

งานเลขานุการ กอง บส.
เลขที่ 2949
วันที่ ๒๖ ก.พ. ๒๕๖๑
เวลา 14.50 น.

กองบริหารการสาธารณสุข
เลขที่รับ ๑๗๓๘
วันที่ ๒๖ ก.พ. ๒๕๖๑
เวลา ๑๕.๐๐ น.

กลุ่มภารกิจอำนวยการ
กอง บส.
เลขที่รับ ๑๔๖
วันที่ 2 มี.ค. ๖1
เวลา ๑๑.10 น.



ที่ สธ ๐๒๐๒.๓.๑/๙๐๑

ถึง กรมในกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กอง กลุ่ม ศูนย์ สำนัก และสถาบัน
ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สภาวิชาชีพ หน่วยงานในกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข

พร้อมหนังสือฉบับนี้ กระทรวงสาธารณสุขขอจัดส่งหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๘๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย
เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา
เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้น
ในอนาคต รวม ๓ ประการ และให้ดำเนินการต่อไปตามกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย
เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามที่สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ สามารถดาวน์โหลด
หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ที่ www.legal.moph.go.th

③ ๑๗๓๘
- เลขาฯ กลุ่มฯ ททบ. เดลินิวส์
๐๗.๐๖
5 มี.ค. ๖1

(นางวรรณวิภา ศรีจันทร์เคน)
เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
หัวหน้างานธุรการและสารบรรณ



สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
กองกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๕๕๐ ๑๔๓๓
โทรสาร ๐ ๒๕๕๐ ๑๔๓๔
E-mail: legal@health.moph.go.th

② เรียน หัวหน้างาน.....
เพื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

① มอบ กลุ่มภารกิจอำนวยการ

ให้แล้ว

103
(นางเกวลิณ ชื่นเจริญสุข)
นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ
รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองบริหารการสาธารณสุข
๒๘ ก.พ. ๒๕๖๑

(นางกัญจน์ณัฏฐ์ สังข์นาค)
เจ้าพนักงานพัสดุชำนาญงาน
หัวหน้ากลุ่มภารกิจอำนวยการ

กฎหมาย
ร.บ. ๓๐3
2.1.6.1 2561
เวลา 11.05

กระทรวงสาธารณสุข
เลขรับ 9880
วันที่ 15 ก.พ. 2561
เวลา 15.05 น.

ห้องหัวหน้า สร.
เลขรับ ศส
วันที่ 15 ก.พ. 2561
เวลา 17.07 น.

สำนักงานรัฐมนตรี
กระทรวงสาธารณสุข
เลขรับ ๗๕๖ / ๓๖๐
วันที่ ๑๕ ก.พ. ๒๕๖๑
เวลา ๑๕.๕๕ น.

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๗/ว ๘๑

ผู้อำนวยการกองกลาง
เลขรับ 2450
วันที่ 19.02.61
ลา 16.48



กลุ่มสารบรรณ
เลขรับ 2287
วันที่ 19/2/61
เวลา 16.27

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ห้องเลขานุการ รว.สธ.
เลขที่ ๓๕๕
วันที่ ๑๖ ก.พ. ๒๕๖๑
เวลา ๑๕.๕๕

ห้องปลัดกระทรวง
นพ.เจษฎา โชคดำรงสุข
เลขรับ 1160
วันที่ ๒๐ ก.พ. ๒๕๖๑
เวลา ๐๙.๓๖

สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๑๗/๔ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑ และกรอบแนวทางการศึกษา ในเรื่องนี้

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ลงมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต รวม ๓ ประการ และให้ดำเนินการต่อไป ตามกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญา ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

๑) เรียน ปล.สธ.

- ท่าน รว.สธ.ทราบแล้ว โปรดแจ้งหน่วยงาน
ดำเนินการต่อไป

- ฝ่ายกฎหมายกรมการ
สาร สำนักเลขาธิการ

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวัชวิลาศ)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒) เรียน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผ.)

เพื่อโปรดทราบและพิจารณา
จะเป็นพระคุณ ที่แจ้งกรมต่อไป

(นางมยุรา กุลมณี)
เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

๑๕ ก.พ. ๒๕๖๑

(นางอรพุดา บุณยปรีชา)
ผู้อำนวยการกองกลาง
๑๕ ก.พ. ๒๕๖๑

กองนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๓๒ (อ.ร.ล.กษณ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๕ (๐๒/๒๐-๒๖)

๓) ทราบ
มอบ กอ.กม.
โปรดดำเนินการ



ที่ นร ๐๔๑๓/๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๒ มกราคม ๒๕๖๑

เรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์
จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นการดำเนินการ
เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(๓) เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเรื่องกรอบแนวทางการทำงาน
ของคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์
จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการฯ
ภายใต้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้อง
นำเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม
คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับมาตรา ๑๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้สำนักงานฯ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำ
แผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย และในกรณีที่มีความจำเป็น ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี
เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทน
นายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เรื่องเดิม

โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ได้กำหนดกลไกการปฏิรูปด้านกฎหมาย
ไว้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึง
ตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ
ผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Checklist) ก่อนการตรากฎหมาย
และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังมีการใช้บังคับกฎหมายแล้ว อีกทั้งกำหนดควบคุม

เนื้อหาของกฎหมาย โดยให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่จำเป็น ให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายพึงทำได้เฉพาะความผิดร้ายแรง

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐพึงกำหนดได้เฉพาะความผิดร้ายแรง จึงได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาและพิจารณาแล้ว ได้จัดทำกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว โดยให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา หากเห็นชอบในกรอบแนวทางดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จะได้รับมาดำเนินการให้บรรลุผลต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่มาตรา ๑๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้สำนักงานฯ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย และในกรณีที่มีความจำเป็นให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่เสนอโดยคณะอนุกรรมการฯ มีลักษณะเป็นแผนงานพัฒนากฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย และมีความจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณาว่าจะเห็นด้วยกับการดำเนินการตามกรอบแนวทางดังกล่าวหรือไม่ หากไม่เห็นด้วย คณะอนุกรรมการฯ จะได้พิจารณาทบทวนแนวทางใหม่เพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาดำเนินการหากภายหลังจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ อันเป็นการสร้างความแน่นอนและชัดเจนในแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ด้วย กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่เข้าข่ายต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เรื่องดังกล่าวมีความเร่งด่วนในระดับปกติ โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกับกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้แจ้งต่อคณะอนุกรรมการฯ และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการตามกรอบแนวทางดังกล่าวให้บรรลุผลต่อไป

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

๔.๒ คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เสนอคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณา

๔.๓ ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ครั้งที่ ๑๓๙-๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบกับกรอบแนวทางดังกล่าว และให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป

๔.๔ กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอตั้งมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒) และ (๓) โดยสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

๔.๔.๑ สภาพปัญหา

คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมายตามที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดกรอบแนวทางไว้ นั้น เป็นการสะท้อนสภาพปัญหาของการมีกฎหมายอาญาเพื่อและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น ทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาซึ่งต้องมีขนาดค่อนข้างใหญ่เพื่อรองรับปริมาณคดีจำนวนมากและทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ทำให้เกิดปัญหาดิลินศาลและนักโทษล้นเรือนจำ รวมไปถึงการรับผิดทางอาญาที่ไม่เหมาะสม ทำให้ผู้กระทำความผิดที่รับโทษอาญาโดยที่ไม่สมควรได้รับ จะได้รับผลกระทบไปถึงการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีพในหลายเรื่องเนื่องจากมีประวัติอาชญากรติดตัว (criminal record)

๔.๔.๒ ข้อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหา

คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย และแนวทางดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสรุปข้อเสนอได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้น

ในอนาคต มี ๓ ประการ

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช้ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ ส่วนราชการที่จะเสนอกฎหมายใหม่หรือที่ต้องมีการทบทวนกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกา การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ พิจารณาดำเนินการกำหนดโทษอาญา ในกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นด้วย

๒. การดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาในปัจจุบันเพื่อให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาที่กำหนดในข้อ ๑.

(๑) ทำการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่มีการใช้บังคับหรือใช้ฟ้องร้อง บังคับคดีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเห็นได้จากสถิติคดีที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ชั้นอัยการ และชั้นศาล (จำนวนประมาณ ๕๘ ฉบับ) ส่วนกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่คงเหลืออยู่ อาจพิจารณาจ้างผู้เชี่ยวชาญศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไข ปรับปรุง แล้วเสนอคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาต่อไป

(๒) ความผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยแท้ และเป็น การกระทำที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือเป็นความผิดเล็กน้อย ควรแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายโดยยกเลิกโทษทางอาญา หรือบางกรณีอาจนำแนวคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damage) ของระบบกฎหมาย Common Law มาใช้แทนก็ได้

(๓) ความผิดทางเศรษฐกิจอื่น เห็นสมควรใช้โทษปรับทางปกครอง หรือมาตรการบังคับอื่นแทน

(๔) ให้มีกฎหมายกลางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญา ที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบได้ เพื่อให้สอดคล้อง กับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑. โดยกฎหมายกลางนี้อาจตราขึ้นในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐

(๕) การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา (ซึ่งไม่ใช่มาตรการ บังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) ต้องมีการตรา กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ ในลักษณะ เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษ มีสาระสำคัญ ได้แก่ กำหนดเกณฑ์กลางในการใช้โทษ ทางปกครอง ครอบคลุมถึงวิธีการปรับและการจัดการเงินที่ปรับ กำหนดให้มีหน่วยงานกลาง ในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่และมีอำนาจลงโทษปรับ เพื่อให้ค่าปรับตกเป็นของแผ่นดิน และลดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงกำหนดอายุความในการบังคับโทษปรับทางปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับการดำเนินการข้างต้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำดำเนินการร่างกฎหมายกลางตาม (๔) และ (๕) และจะได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. ข้อเสนอแนะอื่นเพิ่มเติม

นอกจากการดำเนินการตามแนวทางข้างต้นแล้ว เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ที่มีโทษอาญาเป็นไปอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ คณะอนุกรรมการฯ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ๒ ประการ ได้แก่ (๑) พิจารณาทบทวนสัดส่วนอัตราโทษสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ ในประมวลกฎหมาย

อาญา เช่น ความผิดฐานลักขโมยหรือความผิดฐานฉ้อโกง ไม่ควรกำหนดโทษเท่ากับความผิดฐานลักทรัพย์ และ (๒) พิจารณาแยกโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับบุคคลธรรมดาอย่างชัดเจน ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวรับไปดำเนินการเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดการสัมมนา เรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย” เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเดอะเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ เพื่อชี้แจงการดำเนินงานของสำนักงานฯ เกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย พร้อมทั้งได้นำเสนอกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อเปิดให้มีการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ จากวิทยากรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาญาในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ศาล อัยการ อาจารย์มหาวิทยาลัย รวมทั้งผู้เข้าร่วมสัมมนาจากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนประมาณ ๒๐๐ คน โดยผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

วิทยากรและผู้เข้าร่วมการสัมมนาเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอโดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ได้แก่

(๑) การกำหนดโทษอาญาต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนของการกระทำความผิดกับประเภทของโทษที่จะได้รับ ต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนว่ากรณีใดเป็นกรณีจำเป็นหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องคำนึงว่ามีมาตรการอื่นที่นำมาใช้แทนโทษอาญาได้หรือไม่ อีกทั้งต้องมีการปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลอย่างจริงจังเพื่อให้เกณฑ์ดังกล่าวได้ผลและมีประสิทธิภาพ

(๒) ปัญหาเรื่องโทษอาญาไม่ได้เกิดจากการบัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและยังขาดการศึกษาเรื่องการบังคับโทษอย่างเป็นระบบด้วยการจะแก้ไขปัญหาก็ให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมควบคู่กันไปด้วย

๖. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ ดังต่อไปนี้

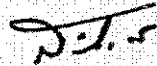
๖.๑ ให้ส่วนราชการที่จะเสนอกฎหมายใหม่หรือที่ต้องทบทวนกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ นำหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ทั้ง ๓ ประการ ตามข้อ ๑. ของข้อ ๔.๔.๒ ข้างต้น ไปใช้ในการดำเนินการร่างกฎหมายหรือทบทวนกฎหมาย

๖.๒ เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะอนุกรรมการฯ ในคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาในปัจจุบันเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาตามข้อ ๑. ของข้อ ๔.๔.๒ ตามแนวทางที่เสนอ ในข้อ ๒ ของข้อ ๔.๔.๒ ข้างต้น แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

๖.๓ มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการพิจารณาทบทวนสัดส่วนอัตราโทษสำหรับความผิด ในประมวลกฎหมายอาญา และการพิจารณาแยกโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับ บุคคลธรรมดา ตามข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในข้อ ๓ ของข้อ ๔.๔.๒ ข้างต้น แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายทิสทัต โทตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ

โทร ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐-๙ ต่อ ๒๒๐๕ (นางสาวศิริพรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๕๘๕๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

สำนักงาน

๐๖๗๗

(นางสาวศิริพรฯ)

๕๕๕๗

กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญา
ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับ
มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการ
ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมาย
ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย
เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย
และจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะกรรมการฯ ได้เสนอกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย
เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็น
การดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นชอบด้วยแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำบันทึก
สรุปแนวทางดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังต่อไปนี้

๑. สภาพปัญหา

คณะกรรมการฯ ได้อภิปรายภาพรวมของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับ
การใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย
โดยเห็นว่าการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น
เกิดขึ้นใน ๓ ลักษณะ ได้แก่

- การกำหนดโทษอาญาที่ไม่สมควรให้เป็นโทษทางอาญา
- การกำหนดประเภทโทษอาญาที่ไม่เหมาะสม
- การนำโทษอาญาไปใช้โดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ลักษณะการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวข้างต้นนั้น ก่อให้เกิด
สภาพปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ ทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เป็นภัย
คุกคามอย่างแท้จริง

๑.๒ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาซึ่งจำต้องมีขนาดค่อนข้าง
ใหญ่เพื่อรองรับปริมาณคดีจำนวนมาก ต้องใช้บุคลากร งบประมาณ ตลอดจนเครื่องมืออำนวยความสะดวกจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการดำเนินคดีและการบริหารงานยุติธรรม

๑.๓ การปฏิบัติภารกิจของรัฐเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงาน
ได้ออกกฎหมายของตนเองเพื่อใช้บังคับในการปฏิบัติงาน ทำให้มีกฎหมายหลายฉบับซ้ำซ้อนกัน
โดยนำมาตราทางอาญามาใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดกฎหมายอาญาเพื่อ
ในปัจจุบันและมีมาตรฐานโทษทางอาญาที่แตกต่างกัน

๑.๔ ทำให้เกิดปัญหาปริมาณคดีที่ค้างในศาลเป็นจำนวนมาก (caseload)
และปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ส่งผลกระทบต่อการรักษาความยุติธรรมโดยรวม ซึ่งทำให้สิ้นเปลือง
ค่าใช้จ่ายของรัฐเป็นอันมาก

๑.๕ การรับผิดทางอาญาที่ไม่เหมาะสม ส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิด
รวมไปถึงต่อการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีพในหลายเรื่อง เนื่องจากเมื่อบุคคลรับโทษอาญา
จะมีประวัติอาชญากรติดตัว (criminal record) หากไม่มีระบบคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ดีเพียงพอ

อาจเป็นผลร้ายหรือสร้างตราบาปแก่บุคคลนั้น แม้บุคคลนั้นจะพ้นโทษ ได้รับการอภัยโทษ ล้างมลทิน หรือได้รับการนิรโทษกรรมแล้วก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายที่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลเพื่อประกอบอาชีพหรือดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความแตกต่างกันไปในแต่ละฉบับ โดยหากกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการรับโทษอาญาด้วย และการรับโทษอาญาเป็นกรณีที่ไม่สมควรได้รับ จะทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติในการประกอบอาชีพหรือดำรงตำแหน่ง โดยไม่เป็นธรรมได้

๒. ข้อมูลพื้นฐานที่ได้มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะอนุกรรมการฯ ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมตำรา บทความ และเอกสารทางวิชาการด้านกฎหมายอาญา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการ โดยนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา แบ่งเป็น ๓ หัวข้อ สรุปได้ดังต่อไปนี้

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำการ อย่างใดเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย หรือกฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดหรือบังคับให้มีการกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใด โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้น ประกอบกับหลักการสำคัญที่เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา คือหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) จึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติอย่างชัดเจน และถึงแม้ว่าจารีตประเพณี ศาสนา และศีลธรรม มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากความผิดอาญาที่ร้ายแรง เช่น ฆ่าคน ชิงทรัพย์ เป็นสิ่งผิดศีลธรรม แต่มีหลายกรณีที่มีการผิดศีลธรรมไม่ได้เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา เช่น การพูดโกหก การดื่มสุรา และมีบางการกระทำที่ไม่ผิดศีลธรรมแต่กฎหมายบัญญัติให้ผิดกฎหมายอาญา เช่น กรณีความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดในทางอาญา ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาและไม่ประมาท แต่ศีลธรรมและกฎหมายอาญาก็มิได้สอดคล้องกันทุกกรณี

สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญานั้น Herbert L. Packer ได้ให้หลักการ ๖ ประการ ในการพิจารณาว่าการกระทำเรื่องนั้นควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ดังนี้

(๑) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดในหมู่ชนส่วนมากว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคม และหมู่ชนส่วนมากมิได้ให้อภัยแก่การกระทำเช่นนั้น

(๒) ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาแล้ว จะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่าง ๆ

(๓) การปราบปรามการกระทำเช่นนั้น กล่าวคือการถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาจะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป

(๔) หากเป็นความผิดอาญาแล้ว จะมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

(๕) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ

(๖) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่นๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

นอกเหนือจาก Packer แล้ว เกณฑ์ในการพิจารณากำหนดความผิดทางอาญายังอาจพิจารณาได้ตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ของ Jeremy Bentham และ John Stuart Mill กล่าวคือ การกระทำที่สมควรกำหนดเป็นความผิดอาญาต้องเป็นการกระทำที่เมื่อชั่งน้ำหนักแล้ว ประโยชน์ต่อสังคมที่ได้รับจะต้องมากกว่าสิ่งที่เสียไป

๒.๒ การแบ่งประเภทของความผิดอาญา

ความผิดอาญาอาจพิจารณาแบ่งได้หลายมิติ แต่ในที่นี้ขอเสนอมิติที่สำคัญเป็น ๖ มิติ ได้แก่ (๑) ความผิดอาญาในมิติของกฎหมาย (๒) ความผิดอาญาในมิติของการกระทำ (๓) ความผิดอาญาในมิติของเจตนา (๔) ความผิดอาญาในมิติของผู้กระทำ (๕) ความผิดอาญาในมิติของโทษ และ (๖) ความผิดอาญาในมิติของการดำเนินคดี ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๒.๒.๑ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ คือ ๑) ความผิดในตัวเอง (*mala in se*) คือ การกระทำที่เป็นความผิดหรือความชั่วร้ายในตัวเอง ผ่าฝืนหลักธรรมชาติ โมนธรรม ศีลธรรม หรือหลักการสาธารณะของสังคมที่เป็นอารยะ และ ๒) ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) คือ การกระทำที่เป็นความผิดเพราะมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดหรือเป็นความผิดตามที่กฎหมายห้าม

๒.๒.๒ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของการกระทำ แบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มย่อย ดังนี้

(๑) ความผิดโดยการเคลื่อนไหวร่างกาย ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนไหวร่างกายของผู้กระทำ ความผิดโดยไม่เคลื่อนไหวร่างกาย ซึ่งเกิดเป็นความผิดขึ้นแม้ว่าผู้กระทำจะไม่ได้เคลื่อนไหวร่างกายโดยอาจเป็นความผิดโดยการงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นหรือความผิดโดยการละเว้นหรือการไม่กระทำนั้นเอง

(๒) ความผิดที่ต้องมีผลปรากฏ ซึ่งต้องมีผลเกิดขึ้นจึงจะเป็นความผิดและความผิดที่ไม่ต้องมีผลปรากฏ ซึ่งเป็นความผิดแม้ไม่มีผลเกิดขึ้น

(๓) ความผิดธรรมดา ซึ่งเกิดจากการกระทำเดียวหรือเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงในขณะที่เดียวกับที่ได้กระทำ และความผิดซับซ้อนซึ่งเกิดจากการกระทำหลายการกระทำแล้วยังแบ่งออกเป็นความผิดต่อเนื่อง ได้แก่ ความผิดที่กระทำติดต่อกันอยู่ชั่วระยะหนึ่ง ความผิดที่ยืดออกไป ได้แก่ ความผิดที่มีหลายการกระทำโดยผู้กระทำผิดคนเดียว ความผิดเป็นปกติธุระ ได้แก่ ความผิดที่ต้องมีการกระทำซ้ำ ๆ จึงจะเป็นความผิด และความผิดซ้อน ซึ่งมีได้หลายประการ เช่น การกระทำความผิดเดียวผิดกฎหมายหลายบท การกระทำความผิดเดียวแต่เกิดจากหลายการกระทำ หรือความผิดที่เกิดจากการรวมการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเองเข้าด้วยกัน

๒.๒.๓ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของเจตนา แบ่งออกได้เป็น ๕ ประการ ได้แก่ ความผิดที่กระทำโดยเจตนา ความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนา และไม่ต้องประมาท ความผิดนอกเหนือเจตนา และความผิดที่ต้องรับผิดในผลสุดท้ายแห่งเจตนา

๒.๒.๔ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของผู้กระทำ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ ได้แก่ ความผิดทั่วไป ซึ่งบุคคลทั่วไปเป็นผู้กระทำความผิดได้ สังเกตได้จากบทบัญญัติความผิดจะเริ่มต้นด้วยคำว่า “ผู้ใด” และความผิดที่กำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าผู้กระทำจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน” หรือ “หญิงใด”

๒.๒.๕ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของโทษ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ ได้แก่ ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดที่มีโทษเบา และความผิดทั่วไป คือ ความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าความผิดลหุโทษ

๒.๒.๖ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของการดำเนินคดี แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ ได้แก่ ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้

๒.๓ แนวคิดต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization)

กฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization) หมายถึง การใช้กฎหมายอาญาที่ไม่เหมาะสมและทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา ส่งผลทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง นักวิชาการต่างประเทศได้พยายามเสนอแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ โดยให้นักนิติบัญญัติเข้าใจหน้าที่ที่แท้จริงของกฎหมายอาญา คือ การกำหนดความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงเพียงพอที่จะได้รับการดำเนินคดีจากสังคมและสมควรได้รับการลงโทษ โดยอาจสรุปแนวคิดของนักคิดต่างประเทศเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ควรเป็นความผิดทางอาญาได้ ดังนี้

๒.๓.๑ แนวคิดทางศีลธรรมของสังคม (Legal Moralism) ได้กล่าวถึงหลักพิจารณาในการกำหนดความผิดอาญาไว้ ๔ ประการ คือ ความผิดอาญาต้องไม่เป็นมาตรฐานทางศีลธรรมส่วนบุคคลโดยต้องเป็นฉันทามติของสังคม ความผิดอาญาต้องเป็นการกระทำที่สมควรได้รับการดำเนินคดี หรือสมควรได้รับการประณามเพื่อไม่ให้เป็นการเยี่ยงอย่างและมีความยุติธรรม และต้องเป็นไปตามหลักความชั่ว (culpability) คือ การลงโทษบุคคลที่การกระทำของบุคคลนั้นมีผลกระทบต่อสังคม

๒.๓.๒ แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งพัฒนามาจากทฤษฎีของ Jeremy Bentham และหลัก Harm Principle ของ John Stuart Mill นักปรัชญาทั้งสองท่านเชื่อว่าศีลธรรมสามารถเข้าใจได้ในรูปแบบของความสุขสูงสุดของสังคม โดยการคำนวณสัดส่วนของอรรถประโยชน์ (utility) ต่อความเสียหาย (harm) เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่นำไปสู่ความสุขสูงสุด ดังนั้น การจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดและสมควรได้รับโทษทางอาญา ประโยชน์ต่อสังคมที่ได้รับจะต้องมากกว่าราคาที่เสียไป (more harm than good) หากการบังคับใช้กฎหมายอาญาก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสังคมมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ถึงแม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดทางศีลธรรม ก็อาจไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะใช้ตัดสินว่าการกระทำนั้นสมควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ยกตัวอย่างเช่น การติดยาเสพติดแม้จะเป็นภัยต่อสังคม แต่การใช้กระบวนการทางอาญาในการยับยั้งการกระทำเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพและเป็นการเพิ่มพูนไปสู่การเบียดบังทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและนำไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ทำให้กระบวนการทางอาญาสูญเสียโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการป้องกันการกระทำผิดที่เป็นภัยต่อสังคมมากกว่า

๒.๓.๓ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ อยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า การกระทำผิดทางอาญาเป็นการหลีกเลี่ยงการทำงานของตลาด กฎหมายอาญาจึงช่วยสนับสนุนความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจด้วยการยับยั้งไม่ให้เกิดการหลีกเลี่ยงการทำงานของตลาด การกระทำผิดบางประการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือร่างกายจึงเป็นความผิดอาญาได้ หากเป็นการกระทำที่หลีกเลี่ยงการทำงานของตลาดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม นอกจากนี้ยังเชื่อว่าการกระทำผิดทางอาญาเป็นการกระทำที่ผ่านการคำนวณมาแล้ว หากราคาที่ผู้กระทำความผิดต้องจ่าย (การถูกลงโทษ) สูงกว่าประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิด (ไม่ว่าทางกายภาพหรือทางจิตใจ) บุคคลย่อมไม่กระทำความผิด กรณีนี้จึงจำเป็นต้องมีการลงโทษทางอาญา เพราะกฎหมายละเมิดอาจไม่เพียงพอและผู้ที่เกี่ยวข้องการทำงานของตลาดจำนวนมากไม่มีความสามารถทางการเงินมากพอจะชดเชยความเสียหายทางละเมิดได้

จึงลงโทษทางอาญาได้ แต่การกำหนดบทลงโทษควรมีความรุนแรงเท่าที่จำเป็นสำหรับการยับยั้งการกระทำความผิด (marginal deterrence)

๒.๓.๔ แนวคิดอื่น ๆ ได้แก่ ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการควบคุมทางเศรษฐกิจ (Economic Regulations) อาจเป็นการขัดขวางการทำงานของตลาด ทำให้ไม่เห็นผลชัดเจนเพียงพอหรือทันที และไม่สามารถระบุตัวผู้รับผิดชอบได้ จึงอาจเกิดคำถามขึ้นว่าความผิดประเภทนี้ควรเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ซึ่งนักวิชาการต่างประเทศเห็นว่าความผิดอาญาเกี่ยวกับการควบคุมทางเศรษฐกิจมีนัยทางศีลธรรมหรือมีเจตนาก่อทำความผิดเพียงพอที่จะกำหนดความผิดอาญาได้ แต่ต้องเข้าเงื่อนไขของหลักการสมควรได้รับการตำหนิ และควรกำหนดลักษณะการกระทำให้ชัดเจน เพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่ครอบคลุมถึงการกระทำตามธรรมดาทางธุรกิจโดยชอบธรรม และหากจะเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับสิทธิในการพิสูจน์ตนเองภายใต้กระบวนการของศาล การกระทำดังกล่าวย่อมไม่สมควรมีโทษรุนแรงเพราะจะเกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ความผิดทางอาญาที่ไม่มีการกำหนดลักษณะของการกระทำที่ชัดเจน เช่น ความผิดเกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบของบ้านเมือง อาจไม่สมควรกำหนดโทษอาญาเนื่องจากเข้าข่ายเป็นเรื่องเล็กน้อยเกินกว่าที่จะเอาผิด หรือหากกำหนดลักษณะของการกระทำไว้อย่างกว้างจนเกิดความไม่ชัดเจนว่าการกระทำใดเป็นความผิด อาจขัดกับหลักนิติธรรม และเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายในกรณีใด การกระทำที่ไม่ชัดเจนหรือเป็นเรื่องเล็กน้อยจึงไม่สมควรให้เป็นความผิดทางอาญา

๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกรอบความคิดในการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายอาญาดังกล่าวในข้อ ๒ ข้างต้น และได้มีการอภิปรายกรอบแนวคิดในการทำงานกันอย่างกว้างขวาง สรุปได้ดังนี้

๓.๑ การศึกษากรอบความคิดในการกำหนดโทษอาญาและการใช้มาตรการอื่นแทนโทษอาญา

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวคิดสำหรับประเทศไทยในการกำหนดโทษอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงสมควรยกเลิกโทษอาญาหรือนำมาตรการอื่นมาใช้แทนหรือไม่ เช่น โทษปรับทางปกครองหรือสภาพบังคับทางแพ่ง โดยอาจพิจารณาแยกระหว่างกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรงและผู้กระทำเป็นอาชญากร (strafer) กับการฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคม (norm) ซึ่งไม่ร้ายแรงเท่า ดังเช่นแนวคิดของกฎหมายเยอรมันในเรื่อง Ordnungswidrigkeit (หมายถึง ฐานความผิดที่เกิดจากการผิดกฎระเบียบของสังคม แต่ไม่ถึงขั้นเป็นอาชญากรรม) เช่น การทิ้งขยะในที่สาธารณะ การจอดรถในที่ห้ามจอด การกระทำให้เกิดเหตุรำคาญ หรือความผิดทางเศรษฐกิจที่ไม่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สมควรใช้มาตรการอื่นมาใช้แทนหรือไม่

๓.๒ แนวทางการศึกษากฎหมายที่มีโทษอาญา

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวทางในการศึกษากฎหมายของไทยที่มีโทษอาญา โดยมีประเด็นพิจารณาแยกเป็น ๓ แนวทาง ได้แก่

(๑) สมควรศึกษาเพื่อวางแผนหรือข้อพิจารณาในการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ของไทย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาบททบทวนกฎหมายทุก ๆ ๕ ปี ตามพระราชบัญญัติการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติเห็นชอบและแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติต่อไป หรือโดยการกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการร่างโดยคณะกรรมการดำเนินการศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งในคณะกรรมการพัฒนากฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(๒) สมควรศึกษากฎหมายเป็นรายฉบับเพื่อวิเคราะห์บทบัญญัติที่กำหนดโทษอาญาในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดโทษทางอาญาหรือไม่ หรือสมควรกำหนดมาตรการอื่นแทน และสมควรพิจารณาไปถึงขั้นดำเนินการร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วยหรือไม่

(๓) สมควรศึกษาการวางแผนในการกำหนดโทษอาญาควบคู่ไปกับการศึกษากฎหมายเป็นรายฉบับแต่ไม่ทุกฉบับ โดยพิจารณาศึกษากฎหมายที่มีการใช้บังคับหรือใช้ฟ้องร้องบังคับคดีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งดูได้จากสถิติคดีที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นพนักงานสอบสวน หรือตำรวจ ชั้นอัยการ และชั้นศาล ว่ามีการอ้างอิงกฎหมายฉบับใดบ้าง แล้วนำมารวบรวมจัดกลุ่มกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน และทำการศึกษากฎหมายในแต่ละกลุ่มเป็นลำดับไป เพื่อให้มีตัวอย่างการศึกษาที่เป็นรูปธรรมประกอบการเสนอเกณฑ์ โดยในขั้นนี้ ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ดำเนินการศึกษากฎหมายจำนวน ๒ ฉบับ เพื่อเป็นตัวอย่างด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

๓.๓ แนวทางการศึกษาการใช้กฎหมายอาญาที่ไม่เหมาะสมในกรณีอื่น

นอกเหนือจากประเด็นการวางแผนในการกำหนดโทษอาญา และแนวทางการศึกษากฎหมายที่มีโทษอาญาดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวทางการนำกฎหมายอาญาไปใช้อย่างไม่เหมาะสมหรือขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในกรณีอื่นด้วยว่าสมควรรวมอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือไม่ อาทิเช่น การวางแผนทางการบังคับใช้มาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา การพิจารณาปรับปรุงวิธีบังคับโทษปรับทั้งโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง และการกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อให้บังคับใช้ได้จริง

๔. ข้อเสนอกรอบแนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ ได้อภิปรายในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการทำงานจนได้ข้อยุติแล้ว และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายให้ความเห็นชอบแล้ว และเห็นสมควรให้จัดทำเป็นข้อเสนอกรอบแนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ต่อไป โดยข้อเสนอกรอบแนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯ มี ๒ แนวทาง ดังนี้

๔.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ควรมีเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาอย่างไร

๔.๒ กฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งใช้บังคับอยู่ที่ไม่ได้เป็นไปตามเกณฑ์ตามข้อ ๔.๑ ควรดำเนินการอย่างไร

๔.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ควรมีเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาอย่างไร

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญาของ Packer ประกอบกับแนวคิดอรรถประโยชน์ของ Jeremy Bentham และ John Stuart Mill ซึ่งสรุปได้ว่า การกระทำความผิดที่ควรมีโทษอาญาจะต้องเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคมจนไม่อาจให้อภัยได้ และเมื่อชั่งน้ำหนักแล้วประโยชน์ที่ได้รับจากการลงโทษทางอาญามีมากกว่าราคาที่เสียไป อีกทั้งเมื่อพิจารณาแนวคิดในการแบ่งแยก

ความผิดอาญาในมิติของกฎหมายแล้ว เห็นว่า ความผิดอาญาแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) ความผิดอาญาที่เป็นความผิดในตัวเอง (*mala in se*) และ (๒) ความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (*mala prohibita*) โดยความผิดอาญาที่เป็นความผิดในตัวเองนั้น ส่วนใหญ่กำหนดอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างชัดเจน สำหรับความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดนั้น มักเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในระดับซึ่งสภาพบังคับอื่นของกฎหมายจะใช้ไม่ได้ผล จึงจำเป็นต้องกำหนดโทษอาญาเพื่อให้บังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล

จากข้อพิจารณาข้างต้น คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นสมควรเสนอหลักเกณฑ์ที่สามารถพิจารณากำหนดโทษอาญาได้ ๓ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อนส่วนรวม สำหรับในเรื่องทางเศรษฐกิจนั้น การฝ่าฝืนกฎหมายเศรษฐกิจที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมากพอที่จะกำหนดเป็นโทษทางอาญา สมควรใช้โทษปรับทางปกครอง หรือสภาพบังคับอื่นแทน

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ควรใช้โทษปรับทางปกครองแทน เพราะการให้มีโทษปรับสถานเดียวหรือการให้มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับได้ ย่อมแสดงโดยสภาพแล้วว่าไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้อำนาจการบังคับโทษอาญาซึ่งมีผลต่อการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพด้วย นอกจากนี้ ยังอาจใช้วิธีการอื่นแทนการปรับ เช่น การให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่น ทั้งนี้ เพื่อมิให้เดือดร้อนกับผู้ไม่มีเงินชำระโทษปรับทางปกครอง

๔.๒ กฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งใช้บังคับอยู่ที่ไม่ได้เป็นไปตามเกณฑ์ตามข้อ ๔.๑ ควรดำเนินการอย่างไร

โดยที่กฎหมายที่มีโทษอาญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และในกฎหมายเฉพาะมีอยู่เป็นจำนวนมากนับหลายร้อยฉบับ คณะอนุกรรมการฯ จึงได้วางแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(๑) ศึกษากฎหมายที่มีการใช้บังคับหรือใช้ฟ้องร้องบังคับคดีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งดูได้จากสถิติคดีที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจชั้นอัยการ และชั้นศาล ว่าในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายต่าง ๆ มีปัญหาและควรปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้ได้แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่เหลืออีกหลายร้อยฉบับ ทั้งนี้ จากการตรวจสอบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจำนวนประมาณ ๗๖๓ ฉบับ เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดโทษอาญาจำนวนประมาณ ๔๔๐ ฉบับ^๒ และในจำนวนนี้

^๒ ตรวจสอบจำนวนกฎหมายจากการสืบค้นฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ โดยตรวจสอบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งหมด แต่ไม่รวมกฎ ประกาศ คำสั่ง ของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร

มีการใช้บังคับหรือฟ้องร้องคดีอยู่ในปัจจุบันตามที่ปรากฏในสถิติคดีชั้นต่าง ๆ จำนวนประมาณ ๕๘ ฉบับ^๓

อนึ่ง เมื่อศึกษากฎหมายที่มีการใช้ในการดำเนินคดีชั้นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่คงเหลืออยู่ อาจพิจารณาใช้วิธีการจ้างผู้เชี่ยวชาญไปศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงตามหลักการที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ แล้วเสนอผลการศึกษามายังคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๒) ความผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยแท้และเป็นการกระทำที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือเป็นความผิดเล็กน้อยที่มีผลกระทบต่อไม่มาก คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยกเลิกโทษทางอาญา ตัวอย่างเช่น กฎหมายกำหนดความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นเรื่องมูลหนี้ทางแพ่งเท่านั้น การทำให้เป็นความผิดอาญาเป็นการใช้กฎหมายที่ผิดวัตถุประสงค์ สมควรมีมาตรการตรวจสอบความน่าเชื่อถือในการให้กู้ยืมแทนการกำหนดเป็นความผิดอาญา ซึ่งหากมีการฉ้อโกง สามารถดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีบทบัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงไว้แล้ว หรือกฎหมายกำหนดความผิดเกี่ยวกับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะที่ไม่ได้ผลิตเพื่อการค้า ซึ่งมีงานศึกษาเสนอว่าการลงโทษอาญาไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่แท้จริงได้ ควรแก้ไขปัญหาด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งเยียวยาได้ดีกว่า และหากจำเป็นต้องป้องกันไม่ให้เกิดความผิดอีก อาจนำแนวคิด Punitive Damage ของระบบกฎหมาย Common Law มาใช้ก็ได้

(๓) ความผิดทางเศรษฐกิจอื่น คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรให้ใช้โทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่น เช่น การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่น ตามที่ได้มีการเสนอในงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ เช่น งานศึกษาวิจัยของ TDRI หรือนงานศึกษาของต่างประเทศในเรื่อง Economics of Law ซึ่งพบว่าการใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) หรือการปรับรายวันจนกว่าจะมีการกระทำตามกฎหมาย ใช้ได้ผลกับกฎหมายในทางเศรษฐกิจสำหรับผู้ประกอบการทางธุรกิจมากกว่าการกำหนดโทษอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดทางเศรษฐกิจที่ไม่ถึงขนาดกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสังคมมากเกินไป หากแต่ต้องการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว หรือกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(๔) ให้มีกฎหมายกลางแก้ไขเพิ่มเติมความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับได้ มาใช้โทษปรับทางปกครองแทนโทษปรับทางอาญาหรือใช้การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่นแทน เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ตามข้อ ๔.๓ (๓) ข้างต้น เนื่องจากความผิดที่เปรียบเทียบได้เป็นการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการลงโทษปรับแทนที่จะดำเนินคดี จึงควรลดภาระหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนนี้ อีกทั้งทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องถูกบันทึกประวัติอาชญากรอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว

(๕) อย่างไรก็ดี การกำหนดโทษปรับทางปกครอง มีการวิจารณ์ในหมู่นักวิชาการกฎหมายต่างประเทศว่าเป็นโทษที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง เนื่องจากฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งปรับได้ทันที โดยไม่มีการพิสูจน์ความผิดในชั้นศาล จึงไม่มีกระบวนการคุ้มครองผู้กระทำผิด นอกจากนี้ การบังคับโทษปรับทางปกครองของไทยในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนและไม่มี

^๓โปรดดูรายชื่อกฎหมาย จำนวน ๕๘ ฉบับ ในเอกสารประกอบการพิจารณา

ประสิทธิภาพ ซึ่งจะได้จากการให้มีการให้อำนาจดุลพินิจกับผู้บังคับใช้กฎหมายมากเกินไป จนผู้บังคับใช้กฎหมายไม่กล้าใช้กฎหมาย

คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่า หากจะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา (ซึ่งไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) หรือนำมาตรการบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่นมาใช้แทนโทษอาญา ต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่นเป็นการเฉพาะ ในลักษณะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษ

กฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษดังกล่าวข้างต้นควรมีสาระสำคัญบางประการดังต่อไปนี้

- กำหนดเกณฑ์กลางในการใช้โทษทางปกครอง ครอบคลุมถึงวิธีการปรับ และการจัดการเงินที่ปรับ รวมทั้งการบังคับต่อทรัพย์สินของผู้ถูกปรับเมื่อไม่ชำระค่าปรับ

- กำหนดเกณฑ์กลางในการใช้มาตรการบังคับอื่น อาทิ การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์

- กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่ และมีอำนาจลงโทษปรับ ซึ่งอาจเป็นกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้ค่าปรับตกเป็นของแผ่นดิน และลดการทุจริตคอร์รัปชัน สำหรับการใช้มาตรการอื่น เช่น การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์ อาจมอบให้กรมคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับโทษได้

- กำหนดกระบวนการคุ้มครองผู้ถูกปรับทางปกครองให้ได้รับความคุ้มครอง เช่นเดียวกับที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่น ต้องให้แจ้งข้อกล่าวหาให้นำพยานมาสืบหักล้างได้ ให้ตรวจเอกสาร ให้อุทธรณ์ได้ เป็นต้น

- กำหนดอายุความในการบังคับโทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่น

(๖) เมื่อมีกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษตาม (๕) แล้ว สมควรให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง มีวิธีพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะโดยใช้วิธีรวดเร็วที่พิจารณาและพิพากษาคดีได้รวดเร็ว ควรจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา เช่น อุทธรณ์ฎีกาได้เฉพาะข้อกฎหมายอันเป็นสาระควรแก่การพิจารณาเท่านั้น

๔.๓ เมื่อได้ผลการศึกษาคือเป็นที่ยุติแล้ว คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรเสนอให้มติดังคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอกฎหมายใหม่หรือที่ต้องมีการทบทวนกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกาจะนำหลักการกำหนดโทษอาญาตามผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ไปพิจารณาความจำเป็นที่ต้องกำหนดโทษอาญาในกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

๕. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

นอกจากแนวทางการดำเนินการของคณะอนุกรรมการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้การปรับปรุงกฎหมายที่มีโทษอาญาเป็นไปอย่างครบถ้วนทั้งระบบ คณะอนุกรรมการฯ จึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

๕.๑ พิจารณาทบทวนสัดส่วนอัตราโทษสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานยักยอกหรือความผิดฐานฉ้อโกง ไม่ควรกำหนดโทษเท่ากับความผิดฐานลักทรัพย์

๕.๒ พิจารณาแยกโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับบุคคลธรรมดา

อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะทั้งสองประการข้างต้น คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขในเรื่องดังกล่าว จึงเห็นควรส่งข้อเสนอแนะนี้ให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญารับไปดำเนินการเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ รายละเอียดของข้อมูลต่าง ๆ ปรากฏตามเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งได้แนบมาพร้อมบันทึกนี้แล้ว