

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายซึ่งว่าด้วยการกระทำความผิดและการลงโทษ และโทษทางอาญา นั้น คือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำความผิดเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โทษทางอาญา จึงเป็นโทษที่มีการบังคับที่เป็นผลร้ายและกระทบกระเทือนต่อร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิของผู้ถูกลงโทษ การขาดการแบ่งแยกที่ชัดเจนของระบบกฎหมายไทยว่าการกระทำลักษณะใดควรเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา หรือควรเป็นความผิดที่มีโทษทางปกครอง ส่งผลให้กฎหมายที่มีโทษหรือความรับผิดทางอาญานั้น มิได้ถูกบัญญัติอยู่เฉพาะในประมวลกฎหมายอาญานั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายพิเศษอื่น ๆ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า กฎหมายอื่น) อีกเป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของโทษทางอาญาตามกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ลักษณะของโทษทางอาญาส่วนใหญ่ตามที่ปรากฏในกฎหมายอื่น และโทษทางอาญาที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 3 ลหุโทษ นั้น มักเป็นโทษปรับสถานเดียว หรือโทษจำคุกกระยะสั้น หรือโทษปรับ¹ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากความผิดดังกล่าว โดยมากเป็นความผิดที่กฎหมายมิได้

¹ อาจกล่าวได้ว่า ระวังโทษทั่วไปที่จัดเป็นเกณฑ์โทษสถานเบา ซึ่งอาจเปรียบเทียบคดีได้นั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

(1) ต้องระวังโทษปรับสถานเดียว หรือมีสองสถานคือ โทษจำคุก และหรือโทษปรับ มิใช่โทษจำคุกสถานเดียว

(2) สำหรับโทษจำคุกที่อาจเปรียบเทียบได้จะอยู่ระหว่างโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนไม่เกิน 5 ปี ส่วนโทษปรับที่รวมกับโทษจำคุก ไม่อาจกำหนดเกณฑ์สูงสุดทั่วไป จึงไม่อาจนำมาใช้เป็นเกณฑ์โทษสถานเบาได้

บัญญัติขึ้นตามเหตุผลด้านศีลธรรม แต่ถูกบัญญัติขึ้นโดยเหตุผลทางด้านเทคนิค กล่าวคือ ความผิดดังกล่าวไม่มีความเป็นอาชญากรรม (Crime) และความผิดที่มีโทษเล็กน้อยนั้น มักเป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำผิดตามที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ (mala prohibita) มิใช่ความผิดในตัวเอง (mala in se) ยิ่งไปกว่านั้น บางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันซึ่งเป็นต้นแบบในการตรากฎหมายที่ได้แยกความผิดที่มีโทษเล็กน้อยเช่นนี้ออกจากโทษทางอาญา โดยได้มีการบัญญัติรัฐบัญญัติว่าด้วยละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ.1987 (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten : OWiG) ขึ้นเพื่อนำโทษทางปกครองมาใช้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายที่โทษทางอาญา โดยถือว่าความรับผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดทางปกครอง

แม้แต่เดิมกฎหมายไทยจะไม่ได้มีการแยกโทษทางปกครองออกจากโทษทางอาญา² เหมือนอย่างเช่นประเทศเยอรมัน แต่ด้วยเหตุที่ความผิดดังกล่าวแม้จะมีโทษทางอาญา แต่ก็มีความผิดที่มีโทษไม่สูงนัก กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้คดีอาญาดังกล่าวสามารถเลิกกันได้ในชั้นก่อนพิจารณาของศาล (Pretrial diversion) หรือ ในชั้นของเจ้าพนักงาน เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งวิธีหนึ่งที่ทำให้คดีอาญาสามารถเลิกกันได้ในชั้นก่อนพิจารณาของศาล ก็คือการเปรียบเทียบคดี (Settlement the case by the Official) กล่าวคือ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีในคดีที่ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบคดี เพื่อให้คดีอาญาดังกล่าวเลิกกันได้

รายละเอียดโปรดดูใน สุขุม ทองศิริ, “การเปรียบเทียบคดี : ศึกษาเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์ในการกำหนดความผิดที่อาจเปรียบเทียบคดีได้ตามกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.21.

² ในปัจจุบันการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

1. กฎหมายที่กำหนดมาตรการที่มีลักษณะเป็นโทษทางปกครองไว้แต่ไม่ได้ระบุมาตรการดังกล่าวว่าเป็นโทษทางปกครอง เช่น พระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2543 มาตรา 34 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ค้ำน้ำมันที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 8 นอกจากนี้ มาตรา 36 พระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2543 ยังกำหนดโทษแก่บุคคลดังกล่าว โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. กฎหมายที่กำหนดโทษทางปกครองไว้อย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 เป็นต้น

ในชั้นเจ้าพนักงาน ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในดำเนินการเปรียบเทียบคดีนั้นถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะของความผิดที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นมีความแตกต่างกัน อีกทั้งหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นก็ยังคงมีความแตกต่างเช่นเดียวกัน ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวนี้จึงเป็นที่มาที่สำคัญที่ควรจะต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของความผิดและโทษที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบคดี โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาถึงการดำเนินคดีในความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะการดำเนินคดีเกี่ยวกับกฎหมายจราจร ทั้งของประเทศที่อยู่กลุ่มระบบกฎหมาย Common law และประเทศที่อยู่กลุ่มระบบกฎหมาย Civil law เพื่อนำมาปรับใช้กับการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายไทย อันจะทำให้การเปรียบเทียบคดีเป็นเครื่องมือในการเบี่ยงเบนคดีที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่องปัญหาในการเปรียบเทียบคดี : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กับกฎหมายอื่น ในสารนิพนธ์นี้ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะของความผิดที่มีโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร รวมถึงลักษณะของความผิดตามกฎหมายไทยที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบคดีได้ ตลอดจนศึกษารูปแบบ วิธีการในการเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร
2. เพื่อศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบในการดำเนินคดีในความผิดเล็กน้อยในต่างประเทศ ว่ามีลักษณะ รูปแบบเป็นอย่างไร และอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรใด
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมที่ทำให้การเปรียบเทียบคดี เป็นเครื่องมือในการเบี่ยงเบนคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อยออกจากศาลที่มีประสิทธิภาพ

1.3 สมมุติฐานในการศึกษา

1. ความผิดที่มีโทษทางอาญาที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายอื่นนั้น ส่วนใหญ่เป็นความผิดเนื่องจากการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด (mala prohibita) ไม่ใช่ความผิดในตัวเอง หรือเป็นความผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดศีลธรรม (mala in se) ซึ่งโทษที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายอื่นนั้น ควรจะมีลักษณะเป็นโทษทางปกครองไม่ใช่โทษทางอาญา ดังนั้นการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่น จึงควรให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นซึ่งเป็นเจ้าพนักงานหรือองค์กรทางปกครอง เป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบคดีมากกว่าพนักงานสอบสวน เนื่องจากความผิดตามกฎหมายอื่นนั้น โดยมากเป็นเรื่องเฉพาะตามที่กฎหมายอื่นนั้นบัญญัติไว้เป็นความผิด เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นจึงมีความเชี่ยวชาญมากกว่าพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ กฎหมายอื่นนั้น ก็อาจวางแนวการปฏิบัติในการเปรียบเทียบคดีไว้ให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน และเมื่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นได้ดำเนินการเปรียบเทียบคดีไปแล้วก็ควรให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนั้น ส่งสำนวนการเปรียบเทียบคดีและบันทึกการเปรียบเทียบคดีไปให้แก่พนักงานอัยการ เช่นเดียวกับที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบคดีโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่พนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคสี่

2. การเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวนซึ่งอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีโดยองค์กรอื่นคือ อัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคสี่ แต่ในขณะที่ในการเปรียบเทียบคดีโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น รวมถึงการเปรียบเทียบคดีโดยพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นกลับไม่ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีโดยองค์กรอื่น จึงเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นการดำเนินการในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบคดีนั้นเท่ากับการให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function) ดังนั้น จึงควรให้อัยการเป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นเช่นกัน

1.4 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามขอบเขตการศึกษา โดยพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ บทความ ตำรา หนังสือ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางวิชาการ คำพิพากษากฎีกา และงานวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งของไทยและต่างประเทศ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะของความผิดและโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีแก่เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่น ตลอดจนเกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจที่ทับซ้อนกันในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ตลอดจนทราบถึงความเหมาะสมของเจ้าพนักงานที่ควรเป็นผู้ทำการเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายอื่น
2. ทำให้สามารถทราบแนวทางในการดำเนินคดีในความเล็กน้อยตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทย
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการเปรียบเทียบคดีของเจ้าพนักงาน