

การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา
ในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

ร้อยตำรวจโท นรินทร์ แขวงเพชร

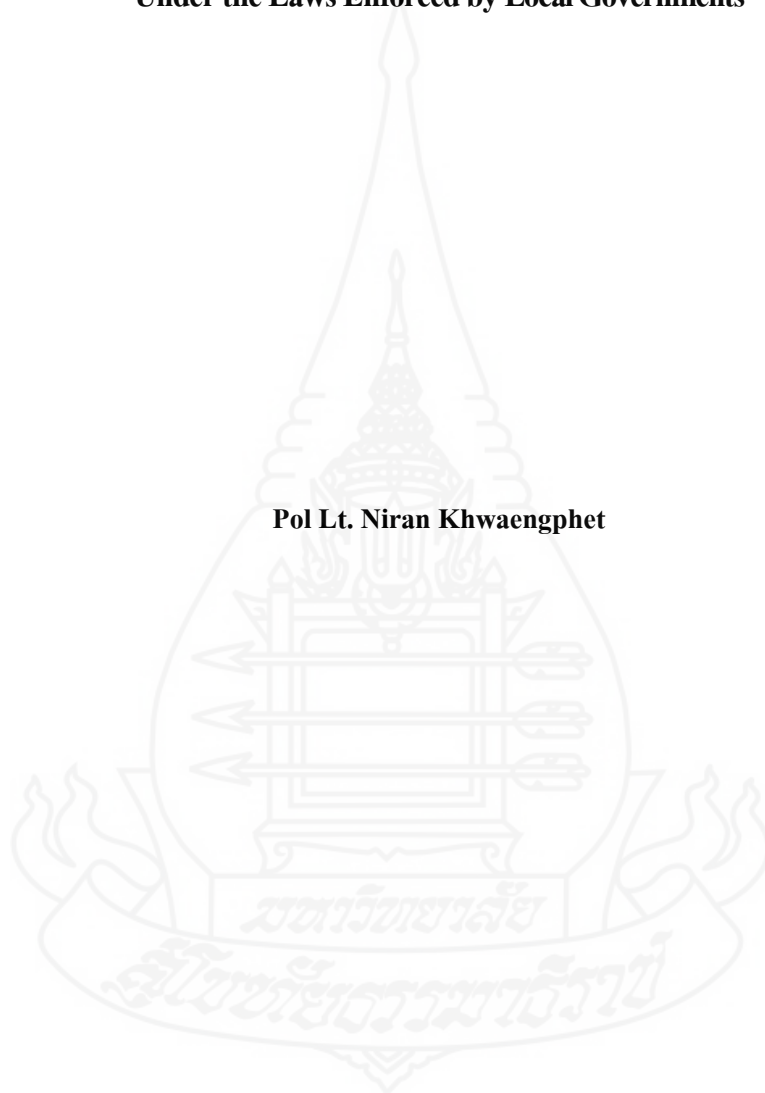


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Application of Administrative Fines in Place of Penal Fines
Under the Laws Enforced by Local Governments**

Pol Lt. Niran Khwaengphet




An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2019

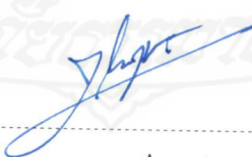
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมาย
ที่ท้องถิ่นบังคับใช้
ชื่อและนามสกุล ร้อยตำรวจโท นิรันดร์ แขวงเพชร
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์)


.....
(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่น
บังคับใช้

ผู้ศึกษา ร้อยตำรวจโท นิรันดร์ แขวงเพชร รหัสนักศึกษา 2584003152

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต **อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ
ปีการศึกษา 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพบังคับของกฎหมายท้องถิ่น โทษปรับทางปกครองตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับใช้ และเสนอแนะแนวทางการใช้โทษปรับทางปกครองแทนโทษอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารจากตัวบทกฎหมาย คำรา บทความ และเอกสารทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและมีการบังคับใช้กฎหมายในเขตพื้นที่ กฎหมายของท้องถิ่นส่วนใหญ่มีสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็น โทษทางอาญาคือ โทษจำคุกและโทษปรับ แต่มีข้อจำกัดในการนำมาใช้ กล่าวคือ โทษจำคุกเป็นโทษที่กระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำผิดและกระบวนการลงโทษมีความยุ่งยากและซับซ้อน ส่วนโทษปรับไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกับผู้ที่มิฐานะทางการเงินดีเยี่ยมไม่กลัวต่อการลงโทษปรับ ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมกับการกระทำความผิดบางลักษณะที่มีโทษทางอาญา คือ โทษปรับทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่นำมาใช้ในกฎหมายของต่างประเทศแทนการใช้โทษทางอาญา ทั้งนี้ การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา ควรนำมาใช้กับกรณีที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดที่มีกำหนดบทลงโทษไม่รุนแรง หรือกรณีการกระทำความผิดที่มีโทษลดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา คือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

คำสำคัญ โทษปรับทางปกครอง กฎหมาย ท้องถิ่น

Independent Study title: Application of Administrative Fines in Place of Penal Fines
Under the Laws Enforced by Local Governments

Author: Pol Lt. Niran Khwaengphet; **ID:** 2584003152; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisors: Siriphan Polrob, Associate Professor;

Academic year: 2019

Abstract

The objectives of independent study are to study concepts and theories relating to local governments, sanctions of the laws enforced by local governments, administrative fines under the law of Thailand and those of foreign countries; to study and analyze the problems on application of administrative fines in place of penal fines under the laws enforced by local governments; and to propose suggestions to those problems.

This independent study applied qualitative legal research through documentary research by collecting data from such sources as provisions of law, books, articles and relevant documents.

The study found that local government organizations established under decentralization principle and enforces relevant laws within their administration areas. Many laws that enforced by local government organizations impose penal sanctions such as imprisonment and fine. Certain wrongdoings under those laws may be enforced with other proper sanction that is administrative fine which is applied in place of penal sanction in some other countries. Provided that the administrative fine should be applied to offences equal to cases of not serious offences or petty offences under the Penal Code that are imprisonment of not more than one month or fine of not more than ten thousand baht or to both.

Keywords: Administrative fine, Laws, Local government

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา แนะนำ และถ่ายทอดความรู้อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งตลอดระยะเวลาของการจัดทำการศึกษาอิสระฉบับนี้

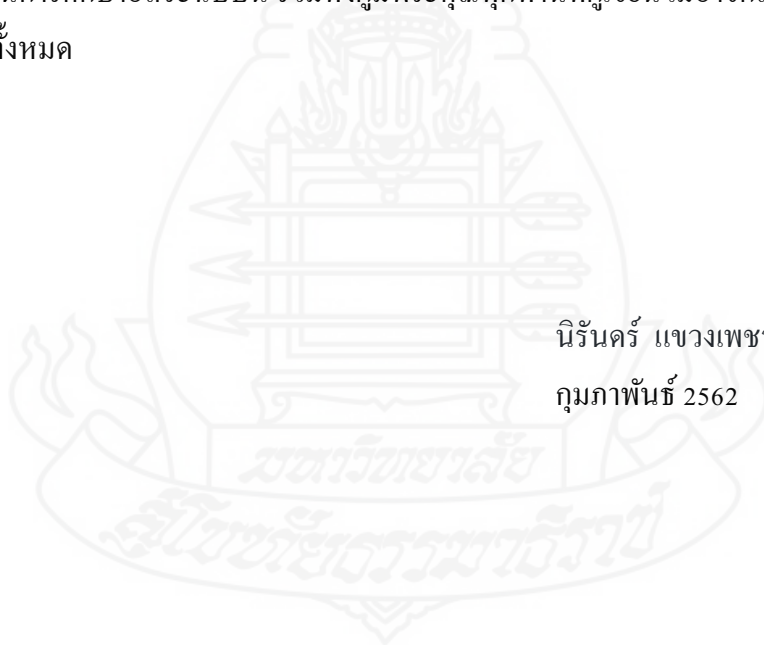
ผู้เขียนกราบขอบพระคุณประธานและกรรมการสอบการศึกษาอิสระที่กรุณาให้คำชี้แนะเพื่อทำให้การศึกษาอิสระฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

อนึ่ง การศึกษาอิสระฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากปราศจากการสนับสนุนและกำลังใจที่สำคัญจากครอบครัว และเพื่อนๆ ทุกคนที่ได้มอบให้ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาอิสระฉบับนี้มีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอโน้มอุทิศให้แด่บุคคลทั้งหลายที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้นด้วยความเคารพ ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียนและที่ได้ถ่ายทอดความรู้ปรากฏในงานเขียนทางวิชาการที่ได้อ้างอิงไว้ในการศึกษาอิสระฉบับนี้ รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่านที่ผู้เขียนไม่อาจกล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ได้ครบถ้วนทั้งหมด

นิรันดร์ แขวงเพชร

กุมภาพันธ์ 2562



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. ขอบเขตการศึกษา	4
4. วิธีการศึกษาวิจัย	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาพบังคับในกฎหมายท้องถิ่น	6
1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	6
1.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน	6
1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8
2. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับในกฎหมายท้องถิ่น	12
2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของการลงโทษ	12
2.2 ความหมายและลักษณะของโทษ	13
2.3 ทฤษฎีการลงโทษ	15
2.4 การแบ่งโทษอาญาตามความหนักเบาแห่งการกระทำ	18
2.4.1 กลุ่มโทษอาญาร้ายแรง	18
2.4.2 กลุ่มโทษลหุโทษ	18
2.5 รูปแบบของมาตรการอื่นแทนโทษอาญา	18
2.5.1 การทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความอับอาย	18
2.5.2 การศึกษาและฝึกอบรม	19

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5.3 การทำงานบริการสังคม	20
2.5.4 โทษทางปกครอง	23
2.5.5 มาตรการบังคับทางปกครอง	25
2.6 กฎหมายต่างประเทศ.....	29
2.6.1 กฎหมายของประเทศเยอรมัน	29
2.6.2 กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส	36
บทที่ 3 สภาพบังคับของกฎหมายท้องถิ่น.....	40
1. กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น	40
1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540	40
1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.....	41
1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537.....	41
1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	42
1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542	43
2. กฎหมายที่ส่วนกลางให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการ.....	44
2.1 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	44
2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535	47
2.3 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543.....	53
2.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	55
2.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.....	58

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้.....	63
1. วิเคราะห์สภาพบังคับตามกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้	63
2. วิเคราะห์การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้.....	66
3. วิเคราะห์หลักเกณฑ์การใช้โทษทางปกครอง	76
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	79
1. บทสรุป	79
2. ข้อเสนอแนะ	80
บรรณานุกรม	82
ประวัติผู้ศึกษา	87



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์อาจมีความขัดแย้งหรือกระทบกระทั่งระหว่างกัน อันจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อยหรือไม่สงบสุขขึ้นในสังคมได้ จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือเพื่อจัดระเบียบภายในสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยในช่วงที่ยังเป็นสังคมเล็กๆ ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เครื่องมือที่ใช้ในการจัดระเบียบสังคมจะเป็นเพียงศีลธรรมหรือกฎระเบียบข้อพึงปฏิบัติระหว่างกันเท่านั้น แต่เมื่อสังคมมนุษย์กลายเป็นสังคมขนาดใหญ่และมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีความเข้มงวดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งก็คือกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญาที่มีการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ ซึ่งในช่วงแรกของการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ในสังคม การกระทำที่ถูกกำหนดเป็นการกระทำผิดอาญานั้นมักจะเป็นเรื่องที่สังคมมองว่าขัดต่อศีลธรรมหรือขนบธรรมเนียมประเพณี ดังนั้นกฎหมายในช่วงแรกเริ่มจึงมักเป็นเรื่องเดียวกันกับศีลธรรม กฎหมายกับศีลธรรมจึงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ ผู้คนในสังคมสามารถรับรู้ได้เองว่าสิ่งใดที่ผิดศีลธรรมสิ่งนั้นก็ผิดกฎหมาย ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษ แต่ต่อมาเมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมได้พัฒนาตามไปด้วย ทำให้เกิดรูปแบบของการกระทำที่เปลี่ยนแปลงไป โดยที่การกระทำบางอย่างอาจจะไม่ผิดศีลธรรม แต่ลักษณะของการกระทำอาจจะทำให้สังคมเกิดความไม่สงบสุขไม่เรียบร้อยขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเพิ่มเติมให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ผิดศีลธรรม เป็นการกระทำผิดทางอาญาซึ่งผู้กระทำการนั้นๆ จะต้องได้รับโทษด้วย

สภาพบังคับในกฎหมายที่เห็นได้ชัดคือสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาซึ่งตามกฎหมายไทยเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ในมาตรา 18 ซึ่งมีอยู่ 5 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามกฎหมายอาญาได้แก่กฎหมายที่ว่าด้วยความผิดและโทษ กฎหมายอาญาจึงไม่ได้หมายถึงเฉพาะ

ประมวลกฎหมายอาญา แต่ยักรวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติความผิดและโทษไว้ด้วย¹ ดังนั้นสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาในปัจจุบันจึงไม่ได้มีเพียงที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น หากแต่ยังมีการบัญญัติสภาพบังคับที่เป็นโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น

สภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นการลงโทษทางอาญา เป็นการลงโทษที่มีความรุนแรงและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งผู้กระทำความผิดทางอาญาจะได้รับโทษที่แตกต่างกันไปตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ แม้กฎหมายอาญาจะระบุโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในความเป็นจริงก็ยังคงมีการฝ่าฝืนกระทำความผิดทางอาญาสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากสถิติคดีอาญาที่อยู่ในการดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่ปี 2555-2559 ดังนี้ ปี 2559 มีสถิติคดีอาญาในชั้นตำรวจกว่า 8.5 แสนคดี ปี 2558 จำนวน 6.7 แสนคดี ปี 2557 จำนวน 7.4 แสนคดี ปี 2556 จำนวน 7.9 แสนคดี และปี 2555 จำนวน 7.1 แสนคดี² ซึ่งการที่มีคดีอาญาเกิดขึ้นมากส่งผลให้คดีล้นศาล นักโทษล้นเรือนจำ ทำให้รัฐสิ้นเปลืองงบประมาณด้วยประกอบกับปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³ มาตรา 77 วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า “รัฐ...พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอการกำหนดโทษทางอาญาให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ก่อนตรากฎหมาย และควรมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ยกเลิก ปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่ให้เป็นภาระอุปสรรคกับประชาชน โดยกำหนดปรับโทษอาญาที่ไม่รุนแรงแต่ยังเป็นโทษอาญาที่ทำให้สร้างภาระต่อศาล เป็นโทษอย่างอื่น มีหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะเสนอกฎหมายใหม่แล้วต้องการกำหนดโทษทางอาญาได้แก่ 1. เป็นการกระทำที่กระทบกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม 2. เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล มีประสิทธิภาพเพียงพอให้ประชาชนปฏิบัติตาม และ 3. กฎหมายใดที่มีความผิดทางอาญาแล้วมีโทษปรับเพียงสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกแต่สามารถเปรียบเทียบ

¹ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

² สำนักข่าวอิสรา, เปิดสถิติคดีอาญาในชั้นตำรวจปี 59 พุ่งกว่า 8.5 แสนคดี, 15 กันยายน 2560, [Online], Available URL : www.isranews.org/thaireform/thaireform-documentary/5958-6-law14.html.

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134/ตอนที่ 40 ก/หน้า 1/6 เมษายน 2560.

ปรับได้ ให้เปลี่ยนเป็นวิธีการอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา⁴ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการศึกษาค้างคานี้จึง จะทำการวิเคราะห์การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายท้องถิ่น

การศึกษาอิสระเล่มนี้จะศึกษาการใช้สภาพบังคับประเภทต่างๆ ของกฎหมายท้องถิ่น ดังต่อไปนี้คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เนื่องจากกฎหมาย ดังกล่าวข้างต้นมีสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญา จึงนับว่ากฎหมายท้องถิ่นดังกล่าวเป็น กฎหมายอาญา กล่าวคือเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ ด้วย ซึ่งการศึกษาอิสระเล่มนี้จะพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษ อาญาในกฎหมายท้องถิ่น โดยจะต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประเด็นปัญหาที่แท้จริง เริ่มจาก การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและสภาพบังคับ ในกฎหมายท้องถิ่น สภาพบังคับ ของกฎหมายท้องถิ่น กฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาการนำโทษปรับทางปกครอง มาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพบังคับในกฎหมายที่ ท้องถิ่นบังคับใช้
- 2.2 เพื่อศึกษาสภาพบังคับของกฎหมายที่ท้องถิ่นใช้บังคับ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาใน กฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้โทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาใน กฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

⁴ นาดยา เอนกชนะเสษฐี, มติ กรม. เห็นชอบปรับอัตราโทษอาญาไม่ร้ายแรงสอดคล้อง ม.77, 13 กุมภาพันธ์ 2561, ค้นเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2561 จาก [Online], Available URL : <http://www.tnews.co.th/contents/414403>.

3. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาพบังคับในกฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับในกฎหมายท้องถิ่น คือ แนวคิดและวิวัฒนาการของการลงโทษ ความหมายและลักษณะของโทษ ประเภทการลงโทษ ทฤษฎีการลงโทษ การแบ่งโทษอาญา รูปแบบของมาตรการอื่นแทนโทษอาญา รวมทั้งสภาพบังคับของกฎหมายท้องถิ่น กฎหมายที่ส่วนกลางให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการ คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

4. วิธีการศึกษาวิจัย

ในการจัดทำการศึกษาอิสระฉบับนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัย (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏในเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อันได้แก่ ตำรากฎหมาย บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ด้วบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำพิพากษาของศาล รวมทั้งข้อมูลที่ได้มาจากอินเทอร์เน็ตหรือเว็บไซต์ต่างๆ แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาศึกษาวิเคราะห์เรียบเรียงอย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่อไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพบังคับในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

5.2 ทำให้ทราบสภาพบังคับของกฎหมายที่ท้องถิ่นใช้บังคับ รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

5.3 ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

5.4 ทำให้ทราบแนวทางการใช้โทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาพบังคับในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับประเภทต่างๆ ได้แก่ แนวคิดและวิวัฒนาการของการลงโทษ ความหมายและลักษณะของโทษ ประเภทของการลงโทษ ประเภทของความคิดที่มีโทษอาญา และทฤษฎีการลงโทษ แนวคิดที่ส่งผลต่อการกำหนดความผิดอาญา ประเภทของคดีอาญา ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการอื่น ได้แก่ แนวคิดการใช้มาตรการอื่นแทนโทษอาญา และรูปแบบของมาตรการอื่นแทนโทษอาญา

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

1.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลาง (เมืองหลวง) ทั้งสิ้น จะไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค หรือในระดับท้องถิ่นเลย ซึ่งก็หมายความว่า การตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆ จะต้องส่งออกไปจากส่วนกลาง ซึ่งในสมัยดั้งเดิมการสั่งการจากส่วนกลางสามารถกระทำได้เพราะภารกิจของรัฐมีไม่มาก ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ในรัฐสมัยใหม่ภารกิจของรัฐเพิ่มมากขึ้นมากมาย เนื่องจากความเจริญในด้านต่างๆ และการเพิ่มของจำนวนประชากรภายในรัฐ ดังนั้น การสั่งการจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจทำได้ เพราะการที่ต้องรอการตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางทุกเรื่องในรัฐปัจจุบันเป็นสิ่งที่ไม่ได้เนื่องจากจะทำให้การบริหารงานของรัฐต้องหยุดชะงัก⁵

⁵ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2550). หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 11-19.

1.1.2 หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง รัฐมีหน้าที่ในการระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ให้สามารถดำเนินการกิจของรัฐให้ลุล่วง การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยทั่วไปมีหลัก 2 ประการคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ส่วนหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) เป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง⁶

1.1.3 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) คือ การจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งเดิมเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ⁷

หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน และการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษาในงานวิจัยนี้มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ซึ่งการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อาจทำได้โดยการพิจารณาว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ หรืออาจพิจารณาจากองค์ประกอบของหน่วยงานนั้นว่า มีองค์ประกอบของการเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เป็นท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบ 2 ประการได้แก่ ประการแรกคือการมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น : องค์ประกอบภายใน คือ จะต้องมิสภาวะเป็นนิติบุคคล มีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น มีการคลังของตนเอง และประการที่สองคือ การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ : องค์ประกอบภายนอก⁸

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, หน้า 11-19.

⁷ วัฒนา อัครพานิช. (2537). “ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย” สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 23-63.

1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย “สภาท้องถิ่น” และ “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”⁹

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ แยกเป็นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

1.2.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประกอบด้วย

1) สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นและถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง และ

2) นายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งมีที่มาจากจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัด เลือกนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งรองนายองค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้คือ ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตลอดจนจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ

⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน, กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁰

1.2.2 เทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ

1) สภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกของสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล บังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2) นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

1.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้ตำบลหนึ่งมีสภาตำบล และให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล โดยสภาตำบลประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 1 คน ทั้งนี้ สภาตำบลมีกำนันเป็นประธาน และมีรองประธาน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล

สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย

¹⁰ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45.

กำหนด นอกจากนี้สภาตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้ด้วยคือ จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ค้ำครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ¹¹

1.2.4 กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างประกอบด้วย

1) สภากรุงเทพมหานคร มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสภากรุงเทพมหานคร มีประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน รองประธานสภากรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเลือกจากสมาชิกสภา โดยให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก สภากรุงเทพมหานคร มีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะกระทำได้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว โดยระบุนับเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้ง สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

¹¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 23.

หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานคร เป็นไปโดยเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นด้วย

1.2.5 เมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 กำหนดโครงสร้างให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรง ซึ่งโครงสร้างเมืองพัทยา ประกอบด้วย

1) สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยสภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภาเมืองพัทยา 1 คนและรองประธานสภาเมืองพัทยาจำนวน 2 คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ประธานสภาเมืองพัทยา อาจแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเมืองพัทยา เพื่อช่วยเหลือกิจการที่ได้รับมอบหมาย และให้ปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่เลขานุการเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

2) นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเมืองพัทยาสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 4 คน นายกเมืองพัทยอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาไม่เกินจำนวนรองนายกเมืองพัทยา และอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คน เพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้คือการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสหพและสถานบริการอื่น การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น¹²

¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62.

2. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับในกฎหมายท้องถิ่น

2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของการลงโทษ

สังคมสมัยโบราณเป็นสังคมเล็กๆ กฎเกณฑ์การลงโทษในสมัยโบราณจะเป็นไปตามแนวคิดทางศาสนา จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติของแต่ละสังคม การลงโทษส่วนใหญ่จะสัมพันธ์กับแนวคิดทางศาสนา จารีตประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมนั้นๆ ส่วนใหญ่ลักษณะการลงโทษจะมีความรุนแรง และจะเป็นลักษณะของการแก้แค้นส่วนตัวเพื่อทดแทนความโกรธแค้นของผู้เสียหาย เรียกว่าเป็นการแก้แค้นตอนแทนแบบ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด แต่เมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนไปจากสังคมเล็กๆ กลายเป็นสังคมขนาดใหญ่ที่มีคนอยู่ร่วมกันมากขึ้น เกิดเป็นบ้านเมืองหรือรัฐ การปล่อยให้มีการแก้แค้นตอบแทนกันเอง ย่อมนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม จึงเกิดแนวคิด ในการสร้างกฎเกณฑ์มาจัดระเบียบความประพฤติของผู้คน เพื่อรักษาความสงบสุขเรียบร้อยภายในบ้านเมืองหรือรัฐ โดยมีระบบการลงโทษ โดยรัฐ ให้รัฐมีสิทธิลงโทษทางอาญา แต่เพียงผู้เดียว และยกเลิกการลงโทษในลักษณะการแก้แค้นตอบแทนกันเอง โดยให้เอกชนมีเพียงสิทธิที่จะเรียกร้อง ให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายเท่านั้น

แนวคิดดั้งเดิมในอดีตจะกำหนดให้การกระทำความผิดศีลธรรมเท่านั้นที่จะถือเป็นความผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษทางอาญา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีข้อโต้แย้งว่าจะรวมถึงกรณีการฝ่าฝืนผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ของคนในสังคมที่ยังไม่ชัดเจนว่าผิดศีลธรรมด้วยหรือไม่ นอกจากนี้กฎเกณฑ์ทางศีลธรรมเป็นเรื่องของอารมณ์ความรู้สึกจึงเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย ประกอบกับการแพร่หลายของแนวคิดมนุษยนิยม ซึ่งถือว่าสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไม่อาจล่วงละเมิดได้ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาเปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่า ไม่ควรนำอารมณ์ความรู้สึกของคนในสังคมมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญา การกระทำที่จะเป็นความผิดทางอาญาควรมีเฉพาะการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิหรือเสรีภาพ หรือที่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากยึดแนวคิดอย่างหลังนี้อย่างเคร่งครัดจะไม่สามารถกำหนดให้ผู้กระทำการบางอย่างมีความรับผิดชอบทางอาญาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่ไม่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นแต่อาจเป็นอันตรายต่อตัวผู้กระทำเองและมีผลกระทบทางอ้อมต่อสังคมส่วนรวมเช่น การขบขัน โดยไม่สวมหมวกนิรภัย หรือไม่คาดเข็มขัดนิรภัย เป็นต้น

ในระยะต่อมาจึงได้มีการนำหลัก “ความสงบเรียบร้อยของสังคม” มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดการกระทำที่จะถือเป็นการกระทำความผิดทางอาญา กล่าวคือ การกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น จึงจะเป็นความผิดทางอาญา อย่างไรก็ตาม

การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมด้วย กล่าวคือ การกระทำอย่างหนึ่งอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปการกระทำนั้นๆ อาจไม่เป็นการกระทำที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ได้ หรือการกระทำบางอย่างอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในสังคมหนึ่ง แต่ก็อาจจะไม่ถือเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในอีกสังคมหนึ่งก็ได้

2.2 ความหมายและลักษณะของโทษ

ความหมายของโทษโดยทั่วไป

“โทษ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 หมายถึง น. ความไม่ดี, ความชั่ว เช่น โทษแห่งความเกียจคร้าน, ความผิด เช่น กล่าวโทษ, ผลแห่งความผิดที่ต้องรับ เช่น ถูกลงโทษ, ผลร้าย เช่น ยาเสพติดให้โทษ

โทษ มีลักษณะของการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อผู้ที่ได้รับโทษ ซึ่งอาจเป็นการให้เกิดความทุกข์ทรมานในทางเนื้อตัว หรือชีวิตจิตใจ หรือทางทรัพย์สิน ซึ่งต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการคือ

1) ตั้งใจให้ผู้ที่ได้รับโทษได้รับผลร้าย เช่น ถูกประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน เป็นต้น

2) ต้องเป็นการกระทำต่อสมาชิกชุมชนเดียวกัน หรือในชุมชนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเดียวกัน เว้นแต่บางกรณีที่เป็นไปตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศ¹³

กล่าวโดยสรุป โทษโดยความหมายทั่วไปจึงเป็นการให้ผลร้าย ได้แก่ การทรมานทางกายหรือทางจิตใจ ซึ่งจะใช้กับผู้กระทำความผิดที่กระทำความผิดหรือการใดๆ อันเป็นการขัดแย้งต่อชุมชน ขนาดของความรุนแรงของการลงโทษจะเพิ่มขึ้นตามส่วนที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำต่อชุมชน¹⁴

¹³ ไชยเจริญ สันติศิริ. (2506). คำอธิบายอาญาวิทยาและทัณฑวิทยา ชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2 ทัณฑวิทยา, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทย์ฯ, หน้า 5.

¹⁴ เอกุต์ เอช. (2477). คำสอนกฎหมายอาญาชั้นปริญญาตรี, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, หน้า 9.

ความหมายของโทษตามกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ อธิบายไว้ว่า โทษตามกฎหมาย อาจแบ่งได้เป็น โทษในทางแพ่ง และโทษในทางอาญา กล่าวคือโทษในทางแพ่ง หมายถึง การชดใช้ค่าเสียหาย หรือ ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ถูกละเมิดในทางแพ่ง ส่วนโทษในทางอาญา หมายถึง การลงโทษเอากับตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งจำแนกออกได้ 5 ประเภทด้วยกัน จากโทษหนักที่สุดไปถึงเบาที่สุด คือ ประหารชีวิต จำคุก (ตลอดชีวิต, ธรรมดา) กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน¹⁵ นอกจากนี้ปัจจุบันมีแนวคิดเกี่ยวกับการนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา ซึ่งจะกล่าวต่อไป

โทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย คือตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีอยู่ 5 สถาน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน

โทษตามความหมายที่นักวิชาการได้อธิบายไว้ ซึ่งจะมีการอธิบายลักษณะของโทษไว้เช่น

ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบาย ลักษณะทั่วไปของโทษว่า โทษเป็นวิธีการบังคับ (Sanction) ที่รัฐใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอาญา เดิมทีเดียวก็เป็นการกระทำตอบของชุมชนต่อ ผู้ที่ทำลายความสงบและมั่นคงของชุมชนนั้น เมื่อชุมชนมีสภาพเป็นบ้านเมืองขึ้น การกระทำตอบนั้นก็คือผลร้ายที่ศาลหรือผู้พิพากษากำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพราะผู้นั้นได้กระทำความผิดขึ้น เพื่อแสดงว่าชุมชนไม่ประสงค์ให้มีการกระทำอันเป็นความผิดเช่นนั้น¹⁶

ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ อธิบายไว้ว่า โทษมีลักษณะของการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อผู้ที่ได้รับโทษ เช่น ให้ได้รับทุกข์ทรมานในทางเนื้อตัว หรือชีวิตจิตใจ หรือทางทรัพย์สิน ซึ่งต้องครบองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ต้องตั้งใจให้ผู้ที่ได้รับโทษได้รับผลร้าย เช่น ถูกประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน เป็นต้น และต้องเป็นการกระทำต่อสมาชิกชุมชนเดียวกัน หรือในชุมชนที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเดียวกัน เว้นแต่บางกรณีที่เป็นไปตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศ

รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ อธิบายไว้ว่า โทษในความหมายทั่วไป มีผู้วางลักษณะของโทษอาญาไว้ดังนี้

- โทษจะต้องลงแก่ผู้กระทำเนื่องจากมีการกระทำความผิดตามกฎหมาย
- โทษจะต้องเป็นไปโดยเสมอภาค

¹⁵ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2543). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 14.

¹⁶ จิตติ ดิงศภัทย์. (2555). กฎหมายอาญา ภาค 1, (พิมพ์ครั้งที่ 11) นนทบุรี : ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง, หน้า 1054.

- โทษจะต้องบังคับใช้โดยรัฐ
- โทษนั้นจะต้องเป็นผลร้าย (pain)
- ผลร้ายนั้นเป็นไปเพื่อตำหนิการกระทำ (disapproved) ของผู้กระทำ¹⁷

ศาสตราจารย์ ดร. สหชน รัตนไพจิตร ได้ให้ความหมายและวิเคราะห์ลักษณะของโทษโดยพิจารณาโทษทางอาญาไว้ดังนี้

- พิจารณาจากลักษณะ โทษต้องเป็นผลร้ายที่กระทำต่อเสรีภาพ ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิของผู้ถูกลงโทษ
- พิจารณาจากผู้มีอำนาจลงโทษ และผู้ถูกลงโทษ เช่น หากพ่อแม่เป็นผู้ลงโทษลูก ไม่ถือเป็นการลงโทษทางอาญา หรือหากผู้ถูกลงโทษไม่ใช่ผู้กระทำผิดกฎหมายอาญา ผู้นั้นก็ไม่ใช่ผู้ที่ถูกลงโทษทางอาญา
- พิจารณาจากธรรมชาติ (Nature) ลักษณะธรรมชาติ หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดละเมิดบรรทัดฐานของสังคม คือกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญา จึงต้องได้รับโทษทางอาญา ซึ่งเป็นการตำหนิผู้กระทำผิดในตัว กรณีเช่นนี้แตกต่างจากวิธีการเพื่อความปลอดภัย¹⁸

2.3 ทฤษฎีการลงโทษ

2.3.1 การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) มีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผลมีอิสระเสรีที่จะคิด มีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ภายใต้ความคิดความเชื่อและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งความสามารถของบุคคลในการใช้เหตุผล การกระทำสิ่งใดมนุษย์ย่อมมีเหตุผลเป็นของตนเอง ดังนั้น มนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองที่ได้กระทำลงไป หากเป็นการกระทำที่ดี เขาย่อมได้รับผลตอบแทนที่ดี แต่หากเป็นการกระทำที่ไม่ดีหรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของสังคม เขาย่อมสมควรได้รับการตำหนิหรือได้รับการลงโทษจากสังคม อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้¹⁹ ถือเป็นหลักการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุด การลงโทษตามทฤษฎีทดแทนนี้จึงมีหลักการว่า ผู้กระทำผิดสมควรได้รับโทษเพราะเขาได้กระทำผิด และต้องรับผิดชอบการกระทำของตนเอง โทษต้องเหมาะสมกับความรับผิดชอบ (Culpability) ความรับผิดชอบมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผลร้ายของการกระทำเจตนา ไม่เจตนา หรือ

¹⁷ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2552). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (พิมพ์ครั้งที่ 11) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, หน้า 208.

¹⁸ ณรงค์ ใจหาญ. (2534). คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, (พิมพ์ครั้งที่ 1) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 6.

¹⁹ ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน, ทฤษฎีการลงโทษ, หน้า 12. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561 จาก [http:// www.stou.ac.th/schools/slwt/upload/41716_6.pdf](http://www.stou.ac.th/schools/slwt/upload/41716_6.pdf).

ประมาท แรงจูงใจ พฤติการณ์แวดล้อม เหตุเพิ่มโทษ ลดโทษ และเหตุบรรเทาโทษ กฎหมายอาญา จึงบัญญัติโทษขั้นสูง ขั้นต่ำ ซึ่งทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่น และศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมหรือตามสมควร²⁰

2.3.2 การลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) การข่มขู่ยับยั้งเป็นวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อสร้างประโยชน์สังคม²¹ ตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่า การกระทำผิดที่เกิดขึ้นในสังคม เมื่อเกิดขึ้นแล้วไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปไม่ให้เกิดการกระทำนั้นเกิดขึ้นอีกได้ ดังนั้น เมื่อเกิดการกระทำผิดเกิดขึ้น เราจึงควรหาทางที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นมาอีกมากกว่าที่จะแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิด แนวคิดนี้จึงมองว่าสังคมควรจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นอีก โดยการใช้การลงโทษเป็นการข่มขู่ให้บุคคลอื่นในสังคมกลัวเกรงโทษที่จะได้รับและไม่กล้ากระทำผิด ซึ่งจะถือว่าเป็นการปลูกฝังศีลธรรมให้แก่สังคมไปด้วย²² การลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง จึงเป็นการป้องปรามมิให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้อื่นกระทำความผิดกรรมในลักษณะเช่นเดียวกันอีก ไม่ว่าจะ เป็นพฤติกรรมที่เกิดจากผู้กระทำผิดคนเดิมที่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก หรือเป็นการกระทำของผู้อื่นที่คิดจะกระทำความผิดกรรมในลักษณะเดียวกันนั้นก็ตาม โดยเป็นการลงโทษเพื่อให้คนทั่วไปเกรงกลัวไม่กล้าเอาอย่าง เป็นการมุ่งที่จะหยุดหรือลดอาชญากรรมมิให้เกิดขึ้น

ทฤษฎีนี้เห็นว่าการลงโทษที่จะมีผลต่อการข่มขู่ได้ นั้น ผู้ลงโทษต้องกำหนดโทษให้สูงเพียงพอเพื่อที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะผู้กระทำผิดต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียที่ตัวผู้กระทำจะได้รับ หากผู้กระทำได้กระทำความผิดแล้วเกิดผลดีมากกว่า คือได้รับ โทษน้อย ผู้กระทำผิดก็มีแนวโน้มที่จะเลือกกระทำความผิดมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในการลงโทษผู้กระทำความผิด มีวัตถุประสงค์ที่น่าจะเห็นได้ชัดคือ เพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำของผู้นั้น (specific deterrence) และเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่าง ซึ่งวัตถุประสงค์นี้ เรียกว่า “การยับยั้งทั่วไป” (general deterrence)²³ การลงโทษสมัยโบราณที่เป็นไปตามทฤษฎีนี้เห็นได้ชัดคือการลงโทษในที่สาธารณะเพื่อให้ผู้ที่พบเห็นการลงโทษเกรงกลัว

2.3.3 การลงโทษเพื่อคุ้มครองป้องกันสังคม การลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crime) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันให้ชุมชนหรือสังคมนั้นปลอดภัยจากอาชญากรรม

²⁰ ประธาน วัฒนวานิชย์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา, (2546), หน้า 360-361.

²¹ ปกป้อง ศรีสนิท, กฎหมายอาญาขั้นสูง, หน้า 166.

²² ฉัตรฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, เรื่องเดิม, หน้า 20.

²³ อัจฉริยา ชูตินันท์. (2557). อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร :

และเพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก และได้แก้ไขฟื้นฟูในระหว่างต้องโทษ พร้อมทั้งให้การศึกษาฝึกอาชีพเมื่อพ้นโทษแล้วจะได้กลับตนและประกอบอาชีพในทางสุจริต เพื่อเป็นแนวทางทางป้องกันมิให้อาชญากรรมเกิดขึ้นอีก²⁴ โดยการลงโทษจะต้องทำให้ผู้คนที่ทั่วไปเกิดความรู้สึกว่าสังคมไม่ยอมรับการกระทำนั้นๆ โดยหากมีผู้กระทำความผิดแบบเดียวกันนั้นอีก ก็จะได้รับโทษเช่นเดียวกันด้วย แต่ต้องกระทำเฉพาะกรณีที่เป็นซ้ำและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เพราะหากมีการบัญญัติกฎหมายอาญาอย่างพร่ำเพรื่อ อาจกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้

2.3.4 การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) เป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนมากที่สุด²⁵ ตามทฤษฎีนี้เชื่อว่า การลงโทษควรมีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติ จึงต้องมีการให้การเรียนรู้ การอบรมให้เพียงพอที่เขาจะใช้ในการดำเนินชีวิตได้ เช่น การฝึกอาชีพ รวมทั้งการพยายามช่วยให้ผู้กระทำความผิดไม่รู้สึกมีปมด้อยจากการที่ได้รับการลงโทษไปแล้ว²⁶

2.3.5 การลงโทษเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม การตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation) หรือการตัดความสามารถในการกระทำความผิด ด้วยการจำคุกเป็นการตัดความสามารถมิให้ผู้กระทำได้กระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่อยู่ในเรือนจำ เช่นเดียวกับการประหารชีวิตก็ตัดความสามารถมิให้ผู้กระทำความผิดตลอดไป²⁷ เป็นวิธีป้องกันสังคมจากผู้กระทำความผิดโดยแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคม อาจเป็นการชั่วคราว เช่น จำคุก กักขัง หรือเป็นการถาวรได้แก่ประหารชีวิต เพื่อมิให้มีโอกาสกลับมากระทำความผิดอีก²⁸ วัตถุประสงค์ของการลงโทษโดยวิธีประหารชีวิต จำคุก กักขัง ถือเป็นการกั้นบุคคลผู้กระทำความผิดออกจากสังคม โดยเฉพาะการลงโทษประหารชีวิตถือเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างถาวร ส่วนการลงโทษจำคุก กักขัง เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในสังคมปลอดภัยจากอาชญากรรม²⁹

²⁴ อัจฉริยา ชูตินันท์, เรื่องเดิม, หน้า 133.

²⁵ ปกป้อง ศรีสนิท, เรื่องเดิม, หน้า 167.

²⁶ ฉวีรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, เรื่องเดิม, หน้า 31.

²⁷ ปกป้อง ศรีสนิท, เรื่องเดิม, หน้า 167.

²⁸ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2552). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (พิมพ์ครั้งที่ 11) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, หน้า 211.

²⁹ อัจฉริยา ชูตินันท์, เรื่องเดิม, หน้า 132.

2.4 การแบ่งโทษอาญาตามความหนักเบาแห่งการกระทำ

2.4.1 กลุ่มโทษอาญาร้ายแรง

กลุ่มโทษอาญาร้ายแรงหรือความผิดทั่วไป ได้แก่ความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าความผิดลหุโทษ กล่าวคือ ความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

2.4.2 กลุ่มโทษลหุโทษ

ความผิดลหุโทษ ได้แก่ความผิดที่มีโทษเบา ซึ่งความผิดลหุโทษนั้นได้ถูกบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ 2 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดลหุโทษ ตั้งแต่มาตรา 102-106 โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102 บัญญัติว่า ความผิดลหุโทษ คือความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาโดยทั่วไปถือเป็นความผิดเด็ดขาด กล่าวคือ แม้ได้กระทำไปโดยไม่มีเจตนาก็เป็นความผิด นอกเสียจากจะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น³⁰ นอกจากนี้ความผิดลหุโทษยังอาจเลิกกันได้โดยการเปรียบเทียบปรับ³¹ ซึ่งเป็นการยุติคดีในชั้นเจ้าพนักงาน โดยหากเจ้าพนักงานเปรียบเทียบปรับโดยชอบ และผู้กระทำผิดยินยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานเปรียบเทียบแล้วคดีอาญาความผิดลหุโทษนั้นก็จะเป็นอันยุติเลิกกันไป

2.5 รูปแบบของมาตรการอื่นแทนโทษอาญา

2.5.1 การทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความอับอาย

การลงโทษโดยการประจาน (Branding) ให้อับอายในสมัยโบราณมี 2 ลักษณะ³² คือ 1) การประจานโดยวิธีทำเครื่องหมายบนร่างกาย เช่น การตีตรา การสักหน้า 2) การประจานโดยเอาตัวผู้กระทำความผิดไปมัดไว้ในที่สาธารณะให้คนเห็นจะได้ไม่เอาเป็นเยี่ยงอย่างต่อไป

การประจานโดยวิธีทำเครื่องหมายบนร่างกายมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นการประจานผู้กระทำความผิดให้เกิดความอับอาย ลดศักดิ์ศรีคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์หรือเป็นการประทับริยวมลทินทางสังคมแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งไม่อาจจะแก้ไขให้กลับคืนดีได้ดั้งเดิม ส่วนการประจานผู้กระทำความผิดโดยมัดไว้ในที่สาธารณะมักจะทำควบคู่กันกับโทษอย่างอื่น เช่น เอาผู้กระทำความผิดขึ้นขนาบข้างประจานแล้วให้ทาบด้วยลวดหนั่ง หรือการใส่ข้อคาเพื่อทรมานผู้กระทำความผิดในที่ที่ผู้คนสัญจรไปมาเป็นจำนวนมาก เป็นต้น ทั้งนี้เพราะแนวคิดในการที่จะให้หนักโทษกลับสู่สังคม

³⁰ คณิต ฌ นคร. (2544). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 96.

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และ 38.

³² ชาย เสวีกุล. (2517). อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 195.

(re-socialization) อันเป็นแนวคิดในปัจจุบันยังมิได้เกิดขึ้นในสังคมสมัยโบราณ ซึ่งปัจจุบันอารยะประเทศได้ยกเลิกโทษประจานไปแล้วเพราะมีการแสดงถึงความไม่มีคุณธรรม และทำให้เขาถูกตราหน้าว่าเป็นผู้กระทำผิดและกลับเข้าสู่สังคมได้ยาก³³

สำหรับกฎหมายไทยในสมัยโบราณ ก็ได้มีการบังคับใช้โทษประจาน เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น สมัยอยุธยา สำหรับโทษอาญานั้น ไม่มีการลงโทษจำคุกแบบปัจจุบัน เพราะคุกหลวงในสมัยนั้นไม่มี การควบคุมจะควบคุมไว้ที่บ้านตระลาการหรือใส่สังขลิกบัญชาไว้ คือ เป็นการใส่โซ่ตรวนหรือเป็นแตรงขัง มิใช่คุก การลงโทษอาญา จึงมักจะเป็นไปในลักษณะของโทษอื่น เช่น ประหารชีวิต ซึ่งโดยปกติจะใช้วิธีฟันคอ แต่ในบางฐานความผิดจะมีการกำหนดวิธีประหารชีวิตที่น่ากลัวสยดสยองเพื่อให้บุคคลทั่วไปไม่กล้าทำผิด นอกจากนั้นก็มีโทษทวน คือเขียนด้วยลวดหนัง โทษประจาน เช่น แห่รอบตลาดให้คนดู บางกรณีจะใช้วิธีตัดมือตัดเท้า³⁴ กฎหมายเดิมของไทยจะพบว่ามีกำหนดโทษไว้รุนแรง นอกจากโทษประหารชีวิตซึ่งมีวิธีการที่ต่างกันไปแล้ว ยังพบว่ามิโทษตัดดินตัดมือ จำโซ่ตรวน ขี่อคา การทวนคือการเขียนด้วยลวดหนัง และมีโทษประจานต่างๆ เช่น แห่รอบตลาดเพื่อประจานในความผิดที่หญิงมีชู้ การทวนน้ำทวนบกในความผิดฐานสูบฝิ่น นอกจากนี้ยังมีโทษอื่นๆ เช่น การริบราชบาตร การสีกหน้า เอามะพร้าวห้าวัดปาก³⁵ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายไทยเดิมมีการบังคับใช้โทษประจานด้วย

2.5.2 การศึกษาและฝึกอบรม

การศึกษาและฝึกอบรม นับเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่มีการนำมาใช้กับผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะในกรณีของการกระทำผิดที่มีโทษไม่ร้ายแรงหรือเป็นความผิดที่มีโทษไม่สูง (petty Offenses) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นความผิดในลักษณะของ mala prohibita นั้น คือความผิดที่เกิดจากข้อห้าม ซึ่งอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ภาคลหุโทษ หรือในพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญาไม่สูงไปกว่าลหุโทษ³⁶

อย่างไรก็ดี แม้ว่าตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 64 บุคคลจะไม่สามารถอ้างความไม่รู้กฎหมายขึ้นเป็นข้อแก้ตัวทางกฎหมายได้ ก็ตาม แต่การให้ความรู้แก่ผู้กระทำความผิดนับเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะในกรณีของผู้กระทำความผิดอาญาซึ่งกระทำผิดที่มีระดับโทษที่ไม่สูงหรือไม่ร้ายแรงมากนัก เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้ความเข้าใจมากขึ้น

³³ ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). หลักทัณฑ์วิทยา, กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, หน้า 7.

³⁴ แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2543). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 103.

³⁵ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, เรื่องเดิม, หน้า 141.

³⁶ อรรถชัช วงศ์อุดมมงคล, เรื่องเดิม, หน้า 38.

โดยในการศึกษาหรือฝึกอบรมแก่ผู้กระทำความผิด นั้น จะมีการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนโดยภาครัฐทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ รวมทั้งคุณธรรมจริยธรรมด้วย ซึ่งการศึกษาและการฝึกอบรมจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของความเข้มข้นและระยะเวลาในการศึกษาหรือฝึกอบรม โดยในการฝึกอบรมอาจจะใช้เวลาน้อยกว่ารูปแบบของการให้การศึกษา และการฝึกอบรมมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับการกระทำความผิดทำให้ผู้กระทำความผิดได้ตระหนักถึงอันตรายที่เกิดต่อสังคมจากการกระทำผิดนั้นๆ ส่วนการศึกษานั้นนอกจากจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมแล้วก็ยังมีเนื้อหาอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย

2.5.3 การทำงานบริการสังคม

การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการที่ศาลสั่งให้จำเลยหรือผู้กระทำความผิดที่ได้รับการรอลงโทษหรือรอกำหนดโทษและกำหนดเงื่อนไข เพื่อคุ้มครองประพฤตินี้ ทำงานชดเชยการกระทำผิดของตนเอง ที่ได้ล่วงละเมิดต่อสังคมนอกเหนือจากเงื่อนไขการรายงานตัวตามปกติ เพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจของผู้ถูกคุมความประพฤติ โดยสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งให้รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ทั้งยังเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อผู้ถูกคุมประพฤติให้ประชาชนและสังคมยอมรับว่าเขารู้สึกในการกระทำผิดแล้วและยังทำประโยชน์ต่อผู้อื่นได้³⁷

การให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ใช้มาตรการนี้ เหตุผลก็เนื่องมาจากในขณะนั้นประเทศอังกฤษและเวลส์ต้องเผชิญกับปัญหา นักโทษล้นคุก พบว่า 1 ใน 3 ของผู้ถูกขังบนเรือนจำเป็นผู้กระทำความผิดอาญาประเภทลหุโทษ หรือความผิดเล็กน้อยที่ต้องรับโทษจำคุกในระยะสั้น อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและผลกระทบจากการจำคุกระยะสั้นที่ไม่มีประสิทธิภาพในการที่จะยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีกภายในระยะเวลาเพียง 2 ปี หลังจากที่พ้นโทษไปแล้ว ซึ่งรัฐเองก็ต้องสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะควบคุมคนเหล่านี้ไว้ในเรือนจำ จึงได้มีความพยายามหาทางเลือกอื่นที่เหมาะสมแทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำและวิธีการหนึ่งก็คือการสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม (Community Service by order) โดยเชื่อว่ามาตรการดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำได้ในที่สุด³⁸ กล่าวกันว่าแรกเริ่มของการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม

³⁷ อรรถนิตติ ดิษฐอำนาจ. (2534). “มาตรการใหม่ของงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ : การให้ผู้คุมประพฤติทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์,” *จุลสาร อ.ส.ค. สัมพันธ์*, (1 ตุลาคม-มกราคม), หน้า 4.

³⁸ วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2548). “แนวทางการใช้มาตรการอย่างอื่นแทนการลงโทษปรับ,” *วารสารกฎหมาย* ปีที่ 23 (เมษายน), หน้า 8-9.

มีพื้นฐานมาจากการใช้แรงงานทาสทำงานในอาณานิคมของอังกฤษ สมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 ได้มีการส่งผู้กระทำความผิดที่มีจิตใจชั่วร้ายหรือกระทำความผิดร้ายแรงมาก ไปเป็นแรงงานทาสที่ถูกใช้งานหนักในเรือเดินทะเล ต่อมาในยุคล่าอาณานิคม อังกฤษได้ตรากฎหมายกำหนดให้ส่งผู้กระทำความผิดประเภททุจริต คดโกง ลักขโมย เป็นต้น ไปอยู่ในดินแดนที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ ต่อมาจึงเปลี่ยนมาใช้วิธีการลงโทษให้นักโทษทำงานหนักแทนการส่งผู้กระทำความผิดไปยังอาณานิคม ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเน้นในเรื่องของการลงโทษว่าไม่ควรมียุติธรรมที่ทารุณโหดร้ายหรือมีสภาพที่เลวร้ายเกินความจำเป็น โดยสมควรที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างมีมนุษยธรรม ซึ่งแนวคิดการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมในอังกฤษเป็นที่สนใจของนานาประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้มีการนำมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีในหลายมลรัฐและมีการพัฒนารูปแบบของการทำงานบริการสังคมเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมประพฤติ

สำหรับแนวคิดการให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมในประเทศไทย นั้น เริ่มต้นจากการคุมความประพฤติ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนให้กลับตนเป็นพลเมืองดีมีประโยชน์ต่อสังคม เป็นการให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้แก้ไขปรับปรุงตนเองโดยให้มีอิสรภาพภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติที่มุ่งให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกตนตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกซึ่งมีผลกระทบต่อจำเลยและผู้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยจำเลย มิให้มีมลทินติดตัวกลายเป็นคนที่ไม่พึงปรารถนาของสังคม การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดจึงเป็นภารกิจหลักของการคุมประพฤตินอกเหนือไปจากการรายงานข้อมูลจำเลยต่อศาลและการควบคุมสอดส่องให้จำเลยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการนำเอาวิธีการคุมความประพฤติผู้ใหญ่มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนเรื่อยมา ดังเช่น การให้ผู้ถูกคุมประพฤติทำงานบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแบบหนึ่ง แต่วิธีการนี้ยังไม่แพร่หลายนัก ดังเช่นเมื่อปี พ.ศ.2528 ศาลจังหวัดอุบลราชธานีเห็นด้วยกับข้อเสนอของเจ้าพนักงานคุมประพฤติและมีคำสั่งให้จำเลยคดีวิงราวทรัพย์ เข้ามามีส่วนร่วมในการบำเพ็ญประโยชน์ช่วยเหลือสาธารณชนหรือชุมชนของจำเลย ตามแต่ศาลหรือพนักงานคุมประพฤติจะเห็นสมควร เพื่อเป็นวิถีทางในการริเริ่มฝึกหัดการทำงานของจำเลยและจะช่วยเสริมสร้างลักษณะนิสัยที่ดีงามให้เกิดขึ้น ทั้งยังเป็นการชี้แนะให้จำเลยได้เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือสร้างคุณประโยชน์ให้กับสังคมตามคำสั่งและความสามารถอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การทำงานบริการสังคมในแต่ละประเทศอาจมีรูปแบบวิธีการและกระบวนการ รวมถึงมีจำนวนชั่วโมงในการทำงานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิด

หรือความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคม ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมในประเทศต่าง ๆ สามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวคิด³⁹

1) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) แนวคิดนี้ถือว่าการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้รับใช้สังคมด้วยการมอบหมายงานให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้สึกว่าคุณค่าต่อสังคม ทั้งการทำงานจะช่วยเสริมสร้างประสบการณ์และเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้มีเวทีสำหรับฝึกหัด เรียนรู้ ทดลอง ทดสอบและพัฒนาความมีวินัย ความรับผิดชอบ ความพอใจ ความรักในงาน สมานทิ ทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และเศรษฐกิจ

2) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการชดใช้หรือทดแทนความผิดแก่ผู้เสียหายและสังคมในคดีอาญาทั่วไป (Restitution) แนวคิดนี้ถือว่าการชดใช้ค่าเสียหาย เป็นความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิดต่อความเสียหาย ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาและกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้แล้ว ยังช่วยให้ผู้กระทำความผิดได้เห็นคุณค่าของตนเอง และรู้จักเคารพในบรรทัดฐานของสังคม รวมทั้งได้พัฒนาความรู้สึกผิดชอบต่อสังคมและศีลธรรม ซึ่งรูปแบบของการชดใช้ค่าเสียหายในปัจจุบันมีรูปแบบที่สำคัญ 3 ประการ คือ การชดใช้ด้วยเงิน การชดใช้ด้วยการบริการโดยตรงแก่ผู้เสียหาย เช่น การขอขมา หรือทำงานให้แก่ผู้เสียหาย และการชดใช้ด้วยการให้บริการแก่สังคมหรือชุมชน เช่น ดูแลเด็ก ทำความสะอาดในหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณกุศล เป็นต้น

3) การทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการลงโทษ (Punishment) แนวคิดนี้เห็นว่าทำให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมเป็นการลงโทษอย่างหนึ่ง เพียงแต่รูปแบบหรือลักษณะการลงโทษจะแตกต่างจากมาตรการลงโทษอื่นๆ เช่น การลงโทษจำคุกจะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียอิสรภาพ และการลงโทษปรับ จะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียทรัพย์สินตามจำนวนที่ศาลสั่งปรับ เป็นต้น ส่วนการทำงานบริการสังคม จะทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียเวลาว่างและเวลาพักผ่อนส่วนตัว รวมทั้งต้องเหน็ดเหนื่อยจากการทำงาน ดังนั้น ในกรณีที่ศาลเห็นว่า การลงโทษด้วยมาตรการอื่นๆ ไม่เหมาะสมกับจำเลยรายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษจำคุกกระยะสั้น หรือในกรณีที่ศาลจะลงโทษปรับจำเลย แต่พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเลยเป็นบุคคลยากจน ไม่มีเงินชำระค่าปรับ หรือแม้แต่กรณีที่จำเลยเป็นบุคคลร่ำรวย การลงโทษปรับจะไม่มีผลให้จำเลยรู้สึกเจ็บปวดหรือสำนึกในการกระทำความผิดของตน ในกรณีต่างๆ ดังกล่าวนี้ ศาลอาจใช้วิธีการสั่งให้จำเลยไปทำงานบริการสังคมเพื่อทดแทนการลงโทษจำคุกกระยะสั้นหรือแทนการลงโทษปรับก็ได้

³⁹ เกษม มูลจันทร์, การทำงานบริการสังคมในงานคุมประพฤติ, สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561 จาก

2.5.4 โทษทางปกครอง

1) ความหมายของโทษทางปกครอง

ประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติความหมายของโทษทางปกครองไว้แต่อย่างใด มีเพียงคำอธิบายของนักวิชาการยกตัวอย่างได้ดังนี้

หนังสือศัพท์กฎหมายปกครองให้ความหมายของ “โทษทางปกครอง” (sanction administrative) ไว้สรุปได้ว่า โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษที่องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษประชาชนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดโทษดังกล่าวอาจเป็นองค์กรอิสระทางปกครอง หรือฝ่ายปกครองในระบบการบังคับบัญชาตามปกติ เช่น รัฐมนตรี ก็ได้ โทษทางปกครองนี้อาจเป็นมาตรการที่กำหนดเพิ่มขึ้นจากโทษทางอาญาหรือใช้แทนโทษทางอาญา แต่ทั้งนี้จะต้องไม่มีลักษณะของการลดทอนเสรีภาพของประชาชน⁴⁰

“โทษทางปกครอง” หมายถึง โทษที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองลงแก่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้⁴¹

2) ลักษณะของโทษทางปกครอง

หากพิจารณาลักษณะทั่วไปของโทษทางปกครองดังต่อไปนี้แล้วในทุกระบบกฎหมายยอมรับว่า

(1) ลักษณะของการฝ่าฝืน : โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษเนื่องจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง

(2) ระดับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน : ความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะของความผิดดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

(3) องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษ : เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปของการออกคำสั่งทางปกครอง

⁴⁰ กฤษณ์ วสินนท์. (2547). *ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*, (พฤษภาคม), หน้า 20.

⁴¹ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, . (2547). “รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา,” หน้า 12.

(4) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ : การกำหนดโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง⁴²

3) รูปแบบของโทษทางปกครอง

สำหรับรูปแบบของโทษทางปกครองนั้น อาจแบ่งได้ดังนี้

(1) โทษทางการเงิน ได้แก่ การปรับ หรือที่เรียกว่าโทษปรับทางปกครอง หรืออาจจะเป็นการมีคำสั่งระงับการจ่ายเงินหรือให้หักเงินช่วยเหลือตามกฎหมายก็ได้

(2) โทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ ซึ่งโทษในลักษณะนี้จะกำหนดควบคู่ไปกับการประกอบกิจการประเภทที่ต้องมีการควบคุมหรือตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองและการเริ่มต้นประกอบกิจการนั้นจะต้องมีการขออนุญาต ขอบจดทะเบียน หรือเมื่อได้ประกอบกิจการแล้วจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายรับรู้ โทษทางปกครองกรณีนี้อาจแบ่งรูปแบบออกได้ตามความรุนแรงของโทษ โดยเริ่มจากการมีคำสั่งจำกัดการประกอบการ การพักใช้ใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหรือการให้ความเห็นชอบ หรือการตัดสิทธิในการประกอบการ ซึ่งได้แก่ คำสั่งห้ามดำเนินการ ห้ามประกอบการ คำสั่งยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหรือการให้ความเห็นชอบ⁴³

(3) โทษที่กระทบต่อชื่อเสียง ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ฝ่ายปกครองประกาศหรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้กระทำความผิด หรือการดำเนินคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน⁴⁴ เป็นต้น ซึ่งโทษลักษณะนี้น่าจะใช้ได้ผลกับการประกอบกิจการประเภทที่จำเป็นต้องอาศัยชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือในการประกอบกิจการ เป็นสำคัญ

(4) การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยเมื่อมีผู้กระทำการอันกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบและให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบซึ่งต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาล⁴⁵

⁴² อรรถสิทธิ์ กัณมล. (2549). “ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 16.

⁴³ อรรถสิทธิ์ กัณมล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

⁴⁴ อรรถสิทธิ์ กัณมล, เรื่องเดิม, หน้า 20.

⁴⁵ อรรถสิทธิ์ กัณมล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

นอกจากนี้ ยังมีในรูปแบบอื่นๆ อีก เช่น การหักคะแนนใบจับขังรถยนต์ การจำกัดสิทธิทางการเงิน เป็นต้น

2.5.5 มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในมาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง ในการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาตรการเหล่านั้นมาบังคับใช้กับประชาชนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ดังนั้น มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดพฤติกรรมในการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชน โดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจเหนือเอกชนทั้งในการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เอกชนผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง จะต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามหรือถูกห้ามมิให้กระทำใดๆ ที่กฎหมายมีบทบัญญัติห้ามไว้ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องรับโทษทางอาญา หรือต้องถูกบังคับทางปกครองตามกระบวนการ วิธีการ และขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ ในบางกรณีการบังคับด้วยกระบวนการ อาจก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันแก่ความจำเป็นและอาจก่อผลเสียประโยชน์มหาชน รัฐสภาจึงกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้น เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ปัญหามากที่สุด จึงมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี⁴⁶ มาตรการทางปกครองจึงเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามรูปแบบ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย

มาตรการบังคับทางปกครอง จะถูกนำมาใช้ต่อเมื่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติ และได้แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว ซึ่งคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับต่อผู้รับคำสั่งตั้งแต่เวลาที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ดังนั้น หากผู้ได้รับแจ้งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งได้

มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะนำมาใช้แบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินไม่ว่าจะเป็นเงินภาษีอากร เงินค่าบริการ หรือเงินสมทบตามกฎหมาย เป็นต้น ได้แก่

(1) การเรียกเงินเพิ่ม

⁴⁶ มนตรี ชนกนัชช. (2540). “มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 25-26.

การเรียกเงินเพิ่ม เป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่ง เมื่อผู้รับนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นการบีบบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว ซึ่งแตกต่างจากค่าปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำที่ผิดกฎหมายปกครอง แต่ยังไม่ร้ายแรงถึงขั้นอาชญากรรมหรือความผิดอาญา มาตรการเรียกเงินเพิ่มได้นำมาใช้ในกฎหมายปกครองของไทยอยู่พอสมควร ส่วนมากจะนำมาใช้กับนิติกรรมทางปกครองที่ให้ชำระเงินภาษีอากร ค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้หนึ่ง หนึ่งเงินตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในนิติกรรมทางปกครอง ในบางกรณีกฎหมายจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย ดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น มิใช่มาตรการบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพราะหนี้เงินโดยสภาพจะต้องมีดอกเบี้ยเสมอ ดังนั้น ดอกเบี้ยจึงมิใช่มาตรการในการเรียกเงินเพิ่มแต่อย่างใด⁴⁷

(2) การกำหนดเบี้ยปรับหรือค่าปรับ

เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งคราวเดียว ตัวอย่างเช่น ในการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินในบางกรณี หากผู้ต้องเสียภาษีไม่ปฏิบัติตาม อาจจะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่า หรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามมาตรา 22 และมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากร เบี้ยปรับนี้ศาลฎีกาได้นำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้โดยวินิจฉัยว่าศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับนี้ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 288/2508)⁴⁸

(3) การยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

วิธีการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่มีหน้าที่จะต้องชำระเงินดังกล่าวนี้ ก็ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณเยอรมัน กฎหมายให้ความสำคัญกับอสังหาริมทรัพย์มาก ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มอบหมายอำนาจในการบังคับการยึดอสังหาริมทรัพย์นี้แก่ฝ่ายปกครอง แต่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการยึดอสังหาริมทรัพย์จะต้องใช้การบังคับคดีทางศาล โดยให้ศาลแขวงที่เรียกว่า Amtsgericht เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดี และยังกำหนดขั้นตอนของการบังคับการในเรื่องให้ชำระเงินไว้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้นชำระเงินอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น หนี้ดังกล่าวจะต้องถึงกำหนดที่จะต้องชำระ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเตือนให้ผู้รับนิติกรรมทาง

⁴⁷ กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). กฎหมายปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 70 - 71.

⁴⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

ปกครองนั้นทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ ขั้นตอนของการเตือนให้ทราบล่วงหน้านี้เพิ่งจะเริ่มปรากฏในกฎหมายไทย เช่น พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 มาตรา 47 วรรคสอง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยก็แทบจะไม่ได้นำมาตราการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามที่กฎหมายให้อำนาจมาใช้เพราะเป็นงานที่ยุงยากพอสมควร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเองก็ไม่มีประสบการณ์ และอาจไม่คุ้มค่ากับเวลาตลอดจนค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปเพราะอาจมีขั้นตอนของการร้องขจัดทรัพย์สินในชั้นนี้ได้อีก⁴⁹

2) มาตรการการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

นิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองกระทำการยอมรับภาระบางอย่าง หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองในรูปของคำสั่ง เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ในกรณีที่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีมาตรการบังคับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁵⁰

มาตรการการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ได้แก่

(1) การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้กระทำการแทน หรือเจ้าพนักงานกระทำการแทน โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร แต่ไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้โดยอาจให้บุคคลภายนอกมาดำเนินการแทน และเจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการนั้น

(2) การปรับ การปรับเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้กับนิติกรรมทางปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน แต่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตนเองหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือจะต้องส่งมอบทรัพย์สินให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ก็ดี หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทนก็ตาม ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียล้นปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับ

⁴⁹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 72 - 73.

⁵⁰ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 74.

รายวัน ในอัตราที่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นว่านั้น ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535⁵¹

(3) เจ้าพนักงานใช้กำลังกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง เมื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองสองอย่างแรกแล้วไม่บรรลุผล เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในสองอย่างแรกไม่บรรลุเจตนารมณ์ของนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ใช้วิธีการที่เหมาะสมในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะบังคับการโดยใช้กำลังทางกายภาพเข้าปฏิบัติการด้วยตนเอง มาตรการนี้จะเป็มาตรการที่ค่อนข้างจะรุนแรงกว่าสองอย่างแรกที่กล่าวมา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อย่างสมควรแก่กรณีเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การโฆษณาที่มีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปลด รื้อ ถอน ชูด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้น ได้เองตาม มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535⁵²

(4) การจับกุมกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการบังคับนี้ เป็นมาตรการที่ใช้ในการบังคับคดีแพ่งที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีจับได้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์ แล้วลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารไม่ออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานต่อศาลขอให้มีการสั่งให้จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวาร⁵³

(5) การเพิกถอนใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาตต่างๆ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตต่าง ๆ ปฏิบัติ มาตรการเพิกถอนใบอนุญาตด้วยสาเหตุที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ดี ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ดี เป็นมาตรการที่ใช้โดยทั่วไปตามกฎหมายปกครองแทบทุกฉบับ ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และถ้าเป็น

⁵¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 75.

⁵² กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 75 - 76.

⁵³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 76 - 77.

โรงงานประเภทที่จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้นั้น คำสั่งปิดโรงงานมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย ตามมาตรา 39 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535⁵⁴

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับล่าสุด)⁵⁵ โดยได้แยกลักษณะของมาตรการบังคับทางปกครองแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน (ถือเป็นกรณีที่ไม่ใช่โทษปรับทางปกครองที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป) ดังนี้

1. การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

2. การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

ในกรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละ 25 ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

2) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการ (คือค่าปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว) ตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกิน 50,000 บาทต่อวัน

2.6 กฎหมายต่างประเทศ

2.6.1 กฎหมายของประเทศเยอรมัน

เยอรมันเป็นประเทศที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองซึ่งเรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎระเบียบ ค.ศ.1978” ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะและเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพราะเห็นว่าขัด

⁵⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 77.

⁵⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

ต่อหลักการห้ามลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวหลายครั้ง (ne bis in idem) ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้⁵⁶

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ปัญหาว่าการกระทำใดสมควรที่จะกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือสมควรกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางปกครอง เป็นการพิจารณาในเรื่องข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำผิดในทางเนื้อหา ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการพิจารณาถึงคุณสมบัติในทางเนื้อหาของการกระทำว่าการกระทำเช่นใดควรกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาและการกระทำใดไม่ควรเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ก่อนเกี่ยวกับประเด็นนี้ Prof. Dr. Dr. h.c. Claus Roxin ได้วางหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวว่า กฎหมายอาญาควรที่จะมีไว้เพื่อคุ้มครอง “นิติสมบัติ” (Gueter)⁵⁷ บางประการที่กำหนดไว้เท่านั้น อย่างเช่น “ชีวิต” “ความปลอดภัยของร่างกาย” หรือ “ชื่อเสียง” การที่กฎหมายอาญามีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองนิติสมบัติหรือสิ่งที่มีกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองนั้น ทำให้ความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นจริงขึ้นมาได้ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายอาญาเป็นระเบียบแห่งการคุ้มครองและระเบียบสันติภาพ (eine Schutz- und Friedensordnung) ที่มีรากฐานมาจากระเบียบแห่งคุณค่าในทางจริยศาสตร์สังคม (die sozialethische Wertordnung) ของรัฐธรรมนูญ⁵⁸

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายอาญาจะทำหน้าที่บางอย่างเพื่อให้สังคมเป็นไปโดยปกติสุข แต่ก็มิได้หมายความว่า การดำเนินการทุกเรื่องภายในรัฐจะต้องมีมาตรการบังคับทางอาญาและเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญา แต่การให้ความคุ้มครองโดยวิธีการใช้กฎหมายอาญาน่าจะถือเป็นเพียงสิ่งที่เข้ามาช่วยเสริม (fragmentarisch) มาตรการอื่นๆ เมื่อมาตรการอื่นไม่เพียงพอแก่การที่จะให้ความคุ้มครองแก่สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครองอย่างได้ผล⁵⁹

จากหลักการที่ว่ากฎหมายอาญาควรจะมีไว้เพื่อคุ้มครอง “สมบัติ” (Gueter) บางประการเท่านั้น ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ⁶⁰

1. การกระทำที่เป็นแต่เพียงการขัดศีลธรรมอันดี ไม่เป็นความผิดอาญา
2. การกระทำที่เป็นแต่การละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ไม่เป็นความผิดอาญา

⁵⁶ อรรถสิทธิ์ ก้นมล. (2549). “ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 44.

⁵⁷ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2548). “การกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายเยอรมัน,” *ข่าวเนติบัณฑิตยสภา* 18, (193), (กรกฎาคม), หน้า 11.

⁵⁸ อรรถสิทธิ์ ก้นมล. เรื่องเดิม, หน้า 45.

⁵⁹ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 12.

⁶⁰ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 12.

ในระบบกฎหมายเยอรมันได้แยกเรื่องโทษทางปกครองกับการบังคับทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน โดยโทษทางปกครองเป็นเรื่องของการกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในระบบกฎหมายของกระบวนการยุติธรรมในการที่จะสอบสวนและพิจารณาลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่ง ในขณะที่การบังคับทางปกครองเป็นกรณีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดมาตรการเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองดำเนินต่อไปได้ การบังคับทางปกครองนี้จึงเป็นการดำเนินการภายในระบบกฎหมายของฝ่ายปกครอง⁶¹

สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องการบังคับทางปกครอง ระบบกฎหมายเยอรมันได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวแตกต่างหากจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือในระบบกฎหมายเยอรมันจะเรียกว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง” โดยการบัญญัติหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองจะกำหนดไว้ในกฎหมายทั้งรับสหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ (Bund) จะบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับ โดยตรงในการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่สหพันธ์ ค.ศ.1961 และรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้กำลังและอำนาจพิเศษของทหารแห่งกองทัพแห่งสหพันธ์ กองกำลังพันธมิตร และพลเรือนอาสา ระวังภัย และในกฎหมายเฉพาะที่สำคัญ เช่น ประมวลกฎหมายรหัสนิติ สำหรับในระดับมลรัฐ จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของมลรัฐ นอกจากนี้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของมลรัฐยังปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่นๆ อีก เช่น กฎหมายว่าด้วยตำรวจ และกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย เป็นต้น⁶²

มาตรการบังคับทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ สามารถแยกมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองออกเป็น 2 กรณี ดังนี้⁶³

1) กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ในมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 กำหนดว่า มาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในประมวลรหัสนิติ ซึ่งประมวลรหัสนิติได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับการ ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญพอสังเขปได้ดังนี้

⁶¹ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 48.

⁶² อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 48-49.

⁶³ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 53-54.

- กำหนดมาตรการที่จะนำมาบังคับการทางปกครองไว้ได้แก่ การยึด
อสังหาริมทรัพย์

- กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ ในขณะที่ดำเนินการ
ยึดทรัพย์ไว้ เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการต้องแสดงหนังสือคำสั่งต่อลูกหนี้ก่อนจึงจะมีสิทธิ
ยึดทรัพย์ได้ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการเข้าตรวจค้นสถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ กำหนด
หน้าที่ในการจัดบันทึกรายงานการบังคับการ เป็นต้น

กระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน
เริ่มต้นจากการที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่ง ได้ออกคำสั่งบังคับการ ส่งไปยังเจ้าหน้าที่บังคับการ
เพื่อให้ดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดให้คำสั่งบังคับการนั้น
ซึ่งหน่วยงานบังคับการต้องผูกพันตามคำสั่งบังคับการ โดยหน่วยงานที่ออกคำสั่งบังคับการจะ
กำหนดมาตรการหรือวิธีการบังคับหรือสั่งให้หยุดการบังคับก็ได้ ในกรณีที่หน่วยงานที่ออกคำสั่ง
บังคับการกับหน่วยงานบังคับการเป็นหน่วยงานเดียวกันก็สามารถสั่งการภายในหน่วยงานให้
ดำเนินการบังคับไปได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับการ⁶⁴

การออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน มีเงื่อนไขดังนี้

(1) จะต้องมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เป็นหนังสือแจ้ง
ให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินตามสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายกรอมมีต่อลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น

(2) นั้นตามคำสั่งทางปกครองถึงกำหนดชำระแล้ว

(3) ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้ว 1 สัปดาห์ นับแต่ได้มีการแจ้งคำสั่ง
ให้ชำระเงิน หรือในกรณีที่มีการกำหนดเวลาให้ชำระเงินหลังจากแจ้งคำสั่ง ระยะเวลาดังกล่าวก็ล่วง
พ้นไปแล้ว 1 สัปดาห์

(4) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับ
ของคำสั่งทางปกครองชำระเงินอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดระยะเวลาชำระเงินต่อไปอีก 1
สัปดาห์ แล้ว ก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับการ⁶⁵

2) กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 ได้กำหนดมาตรการบังคับ
ตามคำสั่งทางปกครองที่มีความมุ่งหมายให้กระทำการ ขอมรับการกระทำการ หรือให้ละเว้นกระทำ
การอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ 3 มาตรการ ได้แก่

⁶⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2548). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบ
กฎหมายเยอรมัน, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (พฤษภาคม), หน้า 96-97.

⁶⁵ อรรถสิทธิ์ กันมล,เรื่องเดิม, หน้า 54-55.

(1) การกระทำการแทน ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีใช้เป็นการกระทำที่ต้องทำเองเฉพาะตัว เช่น การส่งมอบทรัพย์สินกรณีที่ต้องยอมรับการกระทำบางประการ หรือกรณีเกี่ยวกับการที่ต้องละเว้นการกระทำการบางอย่าง แต่เป็นการกระทำที่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ เมื่อรับคำสั่งละเอียดหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว⁶⁶

(2) การกำหนดค่าปรับบังคับการ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถจะนำมาใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองในกรณีที่การกระทำที่กำหนดในคำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจกระทำการแทนโดยผู้อื่นได้ หรือเป็นคำสั่งที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับต้องยอมให้กระทำการ หรือกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำที่ขัดกับคำสั่งที่กำหนดให้ละเว้นการกระทำ⁶⁷ อนึ่งในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งจำคุกแทนค่าปรับบังคับการ ได้ แต่ต้องให้โอกาสผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งได้โต้แย้งเสียก่อน โดยจะต้องแจ้งไว้ในหนังสือเตือนด้วย⁶⁸

(3) การบังคับโดยตรง ในกรณีที่การกระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับเพื่อบังคับการไม่บรรลุผลหรือไม่เหมาะสม เจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลังบังคับโดยตรงต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ การบังคับโดยตรงนี้ถือว่าเป็นมาตรการบังคับที่รุนแรงที่สุด เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้เมื่อมาตรการบังคับอื่นไม่อาจใช้ได้และต้องคำนึงถึงหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุด้วย ตัวอย่างของการใช้กำลังบังคับทางกายภาพโดยตรง เช่น การขจรรถที่จอดในที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานีตำรวจ เป็นต้น

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำที่จะบังคับการได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถโต้แย้งได้อีกต่อไป นั่นคือเป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์แล้ว หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ หรือมีคำสั่งให้บังคับการได้ทันที หรือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องตามคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁶⁹

⁶⁶ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 55.

⁶⁷ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 56.

⁶⁸ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 56 - 57.

⁶⁹ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 57 - 58.

รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1953 ได้บัญญัติถึงกระบวนการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการไว้ 3 ขั้นตอน⁷⁰ ดังนี้

(1) ขั้นตอนที่ 1 การมีคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ (Androhung) เป็นการเตือนว่าหากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนแล้วผลจะเป็นอย่างไร โดยในหนังสือเตือนต้องระบุถึง

- มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจนว่าจะบังคับการด้วยวิธีการกระทำการแทน การกำหนดค่าปรับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครอง ซึ่งอาจกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

- ค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระ

(2) ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวิธีการบังคับ (Festsetzung) หากบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต้องกระทำการมิได้กระทำการภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งเตือนแล้ว ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องมีคำสั่งยืนยันมาตรการบังคับและกำหนดวิธีการบังคับสำหรับบุคคลนั้นว่าจะดำเนินการตามมาตรการบังคับที่ได้กำหนดไว้ในคำเตือน โดยวิธีการแบบใด และแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทราบ

(3) การดำเนินการตามมาตรการบังคับ (Anwendung von Zwangsmitteln) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้แจ้งยืนยันและกำหนดวิธีการบังคับว่าจะดำเนินการบังคับแบบใดแล้ว ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการบังคับภายในขอบเขตที่ได้ระบุไว้ในคำเตือนหรือคำสั่งแจ้งยืนยันและกำหนดวิธีการบังคับเท่านั้น

แนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองในกฎหมายเยอรมันมีความก้าวหน้ามาก โดยมีการนำโทษทางปกครองไปกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ.1987 ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองโดยเฉพาะ โดยในรัฐบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและ วิธีสบัญญัติที่ว่าด้วยโทษทางปกครอง⁷¹ ซึ่งอาจมีสาระสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น

- การกระทำผิดทางปกครองหมายถึง การกระทำผิดกฎหมายที่ต้องระวางโทษทางการเงินหรือโทษปรับ (Geldbusse)

- บุคคลจะกระทำผิดทางปกครองได้ต่อเมื่อมีเจตนากระทำความผิด เว้นแต่จะมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งให้การกระทำโดยประมาทเป็นความผิดทางปกครอง

⁷⁰ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 58 - 59.

⁷¹ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 59.

- เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การกระทำผิดทางปกครอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 3 ยูโร แต่ไม่เกิน 500 ยูโร อย่างไรก็ดี ในกรณีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำโดยประมาทเป็นความผิดทางปกครอง แต่ไม่ได้กำหนดระวางโทษไว้โดยเฉพาะ ให้กำหนดโทษในอัตราครึ่งหนึ่งของโทษที่กระทำโดยเจตนา

- สามารถผ่อนชำระค่าปรับได้ แต่หากผู้กระทำผิดที่ได้รับการผ่อนผันไม่ดำเนินการหรือผิดนัดชำระค่าปรับ อาจถูกยกเลิกการผ่อนผันได้

- กรณีการกระทำกรรมเดียวเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง ให้ใช้โทษทางอาญาสำหรับความผิดดังกล่าวเท่านั้น

- นอกจากการกำหนดโทษปรับแล้ว ยังอาจกำหนดโทษลำดับรอง โดยการริบทรัพย์สินได้ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ซึ่งการริบทรัพย์สิน จะทำได้ในกรณีที่สิ่งที่ถูกริบต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้กระทำความผิดในเวลาที่ออกคำสั่ง หรือในกรณีที่สิ่งของนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสาธารณะหรืออาจถูกนำไปใช้ในการกระทำผิดทางอาญาหรือความผิดทางปกครองอื่น

- สำหรับมาตรการและกระบวนการพิจารณาโทษ เริ่มต้นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจ มีการรับฟังคำชี้แจงของผู้ต้องหา

- การจำคุกแทนการปรับ สามารถนำมาใช้ได้เมื่อผู้มีหน้าที่ชำระโทษปรับไม่ดำเนินการชำระภายในกำหนดเวลาและไม่มีเหตุผ่อนผันอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยนำหลักเกณฑ์วิธีการจำคุกแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑๗๑

ความผิดที่กำหนดให้มิโทษอาญานั้นจะเป็นการกระทำผิดที่มีผลกระทบต่อคุณค่าระดับสูงของสังคม ศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โทษที่นำมาใช้จึงต้องมีความรุนแรงเพื่อให้คนเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด แต่การที่จะลงโทษบุคคลใดด้วยบทลงโทษอันรุนแรงซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นอย่างมาก ก็ควรที่จะกำหนดกระบวนการพิจารณาให้มีความเข้มงวดโดยมีการสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไว้อย่างเป็นระบบ และที่สำคัญองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดโทษทางอาญาก็ควรเป็นองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ ด้วยเหตุนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงกำหนดให้องค์กรตุลาการเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาพิพากษากำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิด แต่สำหรับความผิดที่กำหนดให้มิโทษทางปกครองนั้น ลักษณะของการกระทำผิดจะเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเหมือนกับความผิดทางอาญา แต่ความผิดที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีความร้ายแรงเพราะเป็นเพียง

การฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นคุณค่าระดับรองที่กฎหมายประสงค์คุ้มครอง โทษที่นำมาใช้สำหรับความผิดทางปกครองจึงมีความรุนแรงน้อยและย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษน้อยกว่าโทษทางอาญา เพราะฉะนั้นมาตรการหรือกระบวนการพิจารณาที่นำมาใช้กับการกำหนดโทษทางปกครอง จึงผ่อนคลายความเข้มงวดจากกระบวนการพิจารณาความอาญาลงบางประการ⁷²

สำหรับการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายปกครองที่กำหนดขึ้นเพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษการกระทำของบุคคลที่ได้ล่วงพ้นมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ การนำการบังคับทางปกครองมาใช้จะเริ่มจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดให้สิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดก่อน เมื่อบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจึงต้องนำมาตราการบังคับทางปกครองมาใช้เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง⁷³

2.6.2 กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีองค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยและบังคับโทษได้เองในกรณีที่ที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือฝ่าฝืนคำสั่งที่องค์กรฝ่ายปกครองออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้น โดยเป็นการนำมาใช้ในกฎหมายด้านเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ การจราจรทางบก หลังจากนั้นต่อมาจึงมีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองอิสระ เป็นผู้มีอำนาจลงโทษทางปกครองในรูปแบบต่างๆ เช่น การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต การปรับทางปกครอง ซึ่งมักจะมี ความรุนแรงมากกว่าโทษปรับทางอาญา

ในช่วงเริ่มแรกของการบังคับใช้โทษทางปกครองนั้น มีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าเป็นกรณีที่ขัดกับรัฐธรรมนูญในเรื่องของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเห็นว่า การกำหนดโทษที่มีผลเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ การให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดโทษทางปกครองได้เองจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมาตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยอมรับว่าการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจลงโทษทางปกครองนั้นไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หากเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และการลงโทษทางปกครองนั้น

⁷² อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 72.

⁷³ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 73.

ไม่เป็นการลดทอนเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษ⁷⁴ แต่ปัจจุบันมีการยอมรับแล้วว่าการลงโทษทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทั่วไปขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยรูปแบบการลงโทษทางปกครองมิได้จำกัดเฉพาะแต่โทษปรับเป็นจำนวนเงินเท่านั้น อย่างไรก็ตามโทษทางปกครองนั้นจะต้องไม่มีผลเป็นการลดทอนเสรีภาพของผู้ลงโทษด้วย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีการนำโทษทางปกครองไปกำหนดไว้ในกฎหมายด้วยกันหลายด้าน แต่ก็ไม่เคยมีการตรากฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครองขึ้นบังคับใช้เป็นกรณีเฉพาะ⁷⁵ โดยได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับในกฎหมายด้านเศรษฐกิจ กฎหมายด้านข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร โทรคมนาคม กฎหมายด้านการขนส่งและการจราจร กฎหมายด้านการสาธารณสุข และด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การที่จะทำให้นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้นสัมฤทธิ์ผล ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะใช้เป็นมาตรการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครอง โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 มาตรการ คือ โทษทางอาญา โทษทางปกครอง และการบังคับทางปกครอง⁷⁶

1) โทษทางอาญา พิจารณาจากความกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่นับปฏิบัติตามคำสั่งจะถูกฟ้องคดีต่อศาลอาญาเพื่อมีคำพิพากษาลงโทษตามที่กำหนดไว้ ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักที่ว่ามิบัพัญญูติของกฎหมายกำหนดไว้ว่าหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้

2) โทษทางปกครอง การกำหนดโทษทางปกครองนอกจากจะทำให้เกิดความเกรงกลัวขึ้นแล้วยังส่งผลทางอ้อมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งด้วย

3) การบังคับทางปกครอง ในกรณีที่การขู่หรือการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดโทษหรือมาตรการไว้ หรือเป็นกรณีเร่งด่วนไม่สามารถรอให้มีการลงโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองได้ โดยมีความจำเป็นต้องให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทันที

⁷⁴ คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 89-260 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 1989 อ้างใน กฤษณ์ วสินนท์. (2547). ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (พฤษภาคม), หน้า 18-19.

⁷⁵ อรรถสิทธิ์ กันมล,เรื่องเดิม, หน้า 30.

⁷⁶ อรรถสิทธิ์ กันมล,เรื่องเดิม, หน้า 31-34.

สำหรับการใช้โทษทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สรุปได้ว่ามีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายต่างๆ หลายด้าน และมีการนำโทษทางปกครองและโทษทางอาญามากำหนดควบคู่กันไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยมีแนวทางการตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้นำโทษทางปกครองและโทษทางอาญามาใช้ 2 แนวทาง คือ 1) การกำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน และ 2) การกำหนดให้ใช้โทษอย่างใดอย่างหนึ่ง

1) การกำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน

1.1) การกำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาพร้อมกัน เช่น กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้โทษทางปกครองโดยกำหนดโทษปรับหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตฯ พร้อมทั้งดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งกับผู้กระทำ

1.2) การกำหนดให้ใช้โทษอย่างหนึ่งก่อนโทษอีกอย่างหนึ่ง แบ่งเป็น

-การให้ใช้โทษทางปกครองเป็นการชั่วคราวก่อนใช้โทษทางอาญา เช่น ใช้โทษทางปกครองในระหว่างรอผลการพิจารณาของศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็ถือว่าคำสั่งลงโทษทางปกครองเป็นอันระงับไป

-การใช้โทษทางอาญาเพื่อลงโทษการฝ่าฝืนโทษทางปกครอง เช่น ให้ใช้โทษทางปกครองก่อน โดยในกรณีที่ผู้กระทำผิดยังไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของโทษทางปกครอง ก็ให้ใช้โทษทางอาญาเป็นลำดับต่อไป

1.3) การกำหนดให้ใช้โทษทางอาญาควบคู่ด้วย เฉพาะกรณีการกระทำผิดบางลักษณะ กล่าวคือ กรณีการกระทำผิดโดยมีเจตนาฉ้อฉลหรือกรณีการกระทำผิดซ้ำ

2) การกำหนดให้ใช้โทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีนี้แยกเป็น 2 รูปแบบ คือ

2.1) การกำหนดให้ใช้โทษทางปกครองเพียงอย่างเดียว

2.2) การกำหนดให้ฝ่ายปกครองเลือกที่จะใช้โทษทางปกครองหรือดำเนินคดีอาญา

โดยสรุป ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับให้มีการกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาสำหรับการกระทำผิดกรรมเดียวได้ โดยถือหลักที่ว่ากระบวนการลงโทษทางปกครองและกระบวนการลงโทษทางอาญาเป็นเอกเทศต่อกัน ซึ่งต่อมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักการดังกล่าวโดยมีคำวินิจฉัยว่า หลักไม่ดำเนินคดีซ้ำไม่บังคับใช้กับกรณีการใช้โทษทางปกครองควบคู่กับโทษทางอาญา อย่างไรก็ดี การใช้โทษควบคู่กันต้องเป็นไปตามขอบเขตที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ 2 ประการดังนี้⁷⁷

⁷⁷ อรรถสิทธิ์ กันมล, เรื่องเดิม, หน้า 42.

ก) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้การกระทำผิดกรรมเดียวมีทั้งโทษปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญา ยอดค่าปรับทั้งหมดต้องไม่เกินอัตราค่าปรับสูงสุดของโทษที่กำหนดค่าปรับไว้สูงสุด

ข) ไม่อาจบัญญัติให้ใช้โทษทางปกครองที่เป็น โทษทางการเงินควบคู่กับโทษทางอาญา

นอกจากนี้สภาแห่งรัฐยังมีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันเฉพาะที่จำเป็น โดยอาจกำหนดควบคู่ได้ใน 3 กรณีดังนี้

(1) กรณีที่ใช้โทษทางปกครองเป็นมาตรการชั่วคราวขณะรอการลงโทษทางอาญา
(2) กรณีที่โทษทางปกครองและโทษทางอาญาไม่มีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือหากลงโทษทางการเงินแล้ว โทษอีกประเภทก็ควรเป็นลักษณะอื่นที่ไม่ใช่โทษทางการเงิน เช่น กำหนดโทษปรับทางปกครองควบคู่กับโทษจำคุก เป็นต้น

(3) กรณีที่ใช้โทษทางอาญาควบคู่กันเฉพาะกรณีความผิดลักษณะพิเศษเท่านั้น กล่าวคือ ควรบัญญัติโทษทางปกครองบังคับกับกรณีการกระทำผิดทั่วไป ส่วนโทษทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษปรับหรือโทษจำคุก เป็นโทษเสริม สำหรับใช้เฉพาะกรณีผู้กระทำผิดมีเจตนาฉ้อฉลหรือกระทำความผิดซ้ำเท่านั้น



บทที่ 3

สภาพบังคับของกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

1. กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น

1.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประกอบด้วย

(1) สภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นและถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(2) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งมีที่มาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัด เลือกนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้คือ ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล กลุ่มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตลอดจนจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงรวมทั้งจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁷⁸

⁷⁸ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45.

1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้องค์การเทศบาล ประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ

(1) สภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกของสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล บังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

(2) นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขาธิการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้ตำบลหนึ่งมีสภาตำบล และให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล โดยสภาตำบลประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 1 คน ทั้งนี้สภาตำบลมีกำนันเป็นประธาน และมีรองประธาน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล

สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้สภาตำบลอาจดำเนินกิจการภายในตำบล ดังต่อไปนี้ด้วยคือ จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูล

ฝอยและสิ่งปลูกศุล คຸ້ມครองคຸແລະบຳรุงรักษาทรัพย์ยกรธรรมชยคและสิ่งแวคคຸ້ม บຳรุงและ
 ส่งเสริมการประกอบอาชีพของรยชกร ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยวชน ผู้สูงอยุ และผู้พิการ⁷⁹

1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้
 กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างประกอบด้วย

(1) สภากกรุงเทพมหานคร มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้ง
 ของประชาชนโดยตรง และสภากรุงเทพมหานคร มีประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน
 รองประธานสภากรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเลือกจากสมาชิกสภา
 โดยให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก สภากกรุงเทพมหานคร
 มีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภา
 กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา
 กรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภา
 กรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา
 การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบ และความ
 เรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้ง
 โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระในการดำรง
 ตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะกระทำ
 ได้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว โดยระบุนวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัคร
 เลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและบริหารราชการ
 ของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้ง สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของ
 กรุงเทพมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอน
 ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี
 หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานคร

⁷⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 23.

เป็นไปโดยเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นด้วย

1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 กำหนดโครงสร้างให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรง ซึ่งโครงสร้างเมืองพัทยา ประกอบด้วย

(1) สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยสภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภาเมืองพัทยา 1 คนและรองประธานสภาเมืองพัทยาจำนวน 2 คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ประธานสภาเมืองพัทยา อาจแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาเมืองพัทยาไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเมืองพัทยา เพื่อช่วยเหลือกิจการที่ได้รับมอบหมาย และให้ปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่เลขานุการเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

(2) นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเมืองพัทยาสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 4 คน นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาไม่เกินจำนวนรองนายกเมืองพัทยา และอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คน เพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้คือการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น⁸⁰

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62.

2. กฎหมายที่ส่วนกลางให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการ

เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ส่วนกลางให้อำนาจท้องถิ่นในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลในท้องถิ่น เพื่อไม่ให้กระทบต่อสาธารณประโยชน์หรือสังคม โดยมีกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย การศึกษาอิสระเล่มนี้จึงมุ่งศึกษากฎหมายท้องถิ่นที่มีรายชื่อข้างต้นด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้

2.1 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมถึงห้ามการกระทำ ตลอดจนกำหนดความผิดและกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกระทำการอันส่งผลทำให้เกิดความไม่สะอาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง ยกตัวอย่างเช่น

- กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร⁸¹

- กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใดๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะซึ่งมิได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือในบริเวณทางน้ำที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้⁸²

- กำหนดวิธีการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย⁸³

⁸¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 6.

⁸² พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 9.

⁸³ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 10.

-กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขูด กระทบะ จีด เขียน พ่นสี หรือทำให้ปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ ที่กำแพงที่ติดกับถนน บนถนนที่ต้นไม้หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่ติดกับถนนหรืออยู่ในที่สาธารณะ เว้นแต่เป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้⁸⁴

๑๗๑

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2535⁸⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเหตุให้การดำเนินการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ได้ผลเท่าที่ควร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁸⁶ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีทั้งหมด 6 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

หมวด 2 การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ

หมวด 3 การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

หมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

หมวด 4 การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

หมวด 6 บทกำหนดโทษ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติโทษของการฝ่าฝืนไว้ในหมวด 6 ซึ่งในที่นี่จะแบ่งลักษณะของ

⁸⁴ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 12.

⁸⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109/ตอนที่ 15/หน้า 28/ 28 กุมภาพันธ์ 2535.

⁸⁶ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, หน้า 20.

การลงโทษเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ 2) โทษปรับสถานเดียว และ 3) มาตรการอื่น

2.1.1 โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 58/1 “ผู้ใดดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยมีได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 34/2 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 58/2 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 34/3 (1) และ (5) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 34/2 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในมาตรา 34/3 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

2.1.2 โทษปรับสถานเดียว

1) ปรับไม่เกิน 500 บาท

มาตรา 52 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 มาตรา 14 มาตรา 36 มาตรา 37 หรือมาตรา 38 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ประกาศตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

2) ปรับไม่เกิน 1,000 บาท

มาตรา 53 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 6 มาตรา 21 หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

3) ปรับไม่เกิน 2,000 บาท

มาตรา 54 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง มาตรา 15 มาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 35 มาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 41 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท”

4) ปรับไม่เกิน 3,000 บาท

มาตรา 55 “ผู้ใดขับขี่ยานพาหนะบรรทุกมูลสัตว์ ทราย หิน ดิน เลน ทราย มูลฝอย หรือมีน้ำมัน และวัตถุดังกล่าวได้ตกลง พลิว ฟุ้งกระจาย หรือรั่วไหลลงบนถนน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท”

5) ปรับไม่เกิน 5,000 บาท

มาตรา 56 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 12 มาตรา 16วรรคหนึ่ง มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

6) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท

มาตรา 57 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง มาตรา 19 มาตรา 23 มาตรา 30 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

2.1.3 มาตรการอื่น

ปรับรายวัน

มาตรา 58 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

นอกจากต้องระวางโทษปรับตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งร้อยบาทเรียงรายวันจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง”

2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือตั้งแต่วันที่ 5 เมษายน 2535⁸⁷ ที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานสาธารณสุขได้ใช้บังคับมานานแล้ว ไม่ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม จึงมีความจำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสาธารณสุขให้กว้างขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตามและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบันให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน⁸⁸

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลการอนามัยสิ่งแวดล้อม สุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม และการอาชีวอนามัย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ และเป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจให้แก่อำนาจส่วนท้องถิ่น

⁸⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109/ตอนที่ 38/หน้า 27/5 เมษายน 2535.

⁸⁸ อรรถวธน์, น้อยวัฒน์, กฎหมายสำคัญสำหรับการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุข, หน้า 1, สืบค้นเมื่อ 6 มิ.ย. 2561 จาก <http://www.stou.ac.th/Schools/Shs/booklet/book573/PbHealth573.pdf>.

เป็นสำคัญ⁸⁹ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุจาระเป็นปุย พุทธศักราช 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุข ได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม จำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่างๆ ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันเวลาที่ และโดยที่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความ เป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบันยังมิได้ กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแล และติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบันให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้จุจาระเป็นปุยเสียใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁹⁰

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีทั้งหมด 16 หมวด ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 คณะกรรมการสาธารณสุข

หมวด 2/1 คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดและคณะกรรมการสาธารณสุข

กรุงเทพมหานคร

หมวด 3 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

หมวด 4 สุขลักษณะของอาคาร

หมวด 5 เหตุรำคาญ

หมวด 6 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

หมวด 7 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

หมวด 8 ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร

หมวด 9 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

⁸⁹ อรรถรณ น้อยวัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁹⁰ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หน้า 30.

หมวด 10 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข

หมวด 11 หนังสือรับรองการแจ้ง

หมวด 12 ใบอนุญาต

หมวด 13 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ

หมวด 14 การอุทธรณ์

หมวด 15 บทกำหนดโทษ

หมวด 16 บทเฉพาะกาล

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติโทษของการฝ่าฝืนไว้ในหมวด 15 ซึ่งในที่นี้จะแบ่งลักษณะของการลงโทษเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) โทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ 2) โทษปรับสถานเดียว และ 3) มาตรการอื่น

2.2.1 โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 68/1 “ผู้ใดฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 6 ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 69 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีกรมอนามัยตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามมาตรา 8 วรรคสอง หรือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตามมาตรา 8 วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 71 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 19 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 73 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 20 (5) มาตรา 32 (2) มาตรา 35 (1) หรือ (4) หรือมาตรา 40 (2) หรือ (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 73/1 “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 20 (1) (2) (3) หรือ (6) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2) จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 73/2 “ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 20 (5) ในกรณีเกี่ยวกับมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 74 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 28 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา 28/1 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 23 มาตรา 27 วรรคสอง หรือมาตรา 28วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 81 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามมาตรา 46 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

4) จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 70 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา 17 คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดหรือคณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17/3 (8) หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66/2 (2) โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 79 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียก หรือไม่ยอมแจ้งข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐาน หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

5) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท /จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท ซึ่งจะต้องจำคุกหรือปรับเท่านั้น ไม่สามารถทั้งจำทั้งปรับได้

มาตรา 72 “ผู้ใดจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสวยอาหารตามมาตรา 38 ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตร โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

ผู้ใดจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารตามวรรคหนึ่ง ซึ่งมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร โดยไม่มีหนังสือรับรองการแจ้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท”

2.2.2 โทษปรับสถานเดียว

1) ปรับไม่เกิน 50,000 บาท

มาตรา 68 “ผู้ใดฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 6 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”

2) ปรับไม่เกิน 25,000 บาท

มาตรา 73 วรรคสอง “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 29 มาตรา 35 (2) หรือ (3) หรือมาตรา 40 (1) (4) (5) (6) หรือ (7) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท”

3) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท

มาตรา 76 “ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาตตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือมาตรา 41 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 77 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 41 วรรคสอง หรือฝ่าฝืนประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

4) ปรับไม่เกิน 5,000 บาท

มาตรา 78 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 36 หรือฝ่าฝืนประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 (2) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

5) ปรับไม่เกิน 2,500 บาท

มาตรา 82 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 49 หรือมาตรา 50 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันห้าร้อยบาท”

มาตรา 83 “ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 57 หรือมาตรา 58 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันห้าร้อยบาท”

2.2.3 มาตรการอื่น

1) ปรับตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

มาตรา 75 “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 24 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสองพันห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน”

มาตรา 80 “ผู้ดำเนินกิจการผู้ใดดำเนินกิจการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินกิจการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 45 มาตรา 52 หรือมาตรา 65 วรรคสอง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง”

มาตรา 84 “ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดดำเนินกิจการในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน”

2) เปรียบเทียบปรับ

มาตรา 85 “ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบ

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานครเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการอีกไม่เกินสองคน

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นกรรมการ และให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นเลขานุการ และให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการอีกไม่เกินสองคน

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบ

สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คณะกรรมการเปรียบเทียบอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย

การเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

2.3 พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁹¹ เป็นต้นไป โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีการขูดดินเพื่อนำดินไปถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการอื่นอย่างกว้างขวาง แต่การขูดดินหรือถมดินดังกล่าวยังไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการจึงอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนได้ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการขูดดินและถมดินเพื่อให้การขูดดินหรือถมดินในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และในท้องถิ่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁹²

พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มีทั้งหมด 6 หมวด ดังนี้

หมวด 1 คณะกรรมการการขูดดินและถมดิน

หมวด 2 การขูดดิน

หมวด 3 การถมดิน

หมวด 4 พนักงานเจ้าหน้าที่

หมวด 5 การอุทธรณ์

หมวด 6 บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติโทษของการฝ่าฝืนไว้ในหมวด 6 ซึ่งในที่นี้จะแบ่งลักษณะของการลงโทษเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ 2) โทษปรับสถานเดียว และ 3) มาตรการอื่น

2.3.1 โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117/ตอนที่ 16ก/หน้า 41/7 มีนาคม 2543.

⁹² พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 หน้า 43.

มาตรา 35 ผู้ใดทำการขูดดินตามมาตรา 17 หรือทำการถมดินตามมาตรา 26 วรรคสาม โดยไม่ได้รับใบรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 17 วรรคสอง หรือมาตรา 26 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หากการกระทำตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในบริเวณห้ามขูดดินหรือถมดินตามมาตรา 6 (1) ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 40 ผู้ใดได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดการขูดดินหรือการถมดินตามมาตรา 29 วรรคสอง หรือมาตรา 31 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 39 ผู้ขูดดินผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 25 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.3.2 โทษปรับสถานเดียว

1) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท

มาตรา 37 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

2) ปรับไม่เกิน 2,000 บาท

มาตรา 38 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

2.3.3 มาตรการอื่น

1) ปรับรายวัน

มาตรา 36 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20 หรือมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาทและปรับเป็นรายวันอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตาม

มาตรา 41 ผู้ใดได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้จัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขูดดินหรือถมดินตามมาตรา 29 วรรคสอง หรือมาตรา 31 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาทและปรับเป็นรายวันอีกวันละไม่เกินห้าร้อยบาท ตลอดเวลาที่ไม่มีปฏิบัติตาม

2) เปรียบเทียบปรับ

มาตรา 42 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากมาตรา 35 วรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

ผู้ต้องหาได้เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁹³ เป็นต้นไป โดยมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดคือพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีทั้งหมด 9 หมวด ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป

หมวด 2 คณะกรรมการควบคุมอาคาร

หมวด 3 การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้

อาคาร

หมวด 3 ทวิ การอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการเกี่ยวกับโรงแรมหรศพ

หมวด 4 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

หมวด 5 การอุทธรณ์

หมวด 6 นายช่าง นายตรวจ และผู้ตรวจสอบ

หมวด 7 เขตเพลิงไหม้

หมวด 8 เบ็ดเตล็ด

หมวด 9 บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติโทษของการฝ่าฝืนไว้ในหมวด 6 ซึ่งในที่นี้จะแบ่งลักษณะของการลงโทษเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ 2) โทษปรับสถานเดียว และ 3) มาตรการอื่น

⁹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96/ตอนที่ 80/ฉบับพิเศษ หน้า 1/ 14 พฤษภาคม 2522.

2.4.1 โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 66 ทวิ ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 โดยมีได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 67 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 30 วรรคสอง หรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 มาตรา 44 หรือมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 65 วรรคหนึ่ง ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 65 ทวิ วรรคหนึ่ง ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ทวิ หรือมาตรา 32 ตริ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 65 ตริ วรรคหนึ่ง ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 39 เบญจ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 68 ผู้ใด

(1) ไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51 (2) โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ

(2) ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่าง หรือนายตรวจ ตามมาตรา 48 มาตรา 51 มาตรา 53 หรือมาตรา 54 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 หรือมาตรา 63 แล้วแต่กรณี

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.4.2 โทษปรับสถานเดียว

1) ปรับไม่เกิน 30,000 บาท

มาตรา 65 จัตวา วรรคหนึ่ง ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 46 ทวิ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

2) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท

มาตรา 66 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง มาตรา 38 มาตรา 39 หรือมาตรา 39 ตรี วรรคสาม (3) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

2.4.3 มาตรการอื่น

1) ปรับรายวัน

มาตรา 65 วรรคสอง นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 34 หรือมาตรา 57 ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 65 ทวิ วรรคสอง นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 ทวิ หรือมาตรา 32 ตรี ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 65 ตรี วรรคสอง นอกจากระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 39 ฅญจ วรรคหนึ่งยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 65 จัตวา วรรคสอง นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 46 ทวิ ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา 66 ทวิ วรรคสอง นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 67 วรรคสอง นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

2) เปรียบเทียบปรับ

มาตรา 74 ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด และหัวหน้าตำรวจจังหวัด

ความผิดตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง มาตรา 65 ทวิ วรรคหนึ่ง มาตรา 65 ตริ วรรคหนึ่ง มาตรา 65 จัตวา วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง มาตรา 67 วรรคหนึ่ง มาตรา 68 มาตรา 69 หรือมาตรา 70 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้กระทำความผิดดังกล่าวและผู้เสียหาย ถ้ามี ยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นยินยอมให้เปรียบเทียบ

ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ถ้ามี ยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลาตามวรรคสี่ ให้ดำเนินคดีต่อไป

ค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้ตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

2.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁹⁴ เป็นต้นไป เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันและไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากกำหนดให้โรงงานทุกลักษณะต้องขออนุญาตเช่นเดียวกันทั้งๆ ที่ตามสภาพที่เป็นจริงโรงงานต่างๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน โรงงานบางประเภทไม่จำเป็นต้องควบคุมดูแลการตั้งโรงงาน เพียงแต่ดูแลการดำเนินงานเท่านั้น คงมีแต่โรงงานบางประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการได้เท่านั้นที่ควรควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด จึงสมควรปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการด้วยการให้โรงงานบางลักษณะอาจประกอบกิจการได้ภายใต้ระบบการกำกับตามปกติ และโรงงานบางลักษณะจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนจึงจะเริ่มประกอบกิจการได้ โดยคงมีแต่โรงงานบางลักษณะที่จำเป็นเท่านั้นที่จะยังคงใช้ระบบการอนุญาต และสมควรปรับปรุงวิธีการอนุญาตให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตามกฎหมายให้พิจารณาลดการดำเนินงานที่

⁹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109/ตอนที่ 44/หน้า 62/9 เมษายน 2535.

ซ้ำซ้อนกันเพื่อความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และสมควรปรับปรุงการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นไปโดยได้ผลยิ่งขึ้นด้วยการให้มีการออกกฎเพื่อกำหนดขอบเขตการประกอบกิจการโรงงานให้ชัดเจน และกำหนดขึ้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมกับปรับปรุงอัตราโทษและกำหนดให้มีการร่วมรับผิดชอบสำหรับผู้ทำงานในโรงงานนอกเหนือจากเจ้าของโรงงานเพื่อให้การควบคุมโรงงานเป็นไปอย่างได้ผลยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีทั้งหมด 3 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การประกอบกิจการโรงงาน

หมวด 2 การกำกับและดูแลโรงงาน

หมวด 3 บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติโทษของการฝ่าฝืนไว้ในหมวด 6 ซึ่งในที่นี้จะแบ่งลักษณะของการลงโทษเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ 2) โทษปรับสถานเดียว และ 3) มาตรการอื่น

2.5.1 โทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

1) จำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 50 วรรคสอง ในกรณีที่โรงงานตามวรรคหนึ่ง เป็นโรงงานประเภทหรือชนิดที่กำหนดจำนวนหรือขนาดที่จะให้ตั้งหรือไม่ให้ตั้งในท้องที่ใดตามประกาศที่ออกตามมาตรา 32 (1) ผู้กระทำความผิดระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 52 วรรคสอง ในกรณีที่โรงงานตามวรรคหนึ่งเป็นโรงงานประเภทหรือชนิดที่กำหนดจำนวนหรือขนาดที่จะให้ขยายหรือไม่ให้ขยายในท้องที่ใดตามประกาศที่ออกตามมาตรา 32 (1) ผู้กระทำความผิดระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 47 ผู้ใดทำการตรวจสอบหรือรับรอง หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบหรือรับรองโดยไม่มีใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองตามมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง หรือตั้งโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 52 วรรคหนึ่ง ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดขยายโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตขยายโรงงานตามมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 55 วรรคหนึ่ง ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานในระหว่างที่ได้มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ โรงงานหรือภายหลังที่มีคำสั่งให้ปิดโรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละห้าพันบาทจนกว่าจะหยุดประกอบกิจการ

3) จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 57 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 28วรรคสอง หรือมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง

มาตรา 58 ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เครื่องจักรที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ผูกมัดประทับตราไว้ตามมาตรา 37 วรรคสอง กลับทำงานได้อีก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 59 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่บุคคลซึ่งปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้เข้าจัดทำเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งตามมาตรา 42 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 48 ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 โดยไม่ได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 60 ผู้ใดกระทำการใดๆ ให้คำสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงานหรือคำสั่งปิดโรงงานชำรุดหรือเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5) จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 56 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 35 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2.5.2 โทษปรับสถานเดียว

1) ปรับไม่เกิน 200,000 บาท

มาตรา 45 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท

2) ปรับไม่เกิน 50,000 บาท

มาตรา 47/1 ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดไม่ดำเนินการตามมาตรา 9 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

3) ปรับไม่เกิน 20,000 บาท

มาตรา 46 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (6) หรือ (7) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 49 ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ผู้ใดแจ้งการประกอบกิจการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 11 วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 วรรคห้าหรือมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 51 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองมาตรา 18/1 วรรคสอง มาตรา 19 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา 19/1 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา 28 วรรคหนึ่ง มาตรา 28/1 หรือมาตรา 33 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 54 ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

4) ปรับไม่เกิน 5,000 บาท

มาตรา 47/2 ผู้ตรวจสอบเอกชนผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9/4 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 53 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 มาตรา 24 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

2.5.3 มาตรการอื่น

1) ปรับรายวัน

มาตรา 55 วรรคหนึ่ง ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานในระหว่างที่ได้มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ โรงงานหรือภายหลังที่มีคำสั่งให้ปิดโรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน

สองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละห้าพันบาทจนกว่าจะหยุดประกอบกิจการ

2) เปรียบเทียบปรับ

มาตรา 65 ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีในเขตกรุงเทพมหานคร และในส่วนภูมิภาคได้ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีแต่ละคณะให้รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านกฎหมายจำนวนสามคน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ การประชุม และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 50 วรรคสอง หรือมาตรา 52 วรรคสอง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก และเมื่อผู้ต้องหาได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบปรับ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคสี่และผู้ นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา ในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

1. วิเคราะห์สภาพบังคับตามกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

สภาพบังคับที่กำหนดไว้ในกฎหมายของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ส่วนใหญ่จะบัญญัติสภาพบังคับหรือโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดเป็นโทษจำคุก และโทษปรับ แต่เนื่องจากการลงโทษจำคุกเป็นการลงโทษในทางอาญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้รับโทษกลับตัวเป็นคนดี ในขณะที่เดียวกันก็เกินไปเพื่อเป็นการข่มขู่ผู้รับโทษและคนอื่น ๆ มิให้กระทำการฝ่าฝืนกระทำความผิดอย่างเดียวกันนั้นอีก เพื่อให้สังคมมีความปลอดภัยโดยโทษจำคุกจะกระทำโดยการนำตัวผู้กระทำความผิดมาควบคุมไว้ในคุกหรือเรือนจำ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยอาจเป็นการตัดผู้ถูกลงโทษออกจากสังคมชั่วคราวในลักษณะของการจำคุกที่มีกำหนดเวลา หรือเป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมถาวรในลักษณะของการจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษจำคุกเป็นโทษที่กระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ซึ่งเสรีภาพในร่างกายเป็นสิ่งที่บุคคลธรรมดา ทุกคนต้องหวงแหน การถูกจำคุกหรือถูกจำกัดเสรีภาพ ย่อมทำให้การใช้ชีวิตประจำวันตามปกติของผู้กระทำความผิดนั้นเปลี่ยนแปลงไปโดยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคุณหรือเรือนจำเท่านั้น จะดำเนินชีวิตเช่นบุคคลธรรมดาปกติทั่วไปไม่ได้ โทษจำคุกจึงเป็นโทษที่กระทบต่อการดำรงชีพตามปกติของบุคคลด้วย โดยมากการลงโทษจำคุกจึงมักนำมาใช้กับความผิดที่ร้ายแรงหรือความผิดที่ฝ่าฝืนต่อศีลธรรมหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างมาก

นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาหรือการนำตัวผู้กระทำความผิดในทางอาญามารับโทษทางอาญามีความยุ่งยากและซับซ้อน เริ่มต้นจากการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน การสอบสวนการกระทำความผิด การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ การไต่สวนมูลฟ้องในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นโทษที่มีความร้ายแรง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การถูกลงโทษทางอาญาจึงเป็น

เรื่องที่ได้รับการดำเนินจากสังคม ซึ่งจำเป็นต้องมีหลักประกันให้แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม หลายประเทศจึงมีแนวโน้มที่จะนำโทษอย่างอื่นมาใช้แทนโทษทางอาญามากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าในอดีตนิยมใช้การลงโทษทางอาญาเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษทางอาญาจะถูกนำมาใช้ในกรณีความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง หรือเป็นความผิดในตัวเอง เพื่อให้เป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง การลงโทษเพื่อคุ้มครองป้องกันสังคม การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูจิตใจของผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันนี้ลักษณะของความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยมีการกำหนดความผิดที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นความผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นความผิดในตัวเองแบบในอดีตอีกต่อไป แต่จะเป็นลักษณะของกฎหมายเทคนิคที่กำหนดขึ้นมาให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อลักษณะของการกระทำความผิดมีความหลากหลายมากขึ้น หากมีการนำสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญานั้นย่อมกระทบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิเสรีภาพของบุคคล หากมีการนำมาใช้มากเกินไป นอกจากจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นเรื่องสำคัญแล้ว ยังอาจส่งผลทำให้ไม่สามารถจะป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้อย่างแท้จริงด้วย อีกทั้งยังอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

สำหรับโทษปรับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีหลากหลายดังนี้

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตลอดจนมีโทษปรับสถานเดียว ไม่เกิน 500 บาท ไม่เกิน 1,000 บาท ไม่เกิน 2,000 บาท ไม่เกิน 3,000 บาท ไม่เกิน 10,000 บาท รวมทั้งมีโทษปรับรายวันสำหรับผู้ฝ่าฝืนอีกวันละ 100 บาทด้วย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท /จำคุกไม่

เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท ซึ่งจะต้องจำคุกหรือปรับเท่านั้น ไม่สามารถทั้งจำทั้งปรับได้ รวมทั้งมีโทษปรับสถานเดียว ได้แก่ ปรับไม่เกิน 50,000 บาท ไม่เกิน 25,000 บาท ไม่เกิน 10,000 บาท ไม่เกิน 5,000 บาท ไม่เกิน 2,500 บาท

พระราชบัญญัติการขูดคินและถมคิน พ.ศ. 2543 มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งมีโทษปรับสถานเดียว ได้แก่ ปรับ ไม่เกิน 10,000 บาท ไม่เกิน 2,000 บาท และมีการปรับรายวันผู้ฝ่าฝืนอีกวันละไม่เกิน 1,000 บาท

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งมีโทษปรับสถานเดียว ได้แก่ ปรับไม่เกิน 30,000 บาท และไม่เกิน 10,000 บาท นอกจากนี้ยังมี มีการปรับรายวันผู้ฝ่าฝืนอีก คือ วันละไม่เกิน 30,000 บาท ไม่เกิน 10,000 บาท ไม่เกิน 5,000 บาท

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งมีโทษปรับสถานเดียว ได้แก่ ปรับ ไม่เกิน 200,000 บาท ไม่เกิน 50,000 บาท ไม่เกิน 20,000 บาท ไม่เกิน 5,000 บาท และมีการปรับรายวันผู้ฝ่าฝืนอีกวันละไม่เกิน 5,000 บาท

โทษปรับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่จะบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาใช้หรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นโทษที่กระทบต่อทรัพย์สิน หรือฐานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด โดยผู้ต้องโทษปรับต้องนำเงินตามจำนวนที่กำหนดในคำพิพากษามาชำระต่อศาล ซึ่งหากเป็นการลงโทษปรับสถานเดียวส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะต้องประหารชีวิตหรือต้องแยกตัวผู้กระทำความผิดออกจากสังคมโดยการจำคุกหรือกักขังให้หมดสิ้นเสรีภาพ แต่การลงโทษปรับนั้นอาจเป็นการลงโทษปรับควบคู่ไปกับการลงโทษประเภทอื่นด้วยก็ได้ อย่างไรก็ดี การบังคับใช้โทษปรับทางอาญา ในบางกรณีไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะอาจมีปัจจัยต่างๆ ส่งผลให้การกำหนดโทษปรับและการบังคับใช้โทษปรับทางอาญามีปัญหาและอุปสรรคได้ เช่น ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษปรับอาจจะไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าปรับ ได้เลย หรือโดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษปรับมีฐานะการเงินที่ดี ย่อมส่งผล ทำให้การลงโทษปรับทางอาญาไม่อาจบรรลุผลเป็นไปตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของการลงโทษตามทฤษฎีการ

ลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) และทฤษฎีการลงโทษเพื่อคุ้มครองป้องกันสังคม ป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crime) รวมทั้งทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) เพื่อให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดีด้วย เพราะการที่ผู้ต้องโทษปรับที่มีฐานะทางการเงินที่ ดีเยี่ยม ไม่เกรงกลัวต่อการถูกลงโทษปรับ ย่อมมีโอกาสที่จะละเลย ไม่ใส่ใจต่อสังคม และอาจมีการ กระทำความคิดในลักษณะเดียวกันนั้นอีกได้เรื่อยๆ โดยไม่รู้สึกลำบากต่อความผิดที่ได้กระทำลงไป เพราะถึงอย่างไรก็สามารถที่จะชดเชยความผิด ได้ด้วยการชดใช้ค่าปรับตามที่กำหนดไว้เท่านั้น

2. วิเคราะห์การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายที่ท้องถิ่นบังคับใช้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการแสวงหามาตรการหรือรูปแบบการลงโทษ อื่นที่จะนำมาใช้แทนโทษทางอาญา สำหรับรูปแบบของมาตรการอื่นที่อาจนำมาใช้แทนโทษทาง อาญาได้นั้น แม้จะมีอยู่หลายประการ เช่น การทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความอับอายโดยการ ประจานในรูปแบบต่างๆ การให้การศึกษาและฝึกอบรม และการทำงานบริการสังคม เป็นต้น จากการศึกษาค้นคว้า มาตรการในส่วนของการทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความอับอายโดยการ ประจานถือเป็นการลงโทษในสังคมโบราณ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) ที่ว่าผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษเพราะเขาได้กระทำความผิด และต้องรับผิชอบ การกระทำของตนเอง และเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นอีก โดยการให้การลงโทษเป็นการขู่ให้บุคคลอื่น ในสังคมกลัวเกรงโทษที่จะได้รับและไม่กล้ากระทำความผิด แต่หากจะนำมาใช้ในยุคปัจจุบันย่อมไม่ เหมาะสมเพราะนอกจากจะสร้างมลทินทางสังคมแก่ผู้กระทำความผิดทำให้กลับคืนสู่สังคมได้ยากแล้ว ยังเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย สำหรับมาตรการในรูปแบบของการให้การศึกษา และฝึกอบรม นับเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) ที่มุ่งหมายให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี เพื่อไม่ให้กลับมาก่อทำความผิดซ้ำ รวมทั้ง พยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติอีกด้วย จึงอาจจะนำการศึกษาและ ฝึกอบรมมาใช้แทนสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาได้เช่นกัน ซึ่งอาจนำมาใช้ได้ทั้งใน กรณีการกระทำความผิดรุนแรงขั้นสูงและกรณีการกระทำความผิดเล็กน้อยด้วย โดยกรณี ที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกรณีการกระทำความผิดเล็กน้อยหรือการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรงมาก นักหรือความผิดลหุโทษ โดยเฉพาะหากเป็นการศึกษาและฝึกอบรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ กระทำความผิด ซึ่งจะส่งผลทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้ความเข้าใจมากขึ้น จะได้หลีกเลี่ยงไม่ เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีก นอกจากนี้ การทำงานบริการสังคมก็นับเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถ

นำมาใช้ในกรณีผู้ต้องโทษปรับได้เป็นอย่างดี เพราะการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณะ ประโยชน์แทนค่าปรับ เป็นการบังคับโทษปรับที่สอดคล้องใกล้เคียงกับความมุ่งหมายของการ ลงโทษปรับมาก เนื่องจากการทำงานหรือการใช้แรงงานเป็นทางที่จะทำให้ได้เงิน ดังนั้นการทำงาน บริการสังคมหรือทำงานสาธารณะประโยชน์แทนการปรับ จึงเป็นการชดเชยแทนกันได้ อย่างเหมาะสม อีกทั้งการให้ผู้ต้องโทษปรับได้ทำงานบริการสังคมหรือบริการสาธารณะประโยชน์จะเป็น โอกาสที่ทำให้ผู้ต้องโทษเกิดความเข้าใจเห็นอกเห็นใจผู้อื่น รู้สึกสำนึกในการทำความผิดของ ตนได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) รวมทั้ง ยังส่งผลในทางข่มขู่หรือยับยั้งไม่ให้มีการทำความผิดเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) อีกด้วย

นอกจากนี้ มาตรการสำคัญที่สามารถนำมาใช้แทนโทษทางอาญาได้เป็นอย่างดีคือ การ นำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา แต่การลงโทษปรับนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ มีข้อดีของประการแรกคือ โทษปรับเมื่อเทียบกับโทษจำคุกแล้วจะพบว่าโทษปรับไม่ทำให้มีการ ถ่ายทอดนิสัยชั่วร้าย ต่างจากการจำคุกที่ผู้ต้องโทษจำคุกปะปนกันอาจมีการถ่ายทอดนิสัยชั่วร้าย ระหว่างผู้ต้องโทษด้วยกันได้ อีกทั้งการลงโทษปรับไม่ทำให้ผู้ต้องโทษกลายเป็นผู้ต่อต้านการ ลงโทษอย่างจำคุกที่ยังถูกลงโทษจำคุกนานและบ่อยเท่าใด ความเคยชินต่อโทษยิ่งมากขึ้น ความ ละอายและเกรงกลัวต่อโทษยิ่งลดน้อยลงทุกที ตรงกันข้ามกับโทษปรับ ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ไม่มี เป็น โทษที่ป้องกันการทำความผิดเพื่อหวังประโยชน์เป็นผลกำไรและ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า โทษปรับ เป็นโทษที่กระทบต่อทรัพย์สินของผู้กระทำผิด ซึ่งการลงโทษปรับเป็นโทษที่ใช้ได้ผลกับผู้กระทำ ผิด โดยเฉพาะผู้กระทำความผิดเล็กน้อย เพราะการลงโทษปรับย่อมดีกว่าการให้ผู้กระทำผิดต้องถูก ลงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้กระทำผิดเกิดการเรียนรู้พฤติกรรมที่ไม่ดีจากเรือนจำมาได้

ข้อดีประการที่สองคือโทษปรับเป็นโทษที่สามารถนำมาใช้อย่างยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ โทษปรับสามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดได้ เช่น ถ้าผู้กระทำความผิดมีฐานะดีก็สามารถลงโทษปรับให้มาก ส่วนถ้าผู้กระทำความผิดมีฐานะ ไม่ดีก็ ปรับน้อยในจำนวนที่เพียงพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเจ็บปวด ไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถนำมาใช้กับความผิดทางเศรษฐกิจ หรือความผิดต่อทรัพย์สินของผู้อื่นได้ เป็นอย่างดี เพราะจะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับทราบหรือเรียนรู้ว่าการกระทำของตนที่ทำให้เกิด ความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นหรือการกระทำที่ส่งผลในทางเศรษฐกิจนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ข้อดีประการที่สามโทษปรับนั้น หากปรากฏขึ้นว่ามีความผิดพลาดในการชี้ขาดตัดสิน หรือมีการลงโทษปรับโดยผิดพลาดหรือผิดหลง ก็สามารถแก้ไขได้โดยการคืนค่าปรับให้ และสามารถชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ตามมาได้โดยการเสียดอกเบี้ย ซึ่งแตกต่างจากโทษทาง

อาญาหรือโทษลักษณะอื่นที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และเสรีภาพ ซึ่งเป็นเรื่องนามธรรม การชดเชยเยียวยาความเสียหายทำได้ยากและไม่อาจชดเชยได้เพียงพอ

ข้อดีประการที่สี่ของโทษปรับคือเป็นโทษที่ลดรายจ่ายและสร้างรายได้ให้กับประเทศ กล่าวคือ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง และโทษปรับเป็นโทษที่ไม่ทำให้รัฐต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการบังคับโทษ เหมือนอย่างการลงโทษในกรณีอื่น เช่น รัฐไม่ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการเตรียมการประหารชีวิต, ไม่ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างเรือนจำที่คุมขัง ค่าดูแลผู้ต้องขัง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี โทษปรับก็มีข้อเสียอยู่ในแง่ที่ว่าค่าปรับจำนวนเท่ากันมีค่าต่างกันระหว่างคนที่มีเงินไม่เท่ากัน ในกรณีที่มีการลงโทษปรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะการเงินดีกับการลงโทษปรับผู้กระทำความผิดที่ฐานะไม่ดีในอัตราที่เท่ากัน ย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค เพราะผู้ที่มีฐานะดีย่อมไม่ได้รับความกระทบกระเทือนหรือความเดือนร้อนทางการเงิน แต่ผู้ที่มีฐานะไม่ดีย่อมได้รับความกระทบกระเทือนและได้รับความเดือนร้อนทางการเงินมากกว่า และบางครั้งก็มีผลกระทบกระเทือนไปถึงคนอื่นที่ผู้ต้องโทษปรับต้องอุปการะด้วย เช่นนี้จึงส่งผลให้ผู้มีฐานะไม่ดีเกิดความเข็ดหลาบกับการกระทำความผิดได้ แต่ผู้ที่มีฐานะดีก็มักจะไม่มีรู้สึกเข็ดหลาบกับการกระทำความผิด บางทีผู้ต้องโทษปรับก็ไม่สามารถชำระค่าปรับหรือหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับได้ กลายเป็นโทษที่ไม่แน่นอนได้

เมื่อพิจารณาข้อดีข้อเสียของโทษปรับข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า แม้โทษปรับจะมีข้อเสีย แต่การนำมาใช้แทนโทษทางอาญาน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า ดังนั้นการนำโทษปรับมาใช้ โดยเฉพาะโทษปรับทางปกครองนับเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความเหมาะสมสำหรับการนำมาใช้แทนสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากมีความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางปกครองกล่าวคือไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนว่าการกระทำความผิดแบบใด จึงจะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับได้ ทำให้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในลักษณะเช่นเดียวกับโทษทางอาญาคือมีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกับโทษทางอาญา ด้วยความมุ่งหมายเดียวกันกับโทษทางอาญา มากกว่าที่จะใช้โทษทางปกครองเป็นเครื่องมือบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งโทษทางปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษการกระทำของบุคคลที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ โดยการกำหนดโทษจะคำนึงถึงพฤติกรรมการกระทำผิดเป็นสำคัญว่าสมควรกำหนดโทษอย่างไรเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น

นอกจากนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกการกระทำผิดที่จะกำหนดให้ผู้กระทำได้รับโทษทางปกครองหรือโทษทางอาญา หรือความไม่ชัดเจนว่าการกระทำใดที่จะเป็นฐานความผิดทางปกครองหรือการกระทำใดจะเป็นความผิดทางอาญา จึงทำให้เกิดความสับสนในการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ ซึ่งโดยทั่วไปในการแบ่งแยกว่าการกระทำผิดใดควรกำหนดให้เป็นความผิดทางปกครองต้องรับโทษทางปกครอง และการกระทำใดควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษทางอาญา จะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าลักษณะของความผิดโดยสภาพเป็นสิ่งที่สังคมหรือวิญญูชนถือว่าเป็นสิ่งชั่วร้าย หรือมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ย่อมเป็นการกระทำผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญา แต่หากลักษณะของความผิดเป็นเพียงการละเมิดต่อสิ่งที่สังคมเห็นว่ามิใช่สิ่งชั่วร้าย แต่กฎหมายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้น หรือเป็นกรณีการกระทำละเมิดต่อคุณค่าระดับรองของสังคม เช่น การละเมิดต่อกฎหมายด้านเศรษฐกิจและสังคม มิใช่การละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ย่อมเป็นการกระทำผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่าในระบบกฎหมายเยอรมัน โทษทางปกครองเป็นเรื่องของการกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในระบบของกระบวนการยุติธรรมในการที่จะสอบสวนและพิจารณาลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่ง ในขณะที่การบังคับทางปกครอง กฎหมายจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดมาตรการเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองดำเนินต่อไปได้อีก ความผิดที่มีโทษอาญานั้นมักเกิดจากการกระทำผิดที่มีผลกระทบต่อคุณค่าระดับสูงของสังคม ศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โทษที่นำมาใช้จึงต้องมีความรุนแรงเพื่อให้คนเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด แต่การที่จะลงโทษรุนแรงเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดกระบวนการพิจารณาให้มีความเข้มงวดโดยมีการสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไว้ด้วย และองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดโทษทางอาญาก็ควรเป็นองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดให้องค์กรตุลาการเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาพิพากษากำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิด แต่สำหรับความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองนั้น ลักษณะของการกระทำผิดที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีความร้ายแรงเพราะเป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นคุณค่าระดับรองที่กฎหมายประสงค์คุ้มครอง โทษที่นำมาใช้สำหรับความผิดทางปกครองจึงมีความรุนแรงน้อยและย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษน้อยกว่าโทษทางอาญา กระบวนการพิจารณากำหนดโทษทางปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องเข้มงวดมากและผู้พิจารณากำหนดโทษอาจจะ

ไม่ใช่ศาลก็ได้ สำหรับโทษทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส จะมีองค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยและบังคับโทษได้เองในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือฝ่าฝืนคำสั่งที่องค์กรฝ่ายปกครองออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้น โดยเป็นการนำมาใช้ในกฎหมายด้านเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ การจราจรทางบก รวมทั้งมีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองอิสระเป็นผู้มีอำนาจลงโทษทางปกครองในรูปแบบต่างๆ เช่น การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต การปรับทางปกครอง ซึ่งมักจะมีความรุนแรงมากกว่าโทษปรับทางอาญาอีกด้วย การลงโทษทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสเป็นการใช้อำนาจทั่วไปขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยรูปแบบการลงโทษทางปกครองมิได้จำกัดเฉพาะแต่โทษปรับเป็นจำนวนเงินเท่านั้น อย่างไรก็ตามโทษทางปกครองนั้นจะต้องไม่มีผลเป็นการลดทอนเสรีภาพของผู้ลงโทษด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างของโทษปรับทางปกครองและโทษทางอาญาแล้ว จึงสรุปได้ว่าโทษปรับทางปกครองเป็นโทษที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองลงแก่ผู้กระทำการ ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ และความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษปรับทางปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะของความผิดดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโทษปรับทางปกครองและโทษทางอาญา จะเห็นได้ว่า โทษปรับทางปกครองมีความแตกต่างจากโทษทางอาญา ในหลายประการ กล่าวคือ หากพิจารณาในแง่ของผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษ จะเห็นว่าโทษปรับทางปกครองเป็นโทษที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง ต่างจากโทษทางอาญาที่ศาลจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางอาญา และหากพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ในการลงโทษ จะเห็นว่า โทษปรับทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ แต่โทษทางอาญานั้นหากพิจารณาตามทฤษฎีการลงโทษอาจเป็นไปเพื่อการแก้แค้นทดแทน เพื่อการข่มขู่ยับยั้ง เพื่อคุ้มครองป้องกันสังคม เพื่อแก้ไขฟื้นฟู หรือเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ลักษณะของความผิดแล้ว โทษปรับทางปกครองจะนำมาใช้ในกรณีเป็นความผิดที่ไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ซึ่งต่างจากโทษทางอาญาที่จะนำมาใช้กับความผิดที่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน มีการฝ่าฝืนกระทำการในสิ่งที่กฎหมายห้ามไว้

เมื่อพิจารณาจาก พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะเห็นว่า มีการกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ อันเข้าลักษณะของกฎหมายอาญา หรือมีสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญา ได้แต่หากพิจารณาจากลักษณะของความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวนี้จะพบว่าในบางกรณีก็เป็นความผิดที่ไม่มีลักษณะของความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ซึ่งสามารถที่จะนำโทษปรับทางปกครองมาบังคับใช้แทนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการกระทำความผิดที่กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่รุนแรง เทียบเท่ากับความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา⁹⁵ ได้แก่

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 52 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 (อาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใดๆ บนถนน) มาตรา 14 (ปล่อยสัตว์ นำสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนนหรือเข้าไปในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศห้ามหรือปล่อยให้สัตว์ถ่ายมูลบนถนนและมีได้ขจัดมูลดังกล่าวให้หมดไป) มาตรา 36 (เป็นป้าย นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้ว กำแพง ต้นไม้หรือสิ่งคล้ายต้นไม้ในที่สาธารณะ) มาตรา 37 (ยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะหรือนอนในที่สาธารณะ) หรือมาตรา 38 (เล่นว้าว ฟุตบอล หรือกีฬาใดๆ บนถนน หรือในที่สาธารณะ) หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้ประกาศตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

มาตรา 53 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 6 (เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคารหรือบริเวณของอาคาร) มาตรา 21 (ห้ามผู้อยู่ในรถยนต์หรือผู้ขับขี่หรือผู้นั่งซ้อนท้ายของรถจักรยานยนต์ซื้อสินค้าที่ขายหรือจำหน่ายในสถานสาธารณะหรือบนถนน ยกเว้นถนนส่วนบุคคล) หรือมาตรา 28 (ห้ามปล่อยหรือจูงสัตว์เข้าไปในบริเวณที่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจ ได้ปลูกหรืออนุญาตให้ผู้อื่นปลูกหญ้าหรือต้นไม้ไว้ และได้ปิดประกาศหรือปักป้ายห้ามไว้) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

มาตรา 54 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (วางกระถางต้นไม้บนทางเท้า หรือปลูกต้นไม้ที่ภายนอกอาคารหรือปล่อยปละให้ต้นไม้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพรุงรัง หรือปล่อยปละให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยบริเวณภายนอกอาคาร) มาตรา 15 (ล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์

⁹⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 102 บัญญัติว่า “ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือสถานสาธารณะและทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรกเลอะเทอะ) มาตรา 20 (ปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกรถยนต์ฯ บนถนนหรือในสถานสาธารณะ) มาตรา 22 (จูง ไล่ หรือต้อนสัตว์ลงไปในทางน้ำซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศห้ามไว้) มาตรา 26 (ทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน ทราย เลน หรือสิ่งอื่นใด ในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการฯ เป็นเจ้าของมาตรา 27 (โค่นต้นไม้ ตัด เดีด หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ฯ ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ) มาตรา 29 (ถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะในที่หรือสถานสาธารณะ) มาตรา 31 (ขว้างหรือถ่มน้ำลาย ฯ ลงบนถนนหรือบนพื้นรถหรือพื้นเรือโดยสาร หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในสถานสาธารณะ) มาตรา 32 (ทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยบนที่สาธารณะ) มาตรา 35 (ทำให้โคม่ไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใดที่ราชการส่วนท้องถิ่นฯ จัดไว้เพื่อสาธารณชนเกิดความเสียหายหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้) มาตรา 39 (ป็นป้าย นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้ว กำแพง ดันไม้หรือสิ่งคล้ายต้นไม้ในที่สาธารณะ) มาตรา 40 (ติดตั้งตากล้อง หรือแขวนสิ่งใดๆ ที่อาคาร ในลักษณะที่สกปรกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ) หรือมาตรา 41 (เจ้าของอาคารที่ตั้งในระยะไม่เกิน 20 เมตรจากขอบทางเดินรถ ต้องดูแลรักษาอาคารนั้นมีให้สกปรกรุงรัง) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท”

มาตรา 55 “ผู้ใดขับจี้รถซึ่งบรรทุกมูลสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราย มูลฝอย หรือมีน้ำมัน และวัตถุดังกล่าวได้ตกหล่น ปลิว ฟุ้งกระจาย หรือรั่วไหลลงบนถนน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท”

มาตรา 56 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (การโฆษณาด้วยการปิดทึบ หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ ต้องได้รับหนังสืออนุญาต) มาตรา 12 (ห้ามขูดกะเทาะ จีด เขียน พ่นสี ฯ ที่กำแพงที่ติดกับถนน บนถนน ที่ต้นไม้ หรืออาคาร ที่อยู่ติดกับถนนหรืออยู่ในที่สาธารณะ) มาตรา 16 วรรคหนึ่ง (ใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของถนนเป็นที่ซ่อมเปลี่ยนแปลง ต่อเติม หรือติดตั้งอุปกรณ์รถยนต์ฯ) มาตรา 17 (ห้ามทำให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย จอดหรือขับจี้รถยนต์ฯ บนทางเท้าฯ) หรือมาตรา 18 (ห้ามทิ้ง วาง กองซากยานยนต์บนถนนหรือสถานสาธารณะ) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

มาตรา 57 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราย สิ่งปฏิกูลฯ ต้องป้องกันมิให้สิ่งดังกล่าวตกหล่นฯ บนถนน) มาตรา 19 (ห้ามตั้ง วาง หรือกองวัตถุใดๆ บนถนน) มาตรา 23 (ห้ามเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน ฯ ลงในทางน้ำ)

มาตรา 30 (ห้ามเท ปล่อย หรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ)
 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง (ห้ามเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูลฯ ลงบนถนนหรือในทางน้ำ) หรือมาตรา 34 (ห้ามเท
 หรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในที่สาธารณะ) ต้องระวางโทษปรับ
 ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 70 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตาม
 มาตรา 17 คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดหรือคณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานครตาม
 มาตรา 17/3 (8) หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66/2 (2) โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอัน
 สมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 68 “ผู้ใดฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 6 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน
 ห้าหมื่นบาท”

มาตรา 73 วรรคสอง “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 29
 มาตรา 35 (2) หรือ (3) หรือมาตรา 40 (1) (4) (5) (6) หรือ (7) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่น
 ห้าพันบาท”

มาตรา 76 “ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้
 ในใบอนุญาตตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือมาตรา 41 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน
 หนึ่งหมื่นบาท”

มาตรา 77 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 41 วรรคสอง (ห้ามจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ)
 หรือฝ่าฝืนประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

มาตรา 39 ผู้ขุดดินผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 25 (ถ้าพบโบราณวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์
 หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยา ให้หยุดการขุดดินบริเวณนั้นไว้
 ก่อนแล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายใน 7 วัน) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน
 หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 37 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 (การขุดดินลึกจากพื้นดินไม่เกิน 3 เมตร เมื่อจะ
 ขุดดินใกล้แนวเขตที่ดินของผู้อื่นในระยะน้อยกว่าสองเท่าของความลึกของที่จะขุด ต้องจัดการ
 ป้องกันการพังทลายของดินตามวิธีที่ควรกระทำ) และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง (การถมดินโดยมีความ
 สูงเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตร
 ต้องจัดให้มีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือ
 บุคคลอื่น) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 38 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 65 จัตวา วรรคหนึ่ง ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 46 ทวิ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 66 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (ผู้ได้รับใบอนุญาตจะบอกเลิกตัวผู้ควบคุมงานที่ได้แจ้งชื่อไว้ หรือผู้ควบคุมงานจะบอกเลิกการเป็นผู้ควบคุมงาน ให้มีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ) มาตรา 38 (ในระหว่างการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องเก็บใบอนุญาตฯ หนึ่งชุด และพร้อมที่จะให้นายช่างหรือนายตรวจตรวจดูได้) มาตรา 39 (กรณีใบอนุญาตสูญหายฯ ให้ยื่นคำร้องขอรับใบแทนภายในสิบห้าวัน) หรือมาตรา 39 ตริ วรรคสาม (3) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

มาตรา 45 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท

มาตรา 47/1 ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดไม่ดำเนินการตามมาตรา 9 วรรคสอง (ในกรณีที่บทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการ โรงงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ประกอบกิจการ โรงงานมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการปฏิบัติการที่ได้ดำเนินการ และได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบเอกชนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา 46 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (6) หรือ (7) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 49 ผู้ประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 2 ผู้ใดแจ้งการประกอบกิจการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 11 วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 วรรคห้า หรือมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 51 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง (ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ถ้าประสงค์จะเริ่มประกอบกิจการ โรงงานในส่วนหนึ่งส่วนใด ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนวันเริ่มประกอบกิจการ โรงงาน ถ้าจะมีการทดลองเดินเครื่องจักรก่อนการเริ่มประกอบกิจการ ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งวัน เวลา และระยะเวลาการทดลองเดินเครื่องจักรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า 15 วันด้วย) มาตรา 18/1 วรรคสอง

(การขยายโรงงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งผู้อนุญาตทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน) มาตรา 19 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง (เพิ่มจำนวน เปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรฯ ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน) มาตรา 19/1 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง (การเพิ่มประเภทหรือชนิดของการประกอบกิจการ โรงงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานเดิม ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนการดำเนินการ) มาตรา 28 วรรคหนึ่ง (การเลิกประกอบกิจการโรงงาน ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้อนุญาตไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนวันเลิกประกอบกิจการ) มาตรา 28/1 (การเปลี่ยนแปลงโรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงานจำพวกที่ 1 หรือโรงงานจำพวกที่ 2 แล้วแต่กรณี ให้แจ้งการเลิกประกอบกิจการ โรงงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง) หรือมาตรา 33 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง (เมื่อโรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 หยุดดำเนินงานติดต่อกันเกินกว่า 1 ปี ผู้ประกอบกิจการโรงงาน ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 7 วันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งปี) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 54 ผู้ประกอบกิจการ โรงงานผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง (กรณีมีอุบัติเหตุใน โรงงาน และเป็นเหตุให้มีบุคคลตาย เจ็บป่วย หรือบาดเจ็บ ซึ่งภายหลัง 72 ชั่วโมงแล้วยังไม่สามารถทำงานในหน้าที่เดิมได้ ให้ผู้ประกอบกิจการแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 3 วันนับแต่วันตายหรือวันครบ 72 ชั่วโมง) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 47/2 ผู้ตรวจสอบเอกชนผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9/4 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 53 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 (ไม่แสดงใบอนุญาตไว้ ณ ที่เปิดเผยและเห็นได้ง่ายใน โรงงาน) มาตรา 24 (เมื่อมีการเปลี่ยนชื่อ โรงงานหรือชื่อผู้รับใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยน) หรือมาตรา 25 (ในกรณี ใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลาย ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ทราบถึงการสูญหายหรือถูกทำลาย) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

ในประเด็นข้างต้น จึงสรุปได้ว่า โทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมสำหรับการนำมาใช้แทนสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาได้ โดยควรนำมาใช้กับกรณีการกระทำความผิดที่มีกำหนดบทลงโทษไม่รุนแรง หรือกรณีการกระทำความผิดที่มีโทษลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา คือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัจจุบันยังพบว่า การกำหนดความผิดอาญาของประเทศไทยไม่ได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่าความผิดทางอาญาดังกล่าวใดหรือลักษณะใดเป็นความผิดที่ร้ายแรงหรือ

ทำลายคุณค่าทางศีลธรรมซึ่งเป็นความผิดที่มีความรุนแรงหรือกระทบต่อสังคมมาก ออกจากความคิดที่เป็นเพียงการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐได้วางไว้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ทำให้มีการนำโทษอาญาที่มีความรุนแรงหรือกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาใช้มาก จนก่อให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา เช่น ปัญหานักโทษล้นคุก ทำให้รัฐต้องสูญเสียบประมาณในการจัดการเรือนจำ เป็นต้น ดังนั้น จึงสมควรมีการวางหลักเกณฑ์หรือกำหนดความแตกต่างให้ชัดเจนขึ้น

3. วิเคราะห์หลักเกณฑ์การใช้โทษทางปกครอง

จากแนวความคิดแบ่งประเภทความผิดที่ควรใช้โทษทางปกครองแทนโทษอาญาข้างต้น ยังมีประเด็นควรพิจารณาว่าการจะนำโทษทางปกครองดังกล่าวมาใช้ นั้น ควรจะมีหลักเกณฑ์อย่างไร เนื่องจากแม้จะเป็นโทษทางปกครอง แต่ก็ถือเป็นโทษที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าจากหลักแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่ศึกษาในบทที่ผ่านมาควรนำหลักการใช้กฎหมายอาญามาเทียบเคียงดังที่ได้มีการนำเสนอในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย พ.ศ.⁹⁶ อาจสรุปได้ดังนี้คือ ใช้คำว่า “โทษเป็นพินัย” แทนคำว่า “โทษทางปกครอง” โดยคำว่า “พินัย” หมายรวมถึง “โทษปรับทางปกครอง” ด้วย ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวมีขอบเขตการบังคับใช้กับความผิดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องระวางโทษเป็นพินัย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งในส่วนสารบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์ประกอบความผิด ประกอบด้วย ขอบเขตการใช้กฎหมาย หลักทั่วไปของความรับผิดที่มีโทษเป็นพินัย โทษเป็นพินัย การกระทำความผิดหลายบทหรือหลายกรรม การริบทรัพย์สิน อายุความ และกำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนของวิธีสบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความผิดและการกำหนดบทลงโทษขึ้นใหม่ด้วย กล่าวคือ กระบวนพิจารณาความผิดที่มีโทษเป็นพินัย ได้แก่ อำนาจพิจารณาความผิดที่มีโทษเป็นพินัย การพิจารณาความผิดทางอาญาร่วมกับความผิดที่มีโทษเป็นพินัย การพิจารณาความผิดที่มีโทษเป็นพินัยในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำสั่งลงโทษเป็นพินัย รวมถึงการอุทธรณ์และวิธีพิจารณาของศาล ได้แก่ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเป็นพินัย การพิจารณาในชั้นศาล การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างคดีอาญากับคดีความผิดที่มีโทษเป็นพินัย ผลของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลและการขอให้พิจารณาคดีใหม่ การบังคับโทษเป็นพินัย ค่าชดเชยธรรมเนียม ซึ่งจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายที่สร้างหลักประกันความยุติธรรมของ

⁹⁶ร่างพระราชบัญญัติ ฯ อยู่ระหว่างรับฟังความคิดเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

กระบวนการลงโทษเป็นพินัยให้สอดคล้องกับลักษณะของการลงโทษเป็นพินัย โดยกำหนดกระบวนการพิจารณาและกระบวนการลงโทษที่เคร่งครัดรัดกุมมากกว่าการพิจารณาการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป

ตามที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการนำมาตรการทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญานั้น ในประเทศไทยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า “รัฐ...พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ซึ่งปัจจุบันได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย พ.ศ. วางหลักพื้นฐานในการลงโทษปรับทางปกครองที่สำคัญดังนี้

- การกระทำที่ต้องรับโทษเป็นพินัย จะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา เว้นแต่กฎหมายกำหนดโทษสำหรับการกระทำโดยประมาทไว้โดยชัดแจ้ง

- หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษเป็นพินัยให้พิจารณาต่อไปนี้

(1) ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดจากการกระทำความผิด และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิด

(2) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับผู้กระทำผิด

(3) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด เว้นแต่เป็นความผิดเล็กน้อย

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้รับผลประโยชน์ทางการเงินจากการกระทำความผิดให้นำมูลค่าของผลประโยชน์นั้นไปคำนวณรวมกับค่าปรับเป็นพินัย แม้ว่าจำนวนค่าปรับเป็นพินัยทั้งหมดจะเกินกว่าระวางชั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม (มาตรา 27)

- สามารถขยายระยะเวลาชำระค่าปรับตามสมควรหรือให้ผ่อนชำระก็ได้ เมื่อพิจารณา สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดแล้ว ถ้าการชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดจะกระทบต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานของการดำรงชีพ หรือกระทบต่อความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี (มาตรา 28)

- เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจพิจารณาความผิดที่มีโทษเป็นพินัย (มาตรา 44)

- ความผิดที่มีโทษเป็นพินัยที่มีอัตราโทษไม่เกิน 10,000 บาท และเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาความผิดที่มีโทษเป็นพินัย อาจทำการเตือนผู้ต้องหา และให้กำหนดค่าปรับเป็นเงินไม่เกิน 1 ใน 10 ของอัตราโทษชั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผู้ต้องหายินยอมชำระค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดในทันทีหรือภายใน 7 วันนับแต่วันที่กำหนดค่าปรับ

ให้คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด แต่หากไม่ยอมชำระหรือยินยอมแล้วไม่ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินการพิจารณาความผิดที่มีโทษเป็นพินัยต่อไป (มาตรา 62)

- เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐสอบสวนแล้วเห็นผู้ต้องหามิได้กระทำความผิดหรือกระทำ ความผิดแต่มีเหตุตามกฎหมายที่ไม่ควรต้องรับโทษ หรือคดีขาดอายุความแล้ว ให้ยุติการพิจารณาลงโทษเป็นพินัย แต่ไม่กระทบต่อการใช้มาตรการปรับทรัพย์สิน (มาตรา 63)



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ปัจจุบันลักษณะของความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยมีการกำหนดความผิดที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งหากมีการนำบทลงโทษทางอาญาหรือสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญา ได้มาใช้มากขึ้นด้วย ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพราะโทษหรือสภาพบังคับทางอาญาโดยมากมักจะกระทบต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิเสรีภาพของบุคคล และย่อมส่งผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดไม่อาจบรรลุผลได้อย่างแท้จริงด้วย ทั้งยังอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคท้าย ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐ...พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” จึงได้ทำการวิเคราะห์ถึงการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ข้อสรุปว่า กฎหมายท้องถิ่นดังกล่าวมีสภาพบังคับที่มีลักษณะเป็นโทษทางอาญาคือ โทษจำคุก และโทษปรับ แต่มีข้อจำกัดในการนำมาใช้ กล่าวคือ โทษจำคุกเป็นโทษที่กระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำความผิด กระบวนการพิจารณาเพื่อการลงโทษทางอาญามีความยุ่งยากและซับซ้อน ส่วนโทษปรับในบางกรณีไม่อาจนำมาใช้บังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอาจมีปัจจัยต่างๆ ส่งผลให้การกำหนดโทษปรับและการบังคับใช้โทษปรับทางอาญามีปัญหาและอุปสรรคได้ เช่น ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษปรับอาจจะไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าปรับได้เลย หรือโดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษปรับมีฐานะการเงินที่ดี ย่อมส่งผลทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อการถูกลงโทษปรับ ย่อมมีโอกาสที่จะละเลย ไม่ใส่ใจต่อสังคม และอาจมีการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนั้นอีกได้เรื่อยๆ โดยไม่รู้สึกลำบากต่อความผิดที่ได้กระทำลงไป

ประเทศเยอรมัน มีการกำหนดโทษทางปกครองสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครอง โทษทางปกครอง ในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส จะมีองค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยและบังคับโทษได้เองในกรณีที่ที่มีผู้ฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายหรือฝ่าฝืนคำสั่งที่องค์กรฝ่ายปกครองออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนั้น โดยรูปแบบการลงโทษทางปกครองมิได้จำกัดเฉพาะแต่โทษปรับเป็นจำนวนเงินเท่านั้น โดยสรุป คือในต่างประเทศมีการกำหนดโทษทางปกครองโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ และความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษปรับทางปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อ ประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะของความผิดดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็น ความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

สำหรับในกฎหมายท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น จากการศึกษาพบว่ามาตรการที่เหมาะสมจะนำมาใช้แทน สภาพบังคับที่มีลักษณะเป็น โทษทางอาญา คือการลงโทษทางปกครอง โดยการบังคับชำระโทษ ปรับทางปกครอง ทั้งนี้ การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาควรนำมาใช้กับกรณีการ กระทำความผิดที่มีกำหนดบทลงโทษไม่รุนแรง หรือกรณีการกระทำความผิดที่มีโทษลหุโทษตาม ประมวลกฎหมายอาญา คือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนั้นแล้ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมากยิ่งขึ้น สมควรนำมาตรการ ในการให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือการทำงานบริการสังคมหรือบริการสาธารณะประโยชน์มาใช้ควบคู่ไปด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาในกฎหมาย ท้องถิ่นแล้ว ผู้เขียนขอให้ข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 กรณีการกระทำความผิดที่มีกำหนดบทลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่ เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ควรนำโทษทางปกครองมาใช้ ร่วมกับการให้การศึกษาระดับ

ฝึกรอบรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความรู้ความเข้าใจ จะได้ไม่เกิดการกระทำความผิดขึ้นอีก

2.2 ควรกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “โทษทางปกครอง” ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” หรือ “กฎหมายทั่วไป” สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” เพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไป หรือมีจะนั้นก็สมควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย พ.ศ. ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป เพราะเป็นร่างกฎหมายที่มีความชัดเจนและมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอแนะที่กล่าวมาข้างต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมาย และทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน,
กฤษณ์ วสินนท์. (2547). *ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการ
แยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส
เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*, พฤษภาคม.
- เกษม มูลจันทร์. (2561). *การทำงานบริการสังคมในงานคุมประพฤติ*, สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2561
จาก www.probation.go.th.
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 10).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินดีง (ประเทศไทย).
- คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2547). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
“รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา”.
- คณิต ฌ นคร. (2542). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติ
ธรรม.
- คณิต ฌ นคร. (2544). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 89-260 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 1989 อ้างใน กฤษณ์ วสินนท์, .
(2547). *ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการแยกการ
ปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา*, (พฤษภาคม), หน้า 18-19.
- จิตติ ดิงศรัทย์. (2555). *กฎหมายอาญา ภาค 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). นนทบุรี: ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ:
จรรยาการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ* : องค์การมหาชน.
- เชาว์ วัศเสนพงศ์. (2546). *การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชาย เสวีกุล. (2517). *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
ไชยเจริญ สันติศิริ. (2506). *คำอธิบายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ชั้นปริญญาตรี*
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาค 2 ทัณฑวิทยา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิทยา.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2534). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคหนึ่งว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย*.
(พิมพ์ครั้งที่ 1). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ณัฐวัจน์ สุทธิโยชิน. (2560). ทฤษฎีการลงโทษ. หน้า 12. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560 จาก http://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41716_6.pdf.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. ไททัศน์ มาลา. (2554). “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน,” *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, (กรกฎาคม-ธันวาคม).
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2543). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ประมวลกฎหมายอาญา. ปกป้อง ศรีสนิท. *กฎหมายอาญาชั้นสูง*. ประธาน วัฒนวานิชย์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา*. ประธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). *หลักทฤษฎีอาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510.
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.
- พรชัย รัชมิแพทย์. (2541). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา. ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ที่เหมาะสมกับสังคมปัจจุบัน. *ศุลพาห*, (กันยายน-ธันวาคม) .
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มนตรี ชนกันนำชัย. (2540). *มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

- วัฒนา อัครพานิช. (2537). *ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย*. (สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2550). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี: ศูนย์การพิมพ์ แก่นจันทร์.
- _____. (2548). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*, เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (พฤษภาคม).
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). *คิดตั้ง กั้ววุฒิสาร ตันไชย*. กรุงเทพฯ: จริยสนิทวงศ์การพิมพ์.
- วิทยา สุริยะวงศ์. (2540). “นโยบายอาญากับงานราชทัณฑ์.” *วารสารราชทัณฑ์*, 2 (8).
- _____. (2540). “นโยบายอาญากับงานราชทัณฑ์.” *วารสารราชทัณฑ์*, 2 (8).
- วิระพงษ์ บุญโยภาส. (2548). “แนวทางการใช้มาตรการอย่างอื่นแทนการลงโทษปรับ.” *วารสารกฎหมาย ปีที่ 23* (เมษายน).
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2548). “การกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายเยอรมัน.” *ข่าวเนติบัณฑิตยสภา*, 18 (192) (กรกฎาคม).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- _____. (2539). *รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น*. หนังสือรวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สิริ เปรมจิตต์ และ จิตต์สะอาด ศรียงค์. (2514). *พระบรมราชจักรีวงศ์*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เสาวภาคย์.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2543). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (The Thai Legal History)*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2542). *หลักกฎหมายอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *การปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- หยุด แสงอุทัย. (2548). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก.

- อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2534). “มาตรการใหม่ของงานคุมประพฤติผู้ใหญ่ : การให้ผู้คุมประพฤติทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์.” *จุลสาร อ.ส.ค.สัมพันธ์*, (ตุลาคม-มกราคม).
- อรรถชัย วงศ์อุดมมงคล. (2548). *การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีความคิดบางประเภท*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). *ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2548). *ทฤษฎีอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อังกริยา ชูตินันท์. (2557). *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน.
- เอดูต์ เอช. (2477). *คำสอนกฎหมายอาญาชั้นปริญญาตรี*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- Herbert L. Packer. *The Limits of the Criminal Sanction*. California: Standford University Press, 1968. อ้างถึงใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).
- H.L.A. Hart. (1965). *Law, Liberty and Morality*. California : Standford University Press, reprinted,. ในอ้างถึงใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).
- Patrick Devlin. (1972). *The Enforcement of Morals*. London: Oxford University Press, reprinted. อ้างถึงใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	ร้อยตำรวจโท นิรันดร์ แขวงเพชร
วันที่เกิด	17 พฤษภาคม 2513
สถานที่เกิด	จังหวัดปัตตานี
ประวัติการศึกษา	พ.ศ.2542 รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2554 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

