวม โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาตัวชี้วัดในเรื่องลักษณะของการทำความผิดอีก

ทั้งนี้ การให้คะแนนในแต่ละตัวชี้วัดมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) สิ่งที่ถูกหามุ่งคุ้มครอง เป็นการพิจารณาระดับคุณค่าของสิ่งที่บัพัญญัติของกฎหมายนั้นมุ่งให้ความคุ้มครอง โดยกำหนดระดับคะแนน ดังนี้

(๑.๑) คุณค่าระดับสูงที่มีอาจล่วงละเมิดได้ (ระดับ ๓) หมายถึง กรณีที่กฎหมายคุ้มครองคุณค่าที่รับรองโดยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ถูกละเมิด ได้แก่ สิทธิเสรีภาพที่ไม่อาจถูกจำกัดได้ตามรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และจิตใจ นอกจากนี้ ยังรวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย

(๑.๒) สิทธิเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ (ระดับ ๒) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครอง แต่อาจถูกจำกัดได้โดยการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สิทธิผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการประกอบอาชีพ รวมทั้งกรณีบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น การฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรสามารถประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑.๓) กฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันในสังคม (ระดับ ๑) หมายถึง กรณีกฎระเบียบที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำการ หรือการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ตัวอย่างเช่น การได้รับอนุญาต การขึ้นทะเบียน การแจ้ง การอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ การส่งเสริมธรรมาภิบาลในการประกอบธุรกิจ

(๒) ความเสียหาย เป็นการพิจารณาระดับความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดระดับคะแนน ดังนี้

(๒.๑) ความเสียหายร้ายแรง (ระดับ ๓) หมายถึง กรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นจริงในระดับสูง หรือความเสียหายนั้นไม่อาจชดเชยเยียวยาได้ เช่น ความเสียหายต่อชีวิตหรือร่างกายของมนุษย์ ภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ความเสียหายต่อวัฒนธรรมอย่างร้ายแรง

(๒.๒) ความเสียหายเล็กน้อย (ระดับ ๒) หมายถึง กรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่เป็นความเสียหายที่อาจเยียวยาได้และไม่ถึงขั้นเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของมนุษย์ เช่น การกระทำอันเป็นการขัดขวางการคมนาคม การทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผูกขาดทางการค้าที่ไม่เกิดความเสียหายต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การทำให้รัฐขาดรายได้จากค่าธรรมเนียมหรือจากภาษีอากร การกระทำที่ทำให้บุคคลสำคัญผิดจนเข้าทำนิติกรรม เช่น การระบุแหล่งที่มา การติดฉลาก การใช้ชื่อหรือสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อันเป็นการหลอกลวงบุคคลอื่น การเป็นตัวแทนธุรกิจโดยไม่มีอำนาจ

(๒.๓) ความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหาย (ระดับ ๑) หมายถึง กรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น หรือเป็นเพียงการทำให้หน่วยงานราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การไม่แจ้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีอันเป็นความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายขึ้นในสังคม เช่น การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มุ่งคุ้มครองไม่ให้เกิดภัยอันตราย รวมทั้งกรณีที่กฎหมายได้กำหนดมาตรการทางปกครองหรือมาตรการอื่นในการเยียวยาผู้เสียหายไว้แล้ว เช่น การกระทำฝ่าฝืนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กฎหมายกำหนด แต่กฎหมายได้ให้อำนาจออกคำสั่งรื้อถอนอาคารที่สร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้

หากการกระทำความผิดใดได้คะแนนตัวชี้วัดสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองและความเสียหายรวม ๖ คะแนน จะเป็นกรณีที่มีเหตุสมควรให้คงโทษอาญาสำหรับความผิดนั้นไว้ หากคะแนนรวมได้ ๓-๕ คะแนน จะต้องพิจารณาเป็นรายความผิดว่าควรเปลี่ยนเป็นโทษทางปกครอง

หรือไม่ แต่หากคะแนนรวมได้ ๒ คะแนน แสดงว่าการกระทำนั้นไม่สมควรเป็นความผิดทางอาญา และควรเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครองแทน

๓.๓ เกณฑ์ความชั่ว

โดยที่การกระทำผิดทางปกครองตามแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมันหรือที่เรียกว่า Ordnungswidrigkeit เป็นการกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืน กฎระเบียบของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และแตกต่างจากการกระทำผิดทางอาญาที่ต้องกระทบกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันหรือจริยธรรมของสังคมอย่างร้ายแรง การลงโทษเพียงให้ชำระค่าปรับทางปกครอง (Bußgeld) จึงไม่อาจยอมรับได้ เช่น การฆ่าคน การลักขโมย การข่มขืนกระทำชำเรา หรือการวางเพลิงเผาทรัพย์ แม้ว่าการกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit) และการกระทำผิดทางอาญา (Straftat) มีลักษณะใกล้เคียงกัน เนื่องจากเป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำและมีบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การกระทำผิดทั้งสองกรณี มีความร้ายแรงของการกระทำผิดแตกต่างกัน โดยการกระทำผิดทางอาญา (Straftat) จะกระทบต่อความรู้สึกถึงภัยหรือความรู้สึกทางศีลธรรมเป็นพิเศษ (besonders verabscheuungswürdig) และรัฐจะใช้เครื่องมือหรือมาตรการเข้มงวดในการปราบปราม ซึ่งก็คือกฎหมายอาญา แต่การกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit) กระทบต่อความรู้สึกเบาบางกว่า และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความบกพร่องหรือความอ่อนแอของมนุษย์ เช่น ความไม่ระมัดระวัง ความประมาทเลินเล่อ หรือความมั่งง่าย ผู้กระทำความผิดจึงไม่ควรถูกลงโทษอย่างเข้มงวด ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการกระทำความผิดจึงมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกลงโทษได้ ซึ่งในกฎหมายอาญาผู้กระทำจะต้องมีความชั่ว (Schuld) แต่ในกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครองจะเป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบซึ่งอาศัยความรู้ผิดชอบ (Verantwortlichkeit) สำหรับการรับผิดชอบ ในกรณีปกติบุคคลทุกคนย่อมมีความรู้ผิดชอบ ยกเว้นบุคคลที่มีความบกพร่องในความรู้ผิดชอบและบุคคลที่มีความรู้ผิดชอบต่ำ เช่น ผู้เยาว์หรือผู้มีความบกพร่องทางจิต ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาอัตราค่าปรับทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ “ความชั่ว” ซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดอาญาจึงเป็นเกณฑ์หนึ่งที่คณะอนุกรรมการฯ ใช้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะว่า หากการกระทำความผิดนั้นมีความชั่วอยู่ในองค์ประกอบความผิดด้วย ก็จะทำให้คงโทษอาญาไว้ เช่น องค์ประกอบความผิดที่กำหนดเจตนาพิเศษ “โดยทุจริต” แสดงให้เห็นว่า ต้องมีการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ ไม่สมควรกำหนดให้ได้รับโทษปรับทางปกครอง

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๘๖ ผู้ให้หลักประกันผู้ใดเอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ ย้าย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่นซึ่งทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยทุจริตจนเป็นเหตุให้ผู้รับหลักประกันไม่อาจบังคับหลักประกันทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท

มาตรา ๙๐ ผู้บังคับหลักประกันผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือกระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้โดยมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้หลักประกันหรือผู้รับหลักประกัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท

๓.๔ เกณฑ์พันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ

โดยที่ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้อนุวัติการความตกลงระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือมีการกำหนดเนื้อหาหรือหลักเกณฑ์รองรับ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ในการวิเคราะห์เพื่อเปลี่ยนโทษอาญา เป็นโทษปรับทางปกครอง จึงได้ทำการศึกษาว่า ความตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่าง ประเทศนั้น มีบทบัญญัติกำหนดให้ประเทศภาคีต้องกำหนดให้การกระทำใด หรือการฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องใดเป็นความผิดอาญา หรือให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามด้วย หรือไม่ หากกำหนดไว้ ก็จะเป็นเหตุที่ทำให้ไม่อาจเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้ เพื่อมิให้ ขัดกับพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ แต่หากมีบทบัญญัติ กำหนดให้ประเทศภาคีสามารถกำหนดมาตรการบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้ ตามความเหมาะสม การวิเคราะห์เพื่อเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง ก็จะยึดถือเกณฑ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เป็นสำคัญ โดยมีตัวอย่างดังนี้

๓.๔.๑ กรณีที่ความตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ มีบทบัญญัติให้ประเทศภาคีกำหนดความผิดอาญาในการกระทำความผิดใด หรือให้ดำเนิน คดีอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. ๑๙๙๙ (The Suppression of the financing of terrorism Convention) ได้กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา (Criminal offences) และให้มีบทลงโทษที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิด แก่ผู้กระทำความผิดทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (Article 4)^๔ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี อนุสัญญานับนี้ด้วย ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่ออนุวัติการ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. ๑๙๙๙ โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงฯ กำหนดให้ผู้จัดทำ รวบรวม หรือดำเนินการทางการเงินหรือทรัพย์สินหรือดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อการก่อการร้าย หรือโดยรู้อยู่แล้วว่าผู้ได้รับประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สินหรือจากการดำเนินการนั้นเป็นบุคคล ที่ถูกกำหนด หรือโดยเจตนาให้เงินหรือทรัพย์สินหรือการดำเนินการนั้นถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลที่ถูกกำหนดหรือของบุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล หรือองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการวิเคราะห์ความผิดเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับ ทางปกครองตามเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า

^๔Article 4 Each State Party shall adopt such measures as may be necessary:

a. To establish as criminal offences under its domestic law the offences set forth in article 2;

b. To make those offences punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of the offences.

ความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงและกระทบต่อส่วนรวม ประกอบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. ๑๙๙๙ ได้กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา จึงได้คงการกำหนดโทษอาญาสำหรับ**กระทำผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย**ไว้ เพื่อให้ประเทศไทยดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

๓.๔.๒ กรณีที่ความตกลงระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศมีบทบัญญัติให้ประเทศภาคีกำหนดมาตรการบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้ ตามความเหมาะสมในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เช่น

(๑) อนุสัญญาว่าด้วยอัตราน้ำหนักสูงสุด ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ (Maximum Weight Convention, 1967) ซึ่งกำหนดมาตรฐานแรงงานเกี่ยวกับอัตราน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงาน ๑ คน แบกหามได้ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) กำหนดอนุสัญญานี้ขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิก ILO จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีตามอนุสัญญานี้ อย่างไรก็ตาม การศึกษาอนุสัญญาว่าด้วยอัตราน้ำหนักสูงสุด ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ไม่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรการลงโทษอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในอนุสัญญา กำหนดแต่เพียงให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติในอนุสัญญา ไม่ว่าจะโดยรูปแบบของกฎหมายหรือระเบียบหรือวิธีการอื่นใดที่สอดคล้องกับทางปฏิบัติของประเทศ และโดยการปรึกษาร่วมกับตัวแทนนายจ้างและลูกจ้าง (Article 8)^๖ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามมาตรา ๓๗ ที่กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินอัตราน้ำหนักตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหากนายจ้างฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ ก็จะมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้วิเคราะห์ตามเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ และเห็นว่า การที่นายจ้างให้ลูกจ้างกระทำการดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยแต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง และเป็นเรื่องระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างจึงไม่กระทบต่อส่วนรวมเป็นการทั่วไป ประกอบกับการที่นายจ้างฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ ยังไม่ถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย และความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ดังนั้น จึงสามารถเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้ และไม่ขัดกับพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศ

(๒) อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโกเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ โดยข้อ ๑๒ ของอนุสัญญา เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐผู้ทำสัญญารับรองว่าอากาศยานทุกลำที่บินเหนือหรือเคลื่อนที่อยู่ภายในอาณาเขตของตน หรืออากาศยานทุกลำที่มีเครื่องหมายสัญชาติของตนไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด จะปฏิบัติตามกฎ

^๖Article 8 Each Member shall, by laws or regulations or any other method consistent with national practice and conditions and in consultation with the most representative organisations of employers and workers concerned, take such steps as may be necessary to give effect to the provisions of the Convention.

และข้อบังคับเกี่ยวกับการบินและการเคลื่อนที่ของอากาศยานซึ่งยังคงใช้อยู่ ณ ที่นั้น รัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองที่จะรักษาข้อบังคับของตนเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ให้เป็นอย่างเดียวกับข้อบังคับที่จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราวตามอนุสัญญานี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และรัฐผู้ทำสัญญาแต่ละรัฐรับรองว่าจะจัดประกันให้มีการฟ้องร้องลงโทษบรรดาบุคคลที่ฝ่าฝืนข้อบังคับที่ใช้อยู่ (Article 12)^๗ ซึ่งไม่ได้ระบุชัดเจนว่า ต้องเป็นการลงโทษอาญา ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ จึงยึดถือเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เป็นสำคัญ และไม่ขัดกับพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศ

(๓) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการอารักขาพืชระหว่างประเทศ (International Plant Protection Convention, 1997: IPPC) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งข้อ ๕^๘

^๗Article 12

Rules of the air

Each contracting State undertakes to adopt measures to insure that every aircraft flying over or maneuvering within its territory and that every aircraft carrying its nationality mark, wherever such aircraft may be, shall comply with the rules and regulations relating to the light and maneuver of aircraft there in force. Each contracting State undertakes to keep its own regulations in these respects uniform, to the greatest possible extent, with those established from time to time under this Convention. Over the high seas, the rules in force shall be those established under this Convention. Each contracting State undertakes to insure the prosecution of all persons violating the regulations applicable.

^๘Article V Phytosanitary certification

1. Each contracting party shall make arrangements for phytosanitary certification, with the objective of ensuring that exported plants, plant products and other regulated articles and consignments thereof are in conformity with the certifying statement to be made pursuant to paragraph 2(b) of this Article.

2. Each contracting party shall make arrangements for the issuance of phytosanitary certificates in conformity with the following provisions:

(a) Inspection and other related activities leading to issuance of phytosanitary certificates shall be carried out only by or under the authority of the official national plant protection organization. The issuance of phytosanitary certificates shall be carried out by public officers who are technically qualified and duly authorized by the official national plant protection organization to act on its behalf and under its control with such knowledge and information available to those officers that the authorities of importing contracting parties may accept the phytosanitary certificates with confidence as dependable documents.

(b) Phytosanitary certificates, or their electronic equivalent where accepted by the importing contracting party concerned, shall be as worded in the models set out in the Annex to this Convention. These certificates should be completed and issued taking into account relevant international standards.

(c) Uncertified alterations or erasures shall invalidate the certificates.

ของ IPPC กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อออกใบรับรองสุขอนามัยพืชตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดโดยอนุสัญญาฯ แต่มีได้กำหนดบังคับให้รัฐภาคีต้องใช้โทษอาญาในการบังคับ มาตรการเกี่ยวกับการกักพืชหรือการรับรองสุขอนามัย ดังนั้น ในการวิเคราะห์พระราชบัญญัติ กักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการ IPPC นั้น จึงสามารถยึดถือเกณฑ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ในการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับ ทางปกครองได้ และไม่ขัดกับพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศ

(๔) พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ น้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งข้อ ๗^๙ ของอนุสัญญาฯ

3. Each contracting party undertakes not to require consignments of plants or plant products or other regulated articles imported into its territories to be accompanied by phytosanitary certificates inconsistent with the models set out in the Annex to this Convention. Any requirements for additional declarations shall be limited to those technically justified.

^๙Article VII

1. The owner of a ship registered in a Contracting State and carrying more than 2,000 tons of oil in bulk as cargo shall be required to maintain insurance or other financial security, such as the guarantee of a bank or a certificate delivered by an international compensation fund in the sums fixed by applying the limits of liability prescribed in Article V, paragraph 1 to cover his liability for pollution damage under this Convention.

2. A certificate attesting that insurance or other financial security is in force in accordance with the provisions of this Convention shall be issued to each ship. It shall be issued or certified by the appropriate authority of the State of the ships registry after determining that the requirements of paragraph 1 of this Article have been complied with. This certificate shall be in the form of the annexed model and shall contain the following particulars:

- (a) name of ship and port of registration;
- (b) name and principal place of business of owner;
- (c) type of security;
- (d) name and principal place of business of insurer or other person giving security and, where appropriate, place of business where the insurance or security is established;
- (e) period of validity of certificate which shall not be longer than the period of validity of the insurance or other security.

3. The certificate shall be in the official language or languages of the issuing State. If the language used is neither English nor French, the text shall include a translation into one of these languages.

4. The certificate shall be carried on board the ship and a copy shall be deposited with the authorities who keep the record of the ship's registry.

5. An insurance or other financial security shall not satisfy the requirements of this Article if it can cease, for reasons other than the expiry of the period of validity of the insurance or security specified in the certificate under paragraph 2 of this Article, before three months have elapsed from the date on which notice of its termination is given to the authorities referred to in

กำหนดให้เรือที่มีระวางบรรทุกเกินกว่าที่กำหนดในอนุสัญญาฯ ต้องมีใบรับรองแสดงถึงการจัดหาประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินอื่นตามจำนวนที่กำหนด แต่ไม่ได้กำหนดบังคับให้รัฐภาคีต้องใช้โทษอาญาในการลงโทษเรือที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ในการวิเคราะห์พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่อนุวัติการตามอนุสัญญาฯ จึงสามารถยึดถือเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ในการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้ และไม่ขัดกับพันธกรณีตามความตกลงระหว่างประเทศ

๔. ผลการดำเนินการ

ในการพิจารณาเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง คณะอนุกรรมการฯ ได้นำกฎหมายจำนวน ๒๒๑ ฉบับ มาวิเคราะห์ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เกณฑ์กฎหมายต่างประเทศ เกณฑ์ความซ้ำ และเกณฑ์พันธกรณีภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ ประกอบกัน สรุปผลการพิจารณาได้ ดังนี้

๔.๑ ความผิดที่สามารถเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้

เมื่อพิจารณาแล้วอาจจัดกลุ่มความผิดได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ (๑) กลุ่มความผิดที่พบได้ในกฎหมายส่วนใหญ่ และ (๒) กลุ่มความผิดที่พบได้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง

๔.๑.๑ กลุ่มความผิดที่พบได้ในกฎหมายส่วนใหญ่ อาทิ

ลำดับ ที่	ความผิด
๑	การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่ให้กระทำการหรือระงับการกระทำ
๒	การไม่อำนวยความสะดวก ชัดขึ้น หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่
๓	การไม่มาให้ถ้อยคำ ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือสิ่งใดตามคำสั่งของ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่
๔	กรณีผู้ที่ขาดจากสมาชิกภาพไม่ส่งคืนใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด
๕	กรณีความผิดเกี่ยวกับการใช้ชื่อ เช่น ใช้ชื่อโดยไม่มีสิทธิ หรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การใช้ชื่อ
๖	การโฆษณาหรือกล่าวอ้าง เช่น โฆษณาไม่ตรงกับคำขอ โฆษณาหรือกล่าวอ้างเท็จ กล่าวอ้าง เกินจริง โฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ได้นำเสียง ภาพ ภาพยนตร์ หรือข้อความที่จะ โฆษณาให้ผู้อนุญาตตรวจพิจารณาก่อน

paragraph 4 of this Article, unless the certificate has been surrendered to these authorities or a new certificate has been issued within the said period. The foregoing provisions shall similarly apply to any modification which results in the insurance or security no longer satisfying the requirements of this Article.

6. The State of registry shall, subject to the provisions of this Article, determine the conditions of issue and validity of the certificate.

ลำดับ ที่	ความผิด
๗	<p>การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจัดระเบียบองค์กรหรือไม่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น</p> <p>๑) การไม่แสดงใบอนุญาต ไม่ขอใบแทนใบอนุญาต ย้ายสำนักงานหรือสถานที่ประกอบกิจการแตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต การประกอบกิจการนอกสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต การไม่แจ้งเลิกประกอบกิจการล่วงหน้า</p> <p>๒) การไม่จัดทำทะเบียน งบดุล รายงานประจำปี แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ ตลอดจนแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>๓) การไม่ชำระบัญชีตามกฎหมาย</p> <p>๔) กรณีที่เจ้าของโรงงานควบคุม เจ้าของอาคารควบคุม หรือผู้รับผิดชอบด้านพลังงานไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดการพลังงาน การกำหนดให้เจ้าของโรงงานควบคุมต้องจัดให้มีผู้รับผิดชอบด้านพลังงานประจำในโรงงานควบคุมแต่ละแห่ง ตลอดจนกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้รับผิดชอบด้านพลังงาน</p>
๘	การกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่มีใบอนุญาต หรือไม่จดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
๙	การประกอบกิจการภายหลังที่ใบอนุญาตสิ้นอายุโดยไม่ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาต
๑๐	<p>กรณีความผิดเกี่ยวกับการแจ้ง เช่น</p> <p>๑) การแจ้งข้อความหรือรายละเอียดอันเป็นเท็จ ให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง</p> <p>๒) ผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่ทำการแจ้งในกรณีที่คนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่า หรือได้ตำแหน่งงานไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญา</p> <p>๓) การไม่แจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือการไม่แจ้งการดำเนินการเรื่องใดตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ผู้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนไม่แจ้งการได้รับมอบหมาย การไม่แจ้งกรณีใบอนุญาตสูญหาย การไม่แจ้งเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการวิชาชีพ การไม่แจ้งการเลิกประกอบกิจการ</p> <p>๔) เจ้าของโรงงานควบคุมแจ้งรายละเอียดการใช้พลังงานอันเป็นเท็จ</p>
๑๑	การฝ่าฝืนข้อห้ามกระทำการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้บริการสาธารณะหรือพื้นที่ซึ่งมิได้เป็นพื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เขตนิคมสร้างตนเอง หรือการปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งอื่น ต้นไม้ พืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า หรือการขุดขนดิน ทรายศิลา หญ้าต้นไม้ ไปจากมูลดิน คูสะพาน ทางระบายน้ำ กำแพงเขื่อน หรือทางถาวรของรถไฟหรือภายในบริเวณรถไฟโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งการกระทำนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อร่างกายชีวิต ของบุคคลอื่น
๑๒	การเข้าไปในเขตที่ห้ามเข้า หรือส่งสิ่งของต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่ของอันตรายเข้าไปในเขตต้องห้าม เช่น เข้าไปในเขตกักกัน หรือส่งมอบเงินตราหรือสิ่งของที่ไม่ใช่สิ่งของต้องห้ามเข้าไปในเขตกักกัน หรือเข้าไปในที่ดินรถไฟนอกเขตที่อนุญาตให้ประชาชนเข้าออกได้
๑๓	กรณีความผิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เช่น

ลำดับ ที่	ความผิด
	<p>๑) ใช้บริการสาธารณะโดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่เกิดจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ อนามัย ชีวิตของบุคคลอื่น หรือไม่แจ้งว่านำวัตถุที่เป็นของอันตรายหรืออาจติดลามไปกับตัวหรือส่งให้บรรทุกไปกับรถไฟ</p> <p>๒) กระทำการอันอาจทำให้เกิดอันตรายแก่ระบบการให้บริการสาธารณะ เช่น ระบบไฟฟ้าในเขตเดินสายไฟฟ้า หรือย้าย ถอน เปลี่ยนแปลง แก๊ซ หรือกระทำการใด ๆ ให้เกิดความเสียหายแก่สายไฟฟ้าหรือเสาไฟฟ้า หรือทำให้การส่งกระแสไฟฟ้าตามสายไฟฟ้าติดขัดไม่สะดวก</p> <p>๓) ทำให้ทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดบริการสาธารณะเปราะเปื้อน หรือเสียหายหรือชำรุด เช่น ปิดกระดาดแจ้งความ ปิดประกาศ หรือกระทำการใด ๆ ให้เปื้อนหรือเสียหายแก่ที่ทำการไปรษณีย์หรือตู้ไปรษณีย์ หรือทำให้รถ สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรหรือสิ่งใด ๆ อันเป็นทรัพย์สินสมบัติของรถไฟเสียหายหรือชำรุด</p>
๑๔	<p>กรณีความผิดเกี่ยวกับการเป็นหรือการรับเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรต่าง ๆ เช่น</p> <p>๑) ขาดจากเป็นสมาชิกขององค์กรนั้นแล้ว แต่ยังไม่หยุดการทำกิจกรรมในการเป็นสมาชิกนั้น เช่น ออกจากสมาชิกนิกมแล้วไม่ยอมออกจากที่ดิน</p> <p>๒) รับคนเข้าเป็นสมาชิกโดยไม่ถูกต้อง เช่น กรณีของสมาคมนายจ้าง</p> <p>๓) เข้าเป็นสมาชิกขององค์กร เช่น สมาคม โดยรู้ว่าองค์กรนั้นไม่ได้จดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย</p>
๑๕	<p>กรณีความผิดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม ภาษี การส่งเงิน หรือการไม่ชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนด เช่น</p> <p>๑) การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมโดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น</p> <p>๒) การดำเนินการใด ๆ โดยไม่เสียค่าธรรมเนียม</p> <p>๓) การไม่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้ หรือแบบแสดงรายการหักภาษี ณ ที่จ่าย เพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียหรือการนำส่งภาษี</p> <p>๔) ผู้มีหน้าที่ส่งเงินบำรุงกองทุนที่ไม่ส่งเงิน หรือส่งไม่ครบ</p> <p>๕) การไม่ชำระค่าชลประทาน ค่าใช้ทาง หรือค่าธรรมเนียมในการใช้ทางหลวง</p>
๑๖	กรณีความผิดเกี่ยวกับเครื่องแต่งกาย เช่น แต่งกายโดยใช้เครื่องแบบหรือคล้ายเครื่องแบบโดยไม่มีสิทธิ
๑๗	กรณีความผิดเกี่ยวกับผู้ชำระบัญชี เช่น การขัดขวางการดำเนินการของผู้ชำระบัญชี หรือผู้ชำระบัญชีไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

๔.๑.๒ กลุ่มความผิดที่พบได้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง อาทิ

ลำดับ ที่	ความผิด
๑	การกระทำที่เป็นการทำผิดกฎการบิน ข้อจำกัดความสมควรเดินอากาศ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบ หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ

ลำดับ ที่	ความผิด
	ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองต่าง ๆ และผู้จดทะเบียนหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗
๒	การที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานหรือคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน และไม่ได้เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจของลูกจ้าง ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑
๓	การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสมาคมกีฬาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การใช้ชื่อสมาคม การส่งเงินบำรุงกองทุน การแก้ไขข้อบังคับ การจัดทำทะเบียน หรือการดำเนินการอื่นให้สอดคล้องกับกติกากฎหมายกำหนด ตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘
๔	การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เช่น ทุนขั้นต่ำ การดำรงทุนขั้นต่ำ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒
๕	การทอดสมอ เกาสมอหรือใช้เครื่องมือจับสัตว์น้ำในเขตรบบโครงข่ายพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
๖	การฝ่าฝืนประกาศที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การควบคุมอาหารตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒
๗	การที่ผู้จ้างงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน เช่น <ul style="list-style-type: none"> ๑) ไม่จัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ๒) การเรียกรับหรือรับหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยไม่เข้าช้อยกเว้นให้เรียกได้ ๓) การฝ่าฝืนข้อห้ามจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักร ซึ่งผู้ทำได้รับความอันตรายอันอาจเป็นอันตราย งานเกี่ยวกับความร้อนจัดหรือเย็นจัด อันอาจเป็นอันตราย งานอื่นที่อาจกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓
๘	กรณีของบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑
๙	กรณีที่ผู้มีหน้าที่ส่งเงินบำรุงกองทุนเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงไม่ส่งเงินบำรุงกองทุน หรือส่งเงินบำรุงกองทุนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องส่ง ตามมาตรา ๑๕/๖ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖
๑๐	การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ การดูแลรักษาสนามหญ้า และต้นไม้ การจัดการ

ลำดับ ที่	ความผิด
	สิ่งปฏิภูลและมูลฝอย เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕
๑๑	การใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์กับสินค้าที่มีได้มีแหล่งภูมิศาสตร์ที่ระบุในคำขอขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖
๑๒	กรณีทำให้เสียหาย ทำลาย ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือถอดถอนเครื่องหมายสำรวจ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทำไว้ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑
๑๓	กรณีทำให้โครงข่ายโทรคมนาคม เสา สาย ท่อ อุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการคมนาคมหรือสถานีให้บริการโทรคมนาคมเสียหาย แต่ไม่มีผลทำให้ระบบโทรคมนาคมขัดข้อง ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔
๑๔	การเลียนเครื่องหมายมาตรฐานบังคับหรือมาตรฐานทั่วไปเพื่อให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าเป็นเครื่องหมายที่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการมาตรฐานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑
๑๕	กรณีที่น่าายจ้างไม่จัดการศพให้แก่ลูกจ้าง ไม่ยื่นแบบและรายชื้อลูกจ้างตามแบบที่กฎหมายกำหนด หรือไม่จ่ายเงินสมทบ ณ สถานที่หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่แจ้งข้อมูลต่อสำนักงานประกันสังคม ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗
๑๖	กรณีความผิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานข้างรังวัดเอกชน ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้เครื่องมือรังวัด ความผิดฐานเคลื่อนย้ายหลักหมายเขตที่ดินที่ข้างรังวัดเอกชน ได้ทำไว้ ตามมาตรา ๗๐ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติข้างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕
๑๗	กรณีความผิดฐานไม่ดำรงเงินกองทุนและเงินสดสำรองตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕
๑๘	กรณีความผิดเกี่ยวกับการดำเนินการสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่น การเก็บหรือยินยอมให้มีการเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาล ค่ายา และเวชภัณฑ์ ค่าบริการทางการแพทย์ หรือค่าบริการอื่นเกินอัตราที่ได้แสดงไว้ และไม่ให้บริการแก่ผู้ป่วยตามสิทธิที่ได้แสดงไว้ (มาตรา ๖๒) การไม่ควบคุมดูแลมิให้มีการรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนเกินจำนวนเตียงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และไม่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลให้สะอาด เรียบร้อย ปลอดภัย และมีลักษณะอันเหมาะสมแก่การใช้เป็นสถานพยาบาล (มาตรา ๖๔)
๑๙	กรณีที่ได้รับอนุญาตให้กระทำการในเขตใด ๆ แล้วไปทำการนั้นในเขตอื่น เช่น จับช้างป่า นอกเหนือจังหวัดที่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช ๒๔๖๔
๒๐	การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์และการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗

๔.๒ ความผิดที่ไม่สามารถเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้

เนื่องจากเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงหรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีอย่างร้ายแรง และกระทบต่อส่วนรวม อาทิ

ลำดับ ที่	ความผิด
๑	<p>การกระทำความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ หรือกระทบต่อความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ เช่น การขัดขวางการเข้าดำเนินการหรือเข้าควบคุมการดำเนินงานสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต ซึ่งการเข้าควบคุมดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อประโยชน์แห่งความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะและบรรเทาความเดือดร้อนที่จะเกิดแก่สาธารณะ (มาตรา ๗๘ ประกอบกับมาตรา ๖๐/๒๓ หรือมาตรา ๖๐/๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗)</p>
๒	<p>การกระทำความผิดที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือขัดต่อวัฒนธรรมของชาติ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น</p> <p>(๑) การรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศหรือขัดต่อวัฒนธรรมของชาติ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๑๑๕ ประกอบมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖)</p> <p>(๒) การส่ง ขอให้รับ หรือจัดทำขึ้นแล้วส่งไปเพื่อให้ส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ ซึ่งไปรษณีย์ภัณฑ์อันเห็นได้ประจักษ์ว่ามีถ้อยคำ เครื่องหมาย หรือลวดลายเป็นเสี้ยนหนามแผ่นดิน หรือหยาบขาลามก หรือเป็นที่ยุยงส่งเสริมให้มีการกำเริบหรือหยาบคาย หรือชู้เชียว หรือกรรโชก หรือผรุสวาทอย่างร้ายแรง หรือสิ่งอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย (มาตรา ๖๔ ประกอบกับมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๕๓๗)</p> <p>(๓) โรงเรียนในระบบทำหรือยินยอมให้บุคคลอื่นทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศหรือวัฒนธรรมของชาติหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๑๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐)</p> <p>(๔) นิติบุคคลที่กระทำการ พยายามกระทำการ สนับสนุน หรือสมคบเพื่อกระทำการจัดหา รวบรวม หรือดำเนินการทางการเงินหรือทรัพย์สินหรือดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อการก่อการร้าย กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. ๑๙๙๙ ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา และให้มีบทลงโทษที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดแก่ผู้กระทำความผิดทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (มาตรา ๒๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙)</p>

ลำดับ ที่	ความผิด
	<p>(๕) นิติบุคคลมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖) เนื่องจากการประกอบอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงมีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาเพื่อกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว รวมทั้งกำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวน การกระทำความผิดดังกล่าวด้วย</p>
๓	<p>การกระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจของบุคคล เช่น</p> <p>(๑) กรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ มาตรา ๓๙/๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๗ หรือมาตรา ๔๘ เป็นเหตุให้ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือถึงแก่ความตาย (มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑)</p> <p>(๒) การที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานตามประเภทของงานและสถานที่ที่กำหนด เป็นเหตุให้ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือถึงแก่ความตาย (มาตรา ๑๔๘/๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑)</p> <p>(๓) การที่ผู้จ้างให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีทำงานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปี จนเป็นเหตุให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือถึงแก่ความตาย (มาตรา ๔๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓)</p> <p>(๔) การที่นายจ้างไม่จัดให้ลูกจ้างได้รับการรักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน (มาตรา ๖๒ ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗)</p> <p>(๕) การที่เจ้าของเรือไม่จัดให้คนประจำเรือที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ได้รับการรักษาพยาบาลทันทีตามความเหมาะสมแก่อันตรายหรือความเจ็บป่วยนั้น (มาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ๒๕๕๘)</p> <p>ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สิทธิขั้นต่ำที่ลูกจ้างพึงได้รับจากนายจ้าง หน้าที่ใดที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างปฏิบัติเพื่อคุ้มครองชีวิตและร่างกายของลูกจ้างและนายจ้างไม่ปฏิบัติตาม ย่อมเป็นเรื่องที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และกระทบต่อลูกจ้างซึ่งมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า</p>

ลำดับ ที่	ความผิด
๔	<p>การกระทำอันอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกายของบุคคลอื่น และอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน เช่น</p> <p>(๑) ความผิดตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ในกรณีดังนี้</p> <p>๑) การขัดขวางพนักงานรถไฟในเวลาทำการตามหน้าที่ อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน (มาตรา ๗๙)</p> <p>๒) การรื้อถอน ทำลาย เคลื่อนเอาไปจากที่หรือทำให้เป็นอันตรายเสียหายแก่รั้วต้นไม้ รั้วกันเขต รั้วลวด เสาเครื่องหมายอาณัติสัญญาณ เครื่องจักร วัตถุอันตราย เหล็ก หมอนหรือสิ่งของชนิดใด ๆ ที่เก็บรักษาไว้ใช้ตามทางรถไฟนั้น ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในการเดินรถไฟ (มาตรา ๘๑)</p> <p>๓) การขว้างปาก้อนไม้ ก้อนศิลาหรือสิ่งอื่น ๆ ไปที่ขบวนรถไฟ หรือผ่านข้ามไปหรือขว้างปาจากรถไฟ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อผู้ที่อยู่ในรถจักร รถลำเลียง รถคนโดยสาร หรือรถบรรทุก หรือต่อผู้ยืนอยู่หรือเดินไปมาตามทางรถไฟ (มาตรา ๘๖)</p> <p>๔) พนักงานรถไฟเสพสุราจนมีเมามาในเวลาทำการตามหน้าที่บนรถไฟ หรือทำกิจการอื่นของรถไฟก็ดี หรือละเลยไม่ทำการตามหน้าที่ด้วยความประมาท (มาตรา ๘๘)</p> <p>(๒) ความผิดตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พระพุทธศักราช ๒๔๗๗ ในกรณีดังนี้</p> <p>๑) การส่ง ขอให้รับ หรือจัดทำขึ้นแล้วส่งไปเพื่อให้ส่งไปรษณีย์ภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ทางไปรษณีย์ ซึ่งวัตถุมีคมที่ไม่มีเครื่องหุ้มห่อป้องกันพอ หรือวัตถุระเบิดหรือสิ่งโสโครก หรือสิ่งมีพิษ หรือสัตว์มีชีวิต หรือสิ่งของที่มีสภาพอันน่าจะก่อให้เกิดอันตราย หรือเสียหายแก่ไปรษณีย์ภัณฑ์ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์ หรือแก่เจ้าพนักงาน (มาตรา ๖๔ ประกอบกับ มาตรา ๒๓)</p> <p>๒) การเอาไฟเผา หรือเอาไม้ขีดไฟใส่ในตู้ไปรษณีย์ หรือเอาวัตถุระเบิดใส่ในหรือที่ตู้ไปรษณีย์ หรือวัตถุที่นำเป็นอันตรายสิ่งโสโครก สิ่งมีพิษ หรือของน้ำอย่างใด ๆ เท หรือใส่ในหรือที่ตู้ไปรษณีย์ หรือทำให้เสียหายแก่ตู้ไปรษณีย์ หรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นการเสียหายแก่ตู้ไปรษณีย์ หรือเครื่องประกอบและอุปกรณ์หรือของในตู้ไปรษณีย์ (มาตรา ๖๕)</p>
๕	<p>การกระทำความผิดที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ด้วยสภาพทางกายหรือสุขภาพอันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น</p> <p>(๑) นายจ้างฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ ที่ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ (มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑)</p> <p>(๒) การที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ โดยปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยไม่เท่าเทียมกันในการจ้างงาน หรือการที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ โดยกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ให้แก่ลูกจ้างชายและหญิงไม่เท่าเทียมกัน (มาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑)</p>

ลำดับ ที่	ความผิด
๖	<p>ความผิดฐานคุกคามทางเพศต่อลูกจ้าง เช่น มาตรา ๑๔๗ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดความผิดนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานที่กระทำการล่วงเกิน คุกคาม หรือก่อความเดือดร้อน รำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง การคุกคามทางเพศซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง และศีลธรรมอันดีอย่างร้ายแรง รวมทั้งเป็นการแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมปรากฏแก่บุคคลทั่วไป อีกทั้งมาตรา ๓๙๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดลหุโทษกรณีการรังแก ข่มเหง คุกคาม หรือกระทำให้ได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ หรือกระทำการอันมีลักษณะส่อที่จะล่วงเกินทางเพศ และหากเป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจเหนือผู้ถูกกระทำอันเนื่องจากความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา นายจ้าง หรือผู้มีอำนาจเหนือประการอื่น ต้องระวางโทษหนักขึ้น ดังนั้น จึงสมควรคงโทษอาญาความผิดฐานคุกคามทางเพศต่อลูกจ้างไว้</p>
๗	<p>การกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กรณีที่สถาบันการเงินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนในธุรกรรมต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากประชาชนที่ใช้บริการทางการเงิน อาทิ ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่อาจเรียกได้หรือที่อาจจ่ายได้ ค่าบริการที่อาจเรียกได้ เงินมัดจำ หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่ต้องเรียก ผลประโยชน์ที่อาจเรียกได้จากการทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อเบี้ยปรับที่อาจเรียกได้ (มาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑)</p>
๘	<p>การกระทำความผิดเกี่ยวกับการสาธารณสุขโดยมีเหตุความไม่ปลอดภัยและอันตรายเกิดขึ้นแล้ว เช่น</p> <p>(๑) การไม่แจ้งข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการสาธารณสุขต่อเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีเหตุความไม่ปลอดภัยและอันตรายเกี่ยวกับการสาธารณสุขเกิดขึ้นแล้ว (มาตรา ๗๑ ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘)</p> <p>(๒) การไม่ดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีเหตุความไม่ปลอดภัยและอันตรายเกี่ยวกับสาธารณสุขเกิดขึ้นแล้ว (มาตรา ๗๑ ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘)</p>
๙	<p>การส่งออกหรือนำเข้าสินค้าต้องห้ามซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดขึ้นเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ (มาตรา ๒๐ ประกอบกับมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒)</p>
๑๐	<p>การประกอบธุรกิจทวงถามหนี้โดยไม่จดทะเบียน (มาตรา ๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕ หรือมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘) เนื่องจากพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนด</p>

ลำดับ ที่	ความผิด
	<p>หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทวงถามหนี้ และควบคุมการทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อมิให้การทวงถามหนี้มีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคามโดยขู่เชิญ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จ และการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ดังนั้น หากผู้ใดประกอบธุรกิจทวงถามหนี้โดยไม่จดทะเบียน แสดงนัยให้เห็นว่าเจตนาหลักเล็งไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง กระทบต่อศีลธรรมอันดีอย่างร้ายแรง และกระทบต่อส่วนรวม จึงสมควรเป็นการกระทำที่ต้องรับโทษอาญา</p>
๑๑	<p>การกระทำโดยทุจริต ซึ่งเป็นกรณีที่มีความชั่ว จึงสมควรคงโทษอาญาไว้ เช่น</p> <p>(๑) ความผิดตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘</p> <p>๑) ผู้รับหลักประกันกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๓ วรรคสอง โดยทุจริต</p> <p>๒) ผู้ให้หลักประกันผู้ใดเอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ ย้าย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่นซึ่งทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยทุจริต (มาตรา ๘๖)</p> <p>๓) ผู้บังคับหลักประกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือกระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้โดยมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ให้หลักประกันหรือผู้รับหลักประกัน (มาตรา ๘)</p> <p>(๒) ความผิดตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗</p> <p>๑) เจ้าพนักงานลงเครื่องหมายของราชการบนธงไปรษณีย์ หรือไปรษณีย์ภัณฑ์ผิดโดยเจตนาทุจริต หรือเปลี่ยนแปลง ชูดลบ หรือทำให้เครื่องหมายของราชการบนธงไปรษณีย์ หรือไปรษณีย์ภัณฑ์สูญหาย โดยเจตนาทุจริต (มาตรา ๕๙)</p> <p>๒) เจ้าพนักงานโดยเจตนาทุจริตส่งทางไปรษณีย์ หรือบรรจุลงในธงไปรษณีย์ ซึ่งไปรษณีย์ภัณฑ์ที่ยังมิได้เสียไปรษณีย์กรให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายข้อบังคับและคำสั่งที่ได้ตั้งขึ้น (มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗)</p> <p>๓) การยัด หรือจงใจซ่อนเร้น เก็บ หรือกักธงไปรษณีย์ หรือไปรษณีย์ภัณฑ์ในระหว่างส่งทางไปรษณีย์โดยเจตนาทุจริต (มาตรา ๗๑)</p>
๑๒	<p>การกล่าวข้อความใดที่ตนรู้ หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเท็จ หรือที่ตนไม่เชื่อว่าเป็นจริง เพื่อฉ้อโกงกรม (ปัจจุบันคือบริษัทไปรษณีย์ไทย) เป็นเรื่องที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรงและกระทบต่อส่วนรวม เพราะกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อกิจการไปรษณีย์ซึ่งเป็นการให้บริการของรัฐ (มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗)</p>

ลำดับ ที่	ความผิด
๑๓	<p>การกระทำความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ</p> <p>(๑) การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าดำเนินการกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔)</p> <p>(๒) สมาคมการค้าจำกัดปริมาณการผลิตหรือสินค้า หรือดำเนินการอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ กระทบต่อเสถียรภาพทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และความมั่นคงของประเทศ (มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙)</p> <p>(๓) กรรมการของสมาคมการค้าจำกัดปริมาณการผลิตหรือสินค้า หรือดำเนินการอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ กระทบต่อเสถียรภาพทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และความมั่นคงของประเทศ หรือกระทำการอันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของสมาคมการค้า และการกระทำนั้นเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙)</p> <p>(๔) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกีดราคาสินค้าหรือดำเนินการอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อย (มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๐)</p> <p>(๕) กรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกีดราคาสินค้า หรือดำเนินการอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อย หรือกรณีที่กรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กระทำการผิดวัตถุประสงค์ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการกระทำนั้นเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๐)</p> <p>(๖) หอการค้าจำกัดปริมาณการผลิตหรือสินค้า หรือดำเนินการอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อย (มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙)</p> <p>(๗) กรรมการหอการค้ากระทำการจำกัดปริมาณการผลิตหรือสินค้า หรือดำเนินการอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อย และกรณีที่กรรมการหอการค้า กระทำการผิดวัตถุประสงค์ของหอการค้า และการกระทำนั้นเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙)</p> <p>(๘) การดำเนินการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น มาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗</p>

ลำดับ ที่	ความผิด
๑๔	การประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาด หรือการร่วมกันประกอบธุรกิจที่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด (มาตรา ๗๒ ประกอบกับมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐) ส่งผลไม่ให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม กระทบต่อประชาชนและผู้ประกอบกิจการอื่นโดยตรง ในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ และอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม
๑๕	การดำเนินการอันเป็นการทำลายการแข่งขันทางการค้า เช่น มาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

๕. ข้อเสนอแนะการพิจารณาเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง

๕.๑ แนวทางการเปลี่ยนโทษของฐานความผิดที่มีลักษณะใกล้เคียงกับประมวล

กฎหมายอาญา

โดยที่ฐานความผิดตามกฎหมายเฉพาะบางฐานมีองค์ประกอบใกล้เคียงกับฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น กรณีความผิดฐานขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งนอกจากจะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะแล้ว ยังมีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๓๘ กรณีต่อสู้หรือขัดขวางเจ้าพนักงาน จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าความผิดลักษณะนี้สามารถเปลี่ยนเป็นความผิดที่กำหนดโทษปรับทางปกครองได้หรือไม่

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาประเด็นนี้โดยได้สอบถามความเห็น คณะอนุกรรมการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สมควรมีโทษอาญาแล้ว^{๑๐} มีความเห็นว่าการผิดฐานขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกตามกฎหมายเฉพาะเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะ ไม่ใช่การต่อสู้หรือขัดขวางเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และสามารถเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครองได้ หากเข้าหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

อนึ่ง คณะอนุกรรมการฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การเปลี่ยนโทษอาญาตามกฎหมายเฉพาะเป็นโทษปรับทางปกครองสำหรับความผิดบางฐานที่มีความใกล้เคียงกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาดังนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายว่าผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษอย่างไร ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ผู้กระทำความผิดควรได้รับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเท่านั้น จึงสมควรกำหนดให้เกิดความชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดทั้งโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะและโทษอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา จึงเป็นการสมควรที่คณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะจะพิจารณากำหนดไว้ในร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหานี้ต่อไป

^{๑๐} สืบเนื่องจากการพิจารณาระหว่างคณะอนุกรรมการฯ กับคณะอนุกรรมการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สมควรมีโทษอาญา เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

๕.๒ การเปลี่ยนโทษในความผิดลหุโทษให้เป็นโทษปรับทางปกครอง

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองนั้น คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดที่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครองได้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาเปลี่ยนโทษอาญาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในฐานะความผิดที่เข้าซ้อนกับความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองแล้ว เช่น ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานตามมาตรา ๓๖๘ หรือความผิดฐานทำให้เกิดปฏิกมลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยตามมาตรา ๓๘๐ จึงสมควรที่จะมีการพิจารณาเปลี่ยนโทษอาญาในความผิดลหุโทษทั้งหมดที่เข้าเกณฑ์มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เป็นโทษปรับทางปกครองด้วย เพื่อให้สอดคล้องกัน โดยขอให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาพิจารณาต่อไป

๕.๓ การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย

เป็นกรณีกฎหมายที่มีความล้าสมัย และผู้รักษาการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายไม่มีความประสงค์จะบังคับการตามกฎหมายฉบับนั้นแล้ว หรือในปัจจุบันมีกฎหมายอื่นสามารถควบคุมและกำกับดูแลแทนพระราชบัญญัติที่ล้าสมัยดังกล่าวได้อยู่แล้ว จึงเห็นสมควรเสนอยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

๕.๓.๑ กฎหมายที่สมควรยกเลิก เช่น

- พระราชกำหนดภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๖ เนื่องจากมีการออกกฎกระทรวงยกเลิกการจัดเก็บตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และปี พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๓ (ควบคุมการจำหน่ายและดื่มสุรา ณ สถานที่ขายสุรา) ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๕ เนื่องจากปัจจุบันมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาครอบคลุมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว

- พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. ๑๒๑ ซึ่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาคความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในคล่องและทางน้ำในลักษณะเดียวกับความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาคล่องฯ เมื่อบุคคลกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่คล่องจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาคล่องฯ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ พระราชบัญญัติรักษาคความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ซึ่งเป็นการกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทต้องลงโทษตามกฎหมายที่มีบทลงโทษหนักสุด ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายฉบับนี้

๕.๓.๒ กฎหมายที่สมควรปรับปรุง เช่น

- พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะการกำหนดอัตราโทษที่ต่ำเกินไปเมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจ จึงทำให้อัตราโทษไม่เหมาะสม

- พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๒๒ ที่กำหนดความผิดสำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับช้างป่าในจังหวัด

หนึ่งแล้ว และนำไปอนุญาตนั้นไปใช้สำหรับจับช้างป่าในจังหวัดอื่น แต่ในปัจจุบันมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดห้ามผู้ใดล่า หรือพยายามล่า สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ซึ่งการล่าตามมาตรา ๕ หมายรวมถึงการจับด้วย และช้างป่า ก็เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ การกำหนดอัตราโทษตามพระราชบัญญัตินี้ยังต่ำเกินไปไม่เหมาะสม เมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

๕.๔ การใช้มาตรการเสริมเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

การกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดความผิดกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติ ต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียม อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ หรือความผิดกรณีที่นายจ้าง เลิกจ้างลูกจ้างหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ตามมาตรา ๔๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง จึงควรคงโทษอาญาไว้ และคณะอนุกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า เพื่อให้การใช้ มาตรการบังคับทางกฎหมายแก้ไขปัญหาและเยียวยาได้ตรงจุด อาจกำหนดมาตรการอื่น ที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย เช่น การกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย หรือสั่งให้ นายจ้างแก้ไขหรือกระทำการใดให้แก่ลูกจ้าง

๕.๕ ความผิดที่เปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครองได้แต่อาจมีผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

ความผิดที่สามารถเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครองได้ เนื่องจากเป็นไป ตามเกณฑ์ที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับการ ใช้ฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าหากไม่คงโทษอาญาไว้ อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร เพราะต้องคำนึงถึงการป้องปรามมิให้มีผู้กระทำความผิดและการคุ้มครองความปลอดภัย ของผู้บริโภคด้วย

๕.๖ การริบทรัพย์สิน

ความผิดที่วิเคราะห้แล้วสามารถเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองได้ แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ มีบทกำหนดโทษเรื่องการริบทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำความผิดด้วย ซึ่งการริบทรัพย์สินเป็นโทษอาญาประเภทหนึ่ง ดังนั้น เมื่อได้เปลี่ยนโทษปรับอาญาเป็นโทษปรับ ทางปกครองแล้ว สมควรใช้บทบัญญัติริบทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยโทษปรับทางปกครองแทน (ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณากร่างของคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วย การดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ) เช่น มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดความผิดแก่ผู้ขยายพันธุ์ต้นยางเพื่อการค้า โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และมาตรา ๕๗ กำหนดว่าเมื่อมีการลงโทษตามมาตรา ๕๐ ให้ริบต้นยาง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นยาง ยาง และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดการทำลายเสีย หรือจัดการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควร

๕.๗ กรณีความผิดที่เปรียบเทียบไม่ได้ตามกฎหมายเฉพาะแต่สามารถเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการพิจารณาเปลี่ยนความผิดที่มีโทษอาญาที่สามารถเปรียบเทียบคดีได้ให้เป็นโทษปรับทางปกครองนั้น มีข้อควรพิจารณาด้วยว่า มีบางกรณีที่กฎหมายเฉพาะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ความผิดใดเป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้ แต่ก็ปรากฏฐานความผิดที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้เปรียบเทียบคดีได้ในบทบัญญัติดังกล่าว แต่อตราโทษสามารถเปรียบเทียบคดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยกตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบคดีตามมาตรา ๒๒๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้เปรียบเทียบได้” ซึ่งจะเห็นได้ว่าความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวเท่านั้นที่จะเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ได้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีเพียงโทษปรับเพียงอย่างเดียว แต่มีอัตราโทษที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่ด้วย ซึ่งเป็นประเด็นว่ากรณีเช่นนี้จะสามารถเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้หรือไม่ คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๗ ได้กำหนดเหตุที่ทำให้คดีอาญาลดลงได้ ๔ กรณี การเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายเฉพาะก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คดีอาญาลดลงได้ตามมาตรา ๓๗ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น แม้ความผิดบางฐานจะเปรียบเทียบคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะไม่ได้ แต่ก็สามารถอาศัยมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการเปรียบเทียบให้คดีอาญาลดลงได้

๖. แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง

๖.๑ โครงสร้างของเนื้อหากฎหมาย

ในการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเปรียบเทียบได้โดยเปลี่ยนให้เป็นโทษปรับทางปกครอง คณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายโดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ และแนวทางการร่างบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมทั่วไป จากนั้นได้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาเพื่อเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง พ.ศ. โดยเบื้องต้นมีการวางโครงสร้างเนื้อหาของกฎหมาย ดังนี้

(๑) ชื่อกฎหมาย

(๒) วันใช้บังคับ

(๓) บทบัญญัติกำหนดเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง

(๔) บทบัญญัติกำหนดให้ยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิ่มบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ ประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และให้ใช้ความตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

(๕) บทบัญญัติกำหนดให้การบังคับโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษปรับทางปกครอง

(๖) บทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาช่วงเปลี่ยนผ่านเมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ เช่น

- คดีความผิดทางอาญาซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในชั้นของการเปรียบเทียบก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

- คดีความผิดทางอาญาซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

- คดีความผิดทางอาญาซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษ

- คดีความผิดทางอาญาซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว และผู้กระทำความผิดอยู่ระหว่างรับโทษจำคุก จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างไรต่อไป (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ๕)

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้นำเสนอแนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาเพื่อเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง พ.ศ. ต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๑๖๗-๒๐/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๑ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ในการจัดทำกฎหมายเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไปด้วยในคราวเดียวกันเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กล่าวคือ สมควรพิจารณาด้วยว่าบทกำหนดโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับที่วิเคราะห์มาแล้วนั้นมีความจำเป็นต้องกำหนดไว้หรือไม่ หากยังจำเป็นต้องกำหนดไว้ ควรลงโทษด้วยวิธีใด อาจจะลงโทษจำคุกหรือไม่ได้ให้คำแนะนำแก่ประชาชนแทนก็ได้ หรือมาตรการบังคับในบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้นล้าสมัยแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายรายฉบับอาจได้ผลมากกว่าการจัดทำกฎหมายกลางเพื่อเปลี่ยนโทษอาญาเป็นโทษปรับทางปกครอง จึงได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ ศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงได้ชะลอการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับโทษอาญาเพื่อเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง พ.ศ. ไว้ก่อน เพื่อศึกษาประเด็นตามที่ได้รับมอบหมายเพิ่มเติม

๖.๒ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการยกร่างพระราชบัญญัติฯ

คณะอนุกรรมการฯ มีข้อสังเกตในการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับโทษทางอาญาเพื่อเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง พ.ศ. ... ดังนี้

๖.๒.๑ ความเหมาะสมของการใช้ถ้อยคำกรณีที่จะเปลี่ยนโทษปรับรายวันที่เป็นโทษอาญาเป็นโทษปรับรายวันที่เป็นโทษปรับทางปกครอง

ในการพิจารณาประเด็นความเหมาะสมของการใช้ถ้อยคำ คณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศ รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก ๔

โดยที่ระบบกฎหมายไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะหลายฉบับกำหนด “ค่าปรับรายวัน” จึงมีข้อควรพิจารณาว่า “ค่าปรับรายวัน” ดังกล่าวเป็นมาตรการบังคับทางปกครองหรือเป็นการลงโทษ เพื่อจะได้กำหนดถ้อยคำที่จะนำไปใช้ในร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อให้

เกิดความเหมาะสมและชัดเจนว่าค่าปรับดังกล่าวเป็นโทษปรับทางปกครองหรือไม่ ซึ่งอนุกรรมการฯ มีแนวทางในการพิจารณาดังต่อไปนี้

(๑) เกณฑ์ลักษณะของการปรับรายวัน ในกรณีที่ค่าปรับรายวันเป็น มาตรการบังคับทางปกครอง ค่าปรับรายวันดังกล่าวจะมีความเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง จึงต้อง นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งอาจ พิจารณาได้จาก

๑) เวลาที่บทบัญญัติเกี่ยวกับค่าปรับรายวันใช้บังคับ โดยที่ แนวคิดเรื่องคำสั่งทางปกครองของประเทศไทยเริ่มปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงอาจสันนิษฐานได้ว่า ค่าปรับรายวันตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ บังคับก่อนปี ๒๕๓๙ ไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครอง

๒) หากคำสั่งนั้นเข้าองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ค่าปรับรายวันที่เกี่ยวเนื่องกับคำสั่ง ดังกล่าวก็อาจเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

๓) สิทธิอุทธรณ์ โดยที่กฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทาง ปกครองมักจะกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ ดังนั้น สิทธิอุทธรณ์จึงอาจเป็นอีกเกณฑ์หนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการพิจารณาว่าค่าปรับรายวันที่กำหนดใน กฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองหรือไม่

(๒) เกณฑ์เจตนารมณ์ของกฎหมาย การพิจารณาเจตนารมณ์ของ กฎหมายมิได้มุ่งเน้นที่ความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายบางฉบับตราขึ้นใช้บังคับ มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานไม่อาจสืบค้นความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมายได้ จึงได้พิจารณาจากการใช้ ถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายดังนี้

ในกรณีที่บทกำหนดโทษกำหนดการปรับทางอาญาควบคู่ไปกับ การปรับรายวันซึ่งกำหนดว่า “และให้ปรับวันละไม่เกิน ... บาท” และกำหนดระยะเวลาในการปรับ รายวันโดยใช้ถ้อยคำว่า “ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน” “ตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติตาม” หรือ “ตลอดเวลา ที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม” แสดงให้เห็นว่า ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับรายวันตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดต่อเนื่อง จึงอาจพิจารณาได้ว่าค่าปรับรายวันดังกล่าวเป็นค่าปรับทางอาญา

ส่วนการใช้ถ้อยคำว่า “จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” หรือ “จนกว่า จะระงับการกระทำดังกล่าว” ยังไม่มีความชัดเจนว่าเป็นการปรับเพื่อลงโทษ เนื่องจากอาจเกี่ยวข้อง กับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้

(๓) เกณฑ์องค์การและการบังคับชำระค่าปรับรายวัน เป็นการพิจารณา ผู้มีอำนาจในการสั่งปรับรายวันและการบังคับการตามกฎหมายเพื่อให้มีการชำระค่าปรับรายวัน โดยหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่ง ให้ชำระค่าปรับรายวัน หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อนำเงินมาชำระค่าปรับรายวันได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ค่าปรับรายวันดังกล่าวย่อมเป็น ค่าปรับบังคับการ แต่หากการบังคับชำระค่าปรับรายวันต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายเฉพาะในลักษณะเดียวกับการบังคับชำระค่าปรับทางอาญา ค่าปรับรายวันดังกล่าว ย่อมมีลักษณะเป็นการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดต่อเนื่อง

คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า หากมีการเปลี่ยนโทษปรับทางอาญาเป็นโทษปรับทางปกครองแล้ว ในส่วนการปรับรายวันก็ควรแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกันด้วย เช่น ใช้คำว่า “ปรับทางปกครองรายวัน”

๖.๒.๒ ผู้มีอำนาจปรับทางปกครอง

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมีบทบัญญัติกำหนดผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญาไว้แล้ว เมื่อได้มีการเปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง ก็สมควรให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจปรับทางปกครอง ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีไว้ สมควรพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจปรับทางปกครองเป็นรายกรณีตามความเหมาะสมของกฎหมายแต่ละฉบับ