

บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย
เรื่อง การแบ่งค่าปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕
ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๑๔๐๔/๓๐๗๒ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทลงโทษปรับสถานเดียวแก่ผู้กระทำความผิดและบัญญัติให้มีการแบ่งเงินค่าปรับให้แก่ผู้แจ้งความนำจับกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเปรียบเทียบและแบ่งเงินค่าปรับให้แก่ผู้แจ้งและผู้จับ ตามหนังสือกรุงเทพมหานคร ที่ กท ๘๐๐๔/๕๒๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๘ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้กฎหมายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครรวมถึงพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มีการบังคับใช้ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการดำเนินการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีใช้ความผิดร้ายแรงและไม่ใช้โทษทางอาญา โดยได้กำหนดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับแก่ผู้กระทำความผิดทางพินัยไว้เป็นการเฉพาะ กรุงเทพมหานครได้พบปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการตามกฎหมายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจหลายประการ จึงขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ซึ่งรวมถึงประเด็นการแบ่งเงินค่าปรับตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามกฎหมายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐๓/๒๕๖๖) โดยเฉพาะในประเด็นหารือว่า กรุงเทพมหานครสามารถนำค่าปรับเป็นพินัยมาแบ่งเป็นเงินรางวัลนำจับ รวมทั้งนำระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มาใช้ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมีความเห็นสรุปความได้ว่า เมื่อมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติให้ค่าปรับที่เปรียบเทียบนั้นเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติการจัดการค่าปรับไว้เป็นอย่างอื่น อันเข้าข้อยกเว้นของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ส่วนระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์

วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ นั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ที่บัญญัติให้แบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมกึ่งหนึ่ง อันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ที่ใช้สำหรับการแบ่งค่าปรับจากการกระทำความผิดอาญาก่อนที่จะเปลี่ยนโทษเป็นความผิดทางวินัย จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด และเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยแล้ว พบว่ามีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการที่เป็นสาระสำคัญที่ไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ทั้งมีข้อเรียกร้องจากผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้มีการแบ่งค่าปรับกรณีไม่มีการจับกุมเช่นเดียวกับก่อนการเปลี่ยนโทษอาญาเป็นความผิดทางวินัย กรุงเทพมหานครจึงขอหารือคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย โดยมีประเด็นหารือดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้ กล่าวคือ ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามความในมาตรา ๕๑ กึ่งหนึ่ง และให้แบ่งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมจราจรผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๙ ประกอบกันจะเห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะให้มีความสนใจในการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด โดยมีรางวัลให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งบังคับการตามกฎหมายที่ดีเยี่ยมได้รางวัลเป็นสิ่งตอบแทนตามมาตรา ๔๘ (เรื่องเสร็จที่ ๘๐๗/๒๕๓๕) เมื่อกฎหมายเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางวินัย เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายสามารถดำเนินการตามมาตรการอื่นที่กำหนดในมาตรา ๕๐ ได้ แต่ไม่สามารถใช้อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้สำหรับการดำเนินคดีอาญาได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐๓/๒๕๖๖) ดังนี้ ประชาชนผู้แจ้งความดังกล่าวจะมีสิทธิได้รับเงินส่วนแบ่งค่าปรับตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ หรือไม่ และประชาชนผู้แจ้งความนั้นจะถือเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่

๒. จากกรณีข้อ ๑ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดจนได้มาซึ่งค่าปรับเป็นพินัย กรุงเทพมหานครจะสามารถแบ่งเงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เป็นเงินรางวัลให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดให้มีการแบ่งเงินค่าปรับดังกล่าวได้หรือไม่

๓. มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ได้กำหนดวิธีการแจ้งความของประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดไว้ โดยให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า การแจ้งความตามมาตรา ๕๑ จะถือเป็นการกล่าวหาตามกฎหมายกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา พ.ศ. ๒๕๖๖ หรือไม่ และถือว่าการแจ้งตามมาตรา ๕๑ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ หรือไม่

๔. หากมีกรณีกล่าวหาว่า พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๑ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ กับพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ได้หรือไม่

คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยแล้ว ประชาชนผู้แจ้งความจะยังมีสิทธิได้รับเงินส่วนแบ่งค่าปรับตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้เมื่อมีการชำระค่าปรับเป็นพินัย ค่าปรับดังกล่าวต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา ๔๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติให้ค่าปรับที่เปรียบเทียบนั้นเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติการจัดการค่าปรับไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๐๓/๒๕๖๖^๓

^๑มาตรา ๓๖ ค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

^๒มาตรา ๔๙ ภายใต้อำนาจมาตรา ๔๘ วรรคสาม ค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น

^๓บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามกฎหมายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร

เมื่อมาตรา ๔๘^๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติให้ค่าปรับที่เปรียบเทียบได้ตามกฎหมายให้แบ่งแก่ผู้แจ้งกึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง ซึ่งการกำหนดให้มีการนำค่าปรับไปแบ่งให้แก่บุคคลที่พบเห็นการกระทำความผิด และเป็นผู้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ผู้จับกุม เนื่องจากกฎหมายประสงค์จะให้สิ่งจูงใจให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดโดยมีรางวัลให้แก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อประชาชนได้ช่วยชี้เบาะแสที่ดี เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการบังคับการตามกฎหมายก็ดี ย่อมได้รับรางวัลเป็นสิ่งตอบแทน ดังนั้น แม้ต่อมาความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ได้ถูกเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยซึ่งมีผลทำให้ไม่มีการจับกุม ผู้กระทำความผิดในความผิดทางพินัยดังเช่นการจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาและไม่มี การเปรียบเทียบก็ตาม แต่เมื่อค่าปรับทางอาญาที่ได้จากการเปรียบเทียบตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิด อาญาเช่นเดียวกับการกระทำความผิดทางพินัย ดังนั้น แม้ในความผิดทางพินัยจะไม่มีการจับกุม ผู้กระทำความผิด ประชาชนผู้แจ้งความและการแจ้งความดังกล่าวส่งผลให้มีการบังคับใช้กฎหมาย โดยได้รับชำระค่าปรับทางพินัย ประชาชนผู้นั้นก็ยังมีสิทธิได้รับเงินส่วนแบ่งค่าปรับตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมืองฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยแล้ว ประชาชนผู้แจ้งความจะยังถือเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ อยู่หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมืองฯ จะบัญญัติให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เมื่อความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ถูกเปลี่ยนเป็น ความผิดทางพินัยแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่ประชาชนจะเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมาย

^๔มาตรา ๔๘ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่ เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องต่อไป

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา ๕๑ กึ่งหนึ่ง และ พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง

^๕มาตรา ๕๑ ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาช ญาแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าและให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิด ดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

วิธีพิจารณาความอาญาอีก แต่ในส่วนของความผิดอาญาอื่นที่ไม่ได้ถูกเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยประชาชนผู้แจ้งความก็ยังคงถือเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดิม

ประเด็นที่สาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดจนได้มาซึ่งค่าปรับเป็นพินัย กรุงเทพมหานครจะสามารถแบ่งเงินค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบ เป็นเงินรางวัลให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดให้มีการแบ่งเงินค่าปรับดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ค่าปรับทางอาญาที่ได้จากการเปรียบเทียบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิด ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีการชำระค่าปรับเป็นพินัย เจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ จึงมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งค่าปรับเป็นพินัยตามที่มาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติไว้ได้ โดยกรุงเทพมหานครสมควรที่จะมีการปรับปรุงระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๐๓/๒๕๖๖^๗ โดยไม่จำเป็นต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดให้มีการแบ่งเงินค่าปรับดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

อนึ่ง โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า การเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วยนั้น จะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๖ ที่กำหนดให้ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งความนำจับกึ่งหนึ่งและพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง คณะกรรมการฯ จึงมีข้อสังเกตว่า สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดด้วย

ประเด็นที่สี่ การแจ้งความตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ถือเป็นกรกล่าวหาตามกฎหมายกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐานและการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา พ.ศ. ๒๕๖๖ หรือไม่ และถือว่าการแจ้งความตามมาตรา ๕๑ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๒๒

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อ ๒^๘ แห่งกฎกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาฯ ที่ได้กำหนดนิยามคำว่า “การกล่าวหา” หมายความว่า การที่บุคคลใดได้แจ้งต่อข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ว่ามีการกระทำความผิดทางพินัยขึ้น แล้วจะเห็นได้ว่า การแจ้งความตามมาตรา ๕๑^๙ เพื่อประสงค์จะให้พนักงานสอบสวนเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการลงโทษผู้กระทำความผิดถือเป็นการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดทางพินัยขึ้นตามกฎกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาฯ แล้ว เพื่อนำไปสู่กระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

สำหรับประเด็นที่ขอหาหรือว่าการแจ้งความตามมาตรา ๕๑ เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๒๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ได้กำหนดกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยไว้ในมาตรา ๑๙^{๑๑} มาตรา ๒๐^{๑๒} และมาตรา ๒๑^{๑๓} แต่กรณีกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยฉบับใดได้กำหนดวิธีดำเนินการ

“ข้อ ๒ ในกฎกระทรวงนี้

“การกล่าวหา” หมายความว่า การที่บุคคลใดได้แจ้งต่อข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ว่ามีการกระทำความผิดทางพินัยขึ้น โดยรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม และจะแจ้งเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจา หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๒๒ ความในมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ ไม่ใช่บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางพินัยที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยได้บัญญัติวิธีดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะหรือแตกต่างไปจากบทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าว

^{๑๑}มาตรา ๑๙ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบเห็นว่าการกระทำความผิดทางพินัยไม่ว่าความผิดนั้นจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๒}มาตรา ๒๐ เมื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๙ แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ใดกระทำความผิดทางพินัย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งปรับเป็นพินัยและส่งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกกล่าวหา หรือตามที่ได้แจ้งไว้ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ

^{๑๓}มาตรา ๒๑ คำสั่งปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๒๐ ให้ทำเป็นหนังสือโดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นความผิดทางพินัย

(๒) อัตราค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติ และจำนวนค่าปรับเป็นพินัยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดให้ต้องชำระ

(๓) ระยะเวลาที่ต้องชำระซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(๔) กระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการต่อไป ถ้าผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหาหรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๕) สิทธิในการขอผ่อนชำระตามมาตรา ๙ วรรคสอง หรือการยื่นคำร้องขอต่อศาลตามมาตรา ๑๐

(๖) รายละเอียดอื่นใดที่เห็นสมควรอันจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจสภาพแห่งการกระทำความผิดหรือที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา

ของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะหรือแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ในมาตรา ๒๒^{๑๔} บัญญัติมิให้นำความในมาตรา ๑๙^{๑๕} มาตรา ๒๐^{๑๖} และมาตรา ๒๑^{๑๗} มาใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ กำหนดไว้เฉพาะในเรื่องของการแจ้งความตามมาตรา ๕๑^{๑๘} ซึ่งถือว่าเป็นเพียงขั้นตอนการกล่าวหาว่า มีการกระทำความผิดทางพินัยเกิดขึ้นเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการในการแสวงหา ข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งความตามมาตรา ๕๑ ดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการ เกี่ยวกับความผิดทางพินัยไว้เป็นการเฉพาะ อันเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่ไม่ต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ และกฎกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาฯ

ประเด็นที่ห้า หากพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมืองฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยจะดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ กับพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๙^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ กำหนดให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๑ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด ตามที่มีการแจ้งความนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาว่าความผิดที่ได้แจ้งความนั้นเป็นความผิดทางพินัย หรือความผิดอาญา โดยหากประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดทางพินัยและมาแจ้งความต่อ เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ แล้ว หากเจ้าหน้าที่นั้นไม่ดำเนินการ เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนผู้พบเห็นสามารถแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยคนอื่นให้ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ กับเจ้าหน้าที่นั้นต่อไปได้เสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้กระทำ ความผิดทางพินัยเสียเอง



(นายพนพล เกริกฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๗

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๙}มาตรา ๕๙ พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๕๑ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น