

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ และได้้นำแนวคิดเกี่ยวกับการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษเล็กน้อยที่มีผู้กระทำความผิดเล็กน้อยเป็นจำนวนมากประกอบกับการดำเนินการก่อสร้างใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือการก่อสร้างเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งในอดีตและปัจจุบันนั้น ล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการขุดดินและถมดิน เพื่อปรับพื้นที่หรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินให้เหมาะสมตามความต้องการในการใช้ประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ที่ประสงค์จะทำการขุดดินและถมดินไว้ ดังนี้ กรณีการขุดดิน ตามมาตรา 17 ได้กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด มีหน้าที่ต้องแจ้งการขุดดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และกรณีการถมดินตามมาตรา 26 วรรคสาม ได้กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะทำการถมดินที่มีพื้นที่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่เกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด นอกจากจะต้องมีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือบุคคลอื่นแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องแจ้งการถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ซึ่งหากผู้ประสงค์จะทำการขุดดินตามมาตรา 17 หรือผู้ประสงค์จะทำการถมดินตามมาตรา 26 ไม่ทำการแจ้งการขุดดินหรือถมดินดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามที่มาตรา 35 วรรคหนึ่งกำหนดโทษไว้ และหากการไม่ได้แจ้งการขุดดินหรือไม่ได้แจ้งการถมดินดังกล่าวได้กระทำในบริเวณห้ามขุดดินหรือถมดินนั้น มาตรา 35 วรรคสองได้กำหนดบทลงโทษไว้โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งการบัญญัติให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นโทษทางอาญา จึงทำให้ต้องนำกระบวนการพิจารณาความอาญา

มาใช้บังคับ นอกจากนี้ การกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นโทษทางอาญา จึงส่งผลทำให้บุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวมีประวัติอาชญากรรมติดตัวตลอดไป

กฎหมายอาญาได้บัญญัติโทษทางอาญา เพื่อใช้ลงโทษกับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน เป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ในขณะที่โทษทางปกครอง เป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดเพิ่มขึ้นหรือแทนที่โทษอาญา เป็นโทษที่ไม่มีผลเป็นการลดทอนเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษ เช่น การปรับ การปิดกิจการ การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การลดระยะเวลาการอนุญาต และการหักคะแนนใบขับขี่ โดยความผิดที่จะกำหนดเป็นโทษทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

โทษปรับทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดอาญา ให้เกิดความยำเกรงและป้องกันมิให้กระทำความผิด ใช้สำหรับคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งไม่จำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพเป็นโทษที่บังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยค่าปรับต้องตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งทฤษฎีการบังคับโทษปรับ ได้แก่ การปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด การปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ และการปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด วิธีการบังคับโทษปรับในประเทศไทยแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงาน และการกำหนดโทษปรับโดยศาล

โทษปรับทางปกครอง แตกต่างจากโทษปรับอาญา คือ วัตถุประสงค์เพื่อลงโทษการกระทำของบุคคลที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ก่อผลร้ายทางสังคม โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถลงโทษได้เองโดยไม่ต้องฟ้องดำเนินคดีโดยศาล กระบวนการ ขั้นตอนจึงเรียบง่าย รวดเร็วกว่ากระบวนการลงโทษทางอาญา จึงมีผลใช้บังคับได้ทันที

ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับกับการกระทำผิดกฎหมาย โดยนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายภาษีอากร กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคม กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายหลักทรัพย์ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น โดยแบ่งเป็นโทษทางการเงินหรือโทษปรับทางปกครอง การพักใช้ ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาต การหักคะแนน สั่งห้ามดำเนินการ หรือห้ามประกอบอาชีพชั่วคราวหรือถาวร รวมทั้งการคำสั่งปิดกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และการเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ได้แยกความผิดอาญากับความผิดทางปกครองไว้ชัดเจน โดยกำหนดให้โทษทางปกครองเป็นการลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายที่ลดความร้ายแรงลงจากการกำหนดโทษอาญา เป็นการลงโทษการกระทำผิดทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้โทษทางอาญาแล้วรวมทั้งสิ้น 23 ฉบับ โดยมีการนำโทษทางปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาแบ่งการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองออกแบ่งได้ เป็น 5 แนวทาง ซึ่งจากการศึกษากรณีของผู้ประสงค์จะทำการขูดดินตามมาตรา 17 หรือผู้ประสงค์จะทำการถมดินตามมาตรา 26 ไม่แจ้งการขูดดินหรือถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบแจ้งการขูดดินหรือถมดินที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุกและโทษปรับตามมาตรา 35 ใช้นั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ในลักษณะของการกระทำที่ถือเป็นความผิดแก่กรณีดังกล่าวแล้ว ไม่ชอบด้วยหลักของแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ในการต้องรับโทษอาญาแต่อย่างใด เนื่องจากการกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงการกระทำผิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวคือ เป็นเพียงกรณีที่ผู้ประสงค์จะทำการขูดดินหรือประสงค์จะทำการถมดินไม่ได้แจ้งการขูดดินหรือถมดินแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะผ่านทางด้านวัตถุประสงค์ของการลงโทษก็ดี ไม่ว่าจะพิจารณาทางด้านเนื้อหาแห่งองค์ประกอบก็ดี ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความจำเป็นซึ่งถือเป็นการกระทำที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง อีกทั้งบรรดาบทบัญญัติที่เป็นบทกำหนดโทษอาญาในพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 นั้น มีลักษณะการกระทำผิดแบบทั่วไป อีกทั้งการกำหนดบทลงโทษทางอาญาตามมาตรา 35 นั้นเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดในเชิงเทคนิค (Mala Prohibita) มิใช่การกระทำความผิดในตัวเอง (Mala In Se) ที่มีความชั่วร้ายหรือผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรเช่นเดียวกับลักษณะของการกระทำความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญานอกจากนั้น การกำหนดบทลงโทษอาญาที่ไม่เหมาะสมอาจทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอาญา เนื่องจากกฎหมายอาญาที่มากและไม่อาจบังคับได้ทำให้คนไม่เคารพกฎหมาย คดีอาญาที่มากเกินไปทำให้เกิดปัญหากระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ซึ่งหมายถึงการปฏิเสธความยุติธรรมส่งผลให้เกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำและสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เพราะคดีอาญาเป็นบริการฟรีจากรัฐที่ไม่มีค่าธรรมเนียมศาลเหมือนดังคดีแพ่ง และเป็นการดำเนินคดีที่มีขั้นตอนการพิสูจน์ความจริงอย่างละเอียดที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐตั้งแต่ขั้นสอบสวน ขั้นตั้งคดีโดยพนักงานอัยการ และการพิจารณาในชั้นศาล การดำเนินคดีอาญาเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องลงทุนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่การดำเนินคดีอาญากับเรื่องที่ไม่จำเป็นย่อมเป็นสิ่งสิ้นเปลืองงบประมาณ อีกทั้งยังทำลายทรัพยากรมนุษย์เนื่องจากจะต้องมีการบันทึกประวัติอาชญากร

(Criminal Record) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเตือนประชาชนจากอาชญากรที่เป็นภัยต่อสังคม แต่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นต้องถูกบันทึกในประวัติอาชญากรด้วย ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ไม่มีพฤติกรรมเป็นภัยสังคม ส่งผลให้ทำลายโอกาสในการทำงานและทำลายความสามารถของประเทศในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรกำหนดโทษปรับทางปกครองแทนโทษอาญาแก่กรณีผู้ประสงค์จะทำการขุดดินไม่แจ้งการขุดดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 17 ประกอบมาตรา 35 และกรณีผู้ประสงค์จะทำการถมดินไม่แจ้งการถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 26 วรรคสาม ประกอบมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ดังเช่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ที่ได้กำหนดโทษทางปกครองสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่มีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และการกระทำความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองและบังคับการตามคำสั่งปรับได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มิได้เปิดช่องให้นำการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองมาใช้ได้ จึงควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 โดยการนำหลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) มาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงจะสามารถทำให้การบังคับโทษในพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับการตามกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยผิดพลาดหรือกระทำการอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษทางอาญาและการกำหนดโทษทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ที่มีการกำหนดโทษทางอาญา และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ควรมีการแก้ไขมาตรา 35 โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะทำการขูดดินที่ฝ่าฝืนไม่แจ้งการขูดดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง

2) ควรมีการแก้ไขมาตรา 35 โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะทำการถมดินที่ฝ่าฝืนไม่แจ้งการถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 26 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง

3) ควรมีการแก้ไขมาตรา 42 โดยกำหนดให้บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับทางปกครองได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น เป็นข้อค้นพบว่าพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ที่ใช้ในการควบคุมการขูดดินและถมดินนั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายแล้วจะเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ แต่เมื่อมีการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องจะทำการขูดดินและผู้เกี่ยวข้องจะทำการถมดิน ไม่แจ้งการขูดดินหรือถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่กฎหมายกำหนดจะต้องได้รับโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์กำหนดโทษอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายให้การกระทำความผิดใดเป็นความผิดทางอาญาการกระทำนั้นต้องมีความร้ายแรงเพียงพอที่จะได้รับการตำหนิจากสังคมและสมควรได้รับการลงโทษ โดยลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีลักษณะร้ายแรงถึงขั้นต้องกำหนดความรับผิดเป็นโทษทางอาญาจึงควรกำหนดโทษเป็นโทษปรับทางปกครองโดยกำหนดอัตราค่าปรับให้มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับบังคับการตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้กระทำความผิดชำระเงินค่าปรับแล้ว หากผู้กระทำความผิดไม่มาชำระค่าปรับตามวันและเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดก็จะต้องมีการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มิได้เปิดช่องให้นำการบังคับตามคำสั่งปรับทางปกครองมาใช้ได้ จึงควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 โดยการนำหลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) มาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงจะสามารถทำให้การบังคับโทษ
ในพระราชบัญญัติการชู้ดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เจ้าพนักงาน
ท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองและบังคับการตามค่าปรับได้โดยไม่ต้อง
ฟ้องร้องคดีต่อศาล อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ
อีกด้วย