

การใช้หน่วยโทษ (Penalty Unit) ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย

ศิริชนก วิริยเกื้อกุล

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

หน่วยโทษ (Penalty Unit) หมายถึง โทษทางอาญาประเภทโทษปรับ มีวิธีการกำหนดอัตราโทษเป็นหน่วย ซึ่งจะมีการกำหนดอีกครั้งว่าโทษหนึ่งหน่วยมีอัตราเท่ากับจำนวนเงินเท่าใด และการกำหนดจำนวนเงินนี้ จะสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่สภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ชัดเจนว่า กฎหมายไทยนิยมใช้มาตรการบังคับทางอาญา โดยเป็นการกำหนดโทษจำคุกและปรับควบคู่กัน โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบทของสภาพปัญหาต่อวิธีการเยียวยาทางสังคมที่เหมาะสม ในความผิดบางประเภท การใช้โทษจำคุกอาจไม่เป็นการป้องปรามที่เหมาะสม อีกทั้งการกำหนดโทษปรับโดยเฉพาะในกฎหมายที่ใช้บังคับมานานแล้ว มีการกำหนดโทษปรับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 106 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม หรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียผู้ใดไม่จัดเก็บสถิติ ข้อมูล หรือไม่ทำบันทึก หรือรายงานตามมาตรา 80 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติและวิเคราะห์บริบทสภาพปัญหาจากข้อเท็จจริงว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งอาจดำเนินธุรกิจหรือแสวงหากำไรในการดำเนินการต่าง ๆ จนก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการของตน เมื่อมีการละเลยต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกำหนดโทษจำคุกไม่น่าจะเป็นการเหมาะสมต่อบริบทของความผิดลักษณะนี้ และเมื่อพิจารณาถึงโทษปรับซึ่งกำหนดไว้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทก็อาจจะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน หากแต่ในอนาคตจำนวนค่าปรับดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แปรเปลี่ยนไป การจะแก้ไขกฎหมายก็เป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ง่ายนัก

การกำหนดมาตรการบังคับทางอาญา แม้ไม่ใช่กับความผิดที่ร้ายแรง ก็อาจจะเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ หากมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทของการลงโทษให้เหมาะสมกับสภาพความผิดในแต่ละเรื่อง เพราะมาตรการบังคับทางอาญามีหลายวิธี เช่น ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบวิธีการกำหนดมาตรการบังคับทางอาญาประเภทโทษปรับ ในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างกับที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันพบว่า การกำหนดโทษปรับในรูปแบบหน่วยโทษ (Penalty Unit) ของกฎหมายออสเตรเลียมีความน่าสนใจ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

หน่วยโทษ (Penalty Unit) เป็นการกำหนดโทษปรับทางอาญาที่กำหนดไว้ใน มาตรา 4AA แห่งประมวลกฎหมายอาญา the Crimes Act 1914¹ ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษที่ใช้กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ซึ่งมีโทษทางอาญาด้วย² โดยเฉพาะในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีบทกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งในแต่ละรัฐจะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับต่อหนึ่งหน่วยไม่เท่ากัน และกำหนดโทษต่อหน่วยความรับผิดของบุคคลไม่เท่ากับนิติบุคคล โดยนิติบุคคลจะได้รับโทษปรับต่อหนึ่งหน่วยความรับผิดในจำนวนเงินที่สูงกว่าบุคคลธรรมดา

การกำหนดโทษปรับลักษณะนี้จะมีประโยชน์ที่เห็นได้ชัดคือ เมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป จำนวนเงินค่าปรับในช่วงเวลาที่มีการออกกฎหมายอาจไม่สอดคล้องกับค่าเงินในปัจจุบัน แต่การแก้ไขกฎหมายทุกฉบับคงจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้น การกำหนดจำนวนเงินค่าปรับไว้ที่ส่วนกลางจะสามารถแก้ไขค่าปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้จากการแก้ไขกฎหมายเพียงฉบับเดียว

ในปัจจุบันหน่วยความรับผิดในแต่ละรัฐกำหนดจำนวนเงินค่าปรับที่แตกต่างกัน เช่น รัฐควีนส์แลนด์ (State of Queensland) 126.15 ดอลลาร์ออสเตรเลีย³ หน่วยความรับผิดในรัฐวิกตอเรีย (State of Victoria) 155.46 ดอลลาร์ออสเตรเลีย⁴ หน่วยความรับผิดในเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ซึ่งกำหนดขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ที่ 180-210 ดอลลาร์ออสเตรเลีย⁵ หน่วยความรับผิดในรัฐนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) 154 ดอลลาร์ออสเตรเลีย⁶

เครือรัฐออสเตรเลียเริ่มมีการใช้ penalty Unit โดยกำหนดค่าเงินเริ่มแรกใน ค.ศ. 1992 ไว้ที่ 100 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ปรับแก้ไขใน ค.ศ. 1997 เป็น 110 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ในค.ศ. 2012 เป็น 170 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และใน ค.ศ. 2015 เป็น 180 ดอลลาร์ออสเตรเลีย⁷ ซึ่งในปัจจุบันจนถึงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 ใช้อัตราระหว่าง 180-210 ดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยในปัจจุบันได้มีการแก้ไข the Crimes Act 1914 กำหนดให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนจำนวนเงินโทษปรับให้สอดคล้องกับดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ซึ่งกฎหมายได้มีการแก้ไขล่าสุดให้ต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนเงินโทษปรับครั้งต่อไปในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 และอีกทุก ๆ สามปี โดยคำนวณจากค่าดัชนีในวันอ้างอิง (ใช้ค่าคำนวณของวันที่

¹ "Penalty units," Accessed August 25, 2017, <http://www.austrac.gov.au/enforcement-action/penalty-units>

² Ugur Nedim, "What is a Penalty Unit? Is the Current System Unfair?," Accessed August 25, 2017, <https://nswcourts.com.au/articles/what-is-a-penalty-unit-is-the-current-system-unfair/>

³ Queensland Government, "Sentencing fines and penalties for offences," Accessed August 25, 2017, <https://www.qld.gov.au/law/crime-and-police/types-of-crime/sentencing-fines-and-penalties-for-offences>

⁴ Victoria Legal Aid, "Penalty units," Accessed August 25, 2017, <https://www.legalaid.vic.gov.au/find-legal-answers/fines-and-infringements/penalty-units>

⁵ Australian Government, "Commonwealth penalty units," Accessed August 25, 2017, <https://www.ato.gov.au/Tax-professionals/Newsroom/Lodgment-and-payment/Commonwealth-penalty-units/>

⁶ Department of Treasury and Finance, "Penalty Units," Accessed August 25, 2017, <http://www.treasury.nt.gov.au/TaxesRoyaltiesAndGrants/AboutTerritoryRevenueOffice/Pages/Penalty-Units.aspx>

⁷ "CRIMES AMENDMENT (PENALTY UNIT) BILL 2017 Explanatory Memorandum," Accessed August 25, 2017, http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/bill_em/caub2017318/memo_0.html

1 กรกฎาคมของปีที่คำนวณ) อันเป็นปัจจัยในการคำนวณค่าดัชนี (Indexation factor for the indexation day) ซึ่งค่าดัชนีดังกล่าวคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index: CPI) ที่ประกาศโดยหน่วยงานสถิติแห่งออสเตรเลีย⁸

ในประเทศออสเตรเลีย มีการใช้โทษปรับ (pecuniary penalty) ในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁹ หลายเรื่อง เช่น Water Act 2007 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งมีความน่าสนใจคือ การกำหนดค่าปรับในทางแพ่ง (civil penalty) เพื่อเป็นการเยียวยาความรับผิด โดยอ้างอิงถึงหน่วยโทษทางอาญา (penalty unit) กล่าวคือ อัตราส่วนของโทษทางแพ่ง (civil penalty) หนึ่งหน่วยมีค่าเท่ากับ 600 หน่วยโทษทางอาญา (penalty unit) (Water Act 2007 section 166) หรือกรณีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ใช้หน่วยโทษโดยตรง เช่น Environment Act 1990

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างมาตรา 50 (1) ของกฎหมาย Environment Act 1990 ที่กำหนดว่า ห้ามบุคคลสร้างชุดหลุม หรือใช้สิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร เพื่อรองรับ กักเก็บ หรือบำบัดน้ำโสโครกเว้นแต่จะได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนจะมีโทษปรับ 50 หน่วยโทษ (penalty unit) หากพิจารณาการใช้หน่วยโทษของเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ซึ่งกำหนดขึ้นสูงไว้ที่ 210 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อหนึ่งหน่วยความรับผิด ดังนั้น โทษปรับในฐานความผิดนี้จึงเท่ากับ 10,500 ดอลลาร์ออสเตรเลีย คิดเป็นเงินไทยประมาณ 276,288 บาท

สำหรับประเทศไทย โทษปรับเป็นมาตรการบังคับทางอาญา¹⁰ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18 ได้กำหนดไว้ว่า โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิด คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน โดยมาตรา 28 ได้กำหนดว่า ผู้ใดต้องโทษปรับ ผู้นั้นจะต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาต่อศาล ซึ่งหากไม่ชำระผู้ที่ต้องโทษปรับดังกล่าวอาจถูกยึดทรัพย์สินตามมาตรา 29 หรืออาจถูกกักขังแทนค่าปรับโดยถืออัตราห้าร้อยบาทต่อหนึ่งวันตามมาตรา 30 ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดของโทษปรับตามอัตราที่ประเทศไทยใช้อยู่ นั้น เมื่อกฎหมายบางฉบับมีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้จำนวนอัตราโทษปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคลองประปา พ.ศ. 2526 มาตรา 13 ประกอบมาตรา 20 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์ใด ๆ ในคลองประปา หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ซึ่งเมื่อระยะเวลาผ่านไปจำนวนเงินอัตราค่าปรับดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

⁸ Australian Bureau of Statistics, "Historical Publications," Accessed August 25, 2017, <http://www.abs.gov.au/websitedbs/D3310114.nsf/4a256353001af3ed4b2562bb00121564/33dcde5d81658ce8ca25741200137b03!OpenDocument>

⁹ Jennifer Norberry, "Australian Pollution Laws ¾ Offences Penalties and Regulatory Agencies," Accessed August 25, 2017, http://www.aic.gov.au/media_library/publications/proceedings/26/norberry.pdf

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551).

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การพิจารณาถึงอัตราโทษปรับที่เหมาะสมในแต่ละยุคแต่ละสมัยเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น คงเป็นไปได้ยากที่จะสามารถแก้ไขกฎหมายทุกฉบับในระยะเวลาอันจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการบังคับใช้ จึงไม่ค่อยได้รับการแก้ไขอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันเท่าที่ควร อีกทั้งกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ถูกบัญญัติขึ้นใหม่ก็ใช้แนวโครงสร้างของกฎหมายรูปแบบเดิมโดยนิยมใช้มาตรการบังคับทางอาญาซึ่งมีลักษณะการใช้โทษจำคุกและโทษปรับควบคู่กันไป เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2560 ในมาตรา 38 ประกอบมาตรา 155 กำหนดห้ามผู้ใดสำรวจแร่ไม่ว่าที่ซึ่งสำรวจนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตสำรวจแร่ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทกำหนดโทษดังกล่าวเป็นการใช้มาตรการบังคับทางอาญาซึ่งเป็นโครงสร้างรูปแบบที่ประเทศไทยได้ใช้อยู่ หากวิเคราะห์ถึงระยะเวลาที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับต่อไปในอนาคต จำนวนเงินค่าปรับดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น เพราะหากพิจารณาประกอบกับรายได้จากการทำเหมืองแร่ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าค่าปรับที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมไม่อาจป้องปรามผู้กระทำความผิดได้ดีเท่าที่ควร ดังนี้ จึงขอเสนอให้ประเทศไทยดำเนินการกำหนดโทษปรับในรูปแบบหน่วยโทษ (penalty unit) เพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเฉพาะเรื่องอัตราโทษปรับมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต้องพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคท้าย บัญญัติว่า “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551).

ภาษาอังกฤษ

Australian Bureau of Statistics, "Historical Publications," Accessed August 25, 2017, <http://www.abs.gov.au/websitedbs/D3310114.nsf/4a256353001af3ed4b2562bb00121001/33dcde5d81658ce8ca25741200137b03!OpenDocument>

Australian Government, "Commonwealth penalty units," Accessed August 25, 2017, <https://www.ato.gov.au/Tax-professionals/Newsroom/Lodgment-and-payment/Commonwealth-penalty-units/>

"CRIMES AMENDMENT (PENALTY UNIT) BILL 2017 Explanatory Memorandum," Accessed August 25, 2017, http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/bill_em/caub2017318/memo_0.html

Department of Treasury and Finance, "Penalty Units," Accessed August 25, 2017, <http://www.treasury.nt.gov.au/TaxesRoyaltiesAndGrants/AboutTerritoryRevenueOffice/Pages/Penalty-Units.aspx>

Jennifer Norberry, "Australian Pollution Laws ¾ Offences Penalties and Regulatory Agencies," Accessed August 25, 2017, http://www.aic.gov.au/media_library/publications/proceedings/26/norberry.pdf

Queensland Government, "Sentencing fines and penalties for offences," Accessed August 25, 2017, <https://www.qld.gov.au/law/crime-and-police/types-of-crime/sentencing-fines-and-penalties-for-offences>

Victoria Legal Aid, "Penalty units," Accessed August 25, 2017, <https://www.legalaid.vic.gov.au/find-legal-answers/fines-and-infringements/penalty-units>