



ประเด็นข้อพิจารณาในการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางปกครอง

ความนำ

หากกล่าวถึงโทษปรับ หลายท่านคงนึกถึงโทษปรับทางอาญา ซึ่งเป็นโทษทางอาญาที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแทบทุกฉบับ แต่เมื่อกล่าวถึง “ค่าปรับทางปกครอง” ซึ่งถือเป็นโทษทางปกครองประเภทหนึ่งแล้ว บางท่านอาจไม่รู้จักหรือไม่เคยได้ยิน ทั้งที่เป็นโทษที่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗^๑ และมาตรา ๕๘^๒ และต่อมาภายหลังก็พบว่าได้มีการบัญญัติค่าปรับทางปกครองไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ

อย่างไรก็ดี โดยที่ปัจจุบันในการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าควรบัญญัติค่าปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางอาญากับความผิดลักษณะใด จึงก่อให้เกิดประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจว่าค่าปรับทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากโทษปรับทางอาญาอย่างไร และการกระทำความผิดลักษณะใดจึงควรจะใช้ค่าปรับทางปกครอง รวมทั้งค่าปรับทางปกครองนั้นได้บัญญัติไว้ในกฎหมายใดและมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการใดบ้าง ตลอดจนในการกระทำความผิดกรรมเดียวกันนั้นถ้ากฎหมายได้บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกปรับทางปกครองแล้วกฎหมายจะบัญญัติโทษปรับทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้นได้อีกหรือไม่ เพียงใด

ดังนั้น คอลัมน์ “มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ” ฉบับนี้ จึงขอเสนอบทความ เรื่อง “ประเด็นข้อพิจารณาในการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางปกครอง”

^๑มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

^๒มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน.



เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวอันจะเป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ ดังนี้

๑) ค่าปรับทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากโทษปรับทางอาญาอย่างไร และการกระทำ ความผิดลักษณะใดจึงจะควรใช้ค่าปรับทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ค่าปรับทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากโทษปรับทางอาญา ใน ๓ เรื่อง^๓ ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

ความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองมีลักษณะร่วมกันคือ การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ แต่ลักษณะของความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง มีความแตกต่างกันคือ การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาจะมีลักษณะเป็นความผิดโดยสภาพ หรือเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย เนื่องจากการละเมิดต่อคุณธรรมของกฎหมายอันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล หรือมีการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การทำร้ายร่างกาย หรือการลักทรัพย์ เป็นต้น ส่งผลให้โทษทางอาญาจึงมีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน

ส่วนการกระทำที่เป็นความผิดทางปกครอง นั้น อาจพิจารณาในแง่ของสังคมได้ว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่สิ่งชั่วร้ายตามธรรมชาติ แต่กฎหมายประสงค์ห้ามการกระทำนั้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ความผิดทางปกครองจึงไม่มีลักษณะความร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนดังเช่นความผิดทางอาญา ส่งผลให้โทษทางปกครองจึงมีลักษณะที่เป็นการกระหนาบสิทธิเสรีภาพของผู้ฝ่าฝืนการกระทำความผิดน้อยกว่าโทษทางอาญา เช่น การพักใช้ ยกเลิก หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือปรับทางปกครอง เป็นต้น

(๒) องค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษ

การกำหนดโทษปรับทางอาญา โดยทั่วไปกฎหมายจะกำหนดให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษปรับทางอาญาและบังคับชำระค่าปรับทางอาญา แต่ในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานทางฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญา ซึ่งได้แก่ การเปรียบเทียบปรับ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับใช้โทษปรับ โดยประเภทคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับทางอาญาได้ นั้น แบ่งเป็น ๒ ประเภท ประเภทแรกคือคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามประมวลกฎหมายอาญา ประเภทที่สองคือ คดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมายอื่น^๔ เช่น ตามพระราชบัญญัติจราจร

^๓ อังคณาสน์ เจริญสุข, เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๕๓, หน้า ๓๕- ๓๙. และ ทวีสรรพ พัดทอง, การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๕๗, หน้า ๑๐ - ๒๙.

^๔ ประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดประเภทคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับทางอาญาโดยเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๓๗ คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้



ทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ว่าความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่ความผิดลหุโทษ แต่ก็ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับได้ เป็นต้น

ส่วนการกำหนดโทษปรับทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถยุติได้ในชั้นฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องดำเนินคดีโดยศาล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกฎหมายจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง

(๓) วิธีการบังคับโทษ

กรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินตามโทษปรับนั้น หากเป็นกรณีของโทษปรับทางอาญาเมื่อผู้นั้นไม่ดำเนินการชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษาศาลมีอำนาจในการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับ หรือกักขังแทนค่าปรับโดยถืออัตรา ๕๐๐ บาท ต่อหนึ่งวัน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ส่วนโทษปรับทางปกครองนั้น มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ถึงกำหนดชำระแล้ว หากไม่มีการชำระโดยถูกต้อง เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน หากยังไม่มีการชำระเงินตามหนังสือเตือนดังกล่าวอีก เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อขายทอดตลาดได้เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ฉะนั้น ค่าปรับทางปกครองจึงไม่สามารถกักขังแทนค่าปรับได้เช่นโทษปรับทางอาญาได้

ในส่วนประเด็นที่ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดจึงจะควรใช้ค่าปรับทางปกครอง นั้น แม้ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนแต่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย

(๑) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(๒) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(๓) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานครเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

มาตรา ๓๘ ความผิดตามอนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) แห่งมาตราก่อน ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวในมาตรานั้นเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(๑) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่เกิน ๑๕ วันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลากำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

(๒) ในคดีมีค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้เจ้าหน้าที่กะจำนวนตามที่เห็นควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน”.



เพื่อการพัฒนาประเทศก็ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อพิจารณาในการเลือกใช้โทษทางปกครองและโทษอาญาไว้ ดังนี้

(๑) **โทษทางปกครอง** ควรใช้แก่การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำที่ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่น

(๒) **โทษอาญา** ควรใช้แก่การกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อสังคมเป็นส่วนรวมหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือเมื่อการใช้โทษทางปกครองแก่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองไม่อาจทำให้การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้จัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ๓ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ว่าความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

จากความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศและของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว ในการพิจารณาว่ากรณีใดควรใช้ค่าปรับทางปกครองหรือใช้โทษปรับทางอาญา จึงควรจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำ ความผิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษควบคู่กัน

๒) การบัญญัติค่าปรับทางปกครองนั้นได้ปรากฏในกฎหมายฉบับใด และมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการใดบ้าง

จากการตรวจสอบกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบันแล้วพบว่า นอกจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ค่าปรับทางปกครองยังมีปรากฏในกฎหมายอีกหลายฉบับ อาทิ

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔

(๒) พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๙ บทกำหนดโทษและอายุความ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๑๑๑ ถึงมาตรา ๑๒๔

(๓) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๒ โทษปรับทางปกครอง มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๘



(๔) พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ หมวด ๓ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๓๘

(๕) พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๓ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๔

(๖) พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๘ บทกำหนดโทษ อายุความ และคณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด มาตรา ๖๗ ถึงมาตรา ๗๖

(๗) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๒ โทษทางปกครอง มาตรา ๘๐ ถึงมาตรา ๘๕

(๘) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๓

(๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๖ ถึงมาตรา ๑๐๐

แต่ในบทความนี้จะขอยกตัวอย่างการนำคำปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว บางฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔

โดยได้กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ในมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ หรือต้องขึ้นทะเบียน ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องแจ้งหรือขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก่อนเริ่มประกอบธุรกิจนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียนให้ออกใบรับแจ้งหรือใบรับขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งหรือการขึ้นทะเบียน ในวันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน และให้ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนประกอบธุรกิจนั้นได้ตั้งแต่วันที่ ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้มีอำนาจสั่งผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว



ในการประกอบธุรกิจ ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามวรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจตามวรรคสาม



ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาทโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีให้เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้น ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

ในกรณีผู้กระทำผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจตามที่ได้แจ้งหรือขึ้นทะเบียนอีกต่อไป”

“มาตรา ๓๔ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กรณีใดเป็นกิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาต ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การคืนใบอนุญาต และการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการประกอบธุรกิจ ผู้ได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาประกาศที่คณะกรรมการกำหนดหรือเงื่อนไขในใบอนุญาตในกรณีที่ได้รับใบอนุญาต ผ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาทโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีให้เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๓ วรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลมถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต”

(ข) พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖

โดยได้กำหนดค่าปรับทางปกครองไว้ในหมวด ๙ บทกำหนดโทษและอายุความ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๑๑๑ ถึงมาตรา ๑๒๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑๑ โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (๓) ปรับทางปกครอง
- (๔) จำกัดการประกอบการ



(๕) พักการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต ที่ได้จดทะเบียน หรือที่ได้รับความเห็นชอบ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๖) เพิกถอนใบอนุญาต การจดทะเบียน หรือการให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๑๑๒ บุคคลดังต่อไปนี้มีอำนาจลงโทษทางปกครอง

(๑) สำนักงาน ก.ล.ต. สำหรับโทษทางปกครองตามมาตรา ๑๑๑ (๑) หรือ (๒)

(๒) คณะกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง สำหรับโทษทางปกครองตาม **มาตรา ๑๑๑ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)**

(๓) คณะกรรมการ ก.ล.ต. สำหรับโทษทางปกครองตามมาตรา ๑๑๑ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)

ในการสั่งลงโทษทางปกครองตามมาตรา ๑๑๑ ผู้มีอำนาจลงโทษจะลงโทษอย่างไรใด อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ และมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกลงโทษกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อแก้ไข หรือป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์ คำสั่ง หรือเงื่อนไขที่กำหนด ตามพระราชบัญญัตินี้ซ้ำอีกได้

มาตรา ๑๑๓ ในการลงโทษปรับทางปกครอง จำนวนค่าปรับทางปกครองต้องไม่เกิน สองล้านบาทในแต่ละกรรม

กรณีผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองตามวรรคหนึ่งไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ทั้งนี้ นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้ว ในมาตรา ๑๑๔ ถึงมาตรา ๑๒๔ ยังได้บัญญัติว่า การกระทำใดที่หากมีการฝ่าฝืนแล้ว ถือว่าเป็นความผิด และต้องรับโทษทางปกครองด้วย^๔

(ค) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยได้กำหนดค่าปรับทางปกครองไว้ในหมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๒ โทษทางปกครอง มาตรา ๘๐ ถึงมาตรา ๘๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“**มาตรา ๘๐** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกิน สองแสนบาท และปรับอีกในอัตราไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวันตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๘๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๑ วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของมูลค่าธุรกรรมในการรวมธุรกิจ

มาตรา ๘๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๕๘ ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในปีแรกของการประกอบธุรกิจ ให้ชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินหนึ่งล้านบาท

^๔โปรดดูรายละเอียดในราชกิจจานุเบกษา.



มาตรา ๘๓ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา ๖๐ ต้องชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินหกล้านบาท และปรับอีกในอัตราไม่เกินสามแสนบาทต่อวันตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๘๔ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษปรับทางปกครองเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่ทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๘๕ ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา และบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้”

(ง) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยได้กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ในหมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๓๗ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาโทษปรับทางปกครองคณะหนึ่งจำนวน ๓ คน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทน ธปท. และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ มีอำนาจในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครอง โดยให้ ธปท. แต่งตั้งพนักงาน ธปท. คนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ให้ ธปท. เป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่มีโทษทางปกครอง เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาโทษปรับทางปกครองเพื่อพิจารณา

การพิจารณาและการมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

“มาตรา ๓๘ ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครอง คณะกรรมการพิจารณาโทษปรับทางปกครองต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น ตลอดจนความหนักเบาของโทษที่จะใช้กับผู้ถูกลงโทษ”

“มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้ ธปท. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้”



“มาตรา ๔๐ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๗ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท”

“มาตรา ๔๑ ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ หรือประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท”

“มาตรา ๔๒ ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้ขึ้นทะเบียนประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ หรือประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท”

“มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ผู้ประกอบการซึ่งต้องรับโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่ทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”



ข้อสังเกต

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการนำโทษปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย จะประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก ลักษณะความผิดที่จะถูกปรับทางปกครองและอัตราโทษปรับ เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาว่าการกระทำความผิดลักษณะใดบ้างที่จะเข้าข่ายให้มีการนำค่าปรับทางปกครองมาใช้ลงโทษได้ เช่น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการนำพฤติกรรมกระทำผิดที่ไม่มีลักษณะความร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนดังเช่นความผิดทางอาญามากำหนดเป็นขอบเขตการใช้บังคับค่าปรับทางปกครอง

ประการที่สอง บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีเพียงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียน



ประการที่สาม วิธีการบังคับค่าปรับทางปกครอง เพื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายทุกฉบับที่ได้นำ ค่าปรับทางปกครองมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวมาข้างต้น ล้วนแล้วแต่ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมทั้งสิ้น

๓) การกำหนดให้นำค่าปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวจะกระทำได้อีกหรือไม่

สำหรับประเด็นข้อกฎหมายนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้เคยวินิจฉัยชี้แจงวางบรรทัดฐานไว้ในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๔๘) สรุปความได้ว่า ในการตรวจพิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า ร่างระเบียบฉบับดังกล่าวมีประเด็นข้อกฎหมายบางประการ โดยในประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๔ ได้กำหนดโทษทางอาญา โดยเฉพาะโทษปรับแก่โรงงานที่ทำความผิดโดยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว ร่างระเบียบฉบับนี้จะสามารถกำหนดเบี้ยปรับซึ่งเป็นโทษทางปกครองแก่โรงงานในความผิดเดียวกันนั้น ได้อีกหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่าโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับการใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญาดังนั้นในกฎหมายจึงอาจกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองได้ ซึ่งในกรณีนี้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ (๒๕) ได้บัญญัติให้มีโทษทางปกครองสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดโดยการชำระเบี้ยปรับ ด้วยเหตุนี้ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเบี้ยปรับสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามระเบียบหรือประกาศต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดไว้ได้

บทสรุป

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ค่าปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญามีลักษณะที่แตกต่างกันใน ๓ เรื่องคือ ๑) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ ๒) องค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษ และ ๓) วิธีการบังคับโทษ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดควรใช้ค่าปรับทางปกครองหรือใช้โทษปรับทางอาญา



ควรจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษควบคู่กัน โดยการนำคำปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมายได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติการทางถนน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น ซึ่งจะพบว่าการนำคำปรับทางปกครองมาใช้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ แม้กฎหมายจะได้บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำของกฎหมายที่มีความแตกต่างกันบ้าง เช่น คำปรับทางปกครอง หรือโทษปรับทางปกครอง เป็นต้น แต่ถ้อยคำของกฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความมุ่งหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยหมายถึง การลงโทษทางการเงินแก่ผู้ที่กระทำความผิดในกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่บรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการนำคำปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมายจะประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ อย่างน้อย ๓ เรื่อง ได้แก่ ๑) ลักษณะความผิดที่จะถูกปรับทางปกครองและอัตราโทษปรับ ๒) บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณากำหนดคำปรับทางปกครองและ ๓) วิธีการบังคับคำปรับทางปกครอง

ในส่วนปัญหาว่าการกำหนดให้นำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวจะกระทำได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวว่า โทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับการใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพผสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา กฎหมายจึงอาจกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่จะกำหนดให้นำคำปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษปรับทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวนั้น จึงเป็นเรื่องที่กระทำได้โดยไม่ขัดต่อระบบกฎหมายไทย แต่สำหรับปัญหาว่าการที่จะลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวทั้งคำปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญาไปพร้อม ๆ กันจะเหมาะสมหรือไม่ นั้น โดยความเห็นส่วนตัวแล้วเห็นว่าการกำหนดให้นำคำทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวอาจขัดกับหลักการห้ามลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การตรากฎหมายที่จะกำหนดให้มีคำปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญาควบคู่กันนั้น จึงควรอยู่ในลักษณะข้อยกเว้นและอาจกระทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น **๑**

