หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาวะการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของหลายประเทศคล้ายคลึงกันคือ การมีบทบัญญัติกำหนดความผิดทางอาญาตราออกใช้บังคับเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อรองรับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงและขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่โดยเหตุที่จำนวนบุคลากรและทรัพยากรอื่นของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีอยู่จำกัด การใช้กฎหมายอาญาเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาให้แก่สังคมโดยไม่จำกัดขอบเขต ย่อมทำให้เกิดภาวะที่ปริมาณงานมากเกินกว่าที่ขีดความสามารถของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในบางประเทศจึงได้ให้ความสำคัญกับภาวะการบังคับใช้กฎหมายอาญาเกินขอบเขต (overcriminalization)[1] และพยายามที่จะลดหรือยกเลิกการใช้กฎหมายอาญากับการกระทำบางอย่าง ดังเช่นในประเทศอังกฤษได้มีแนวความคิดที่จะเลิกใช้มาตรการทางอาญากับความผิดเล็กน้อยที่กระทำต่อปัจเจกบุคคล[2] ในประเทศสหรัฐอเมริกามีความคิดว่าการใช้กฎหมายอาญาเกิน

---

[1]Encyclopedia of Crime and Justice ได้ให้ความหมายคำว่า "การบังคับใช้กฎหมายอาญาเกินขอบเขต" (overcriminalization) ว่าหมายถึงการตรากฎหมายที่กำหนดให้การกระทำเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือไม่สำคัญเป็นความผิดอาญา อันส่งผลให้มีกฎหมายอาญามากเกินกว่าที่จะสามารถบังคับใช้ได้หรือเกินกว่าที่จำเป็นสำหรับการปกป้องคุ้มครองสังคมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดู Sanford H. Kadish, "Glossary," Encyclopedia of Crime andJustice 4 (1983) : 1695.

[2]John C. Freeman, "England", in Major criminal justice systems: A comparative survey, eds. George F. Cole Stainslaw J. Frankowski and Marc G. Gertz (California : Sage Publication, 1987), p. 49.

ขอบเขตเป็นต้นเหตุและอุปสรรคของระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการธำรงรักษาสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนตามรัฐธรรมนูญ เป็นช่องทางการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและเป็นเหตุให้ความเคารพกฎหมายของประชาชนเสื่อมลง ความผิดประเภทที่ไม่มีผู้เสียหาย (victimless crimes) เป็นประเด็นที่นำขึ้นมาพิจารณาเพื่อเลิกใช้กระบวนการทางอาญากับความผิดประเภทนี้[3] ประเทศเยอรมนีใช้วิธีการทางนิติบัญญัติ ยกเลิกความผิดประเภท Uber-tretungen ซึ่งเป็นความผิดอาญาลำดับที่เบาที่สุด[4] และบัญญัติให้การกระทำที่เห็นว่าโดยเนื้อหาไม่ควรเป็นความผิดอาญา เพราะการกระทำนั้นกระทบกระเทือนคุณธรรมทางกฎหมายที่ยังด้อยอยู่แต่ก็ควรมีสภาพบังคับบ้างให้เป็น "การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ" (Ordnungswidrigkeit) และถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบนี้ไม่ใช่ความผิดอาญาแต่เป็นความผิดในทางปกครอง[5]

ในประเทศไทยภาวะการณ์ที่ขีดความสามารถของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีไม่เพียงพอต่อการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด การดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้า และจำนวนคดีที่คั่งค้างการดำเนินการของเจ้าพนักงานในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ ศาล และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ในแต่ละปีมีอยู่เป็นจำนวนมาก และแน่นอนว่ายังมีการกระทำความผิดอีกไม่น้อยที่ไม่ปรากฏอยู่ในรายงานต่อทางการ หลุดรอดจากการบังคับใช้กฎหมายและการรับรู้ของเจ้าพนักงาน ประกอบกับการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว การวางแผนพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม ส่อแนวโน้มว่ากฎหมายอาญาและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะต้อง

---

[3]Norval Morris, "The proper role of the criminal laws," in Concepts of criminal law : Selected reading, ed. Robert W. Ferguson (St. Paul, MN : West Publishing, 1975), p. 263.

[4]Klaus Lüderssen, "Petty offenses," The Amierican Journal of Comparative Law 24 (Fall 1976) : 754 - 755.

[5]คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร : เนติธรรม, 2528), หน้า 137.

ขยายบทบาทของตนในการควบคุมความสงบเรียบร้อย และพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมออกไปอีก เพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้น

ในสภาพการณ์เช่นนี้ปัญหาประการหนึ่งที่ควรนำขึ้นมาพิจารณาคือมีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใดที่จะนำเอากระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสิ้นเปลืองทรัพยากรอย่างมากกระบวนการหนึ่งมาใช้ดำเนินการกับการกระทำความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่มิได้ส่งผลกระทบกระเทือนต่อสังคมเท่าใดนัก ดังเช่นการกระทำที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา[6]

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ในเรื่องลหุโทษที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ก็มีข้อที่ควรแก่การพิจารณาถึงความเหมาะสมของบทบัญญัติเหล่านั้นอยู่หลายประการ ดังเช่น โทษ ความหมายของ "ความผิดลหุโทษ" และการบัญญัติให้เป็นภาคหนึ่งในประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ

โทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดลหุโทษคือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับนั้น ประสิทธิผลที่จะได้รับจากการใช้โทษดังกล่าวมีความน่าเคลือบแคลงสูง เนื่องจากโทษจำคุกระยะสั้นได้รับการท้วงติงเป็นอย่างมากว่าเป็นโทษที่ไม่สมควรใช้เนื่องจากไม่เป็นที่แน่นอนว่าได้ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการลงโทษในด้านใด[7] และก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ส่วนโทษปรับนั้น แม้จะเป็นโทษที่นิยมใช้สำหรับการกระทำความผิดเล็กน้อยและถูกนำมาใช้แทนโทษจำคุกระยะสั้น แต่โดยเหตุที่ลักษณะของการลงโทษเป็นการบังคับเอากับเงิน ซึ่งค่าเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ ค่าปรับที่กำหนดไว้สำหรับความผิดลหุโทษแต่ละฐาน

---

[6] เฉพาะคดีความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ปรากฏตามรายงานประจำปีของกรมตำรวจว่า ในปี พ.ศ. 2530 มีจำนวนคดีที่เจ้าพนักงานตำรวจได้ดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดประเภทนี้ 80,559 คดี พ.ศ. 2531 จำนวน 90,349 คดี และ พ.ศ. 2532 จำนวน 91,151 คดี

[7] Herbert L. Packer, The limits of the criminal sanction (Stanford, CA : Stanford University Press, 1968), p. 275.

ได้กำหนดไว้แต่ครั้งประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา นับเป็นเวลากว่าสามสิบปีมาแล้ว เมื่อคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจและค่าของเงินในปัจจุบัน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก อัตราค่าปรับที่กำหนดไว้จึงอาจไม่ใช่ปริมาณโทษที่เหมาะสมกับการกระทำที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิด หรือให้ผลในด้านการทำให้คนกลัวโทษและยับยั้งไม่กล้าทำผิดได้ในปัจจุบัน

นอกจากนี้การที่ประมวลกฎหมายอาญาได้ให้ความหมายของความผิดลหุโทษว่าคือความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเช่นว่านี้มาด้วยกัน[8] มีผลเป็นการจำแนกความผิดอาญาไม่ว่าจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาฉบับอื่นใดออกเป็นสองประเภท คือความผิดลหุโทษและความผิดที่ไม่ใช่ความผิดลหุโทษ โดยใช้โทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการจำแนก ซึ่งเมื่อพิจารณาต่อไปว่า อัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับหลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาแล้ว มีแนวโน้มว่าน่าจะมีอัตราสูงกว่าค่าปรับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายอาญา และน่าจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามค่าของเงินที่ลดต่ำลง ดังนั้นอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำที่มีระดับความร้ายแรงของความผิดหรือระดับที่สังคมไม่อาจทนทานได้เท่า ๆ กัน จึงอาจมีความแตกต่างกัน ตามช่วงเวลาที่มีการบัญญัติความผิด และอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ต่างกันนี้เองที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจำแนกว่าความผิดนั้นเป็นความผิดลหุโทษ หรือเป็นความผิดที่ไม่ใช่ความผิดลหุโทษอันมีผลต่อมาถึงการนำบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับความผิดลหุโทษมาใช้บังคับ ความลักลั่นนี้จึงเป็นการผิดเพี้ยนหรือเบี่ยงเบนเจตนาในการตราบทบัญญัตินั้น ๆ ขึ้นใช้กับความผิดลหุโทษและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย การให้ความหมายคำว่า "ความผิดลหุโทษ" โดยผูกมัดอยู่กับอัตราค่าปรับจึงอาจไม่เหมาะสมพอที่จะสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบกฎหมายและบริบทอื่น ๆ

ในประการสุดท้าย เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของกฎหมายสารบัญญัติทางอาญาของไทยนับแต่ได้มีการชำระสะสางกฎหมายในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จฯพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดย

---

[8]ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102.

ได้จัดทำเป็นกฎหมายลักษณะอาญา รศ. 127 ขึ้นเป็นแบบประมวลกฎหมาย[๑] บรรดาความผิดเล็กน้อยทั้งหลายที่ไม่สำคัญ และความผิดที่ไม่สมควรจะได้รับโทษรุนแรงก็ถูกรวบรวมเข้ามาไว้ในกฎหมายลักษณะอาญานี้ด้วย และเมื่อได้บัญญัติประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใช้บังคับ บรรดาความผิดที่เป็นลหุโทษในกฎหมายลักษณะอาญาก็ถูกนำมาบัญญัติไว้ในภาคลหุโทษของประมวลกฎหมายอาญา จนถึงปัจจุบัน นอกจากประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาฉบับอื่นอยู่เป็นจำนวนมาก และการกระทำความผิดตามกฎหมายบางฉบับ มีส่วนที่มีความใกล้เคียงกับการการกระทำที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิดในภาคลหุโทษของประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เป็นต้น สภาพเช่นนี้ทำให้กฎหมายสารบัญญัติทางอาญาเกิดความซับซ้อนยากลำบากต่อการนำมาบังคับใช้ และอาจก่อให้เกิดปัญหาประการอื่นติดตามมา

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงความเหมาะสมในการบัญญัติความผิดลหุโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ความเหมาะสมในการนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับกับการกระทำความผิดเล็กน้อยที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา และความเหมาะสมของบทบัญญัติเรื่องลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบัญญัติกฎหมายอาญา และขอบเขตอันเหมาะสมในการใช้กฎหมายอาญาเป็นมาตรการควบคุมความสงบเรียบร้อยและพฤติกรรมของบุคคลในสังคม

2. เพื่อศึกษาปัญหาของการกำหนดให้การกระทำความผิดเล็กน้อยที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดอาญา ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติเรื่องลหุโทษและการบัญญัติความผิดลหุโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

---

[๑] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัยวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี : ภาคกฎหมายสารบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 293.

3. เพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของการบัญญัติให้การกระทำความผิดเล็กน้อยที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดอาญา ความเหมาะสมของบทบัญญัติเรื่องลหุโทษและการบัญญัติความผิดลหุโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการกับการกระทำความผิดเล็กน้อย และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาขอบเขตของการใช้กฎหมายอาญาเป็นมาตรการควบคุมความสงบเรียบร้อยและพฤติกรรมของบุคคลในสังคม ความเหมาะสมในการนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับการกระทำความผิดเล็กน้อย โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการกระทำที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติเรื่องลหุโทษ และการนำความผิดลหุโทษมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

สมมุติฐาน แนวความคิด และทฤษฎี

การนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับกับการกระทำความผิดเล็กน้อยที่ได้บัญญัติให้เป็นความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญาเป็นการใช้กฎหมายอาญาเกินขอบเขตที่เหมาะสม และบทบัญญัติเรื่องลหุโทษและการบัญญัติความผิดลหุโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญาไม่เหมาะสมกับระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

โดยทั่วไปจะเป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร โดยศึกษาเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่ได้มารวบรวมให้เป็นระบบแล้ววิเคราะห์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบัญญัติกฎหมายอาญา

2. ทำให้ทราบถึงขอบเขตอันเหมาะสมในการใช้กฎหมายอาญาเป็นมาตรการควบคุมความสงบเรียบร้อยและพฤติกรรมของบุคคลในสังคม

3. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมในการบัญญัติให้การกระทำความผิดเล็กน้อยเป็นความผิดอาญา ความเหมาะสมของบทบัญญัติเรื่องลหุโทษ และการบัญญัติความผิดลหุโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

4. ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนากฎหมาย และจะเป็นเอกสารที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำความผิดเล็กน้อย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย