

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๕๐๒/ ๑๖๑



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส12790

วันที่ : ๘8568/57

วันที่ : 13 ต.ค. 57 เวลา : 14:46

๘๘๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ จัดเข้าวาระ 14 ต.ค. 2557

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การบังคับโทษปรับ การรอกการกำหนดโทษและรอกการลงโทษ และแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับโทษของผู้ใช้และผู้ถูกใช้) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การโอนคดีที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นไปยังศาลแพ่ง)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา
เรื่องที่ ๓

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๑๘๓๕๐
ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๗

ตามหนังสือที่อ้างถึงควมว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การบังคับโทษปรับ การรอกการกำหนดโทษและรอกการลงโทษ และแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับโทษของผู้ใช้และผู้ถูกใช้) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การโอนคดีที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นไปยังศาลแพ่ง) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วน ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีหลักการที่สำคัญดังนี้

๑.๑ การกำหนดเพิ่มวิธีการอายัดทรัพย์สินเพื่อใช้ค่าปรับ และหลักเกณฑ์การบังคับทรัพย์สินเพื่อชำระค่าปรับโดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้พนักงานอัยการมีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สิน ส่วนเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่ได้รับแจ้งจากพนักงานอัยการ โดยไม่คิดค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ และไม่กระทบต่อการที่ศาลจะสั่งกักขังแทนค่าปรับ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๙ และเพิ่มมาตรา ๒๙/๑) เป็นการเพิ่มช่องทางให้ศาลใช้ดุลพินิจในการดำเนินการบังคับโทษให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนการกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยกำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการและพนักงานบังคับคดีไว้ คงเพื่อให้เกิดความชัดเจนเนื่องจากในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งผู้มีหน้าที่ร้องขอให้บังคับคดี คือ เจ้าหนี้ แต่ในคดีอาญาไม่มีเจ้าหนี้จึงให้พนักงานอัยการทำหน้าที่แทน อีกทั้งเจ้าหนี้ผู้ขอบังคับคดีต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมตามมาตรา ๑๕๓

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงจำเป็นต้องกำหนดยกเว้นไม่ให้คิดค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการไว้ อย่างไรก็ดี ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้ในปัจจุบันได้กำหนดการยึดทรัพย์สินเพื่อชำระค่าปรับมานานแล้ว โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การยึดไว้ ซึ่งในการบังคับการยึดจะต้องนำบทบัญญัติใกล้เคียงมาใช้ซึ่งก็คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น แม้จะไม่กำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ก็น่าจะปฏิบัติไปได้ ซึ่งแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์นี้เป็นเรื่องราวละเอียดที่สามารถพิจารณาในชั้นการตรวจพิจารณาร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ในชั้นนี้จึงเห็นควรรับหลักการในประเด็นนี้ได้

๑.๒ การปรับปรุงอัตราเงินในการกักขังแทนค่าปรับจากอัตราสองร้อยบาทต่อหนึ่งวันเป็นสี่ร้อยบาทต่อหนึ่งวัน และแก้ไขอัตราค่าปรับที่ให้ศาลสั่งกักขังแทนเป็นระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งปีแต่ไม่เกินสองปีจากตั้งแต่แปดหมื่นบาทขึ้นไปเป็นตั้งแต่สองแสนบาทขึ้นไป (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐) เห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อให้สะท้อนค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตตามอัตราเงินเพื่อและค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง แต่อัตราเงินที่เพิ่มขึ้นควรจะเป็นเท่าใดเป็นเรื่องรายละเอียดที่สามารถพิจารณาในชั้นการตรวจพิจารณาร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ในชั้นนี้จึงเห็นควรรับหลักการในประเด็นนี้ได้

๑.๓ การยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนค่าปรับที่ผู้ต้องโทษอาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๐/๑ วรรคหนึ่ง) เป็นการขยายอำนาจการใช้ดุลพินิจของศาลในการสั่งให้ผู้ต้องโทษทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับที่แต่เดิมจำกัดเฉพาะกรณีการปรับไม่เกินแปดหมื่นบาทเป็นไม่จำกัด มีข้อดีในแง่ที่เป็นการให้โอกาสผู้ต้องโทษปรับในทุกกรณีไม่ว่าต้องโทษปรับเท่าใดได้มีโอกาสทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแทนการชำระค่าปรับ โดยเฉพาะผู้ต้องโทษที่ยากจนได้มีโอกาสรับใช้สังคมแทนการชำระค่าปรับหรือกักขังแทนค่าปรับ อันจะทำให้การบังคับโทษมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเกิดประโยชน์ยิ่งกว่าการไม่ได้รับชำระค่าปรับหรือการต้องมีผู้ต้องขังล้นเรือนจำ แต่อาจมีข้อเสียขึ้นได้ ถ้าศาลใช้ดุลพินิจโดยไม่ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพออาจทำให้ผู้ต้องโทษที่กระทำผิดเป็นนิสัยใช้เป็นช่องทางพ้นความรับผิดชอบได้ง่ายยิ่งขึ้นโดยไม่สำนึกหรือแก้ไขปรับปรุงตัว อย่างไรก็ดี ขอบเขตและข้อระวางการใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเรื่องในรายละเอียดที่สามารถพิจารณาในชั้นการตรวจพิจารณาร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ในชั้นนี้จึงเห็นควรรับหลักการในประเด็นนี้ได้

๑.๔ การกำหนดให้ศาลอาจรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซึ่งจะถูกลงโทษจำคุกจากไม่เกินสามปีเป็นไม่เกินห้าปี โดยเพิ่มเติมกรณีที่จะให้ศาลสั่งรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษได้มากขึ้น และเพิ่มเติมเงื่อนไขในการคุมความประพฤติ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๖) เห็นว่า การรอกกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษเป็นความประสงค์ของกฎหมายอาญาที่จะไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ยังไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนต้องรับผลร้ายจากโทษจำคุกได้มีโอกาสกลับตัว โดยจะใช้สำหรับผู้ต้องโทษจำคุกที่ไม่ยาวเกินไปซึ่งแสดงว่าไม่ใช่ความผิดร้ายแรงนัก การขยายอัตราโทษจำคุกจากสามปีเป็นห้าปีเพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจสั่งรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษได้เป็นการขยายโอกาสให้ผู้กระทำความผิดที่ร้ายแรงขึ้นได้มีโอกาสรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษด้วย ซึ่งอาจมีข้อดีที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดครั้งแรกได้มีโอกาสกลับตัวมากขึ้น และช่วยลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ ในหลักการจึงไม่ขัดข้อง แต่ก็อาจต้องพิจารณาในรายละเอียดถึงความเหมาะสมในการขยายอัตราโทษจำคุกให้ครอบคลุมโทษจำคุกไม่เกินห้าปีในทุกกรณี เนื่องจากบางความผิด

ที่มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปีนั้น ลักษณะของการกระทำความผิดอาจเป็นความผิดร้ายแรงที่มีผลต่อความรู้สึกของสังคม เช่น ความผิดเกี่ยวกับการติดสินบนเจ้าพนักงานตามมาตรา ๑๔๓ และมาตรา ๑๔๔ ความผิดฐานช่องโจรตามมาตรา ๒๑๐ ที่อาจไม่สมควรรอการลงโทษ

๑.๕ การกำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ที่มีฐานะยากจนหรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้ไม่ว่าทางใดให้กระทำความผิดต้องรับโทษเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๔) เห็นว่า หลักการกำหนดโทษผู้ใช้ที่ได้รับโทษเสมือนตัวการในกรณีที่ผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น เป็นหลักการที่มีมานานแล้ว เนื่องด้วยในทางกฎหมายถือเสมือนว่าผู้ใช้เป็นตัวการร่วมให้เกิดการกระทำความผิด การเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดผู้ถูกใช้เป็นบุคคลอ่อนแอทางสังคมได้กระทำความผิดลงนั้น เป็นหลักการใหม่ ซึ่งจากการตรวจสอบประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส (มาตรา ๑๒๑-๖ และมาตรา ๑๒๑-๗) และประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (มาตรา ๒๖) ไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้ อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการมีข้อโต้แย้งอยู่บ้าง โดยมีผู้เห็นว่า ผู้ใช้เป็นผู้ก่อให้เกิดเจตนากระทำความผิด หากไม่มีการใช้โอกาสจะเกิดการกระทำความผิดจะน้อยลงหรือไม่เลย บางกรณีผู้ใช้จึงเป็นตัวอันตรายยิ่งกว่าผู้กระทำความผิด ในอีกทางหนึ่ง มีผู้เห็นว่า ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะกระทำความผิดหรือไม่ จึงเป็นผู้ควบคุมหรือนายเหนือการกระทำของตนเองและเป็นผู้มีเจตนากระทำความผิดจริง ๆ จึงถือว่าน่าตำหนิหรือมีความชั่วมากกว่าผู้ร่วมกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน โดยมีมุมมองโต้แย้งว่าในบางกรณีผู้ใช้อาจมีความชั่วมากกว่าผู้กระทำความผิด การกำหนดให้ผู้ได้รับโทษหนักขึ้นกรณีที่ผู้ใช้ผู้อ่อนแอทางสังคมให้กระทำความผิดไม่ขัดกับหลักความรับผิดชอบของผู้ร่วมกระทำความผิด จึงเห็นควรรับหลักการนี้ได้แล้วจึงพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

๑.๖ การกำหนดให้ศาลมีอำนาจลดโทษผู้ถูกใช้หรือผู้กระทำตามคำโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิดที่ได้เปิดเผยข้อมูลสำคัญจนสามารถดำเนินคดีกับผู้ใช้หรือผู้โฆษณาหรือประกาศดังกล่าว (เพิ่มมาตรา ๘๕/๑) เห็นว่า หลักการดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของมุมมองที่ว่าผู้ใช้อาจเป็นอันตรายมากกว่าผู้กระทำความผิดเนื่องจากใช้โดยการโฆษณาหรือประกาศซึ่งมีผลให้เกิดการกระทำความผิดในวงกว้าง การลดโทษแก่ผู้ถูกใช้เพื่อหาตัวผู้ใช้เป็นเรื่องในทางนิตินโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งจะนำผู้ใช้ที่มีความชั่วหรือเป็นอันตรายต่อสังคมมากกว่ามาลงโทษ จึงไม่มีข้อขัดข้องในหลักการ หากแต่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มีหลักการที่สำคัญดังนี้

๒.๑ การกำหนดให้ศาลชั้นต้นโอนคดีที่อาจกระทบต่อการอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นที่สำคัญ ไปยังศาลแพ่งซึ่งได้จัดตั้งแผนกคดีชำนาญพิเศษไว้แล้ว (เพิ่มมาตรา ๖/๑) และการกำหนดให้ศาลแพ่งซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณานอกเขตศาลได้ (เพิ่มวรรคสามของมาตรา ๑๕) เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งแตกต่างจากหลักการโอนคดีตามมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติห้ามมิให้ศาลออกคำสั่งอนุญาตให้จำเลยโอนคดีไปยังศาลอื่นที่มีเขตอำนาจ เว้นแต่ศาลที่จะรับโอนคดีไปนั้นได้อนุญาตเสียก่อน และหลักการห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจนอกเขตศาลตามมาตรา ๑๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติห้ามมิให้ศาลใช้อำนาจนอกเขตศาล เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในศาลแพ่งได้มีการ

จัดตั้งแผนกคดีชำนาญพิเศษเพื่อรองรับการดำเนินคดีในส่วนนี้ไว้แล้ว ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ดังนั้น ในชั้นนี้จึงเห็นควรรับหลักการในประเด็นนี้ได้

๒.๒ การกำหนดให้ประธานศาลฎีกากำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำสารบบความสารบบคำพิพากษา การรวบรวมเอกสารในสำนวนความ และการเก็บรักษาข้อมูลในสำนวนคดีในรูปข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (เพิ่มวรรคสองของมาตรา ๕๑) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการยื่นและส่งคำคู่ความระหว่างศาลกับคู่ความหรือระหว่างคู่ความด้วยกัน โดยทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น (เพิ่มมาตรา ๖๘/๑) และข้อกำหนดเกี่ยวกับการส่งคำคู่ความหรือเอกสารที่เจ้าพนักงานศาลเป็นผู้ส่งโดยทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๓ ทวิ) เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๖ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่บัญญัติให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมมีอำนาจออกข้อบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องการเก็บรักษาและการทำลายสารบบความ สารบบคำพิพากษา สมุดคำพิพากษา และสารบบอื่น ๆ ของศาล ตลอดจนสำนวนความทั้งหลาย และการจัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องการยื่นเอกสารต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล เพื่อยื่นต่อศาลหรือเพื่อส่งให้แก่คู่ความหรือบุคคลผู้ใดคนหนึ่ง ดังนั้น ในชั้นนี้จึงเห็นควรรับหลักการในประเด็นนี้ได้

๒.๓ การกำหนดให้ศาลส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีให้แก่จำเลยหรือบุคคลภายนอกที่อยู่นอกราชอาณาจักรโดยทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษระหว่างประเทศหรือผู้ประกอบกิจการรับส่งพัสดุภัณฑ์ระหว่างประเทศด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ สัตต) และกำหนดให้ศาลปิดประกาศในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๘๓ สัตต ได้ (แก้ไขเพิ่มเติมวรรคหนึ่งของมาตรา ๘๓ อัญญ) เป็นการเพิ่มหลักการใหม่ในบางเรื่อง เพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีกับจำเลยหรือบุคคลภายนอกที่อยู่นอกราชอาณาจักรมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น ในชั้นนี้จึงเห็นควรรับหลักการในประเด็นนี้ได้

สำนักงานฯ ขอเรียนว่า กรณีตามร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว สำนักงานฯ จะได้ดำเนินการตรวจพิจารณาโดยละเอียดต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๔๐๐-๑๓ ต่อ ๒๒๑๘ (นายวิชัยฯ)

ต่อ ๒๒๐๙ (นายสุนทรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๒๗๐๑

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th