

## แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง



นางสาวบรรณรต ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

# **Appropriate Legal Principles in Determining Administrative Fines**

**Miss Bunnarut Palakavansa Na Ayudthaya**



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อวิทยานิพนธ์    แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง  
ชื่อและนามสกุล      นางสาวบรรณรต ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา  
วิชาเอก                กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา              นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา      1. อาจารย์ ดร.สุพัศตรา แผนวิชิต  
                                    2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2562

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)



..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.สุพัศตรา แผนวิชิต)



..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา จันทร์คง)

ชื่อวิทยานิพนธ์      แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง  
ผู้วิจัย นางสาวบรรณรต ปาลกะวงษ์ ณ อยุธยา รหัสนักศึกษา 2594000891  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต อาจารย์ที่ปรึกษา (1) อาจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต  
(2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ปีการศึกษา 2561

### บทคัดย่อ

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) ศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษปรับทางปกครอง 2) ศึกษาแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครอง และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองของประเทศไทย 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองของต่างประเทศ และ 4) เสนอแนะแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจของประเทศไทย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารจากตำรา บทความ วารสาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนข้อมูลข่าวสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ตและสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองของประเทศไทยหลายประการ คือ 1) ปัญหาโทษปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย 2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับโดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด 3) ปัญหาการกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองที่ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องจากอัตราค่าปรับมีลักษณะตายตัว และมีอัตราค่าไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยภาวะเงินเฟ้อเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา 4) ปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในการใช้โทษปรับจากความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ และฐานะของผู้กระทำความผิด ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครองเพื่อให้กฎหมายสามารถมีผลบังคับใช้ได้ อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยให้มีการคิดค่าปรับเป็นหน่วย ซึ่งจะเทียบจากราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อน

คำสำคัญ    ค่าปรับ    โทษปรับทางปกครอง    หน่วยโทษ

**Thesis Title:** Appropriate Legal Principles in Determining Administrative Fines  
**Researcher:** Miss Bunnarut Palakavansa Na Ayudthaya; **ID:** 2594000891;  
**Degree:** Master of Laws; **Thesis Adviser:** (1) Dr. Supatra Phanwichit,  
(2) Dr. Wanwipa Muangtham, Assistant Professor; **Academic year:** 2018

### **Abstract**

The objectives of this research are to: (1) study meanings, concepts, theories, purposes and principles relating to imposition of administrative fines; (2) study Thailand's approaches to determining administrative fines and problems relating to determination of the administrative fines; (3) study foreign countries' approaches to determining administrative fines; and (4) propose approaches to determining administrative fines suitable for Thailand's economic context.

This research is a qualitative research project, in which text books, articles, journals and statutes relevant to the subject matter, as well as information on the internet and electronic media in both Thai and foreign languages were studied.

Research results show several problems with Thailand's execution of administrative punishments as follows. (1) The administrative fines are not consistent with the country's economic and social conditions. (2) Problems relating to determination of fines regardless of economic status or incomes of offender. (3) Problems with determination of administrative fines, which fail to prevent offenses because the fine rates are fixed, low and unsuitable for the current economic and social conditions. Inflation is a significant factor contributing to devaluation of the currency over time. (4) Problems with equality in imposition of fines resulting from difference in income and statuses of offenders. Thus, the author proposes suitable approaches to determining administrative fines so that laws are properly enforced. Fines should be calculated in units based on an average gold price of the previous year.

**Keywords:** fines, administrative fines, punishment unit

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความเมตตากรุณาและเอาใจใส่จากท่านอาจารย์ ดร. สุพัตรา แผนวิชิตและท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยท่านได้กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ ติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดจนตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงและจะขอจารึกพระคุณของท่านอาจารย์ไว้ในใจตลอดไป

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ท่านรองศาสตราจารย์พินิจทิพย์มณี ที่ได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์พงษ์จิราเชิดชูที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการสืบค้นข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา สถาบันการศึกษาอันที่เคารพ ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยทุกคนที่ให้การอบรมสั่งสอนตลอดการศึกษา

อนึ่งหากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้วิจัยขอขอบคุณความดีนี้ต่อสถาบันการศึกษาและคณาจารย์ที่ให้ความรู้ หากมีส่วนบกพร่องผู้วิจัยต้องน้อมขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

บรรณรต ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา

สิงหาคม 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	4
3. ขอบเขตการศึกษา .....	5
4. สมมุติฐานของการศึกษา .....	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
6. ระเบียบวิธีวิจัย .....	6
บทที่ 2 แนวคิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ .....	7
1. แนวคิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ .....	7
1.1 ประวัติความเป็นมาของโทษปรับทางปกครอง .....	10
1.2 ความเป็นมาของโทษปรับทางปกครองในประเทศไทย .....	11
1.2.1 องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางปกครอง .....	12
1.2.2 รูปแบบของโทษทางปกครอง .....	13
2.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับในทางกฎหมายปกครอง .....	13
3. หลักการกำหนดโทษปรับทางปกครอง .....	15
3.1 หลักกฎหมายทั่วไป .....	15
3.1.1 ที่มาของหลักกฎหมายปกครองทั่วไป .....	17
3.1.2 ความแตกต่างในวิธีการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป และการวางแนวบรรทัดฐานของศาล .....	20
3.1.3 ความแตกต่างในทางเนื้อหา และลักษณะของหลักกฎหมายทั่วไป และบรรทัดฐานของศาล .....	20
3.2 หลักความเป็นกลาง .....	23
3.3 หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง .....	26

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. หลักการด้านเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดค่าปรับทางปกครอง.....	28
4.1 ความหมายของเศรษฐศาสตร์.....	28
4.1.1 เศรษฐศาสตร์จุลภาค ( Microeconomics).....	29
4.1.2 เศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics).....	29
4.2 ความหมายของเศรษฐศาสตร์.....	31
4.2.1 อุปสงค์.....	33
4.2.2 อุปทาน.....	37
5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ.....	45
5.1 แนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ.....	52
5.2 ทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ Adam Smith.....	54
5.3 ทฤษฎีลำดับขั้นแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ.....	54
5.4 ทฤษฎีวงจรแห่งความจน.....	57
5.5 ทฤษฎีระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์.....	57
6. หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	59
6.1 วัตถุประสงค์.....	59
6.2 หลักกฎหมายสำคัญในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	59
6.3 คู่กรณี.....	61
6.4 แบบของคำสั่งทางปกครอง.....	62
6.5 ผลของคำสั่งทางปกครอง.....	63
6.6 การอุทธรณ์คำสั่ง.....	63
6.7 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง.....	64
6.8 การขอให้พิจารณาใหม่.....	65
6.9 มาตรการบังคับทางปกครอง.....	66
6.10 ระยะเวลาและอายุความ.....	67
6.11 คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง.....	67



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
7. กระบวนการในการกำหนดโทษปรับทางปกครองของไทย.....	68
7.1 ความแตกต่างระหว่าง “ค่าปรับทางปกครอง”และ “โทษปรับทางปกครอง”.....	69
7.2 การกำหนดโทษปรับทางปกครองของประเทศไทย.....	70
บทที่ 3 แนวทางการกำหนดค่าปรับทางปกครองในต่างประเทศ.....	89
1. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	89
1.1 ความหมายของคำว่า “การบังคับทางปกครอง”.....	92
1.2 กระบวนการบังคับค่าปรับทางปกครอง.....	93
1.3 มาตรการในการบังคับทางปกครอง.....	94
1.3.1 ทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับทางปกครอง.....	94
1.3.2 การกำหนดค่าปรับบังคับการ.....	95
1.3.3 ลักษณะของค่าปรับบังคับการ.....	95
1.4 องค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองในเยอรมนี.....	98
1.5 กระบวนการในการบังคับทางปกครอง.....	98
1.5.1 การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ.....	99
1.5.2 การกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่เฉพาะเจาะจง.....	100
1.5.3 จำนวนเงินที่ต้องกำหนดไว้ในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ.....	100
1.5.4 การส่งคำเตือนว่าจะบังคับการ.....	101
1.5.5 เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	102
2. ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	103
2.1 กระบวนการบังคับค่าปรับทางปกครอง.....	104
2.1.1 ความหมายของการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	104
2.1.2 ลักษณะของโทษปรับทางปกครอง.....	105
2.1.3 ลักษณะของค่าปรับรายวัน.....	105
2.1.3 ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสได้แบ่งนิติกรรมทางปกครอง.....	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991.....	106
2.3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1991.....	107
2.3.2 กระบวนการบังคับชำระหนี้ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1991.....	108
2.4 องค์การผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครอง.....	111
2.5 มาตรการปรับตามประมวลกฎหมายศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส.....	111
3. ประเทศออสเตรเลีย.....	116
3.1 ความเป็นมาของโทษทางปกครองในประเทศออสเตรเลีย.....	117
3.1.1 ลักษณะการใช้บังคับของกฎหมาย.....	120
3.1.2 การควบคุมด้านวินัย.....	120
3.2 กระบวนการบังคับค่าปรับทางปกครอง.....	121
3.2.1 อำนาจของ NSW Police ในการปรับ.....	125
3.2.2 Casino Control Act 1992.....	125
3.2.3 Business Names Act 2002.....	126
3.3 ระบบการปรับแบบเป็นหน่วยของประเทศออสเตรเลีย.....	130
3.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคำนวณค่าปรับ ภายใต้ระบบโทษปรับเป็นหน่วย.....	131
3.3.2 หน่วยโทษ.....	131
3.3.3 มูลค่าของหน่วยโทษ.....	131
3.4 การคำนวณค่าปรับ.....	132
3.5 การปรับเปลี่ยนค่าของโทษปรับภายใต้ระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วย.....	133
3.5.1 รูปแบบที่ 1 การเพิ่มจำนวนของหน่วยโทษ.....	133
3.5.2 รูปแบบที่ 2 การปรับมูลค่าของหน่วยโทษ.....	133
3.6 หลักเกณฑ์การปรับมูลค่าของหน่วยโทษกรณีเพิ่มขึ้นค่าปรับ.....	135
3.7 ผลภายหลังการปรับเปลี่ยนค่าของโทษปรับ.....	136

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. การบังคับค่าปรับทางปกครองของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย.....	139
4.1 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศไทย.....	139
4.2 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศเยอรมนี.....	142
4.3 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส.....	144
4.4 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศออสเตรเลีย.....	147
บทที่ 4 วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครองของไทย.....	150
1. วิเคราะห์สภาพปัญหาในการบังคับโทษปรับตามกฎหมาย.....	151
1.1 ปัญญาโทษปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ.....	151
1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับโดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ หรือรายได้ของผู้กระทำความผิด.....	153
1.3 ปัญหาการลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูง.....	155
1.4 ปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในใช้โทษปรับ.....	157
2. วิเคราะห์เปรียบเทียบการกำหนดโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายอื่น.....	159
3. วิเคราะห์แนวทางบังคับโทษปรับทางปกครองของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย.....	161
4. วิเคราะห์แนวความคิดการกำหนดค่าปรับทางปกครองที่อิงกับราคาทอง.....	167
5. วิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง.....	171
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	176
1. บทสรุป.....	176
2. ข้อเสนอแนะ.....	187
บรรณานุกรม.....	193
ประวัติผู้วิจัย.....	198

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศไทย.....	139
ตารางที่ 3.2 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศไทย.....	142
ตารางที่ 3.3 การบังคับค่าปรับทางปกครองของเทศาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	144
ตารางที่ 3.4 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศออสเตรเลีย.....	147



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดบทลงโทษสำหรับมาตรการบังคับในกฎหมายฉบับต่างๆ ไม่ว่าจะกฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา ก็จะนิยมใช้มาตรการบังคับ โดยกำหนดโทษจำคุกและปรับควบคู่กันไป โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบทของสภาพปัญหาต่อวิธีการเยียวยาทางสังคมที่เหมาะสม อีกทั้งการกำหนดโทษปรับ โดยเฉพาะในกฎหมายที่ใช้บังคับมานานแล้วมีการกำหนดโทษที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยในหลายๆ ประเทศ ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายในการกำหนดโทษปรับ ซึ่งการกำหนดโทษปรับในลักษณะดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดกล่าวคือ เมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปและมีผลทำให้จำนวนค่าปรับในช่วงเวลาที่มีการออกกฎหมายอาจไม่สอดคล้องกับค่าเงินในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายของไทยหลายฉบับได้เริ่มมีแนวความคิดที่จะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ โดยได้กำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ และข้อห้ามมิให้กระทำการหรือบังคับให้ต้องกระทำการนั้น ยังมีใช้เรื่องที่เกี่ยวข้องถึงระดับศีลธรรม หรือความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือความมั่นคงของรัฐหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายให้มีโทษปรับทางปกครอง โดยได้กำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน และอาจให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายที่จะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองไม่เกินที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ซึ่งในส่วนของกฎหมายปกครองก็ได้บัญญัติค่าปรับทางปกครองดังกล่าวไว้ใน “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้”

1.1 เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

1.2 ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

วรรคสอง บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นการกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ และภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”<sup>1</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าค่าปรับทางปกครองดังกล่าวเป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้สั่งปรับจึงชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษปรับ ทั้งนี้ ค่าปรับทางปกครองดังกล่าว ถือเป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดหรือที่เรียกกันว่า “มาตรการทางทรัพย์สิน” ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล มาตรการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้ผู้กระทำความผิดได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการถูกบังคับเอาทรัพย์สินและเกิดความเข็ดหลาบไม่กล้ามากระทำความผิดซ้ำอีก การลงโทษปรับพบว่ามีข้อดีหลายประการ คือ สามารถบังคับโทษปรับได้อย่างประหยัด รวดเร็ว และผู้กระทำความผิดดังกล่าวไม่ต้องไปปะปนกับผู้กระทำความผิดในฐานอื่นๆ ที่ร้ายแรง รวมทั้งรัฐยังได้เงินค่าปรับมาใช้พัฒนาประเทศและยังสามารถเป็นโทษแทนที่การลงโทษจำคุกระยะสั้นอีกด้วย โดยค่าปรับที่ประเทศไทยใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นค่าปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด (Fixed fines) ซึ่งมีแนวทางในการลงโทษปรับโดยผู้กระทำความผิดทุกคนที่กระทำความผิดฐานความผิดเดียวกันจะต้องถูกปรับในอัตราที่เท่ากันเพราะจำนวนค่าปรับจะขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการกระทำความผิดและความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิดโดยไม่คำนึงถึงฐานะหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด ซึ่งค่าปรับตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดมักจะกำหนดอัตราเพดานขั้นต่ำสุดหรือสูงสุดของจำนวนเงินค่าปรับเอาไว้ ซึ่งปรับไม่ต่ำกว่าหรือเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงมักเกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของ

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58.

ศาลว่าจำนวนค่าปรับเท่าไรถึงเหมาะสมกับการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ และจำนวนเงินค่าปรับเท่าไรที่ผู้กระทำความผิดแต่ละรายจะสามารถชำระค่าปรับได้เพราะหากผู้กระทำความผิดไม่สามารถชำระค่าปรับก็จะเป็นการเกินขอบเขตในการป้องปรามการกระทำความผิดในทางกลับกัน หากค่าปรับมีอัตราน้อยเกินไปก็จะส่งผลทำให้การลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ยกตัวอย่าง เช่น กรณีที่หัวหน้าอุทยานทับลาน และผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1 (ปราจีนบุรี) ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติทับลาน

จะเห็นได้ว่าคดีดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติทับลานหรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม หากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้บังคับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินพิพาทดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน นอกจากนี้ ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ โดยขึ้นทะเบียนมรดกโลกเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) โดยประกาศเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณี โดยเมื่อปี พ.ศ. 2555 คณะกรรมการมรดกโลกมีมติให้ดำเนินการกรณีการบุกรุกพื้นที่มรดกโลกป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติทับลานให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งคณะกรรมการมรดกโลกได้ส่งผู้แทนจากองค์การอนุรักษ์โลก (IUCN) และผู้แทนจาก UNESCO เป็นคณะติดตามการดำเนินงานเกี่ยวกับการบุกรุกอุทยานแห่งชาติทับลาน หากหัวหน้าอุทยานทับลาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ไม่บังคับใช้กฎหมายแก่ผู้บุกรุกอุทยานแห่งชาติทับลานแล้ว อุทยานแห่งชาติทับลานจะถูกขึ้นบัญชีเป็นมรดกโลกในภาวะอันตราย และอาจถูกถอดถอนออกจากการเป็นมรดกโลก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้จะมีกฎหมายกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามไว้ แต่คดีดังกล่าวหากเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศชาติแล้วนั้น มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ถือได้ว่ามีอัตราค่าปรับดังกล่าวน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับความเสียหายที่ประเทศจะได้รับจากการที่ต้องถูกถอดถอนออกจากการเป็นมรดกโลก

สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีฐานะดี ค่าปรับจะไม่สามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้อาจกลับมากระทำความผิดซ้ำ และในส่วนของกฎหมายปกครองที่บัญญัติไว้ใน “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวก็จะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่

เกิน 20,000 บาท ต่อวัน ซึ่งในการกำหนดจำนวนค่าปรับดังกล่าว หากเวลาได้ล่วงเลยผ่านไป ก็จะทำให้อัตราค่าปรับตามกฎหมายดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือสภาวะการณ์ ในปัจจุบันทั้งในด้านสภาพสังคม และทางด้านเศรษฐกิจและในปัจจุบันกฎหมาย ฉบับต่างๆ มีการกำหนดค่าปรับทางปกครองไว้ แต่เนื่องจากในปัจจุบันสถานการณ์และกาลเวลาได้ผ่านไปเนิ่นนานแล้ว ทำให้กฎหมายบางฉบับ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หลายๆ ฉบับ เกี่ยวกับอัตราโทษปรับทางปกครอง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและสถานการณ์การในปัจจุบัน โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ละฉบับก็จะต้องมีค่าใช้จ่าย ต่างๆ ในการดำเนินการทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางเพื่อให้กฎหมายมีการบังคับใช้ได้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะในอนาคตกาลเวลาจะผ่านไปกี่ปีก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังสามารถบังคับใช้ได้เป็นปัจจุบันโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม เป็นการบ่อยครั้ง และการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละครั้งประเทศไทยก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นจำนวนมากเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ จึงเห็นสมควรให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด โดยการนำราคาทองคำในปัจจุบันมาคำนวณเป็นอัตราค่าปรับทางปกครอง และคิดค่าปรับ ทางปกครองเป็นหน่วย โดยอัตราค่าปรับคิดจากราคาทองคำ โดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อน และเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการคิดค่าปรับทางปกครอง ดังนั้น เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ ในการกำหนดอัตราค่าปรับเป็นต่อหน่วย ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ทั้งเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย เพราะการกำหนดค่าปรับเป็นหน่วย โดยอัตราค่าปรับคิดจากราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อนต่อให้กาลเวลาผ่านไปเนิ่นนานสักแค่ไหน กฎหมายที่เกี่ยวกับอัตราค่าปรับทางปกครองดังกล่าวก็ยังสามารถบังคับใช้ได้เป็นปัจจุบัน ณ เวลาดังกล่าว เพราะกฎหมายจะมีความยืดหยุ่นและมีการปรับตัวเองโดยอัตโนมัติ ซึ่งไม่ต้องแก้ไขปรับปรุงอัตราค่าปรับตามกฎหมายอีก

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษปรับทางปกครอง รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อราคาทองตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ และแนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองของกฎหมายที่บัญญัติในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครอง



2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายโทษปรับทางปกครองของต่างประเทศ รวมทั้งนำหลักการในกรณีของการลงโทษปรับแบบ Day Fine ซึ่งเป็นการปรับแบบนิติเศรษฐศาสตร์นำมาปรับใช้กับคดีปกครอง

2.4 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการกำหนดโทษปรับทางปกครองที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจของประเทศไทย

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยมีขอบเขตในการศึกษาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษปรับทางปกครอง

### 4. สมมุติฐานการวิจัย

ปัจจุบันกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ โดยในการกำหนดค่าปรับดังกล่าวนั้น หากเวลาได้ล่วงเลยผ่านไปก็จะทำให้อัตราค่าปรับตามกฎหมายดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือสภาวะการณ์ในปัจจุบันทั้งในด้านสภาพสังคมและทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน จึงควรศึกษาระบบการคิดค่าปรับเป็นตายตัวที่เทียบจากราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อนจะทำให้การบังคับค่าปรับทางปกครองเป็นไปอย่างเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เพื่อให้ทราบถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางปกครอง รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อราคาทองตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ และแนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ

5.2 เพื่อให้ทราบแนวทางการกำหนดโทษปรับทางปกครองของกฎหมายที่บัญญัติในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครอง

5.3 เพื่อให้ทราบแนวทางการกำหนดโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

5.4 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจของประเทศไทย

## 6. ระเบียบวิธีวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสารจากตำรา บทความวารสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ตและสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ



## บทที่ 2

### แนวคิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

โทษปรับเป็นโทษที่ลงกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แนวคิดในการลงโทษปรับ คือ การทดแทนความเสียหายที่ผู้กระทำได้ก่อให้เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด และต่อมาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือยับยั้งผู้กระทำมิให้กระทำความผิดอีกด้วย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับโทษจำคุกโทษปรับควรจะถูกนำมาใช้เป็นอันดับแรกเพราะมีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากต้นทุนที่ถูกและรัฐได้ผลประโยชน์จากค่าปรับ ในขณะที่จำคุกสร้างต้นทุนให้รัฐในการดูแลนักโทษ และไม่ได้รับผลประโยชน์ใดกลับมา แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าโทษปรับจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้ลำดับแรก หากมองในมุมประสิทธิภาพ แต่สำหรับประเทศไทยจะบังคับใช้ค่าปรับแบบตายตัว หรืออัตราค่าปรับแบบขั้นต่ำ-ขั้นสูง หรืออัตราค่าปรับแบบขั้นสูงไม่ว่าจะเป็นกฎหมายปกครอง หรือกฎหมายอาญา ดังนั้น จึงส่งผลให้ในประเทศไทยนั้นโทษปรับจะถูกนำมาใช้เป็นลำดับสุดท้าย เนื่องจากอัตราค่าปรับต่ำหลังและถูกลงทุกปีไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จึงไม่สามารถที่จะยับยั้งการกระทำความผิดได้ตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้

#### 1. แนวคิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

โดยความหมายของคำว่าค่าปรับ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พุทธศักราช 2556 นั้น

ค่าปรับ หมายถึง (ปรับ) ก. เปรียบ,เทียบ , ทำให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมหรือดีขึ้น, ทำให้เรียบทำให้เสมอ ลงโทษให้ใช้เงินเพราะทำผิด, ลงโทษให้เป็นแพ้,(กฎ) น. โทษทางอาญาสถานหนึ่ง ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องชำระเงินตามจำนวนที่ศาลกำหนดหรือตามที่ผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้เปรียบเทียบ<sup>2</sup>

พจนานุกรมไทย ฉบับทันสมัยและสมบูรณ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า ค่าปรับ ดังนี้  
“ค่าปรับ” น. เงินที่ต้องจ่ายเมื่อทำผิดกฎหมายหรือละเมิดข้อตกลง<sup>3</sup>

<sup>2</sup>พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร, หน้า 715.

<sup>3</sup>พจนานุกรมไทย ฉบับทันสมัยและสมบูรณ์ พ.ศ. 2552, หน้า 238.

ในส่วนของภายติกฎหมายลาติน-ไทยศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หดระยางกูร พิมพ์ครั้งที่ 2 เมษายน 2554<sup>4</sup>

Finis finem litibusimponit คำปรับทำให้ยุติคดี

หน่วยโทษ หมายถึง โทษตามกฎหมายอาญาประเภทโทษปรับ มีวิธีการกำหนดอัตราโทษเป็นหน่วย ซึ่งจะมีการกำหนดอีกครั้งว่าโทษหนึ่งหน่วยมีอัตราเท่ากับจำนวนเงินเท่าใด และการกำหนดจำนวนเงินนี้จะสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่สภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

การลงโทษปรับเป็นการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดประเภทหนึ่งแม้จะเป็นโทษที่มีลักษณะเบากว่าโทษจำคุกและโทษประหารชีวิต แต่การกำหนดโทษนั้นก็จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วย จึงจะเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น เนื่องจากโทษปรับนั้นเป็นโทษที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับใช้กันมากในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในแต่ละประเทศได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการลงโทษปรับเรื่อยมาตั้งแต่สมัยโบราณ ปัจจุบันนี้การลงโทษปรับ ก็ยังเป็นที่ยกเถียงของหลายฝ่ายเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพการลงโทษของแต่ละประเทศ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากระบวนการลงโทษให้ยุติธรรมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศในขณะนั้น จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ทำให้เชื่อได้ว่ามนุษย์รู้จักการลงโทษปรับมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังนั้น กระบวนการลงโทษก็ย่อมมีพัฒนาการควบคู่สังคมมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งการลงโทษปรับที่ได้มีพัฒนาการมาโดยตลอด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษและสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ความเชื่อและวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ ในแต่ละยุคสมัย<sup>5</sup>

ความหมาย “กฎหมายปกครอง” โดยศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้ให้ความหมายไว้ “กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่รัฐจัดระบบบริหารเพื่อจัดการบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นส่วนรวมขอบเขตของกฎหมายปกครอง จึงกว้างขวางมากกว่ากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายทุกฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจและอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งรัฐเข้ามาบังคับตามกฎหมายปกครองด้วยการ

<sup>4</sup> พิชัยศักดิ์ หดระยางกูร “ภายติกฎหมายลาติน-ไทย” พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2), หน้า 52.

<sup>5</sup> รุปลกาญจน์ ฐิติ. (2557). “วิวัฒนาการของปรับในประเทศไทย และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 6.

บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการออกคำสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต วินิจฉัยและสั่งการ รวมตลอดถึงการสั่งการที่ออกมาในรูปของกฎบังคับ<sup>6</sup>

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ก็ได้ให้ความหมายของคำว่ากฎหมายปกครอง “กฎหมายสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งวางหลักเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองเอกชน”

อนึ่ง กฎหมายปกครอง ก็ได้มีการบัญญัติไว้ มังรายศาสตร์ ซึ่งเป็นกฎหมายธรรมศาสตร์ที่เก่าแก่ที่สุดของเมืองเชียงใหม่สมัยพญามังรายเป็นหนังสือโบราณที่เก่าแก่ที่สุด ต้นฉบับเดิม เขียนเป็นภาษาล้านนา มังรายศาสตร์เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า วินิจฉัยมังราย หมายความว่า เป็นคำพิพากษาของพระเจ้ามังราย ผู้แต่งพระเจ้ามังรายหรือพระยามังราย กษัตริย์แห่งอาณาจักรล้านนา พระราชนิพนธ์ของพระเจ้าลาวเม็งเจ้าแห่งวงศ์หิรัญนคร ผู้ครองนครเชียงใหม่ เมื่อเจริญวัยพระราชบิดามีรับสั่งให้ไปครองนครเชียงใหม่พระเจ้ามังรายก็ทรงทำหน้าที่ในการปกครองได้อย่างดีเยี่ยม ทรงดีเมืองหิรัญไชยที่อยู่ในการครอบครองของมอญได้สำเร็จ ขณะมีพระชนมายุได้ 43 พรรษา เมื่อขึ้นครองราชย์ปกครองอาณาจักรล้านนา พระองค์ได้ทรงสร้างเมืองเชียงใหม่ให้เป็นเมืองหลวงของอาณาจักรล้านนา ความมุ่งหมายเพื่อใช้ในการพิจารณาตีความ ลักษณะการแต่งเป็นร้อยแก้ว เนื้อหาสาระมังรายศาสตร์เป็นหนังสือกฎหมายที่ได้รวบรวมเรียบเรียงมาจากหนังสือธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นคัมภีร์กฎหมายเก่าแก่ของอินเดีย ที่ถูกมอญดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพของตนไปบ้างแล้ว ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองนั้น จะถูกบัญญัติไว้ในตอนที่สอง ทั้งนี้ ได้กล่าวถึง เรื่องระเบียบการปกครอง ซึ่งสมัยนั้น ได้มีการจัดการปกครองออกเป็นหมู่ๆ หมู่ละ 10 บ้าง 100 คนบ้าง 1,000 คนบ้าง 10,000 คนบ้าง โดยมีหัวหน้าทำหน้าที่ในการปกครองในแต่ละหมู่ในส่วนการลงโทษเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง “มังรายศาสตร์” มีดังนี้

(1) การหนีสึก “ผู้ใดหลบหนีละทิ้งผู้บังคับบัญชา ให้ฆ่าเสีย + วิวครอบครัวทรัพย์สินให้สักหมึกไว้ที่หน้าผากว่าเจ้านายไม่รับเลี้ยง

(2) การให้รางวัล “นายดิน (พลทหาร) รบชนะข้าศึกที่มียศสูงกว่า ฆ่าและตัดศีรษะมาได้ให้รางวัลเดือนขึ้นและให้ภริยาตลอดจน เงินทอง”

(3) จัดให้มีไพร่ “มีเวรพลัดเปลี่ยนกันมาทำงานหลวง 10 วัน กลับไปสร้างเหมืองฝายไธนา 1 วัน จัดทำเช่นนี้ถูกต้องตามคลองธรรมแต่โบราณแล”

<sup>6</sup> Wep.krisdika.go.th 14 พฤศจิกายน 2561 จาก [http:// web](http://web)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมังรายศาสตร์ได้กำหนดให้การลงโทษตามกฎหมายปกครอง นั้นโทษสูงสุด ก็คือ การฆ่าและตัดศีรษะ ซึ่งในปัจจุบันเรียกว่าการประหารชีวิต ส่วนโทษปรับ ก็จะเป็นการริบทรัพย์สิน แต่ในการลงโทษในกฎหมายปกครองในปัจจุบันจะไม่มีโทษปรับ โดยการฆ่าหรือที่เรียกว่าประหารชีวิต ซึ่งในการลงโทษประหารชีวิตนั้น ก็จะเป็นอัตราโทษ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ในทางกฎหมายอาญากฎการประหารชีวิตในปัจจุบัน ก็จะเป็นการนิยมนำผู้กระทำความผิด ซึ่งจะไม่ใช้วิธีการฆ่าตัดศีรษะที่ถือว่าเป็นวิธีการที่ป่าเถื่อน แต่กฎหมายปกครองในปัจจุบันเป็นการลงโทษ โดยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การปรับ ระวังใบอนุญาต การยึด การอายัด การขายทอดตลาด<sup>7</sup>

### 1.1 ประวัติความเป็นมาของโทษทางปกครอง

โทษทางปกครอง คือ สภาพบังคับ (Sanction) สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้าม ตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ และข้อห้ามมิให้กระทำการ หรือบังคับให้ต้องกระทำนั้น ยังมีใช้เรื่องที่ร้ายแรงถึงระดับผิดศีลธรรมหรือความสงบเรียบร้อย ของสังคมหรือความมั่นคงของรัฐหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้กระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ที่มีโทษทางปกครอง มิใช่อาชญากร แต่เป็นการกระทำที่ผิดกฎระเบียบเล็กน้อยในสังคมเท่านั้น โดยคุณธรรมทางกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อห้ามตามกฎหมายดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วจะเป็นคุณธรรม ทางกฎหมายที่คุ้มครองถึงประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ดังนั้น จึงมิใช่ การกระทำที่จะระงับได้ด้วยการขอมความ<sup>8</sup>

สภาพบังคับของกฎหมายดั้งเดิมที่คุ้นเคยกันดี ซึ่งมีผลเป็นการข่มขู่และป้องปราม มิได้มีการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย คือ โทษทางอาญา เช่น ประหารชีวิต จำคุก กักขังและปรับ โดยโทษดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาขึ้น วิถีชีวิตของคนในสังคมมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น สมาชิกในสังคมหันมาประกอบกิจกรรม ทางการค้า และการพาณิชย์ มากขึ้น รัฐในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้สังคมมีความสุข จึงต้องเข้ามาวางกรอบกติกาในการดำเนินกิจกรรมทางการค้าและการพาณิชย์ของบุคคลในสังคมนั้น และในกรณีที่สมาชิกในสังคมฝ่าฝืนกรอบกติกาดังกล่าวก็จะต้องถูกลงโทษ โดยอาจจะเป็น โทษทางอาญาหรือโทษอย่างอื่นได้

<sup>7</sup> Dont.longdo.com . 14 พฤศจิกายน 2561 .กฎหมายปกครอง. จาก <http://dict.longdo.com/mobile/?serch=กฎหมายปกครอง>.

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). “เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การ กำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 1.

โทษอย่างอื่นที่มิใช่โทษทางอาญาอาจแบ่งได้เป็น โทษทางแพ่งและโทษทางปกครอง โดยโทษทางปกครอง หมายถึง โทษที่องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดซึ่งเป็นผลร้ายแก่ผู้ที่กระทำความผิดเป็นการลงโทษการละเมิดต่อบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครอง โดยถือเป็นสภาพบังคับอย่างหนึ่งของกฎหมายเพื่อให้สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันได้พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การกำหนดความผิดที่จะถูกลงโทษทางปกครองและหลักกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับโทษทางปกครองมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว สมควรที่จะนำมาพิจารณาเป็นแนวทาง<sup>9</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับเริ่มมีแนวความคิดที่จะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้และได้กำหนดการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายให้มีโทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน อาจให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายที่จะกำหนดจำนวนเงินค่าปรับทางปกครองไม่เกินที่กฎหมายได้กำหนดไว้<sup>10</sup>

## 1.2 ความเป็นมาของโทษปรับทางปกครองในประเทศไทย

การลงโทษการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายในระบบกฎหมายไทยแต่ดั้งเดิมนั้น เริ่มมาจากการลงโทษทางอาญา โดยเกณฑ์ที่จะกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญานั้น สัมพันธ์กับกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม เช่น การฆ่าคน การทำร้ายร่างกาย และการลักทรัพย์ เป็นต้น ต่อมาสังคมและเศรษฐกิจ ได้มีการพัฒนาจนมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นจนทำให้รัฐต้องเข้ามาควบคุมกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งในการกำหนดกฎเกณฑ์แบบแผนให้สมาชิกในสังคมประพฤติปฏิบัติ โดยกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่สมาชิกในสังคมฝ่าฝืนกฎเกณฑ์แบบแผนเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโทษทางอาญามีผลกระทบต่อชีวิต ละสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิดอย่างร้ายแรงและมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดถูกดำเนินจากสังคมอันจะเป็นตราบาปแก่ผู้นั้น ทั้งนี้ เกณฑ์ในการกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญานั้น มิได้มีความสัมพันธ์กับกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมแต่อย่างใด จึงเป็นผลทำให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่มีไว้เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความสงบสุขของสังคม หรือกฎเกณฑ์ที่มีไว้เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความสงบสุขของสังคมหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครอง

<sup>9</sup> เกวลี มโนภินิเวศ. (2551). “ปัญหาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, หน้า 4.

<sup>10</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). “เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 1.

การคำเป็นการกระทำที่มีความผิดทางอาญา นอกจากการกำหนดให้มีโทษทางอาญาแล้ว กฎหมายอาจกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ เกณฑ์ในการกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญานั้น มิได้มีความสัมพันธ์กับกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมแต่อย่างใด จึงเป็นผลทำให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่มีไว้เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความสงบสุขของสังคมหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองการคำเป็นการกระทำที่มีความผิดทางอาญานอกจากการกำหนดให้มีโทษทางอาญาแล้ว กฎหมายอาจกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะไม่ได้กำหนดว่าเป็นโทษทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาลักษณะและวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครองแล้ว ซึ่งให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจลงโทษได้เอง สำหรับการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมายหรือคำสั่งแล้วจะเห็นว่ามาตรการของกฎหมายดังกล่าวเป็นโทษทางปกครอง เช่น การเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตและการปรับทางปกครอง เป็นต้น อนึ่ง การเพิกถอนสิทธิ อันจะถือว่าเป็นการลงโทษทางปกครองนั้น จะต้องมิลักษณะเป็นการตอบแทนการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของกฎหมายหากเป็นการเพิกถอนสิทธิเนื่องจากคำสั่งปกครองที่ก่อตั้งสิทธินั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นโทษทางปกครอง<sup>11</sup>

### 1.2.1 องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษทางปกครอง

เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางปกครองนั้น ก็เพื่อปราบปรามการกระทำผิดเล็กน้อยที่มีเป็นจำนวนมากเพื่อให้การลงโทษเป็นไปด้วยความรวดเร็วและทันทั่วทั้งที่โดยที่ความผิดเหล่านั้นมักจะมีหลักฐานอย่างชัดเจนอยู่แล้ว ประกอบกับ โทษทางปกครองเป็นโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่าโทษทางอาญา การประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำความผิดทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเทียบเท่ากับผู้ต้องหาในคดีอาญาดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาโทษทางปกครองได้เอง ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองอาจอยู่ในรูปขององค์กรเดี่ยวอย่างพนักงานเจ้าหน้าที่หรือองค์กรกลุ่มอย่างคณะกรรมการก็ได้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากสถานะของคำสั่งลงโทษทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง หากมีการฟ้องคดีโต้แย้งว่าคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางปกครองได้

<sup>11</sup> เภาลี มโนภินิเวศ. (2551). “ปัญหาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, หน้า 21-22.



### 1.2.2 รูปแบบของโทษทางปกครอง

รูปแบบของโทษทางปกครองที่กำหนดในกฎหมายของประเทศต่างๆ นั้น มีความหลากหลายแตกต่างกันไป อาจสรุปได้ดังนี้

1) โทษที่เป็นตัวเงิน เช่น โทษปรับ ระวังการจ่ายหรือหักเงินอุดหนุน เบี้ยปรับ ในกฎหมายภาษี การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง โทษเป็นตัวเงินเป็นรูปแบบของโทษทางปกครองที่ พบในกฎหมายของทุกประเทศ โดยส่วนใหญ่โทษปรับจะมีอัตราสูงเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ให้การ ลงโทษเป็นการป้องปรามทั้งกับตัวผู้กระทำความผิดและต่อบุคคลอื่นในสังคมมิให้กระทำการ ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

2) โทษที่มีผลกระทบต่อชื่อเสียง เช่น การแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบถึง ความผิดของผู้ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย การประกาศชื่อของผู้กระทำความผิดหรือการดำเนินโดย เปิดเผยต่อสาธารณชน

3) การพักใช้หรือเพิกถอนสิทธิหรือใบอนุญาตเป็นโทษที่มักจะถูกใช้ใน ระบบการอนุญาตเนื่องจากการประกอบกิจการบางประเภทจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบจากองค์กร ฝ่ายปกครอง ผู้ที่จะมีสิทธิประกอบกิจการนั้นได้ จึงต้องจดทะเบียนหรือได้รับการอนุญาต จากองค์กรฝ่ายปกครองเสียก่อน โดยรูปแบบของโทษจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามระดับ ความร้ายแรงของความผิด สำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรงนั้น นักองค์กรฝ่ายปกครองจะลงโทษ โดยจำกัดการประกอบการหรือพักใช้สิทธิหรือใบอนุญาต หรือปิดกิจการในส่วนของระดับ ความร้ายแรงของโทษนั้น อาจพิจารณาจากความผิดที่ได้เคยทำมาในอดีตประกอบด้วย เช่น หากเป็นการกระทำความผิดซ้ำในเรื่องเดิมฝ่ายปกครองจะพักใบอนุญาต โดยเพิ่มจำนวนวันขึ้น

4) การหักคะแนนใบขับขี่ สำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการจราจร ทางบกบางประเภท กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจหักคะแนนใบขับขี่ของผู้ขับ ี่ยานพาหนะได้ โดยแรกเริ่มผู้ขับขี่ยานพาหนะจะมีคะแนนเต็มเท่ากัน หากต่อมาผู้ขับขี่ยานพาหนะ ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก องค์กรฝ่ายปกครองจะหักคะแนนออก ตามฐานความผิด โดยการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นความผิดอาญฐานอื่นด้วยก็ได้ เมื่อถูกหักคะแนนจนหมด องค์กรฝ่ายปกครองก็จะเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่<sup>12</sup>

### 2.2 วัตถุประสงค์ของการการลงโทษปรับในทางกฎหมายปกครอง

วัตถุประสงค์ของโทษทางปกครองกับโทษทางอาญานั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ โทษทางอาญาเริ่มแรกนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นตอบแทนผู้กระทำความผิดอันเนื่อง

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-39.

มาจากความสำนึกของมนุษย์ที่จะต้องตอบสนองต่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในส่วนกรณีของโทษทางปกครอง จะเป็นการทำให้เกิดผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดเป็นการตอบแทนการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษทางปกครองกับโทษทางอาญาดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน โดยเป็นการตอบแทนการกระทำความผิดและป้องปรามทั้งตัวผู้กระทำความผิดเองและบุคคลอื่นในสังคมมิให้กระทำความผิด แต่โทษทางปกครองกับโทษทางอาญาจะมีวัตถุประสงค์ในกรณีที่โทษทางปกครองจะมีได้นำตัวผู้กระทำความผิดมาอยู่ในความคุ้มครองดูแลแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของสังคม

โทษทางปกครองนั้น หากได้พิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ที่มีอำนาจลงโทษทางปกครอง ซึ่งก็คือองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว การลงโทษทางปกครองบางประเภทจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กับมาตรการบังคับทางปกครองบางประเภทที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้ได้ก่อให้เกิดความสับสนในการปรับใช้กฎหมาย ในส่วนของโทษปรับทางปกครองนั้น เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>13</sup> ยกตัวอย่าง เช่น

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 117/2553 คำสั่งของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่เพิกถอนสถานภาพนักศึกษาของผู้ฟ้องคดี ย่อมกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.30/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 25/2550 คำสั่งของหน่วยงานที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.151/2547 เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ หรือสั่งห้ามใช้ หรือเข้าไปในอาคารหรือสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความปลอดภัยของประชาชน แม้ว่า การก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารดังกล่าวจะได้ล่วงเลยเวลามาเกินกว่าสิบปีแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2549 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 40 แม้การก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารดังกล่าวจะดำเนินการแล้วเสร็จก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งก็ตาม ก็มีได้มีความหมายว่าคำสั่งดังกล่าวจะสิ้นผลไปแต่อย่างใด เนื่องจากคำสั่งให้ระงับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ในขณะนั้น

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 347/2552 คำสั่งของนายอำเภอพญาเม็งรายที่ไม่รับคำขอให้จดทะเบียนชื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตาม น.ส. 3 ก. เนื่องจากบิดาของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแสดงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) หรือคำสั่งศาล ที่ปรากฏว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว<sup>14</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากถึงกำหนดชำระค่าปรับทางปกครองแล้ว ผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ หากคำสั่งนั้นมีผลทางกฎหมาย ซึ่งมีการแจ้งผู้รับคำสั่งทางปกครองตามวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ และไม่ปรากฏว่าได้มีการทูลเกล้าฯ ถวายบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้ โดยองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนขององค์กรฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าปรับทางปกครองให้ครบถ้วนได้

### 3. หลักการกำหนดโทษปรับทางปกครอง

#### 3.1 หลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ บรรดาหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบบางหลักสมมุติฐานว่ามาจากมูลบทเบื้องต้นของกฎหมายปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยบางหลักสืบสมมุติฐานว่ามาจากตรรกทางนิติศาสตร์ ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้วก็จะเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกิดสภาวะไร้ชื่อ ไร้แป๊ะขึ้นในบ้านเมือง

สำหรับวงการนิติศาสตร์ของประเทศไทยนั้น ยังไม่ได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเหมือนอย่างในประเทศ

<sup>14</sup> จิตรกร จะตุเทศ “รายงานการศึกษา เรื่อง การกระทำทางปกครอง” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, หน้า 15-18.

ตะวันตก ทั้งนี้ เป็นเพราะนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะยึดติดอยู่กับบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยเหตุนี้ จึงยังไม่อาจยกเลิกกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายไทยขึ้นมาเป็นตัวอย่างเป็นได้

ในระบบกฎหมายของประเทศตะวันตกนั้น หลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญ ได้แก่ หลักความเป็นกลาง หลักการฟังความสองฝ่าย หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้อธิบายไว้ว่า ในกรณีที่ต้องคัดค้านของรัฐบาลฝ่ายบริหารใช้อำนาจออกกฤษฎีกาสั่งการหรือกระทําการทางกายภาพใดๆ ก็ตามจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนเป็นผู้ออกมาใช้บังคับด้วย ซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย 2 ประการ คือ

ประการแรก ในการออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทําการทางกายภาพองค์การของรัฐบาลฝ่ายบริหารจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายที่ออก โดยองค์การของรัฐบาลฝ่ายบริหารที่อยู่ในตำแหน่งหรือมีฐานะเหนือตนขึ้นไป

ประการที่สอง ในการออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทําการทางกายภาพองค์การของรัฐบาลฝ่ายบริหารจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ออกมาใช้บังคับ องค์การของรัฐบาลฝ่ายบริหารจะแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายที่ตนเองออกมาใช้บังคับเสียเมื่อใดก็ได้ แต่ตราบไต่ที่กฎหมายที่ตนออกมาใช้บังคับยังคงมีผลบังคับอยู่ องค์การของรัฐบาลฝ่ายบริหารจะกระทําการใดๆ ให้ขัดต่อกฎหรือยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายนั้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเฉพาะในกรณีใดกรณีหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้ ตามสุภาษิตกฎหมายลาตินที่ว่า “Pater legem quam ipse fecisti” และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2206/2525<sup>15</sup>

ในปัจจุบันหลักกฎหมายทั่วไปนับว่ามีบทบาทสำคัญมากในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ เพราะหลักกฎหมายทั่วไปเป็นเครื่องมือที่ศาลใช้เพื่อพิทักษ์รักษาและเป็นหลักประกันในสิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งนี้ เพราะเป็นไปได้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะคาดการณ์ทุกอย่างได้ล่วงหน้าและกำหนดทางแก้ปัญหาล่วงหน้าไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยศาลจะใช้หลักกฎหมายทั่วไปเข้าไปอุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้หลักกฎหมายทั่วไปตลอดจนการใช้หลักกฎหมายทั่วไปเป็นพื้นฐานในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปนั้นถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดสำคัญของกฎหมายปกครอง โดยเป็นหลักกฎหมายที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่สอดแทรกอยู่ในระบบกฎหมายหนึ่งๆ ดังที่ศาสตราจารย์ Jean Riveo ได้เคยบรรยายลักษณะของหลักกฎหมายทั่วไปไว้ว่า “ในรากฐานของทุกระบบกฎหมายจะมีข้อความคิดพื้นฐานของมนุษย์และโลกซึ่งก่อให้เกิดหลักการพื้นฐานจำนวนหนึ่งอันเป็นหลักใน

<sup>15</sup>วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทําทางปกครอง”, เอกสารการอบรมพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1. หน้า 15-41.

การดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม โดยหลักกฎหมายทั่วไปนั้นจะอิงอยู่กับหลักการพื้นฐานเหล่านี้ ทั้งนี้ การค้นพบหลักกฎหมายทั่วไปของศาลมีลักษณะสร้างสรรค์เป็นอย่างมาก โดยในการยืนยันความมีอยู่ของหลักกฎหมายทั่วไป ศาลจะกำหนดบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืนหลัก และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องหลักลงไป ในกฎหมายที่มีอยู่ด้วย ดังที่ รศ.ดร.วราภรณ์ฯ ได้เคยกล่าวถึงหลักการทั่วไปไว้ว่า หลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ บรรดาหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบ บางหลักสืบสมมุติฐานว่ามาจากมูลบทเบื้องต้นของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งระบอบรัฐธรรมนูญนิยม โดยบางหลักสืบสมมุติฐานว่ามาจากตรรกทางนิติศาสตร์ ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้วจะเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกิดสถานะไร้ชื่อแป้นในบ้านเมือง ซึ่งลักษณะของหลักกฎหมายทั่วไป จึงมีความเป็นนามธรรมอะไรคือข้อความคิดพื้นฐานของมนุษย์และหลักในการดำเนินชีวิตร่วมกันของมนุษย์ในสังคม หรืออะไรคือตรรกทางนิติศาสตร์ ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้วจะเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกิดสถานะไร้ชื่อแป้นในบ้านเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องการความชัดเจน ดังนั้น ปัญหาประการแรกของหลักกฎหมายทั่วไป คือ ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปและเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นจะได้กล่าวถึงตัวอย่างของหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลได้นำมาปรับใช้คดีอย่างเป็นรูปธรรม

**3.1.1 ที่มาของหลักกฎหมายปกครองทั่วไป** โดยหลักแล้วหลักกฎหมายทั่วไปนั้นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับศาลเพื่อใช้ในการตัดสินคดี ทั้งนี้ เพราะศาลไม่อาจจะปฏิเสธไม่ตัดสินคดี โดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ได้ ดังนั้น ในกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ศาลจำเป็นต้องสร้างหลักกฎหมายขึ้นมาใช้ ซึ่งหน้าที่ในการสร้างหลักกฎหมายของศาลนี้ มีปัญหาว่าศาลมีอิสระในการสร้างหลักกฎหมายอย่างเต็มที่หรือไม่หรือศาลจำต้องสร้างหลักกฎหมายภายในกรอบบางอย่าง อันเป็นสิ่งที่จะศึกษากันไป

1) กฎหมายลายลักษณ์อักษร มีคำกล่าวที่ว่าหลักกฎหมายทั่วไปนั้นจะมีสภาพบังคับ ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้แต่หลักกฎหมายทั่วไป ก็ยังมีความสัมพันธ์กับกฎหมายลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หลักกฎหมายทั่วไปบางหลักเกิดขึ้นจากการสกัดหลักที่ได้มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ โดยอาจเกิดขึ้นจากการตีความตัวบทกฎหมายที่มีอยู่หรือจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาเจตนารมณ์จากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือการค้นหาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลายๆ ฉบับ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น สภาพบังคับของหลักกฎหมายนั้นๆ จะต้องเกิดขึ้นจากหลักนั้นเอง มิได้อาศัยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ กล่าวคือ มิใช่มีผลบังคับเพราะกฎหมายเขียนไว้ เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่เป็นเพียงที่มาโดยอ้อมของหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น หากต้องอาศัยบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร จึงจะทำให้

มีสภาพบังคับ ซึ่งหลักกฎหมายนั้นก็มีได้ถูกนำมาใช้ในฐานะกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนั้น บรรดากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับใด จะถูกนำมาใช้ในฐานะ เป็นเพียงข้อมูลหรือองค์ประกอบพื้นฐานที่ศาลจะนำมาใช้เพื่อสร้างหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น

2) กฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายจารีตประเพณี ก็คือ หลักเกณฑ์หรือ แนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งได้รับการประพฤติปฏิบัติติดต่อกันมาอย่างสม่ำเสมอและเป็นเวลาช้านาน ตกทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่งจนกลายมาเป็นอุปนิสัยร่วมของคนใน สังคม (Social habit) และสาธารณชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและจำเป็นต้องปฏิบัติตาม จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายจารีตประเพณีประกอบไปด้วยสาระสำคัญสองประการ ประการแรก เป็นองค์ประกอบส่วนข้อเท็จจริง คือ มีการใช้กฎเกณฑ์นั้นอย่างสม่ำเสมอติดต่อกัน และประการที่สองเป็นองค์ประกอบเชิงจิตวิญญาณ คือ ความรู้สึกร่วมกันว่าสิ่งนั้นถูกต้องและต้องปฏิบัติ ตาม ในขณะที่หลักกฎหมายทั่วไปก็เป็นหลักที่มาจากข้อความคิดพื้นฐานของการอยู่ร่วมกัน ของมนุษย์ในสังคม จึงสอดคล้องกับองค์ประกอบแรกของกฎหมายจารีตประเพณีที่ต้องเป็น ความรู้สึกร่วมกันว่าสิ่งนั้นถูกต้องและจำเป็น สำหรับการอยู่ร่วมในสังคม ดังนั้น จึงมีหลักกฎหมาย ทั่วไปบางหลักที่อาจเป็นสิ่งเดียวกับกฎหมายจารีตประเพณี โดยกฎหมายจารีตประเพณีเป็นเสมือน หนึ่งที่มาของหลักกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม แม้จะมีส่วนทับซ้อนกันอยู่หลักกฎหมายทั่วไป และกฎหมายจารีตประเพณีก็มีใช้สิ่งเดียวกัน เพราะกฎหมายจารีตประเพณีก็ยังมียังมีองค์ประกอบ ส่วนข้อเท็จจริง คือ ลักษณะ “การใช้” กฎเกณฑ์นั้นอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลา ยาวนาน จึงถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี แต่สำหรับหลักกฎหมายทั่วไปไม่จำเป็นต้องมีลักษณะ “การใช้” ดังกล่าว ทั้งนี้ ในการที่หลักกฎหมายทั่วไปไม่มีองค์ประกอบที่ว่าต้องได้รับการประพฤติ ปฏิบัติติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนที่เป็นรูปธรรมของกฎหมายจารีตประเพณี ทำให้ความเห็นร่วมของสังคมอันเป็นลักษณะสำคัญของหลักกฎหมายทั่วไปไม่มีสภาพบังคับในทาง ปฏิบัติได้ทันที แต่เป็นเพียง “วัตถุประสงค์”เบื้องต้นของหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น หากจะเข้ามาใน ระบบกฎหมายจะต้องผ่านกระบวนการ “แปรสภาพ” เสียก่อน ดังนั้น สำหรับหลักกฎหมายทั่วไป แล้ว เหล่าบรรดาความเห็นร่วมอันเป็นหลักการ<sup>16</sup>พื้นฐานของสังคมจำเป็นต้องได้รับการ “แปรสภาพ” ให้มีความเป็นธรรมเสียก่อน ซึ่งศาลจะเข้ามามีบทบาทในการ “แปรสภาพ” ความเห็น ร่วมดังกล่าวให้มีความเป็นกฎหมายในทางปฏิบัติ ดังนั้น บทบาทของศาลในการวางหลักกฎหมาย ทั่วไป จึงมิได้มีเสรีภาพเต็มที่เช่นเดียวกับการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกันก็

<sup>16</sup>วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, หน้า 101.

แตกต่างจากการออกกฎของฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ หรือกรณีที่ศาลมีอำนาจในการออกกฎ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเช่น การที่ศาลวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาล เป็นต้น ดังนั้น บทบาทของศาลในการวางหลักกฎหมาย จึงไม่ใช่การใช้อำนาจโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งอาจจะกลายเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของศาลในที่สุด แต่ขณะเดียวกันบทบาทของศาลในการวางหลักกฎหมายก็มีไว้ เป็นเพียงการรับรู้บรรทัดฐานที่มีอยู่ก่อนเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป แม้จะมีจุดร่วมสำคัญเดียวกัน แต่หลักกฎหมายทั่วไปก็แตกต่างจากกฎหมายจารีตประเพณี กล่าวคือ สภาพบังคับของกฎหมายจารีตประเพณีที่มีอยู่โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลยอมรับรู้เสียก่อน ในขณะที่หลักกฎหมายทั่วไปจะเข้าสู่ระบบกฎหมายได้ก็แต่โดยศาลหรืออัยการหนึ่งได้ว่าจารีตประเพณีเป็นผลงานของสังคม ส่วนหลักกฎหมายทั่วไปเป็นผลงานของศาล แท้จริงแล้ว หลักกฎหมายทั่วไปก็ต้องมีองค์ประกอบสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นนามธรรม ข้อความคิดพื้นฐาน ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม กับองค์ประกอบส่วนรูปธรรม :การนำข้อความคิดนั้นมาใช้โดยศาล ดังนั้น ตราบใดที่ข้อความคิดพื้นฐานดังกล่าวยังไม่ได้ผ่านกระบวนการ “แปรสภาพ” ข้อความคิดนั้นก็ยังไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายในระบบกฎหมายของสังคมหนึ่งๆ ต่อคำถามหลักกฎหมายทั่วไปหลักหนึ่งๆ จะเกิดขึ้นได้ ต้องได้รับการยอมรับจากศาลติดต่อกันจนกลายเป็นแนวบรรทัดฐานของศาลหรือไม่ หากใช้หลักกฎหมายทั่วไปก็จะเป็นเพียงกฎหมายจารีตประเพณีประเภทหนึ่งของสังคมที่มีสมาชิกในสังคมเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการเพราะเป็นหลักที่ศาลได้ยอมรับนำมาใช้ติดต่อกัน ในเรื่องนี้ หากศึกษาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายของต่างประเทศ การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งที่ศาลนำหลักดังกล่าวมาใช้บางหลักศาลอาจนำมาใช้อย่างสม่ำเสมอ แต่บางหลัก คำพิพากษาของศาลเพียงคดีเดียวก็อาจวางหลักกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับในระบบกฎหมายได้เพราะการเกิดขึ้นของหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้ขึ้นกับจำนวนการใช้ของศาล ดังนั้น หลักกฎหมายทั่วไปจึงไม่ใช่ปรากฏการณ์หนึ่งของจารีตประเพณี ไม่มีลักษณะเป็นจารีตประเพณีที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งศาลต้องนำไปปรับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายที่มีอยู่นอกเหนือเจตนาของศาลและไม่ใช่จารีตประเพณีที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติของศาลเองด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งหลักกฎหมายทั่วไปกับแนวบรรทัดฐานของศาลมิใช่สิ่งเดียวกัน

3) แนวบรรทัดฐานของศาลหลักกฎหมายทั่วไปและแนวทางบรรทัดฐานต่างก็เป็นผลงานของศาล แต่วิธีการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป และวางแนวบรรทัดฐาน รวมทั้งเนื้อหาของทั้งสองสิ่งมีความแตกต่าง

### 3.1.2 ความแตกต่างในวิธีการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปและการวางแนวบรรทัดฐาน

**ของศาล** ในการตัดสินคดีของศาล ศาลมีอาจตัดสินโดยอำเภอใจได้ แต่การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปของศาลกับการวางแนวบรรทัดฐานของศาล ศาลมิได้ใช้ข้อมูลที่มีพื้นฐานเดียวกัน ในการวางหลักกฎหมายทั่วไป ศาลไม่มีเสรีภาพเต็มที่ศาลต้องถูกจำกัดเสรีภาพในการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ ศาลไม่สามารถสร้างหลักโดยอำเภอใจ แต่หลักที่ศาลสร้างจะสอดคล้องกับหลักเหตุผลและหลักตรรกะของวิญญูชน แต่ข้อมูลที่ศาลสร้างจะต้องสอดคล้องกับความเห็นร่วมของคนในสังคมต้องสอดคล้องกับหลักเหตุผลและหลักตรรกะของวิญญูชนแต่ข้อมูลที่ศาลใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างหลักกฎหมายก็มีใช้ข้อมูลเดียวกับที่ใช้วางแนวบรรทัดฐาน ซึ่งตัวอย่างของการวางบรรทัดฐานของศาล ได้แก่ การที่สภาแห่งรัฐตัดสินให้ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่ถูกเพิกถอน สภาแห่งรัฐวางแนวการชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวโดยวางอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นในทางปฏิบัติเฉพาะกรณีเป็นเทคนิคที่เกิดโดยศาลเองในขณะที่การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปของสภาแห่งรัฐและไม่ว่าจะเป็นหลักความสมภาคต่อภาระสาธารณะหลักการให้คุ้มครองมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐาน สภาแห่งรัฐได้รับแรงบันดาลใจจากข้อเรียกร้องที่เป็นความเห็นร่วมของสังคม หลักกฎหมายที่สร้างขึ้นมิได้เป็นผลสะท้อนมโนสำนึกของส่วนรวม มโนสำนึกร่วมอันเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปจะอยู่เหนือกว่าข้อเรียกร้องส่วนบุคคล ดังนั้น จึงเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคมและมีผลผูกพันมนุษย์ในสังคมทุกคน

ดังนั้น ในการสร้างหลักกฎหมายของศาล จึงไม่มีเสรีภาพในการสร้างหลักตามแนวความคิดส่วนตัว แต่ต้องอยู่ภายใต้สิ่งทีเหนือกว่านั้น ก็คือ เจตจำนงของประชาชาติ ในขณะที่การวางแนวบรรทัดฐานของศาลจะถูกกำหนดด้วยข้อเรียกร้องที่ต่างกัน เช่น ความจำเป็นในทางปฏิบัติ เป็นต้น

**3.1.3 ความแตกต่างในทางเนื้อหาและลักษณะของหลักกฎหมายทั่วไปและบรรทัดฐานของศาล** ซึ่งในแง่เนื้อหาและลักษณะของหลักกฎหมายทั่วไปที่แตกต่างจากบรรทัดฐานของศาลมีจุดแตกต่างหลักๆ อยู่ 3 หลักการ

1) บรรทัดฐานของศาลมีลักษณะเฉพาะแต่หลักกฎหมายมีลักษณะทั่วไป โดยคำวินิจฉัย ของศาลมีลักษณะเฉพาะเพราะเกิดขึ้นจากการตัดสินคดีใดคดีหนึ่งในประเด็นเฉพาะเรื่อง คำวินิจฉัยของศาลจะไม่เข้าสู่ระบบกฎหมายในฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป แต่มีผลบังคับเฉพาะในคดีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลอาจมีลักษณะทั่วไปได้ในบางกรณี โดยคำวินิจฉัยของศาลอาจถูกนำมาใช้เป็นแนวในการตัดสินคดีที่เกิดข้อพิพาทที่มีลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลนั้นกลายเป็นแนวบรรทัดฐานของศาล เช่น ในคดี Deberles เกิดขึ้นจากกรณีเฉพาะของนาย Deberles เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแนวคำวินิจฉัยนี้



มีผลต่อข้าราชการทุกคนที่ถูกให้ออกจากงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำวินิจฉัยหรือแนวบรรทัดฐานของศาลก็ยังมี “ลักษณะเฉพาะ” เพราะเป็นผลที่เกิดขึ้นจากคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะและถูกสร้างขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะในขณะที่หลักกฎหมายมีลักษณะทั่วไปนั้น ได้ถูกนำไปใช้ในสถานการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย เช่น หลักเรื่องความเสมอภาคอาจถูกนำไปใช้ในสถานการณ์ต่างๆ ได้ โดยไม่ถูกจำกัดอยู่เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น

2) บรรทัดฐานของศาลเป็นสิ่งที่ไม่มั่นคงเปลี่ยนแปลงได้ แต่หลักกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความเสถียรภาพไม่ถูกเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ซึ่งการที่บรรทัดฐานของศาลเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะสถานการณ์ ดังนั้น เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ผลก็จะเปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่หลักกฎหมายทั่วไปนั้น มีที่มาจากมติอันร่วมกันของคนในสังคม ดังนั้น จึงมีความมั่นคงกว่าเพราะหลักกฎหมายจะเปลี่ยนแปลงไปก็ต่อเมื่อมติอันร่วมกันของสังคมเปลี่ยนแปลงไปแล้วเท่านั้น

3) บรรทัดฐานของศาลเป็นสิ่งที่เป็รูปรธรรมชาติเกิดจากผลการตัดสินใจในทางปฏิบัติ ขณะที่หลักกฎหมายเป็นหลักที่อยู่เหนือศาลโดยหลักกฎหมายทั่วไปเป็นความจำเป็นหรือข้อเรียกร้องของสังคมที่ผูกพันจิตใจเจตนาของศาล หลักกฎหมายทั่วไปส่วนใหญ่เป็นหลักที่ผูกพันอย่างใกล้ชิดกับการเคารพต่อความเป็นมนุษย์และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และการเคารพต่อการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หลักกฎหมายทั่วไป จึงเป็นผลที่ตามมาของข้อเรียกร้องทางจิตวิญญาณของสังคมที่ไม่อาจปฏิเสธได้ ศาลอยู่ในสภาพถูกบังคับให้ ต้องนำข้อเรียกร้องทางจิตวิญญาณของสังคมไม่อาจปฏิเสธได้ ศาลอยู่ในสภาพถูกบังคับให้ต้องนำข้อเรียกร้องทางจิตวิญญาณเหล่านี้ มาปรับใช้ในฐานะของหลักกฎหมายทั่วไป ถึงที่สุดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า “การตัดสินใจของศาลมุ่งที่จะนำหลักในทางจริยศาสตร์มาปรับใช้กับการดำรงชีวิตของคนในสังคม ส่วนบรรทัดฐานของศาลเป็นการใช้เทคนิคในทางกฎหมายของศาลเพื่อปรับใช้กฎหมายหรือปรับหลักกฎหมายอันก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่ตามมา ดังนั้น แม้หลักกฎหมายทั่วไปกับบรรทัดฐานของศาลจะมีความแตกต่างกันแต่มีใช้สิ่งที่ตรงกันข้ามหรือไม่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในทางเนื้อหา แต่กลับจะเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมซึ่งกันและกัน เช่น หลักความต่อเนื่องสาธารณะก่อให้เกิดแนวบรรทัดฐานของศาลที่ห้ามมิให้มีการนัดหยุดงานของข้าราชการหรือเกิดแนวปฏิบัติที่ว่าข้าราชการที่ลาออกจากราชการยังไม่พ้นหน้าที่ตราบใดที่การลาออกยังไม่ได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา เป็นต้น ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าในแง่กระบวนการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป ศาลมิได้มีอิสระอย่างเต็มที่แต่การสร้างหลักกฎหมายของศาลจะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลบางอย่าง โดยข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ อาจสกัดจากบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือทั้งระบบ

หรือจากกฎเกณฑ์ทางจารีตประเพณี แล้วนำมาผ่านการแปรสภาพให้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปมิใช่ผลของการวินิจฉัยของศาล โดยอาศัยความรู้สึกและความเห็นส่วนตัวของศาล จึงมิใช่ผลที่เกิดจากความอำเภอใจของศาล ศาลไม่อาจสร้างหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของสังคมหรือมโนสำนึกร่วมของส่วนรวมได้ หลักกฎหมายทั่วไปที่สร้างขึ้นจะต้องสอดคล้องกับมโนสำนึกร่วมของสังคมไม่ฝ่าฝืนหลักการปกครองประเทศและรัฐธรรมนูญ<sup>17</sup>

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 314/2554 แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เนื่องจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลักและการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาดังกล่าวก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ตามหลักกฎหมายทั่วไป สัญญาทางปกครองจะสิ้นสุดลงเมื่อบรรลुวัตถุประสงค์ของสัญญาและด้วยการเลิกสัญญาโดยความยินยอมของคู่สัญญาหรือเลิกสัญญาโดยปริยายหรือศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญาหรือคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญา การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 389 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจบอกเลิกสัญญาทางปกครองได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 7/2557 ตามหลักกฎหมายทั่วไปบุคคลที่กระทำความผิดเพียงครั้งเดียวไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครองหรือโทษทางวินัยและการลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งในความผิดที่ได้กระทำความผิดเพียงครั้งเดียว เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดเจนหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผู้มีอำนาจปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวได้โดยเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก่อนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 ส่วนที่ 6 แต่เมื่อผู้มีอำนาจไม่ได้ดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยให้มีผลย้อนหลังก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน จึงเป็นการ

<sup>17</sup>บุบผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคบัญญัติ”, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 5-7.

ลงโทษซ้ำอีกครั้งสำหรับความผิดทางวินัยเรื่องเดียวกันอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายทั่วไปและรัฐธรรมนูญซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ในทางปกครองที่สอดคล้องกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว<sup>18</sup>

### 3.2 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย เป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายปกครอง โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองของตนเป็นไปโดยถูกต้องตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเฉพาะการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมาตรา 5 ให้ค่านิยมโดยความหมายว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองมิได้หากการดำเนินการดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง เป็นหลักประการหนึ่งของหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติที่มีแนวคิดสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถโต้แย้งคัดค้านฝ่ายปกครองต่อองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีความระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หากบุคคลใดมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนเองมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นจะสูญเสียความเป็นความกลาง และไม่อาจพิจารณา วินิจฉัยเตรียมการ หรือสั่งการในเรื่องนั้นได้ หลักการนี้นำมาปรับใช้กับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจพิจารณาหรือวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตุลาการหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการคัดค้านไม่ให้เป็นผู้พิจารณา วินิจฉัย สั่งการ ร่วมประชุม หรือลงมติใดที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย หลักความเป็นกลางกำหนดขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นที่น่าไว้วางใจ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการพิจารณาทางปกครองนั้น จะต้องมีความเป็นกลางในทุกขั้นตอนของการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ หลักความเป็นกลางได้รับการบัญญัติและรับรองไว้ในกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการ (เช่น มาตรา 125 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

<sup>18</sup> ปราณี สุขศรี “หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด:ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality)”เว็บไซต์สำนักงานศาลปกครอง เข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562.

พ.ศ. 2551) กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ (เช่น มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528) กฎหมายการควบคุมธุรกิจของเอกชน (เช่น มาตรา 11 (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551) โดยหากกฎหมายใดไม่มีการบัญญัติหลักความเป็นกลางไว้เป็นการเฉพาะ หรือมีการบัญญัติไว้แต่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การพิจารณาในเรื่องหลักความเป็นกลางนั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 3 โดยถือเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกลางมีขึ้นเพื่อให้มีขั้นตอนเป็นเช่นเดียวกัน เว้นแต่จะมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และมีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นแบบเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภัยต่อความเข้าใจของประชาชน<sup>19</sup>

อนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่เข้าข่ายมีความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งคู่กรณีสามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ หรือแม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่เองเมื่อเห็นว่าตนอาจเข้าลักษณะที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความไม่เป็นกลาง ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง โดยเหตุหรือพฤติการณ์ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ประกอบด้วย เหตุ 2 ประการ ดังนี้

- ประการที่ 1 กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี อันเป็นเหตุตามมาตรา 13 ซึ่งได้กำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ไว้ มีดังนี้

1. เป็นกรณีเอง เช่น เจ้าหน้าที่เป็นผู้ยื่นคำขอในเรื่องที่ตนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา
2. เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
3. เป็นญาติของคู่กรณี กล่าวคือ เป็นบุพพาการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

4. เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยธรรม หรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

<sup>19</sup> พัทธมา จิตรมหีมา “ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของสภานิติบัญญัติ และหลักความเป็นกลางตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส” เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562.

5. เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของลูกหนี้

6. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับกรณีตามมาตรา 13 นี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับฐานะหรือความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองกับคู่กรณีในลักษณะของความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่สามารถเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน

- ประการที่ 2 กรณีมีพฤติการณ์ที่ชวนสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองน่าจะมีอคติลำเอียงตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้...” โดยความไม่เป็นกลางกรณีนี้เป็นเรื่องที่จะต้องตีความและพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปว่ามีสภาพร้ายแรงจนถึงขนาดทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ จะเห็นได้ว่า “เหตุอื่นๆ” หรือ “อย่างร้ายแรง” ในมาตรา 16 ยังคงมีความไม่ชัดเจน ซึ่งโดยสภาพของความไม่เป็นกลางก็พบว่ามีความไม่ชัดเจนอยู่แล้ว เมื่อมีการบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้น ก็ยังเกิดความไม่ชัดเจนอีกและหากพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษาว่ากรณีใดจะถือเป็นเหตุร้ายแรงหรือไม่นั้นเป็นดุลยพินิจของศาล ซึ่งมีหลายกรณีที่ยังมีความไม่สอดคล้องกัน<sup>20</sup>

ยกตัวอย่าง คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 129/2547 การที่นาย ส. บุตรของนาย ป. ผู้ให้เช่าที่ดินที่พิพาทได้เข้าร่วมประชุมใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทระหว่างนาย ป. กับผู้ฟ้องคดีร่วมกับคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทราในฐานะกรรมการผู้แทนผู้เช่าอาจทำให้กรรมการคนอื่นเกิดความเกรงใจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว และอาจทำให้กระบวนการพิจารณาบิดเบือนไปในทางอื่นได้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการเช่าที่ดินฯ จึงเป็นมติที่ดำเนินการพิจารณาไปโดยบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีความเป็นกลางร่วมด้วย เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 241/2555 กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี

<sup>20</sup> สำนักงานศาลปกครอง. (2561). “ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” วารสารการบริหารปกครอง 7,1 (มกราคม-กันยายน): 155-157.

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.121/2554 กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครอง มีความเห็นที่เป็นปรักษ์โดยตรงกับเรื่องที่พิจารณา<sup>21</sup>

### 3.3 หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง

หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง หมายถึง นิติกรรมทางปกครองใดๆ จะต้องมิผลบังคับในวันที่ออกกฎหรือมีผลในอนาคต เพื่อให้ประชาชนผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของนิติกรรมทางปกครองทราบถึงกฎเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติ ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังไปก่อนที่จะออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

หลักกฎหมายปกครองนี้มีรากฐานที่มาจาก “หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย” คือ กฎหมายจะต้องมีความแน่นอน ชัดเจนว่าจะบังคับกับใคร เมื่อไร เพื่อให้ประชาชนจะได้ถึงสิทธิหน้าที่ที่จะตนกระทำได้หรือการกระทำที่ละเว้น จึงห้ามกฎหมายที่ผลร้ายมีผลย้อนหลัง หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายจะมี “หลักความมั่นคงแน่นอนของนิติฐานะ” เป็นองค์ประกอบย่อย ของหลักห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวให้มีผลบังคับย้อนหลังเป็นส่วนหนึ่งของ หลักความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะ คือ ประชาชนจะต้องทราบในนิติฐานะของตนล่วงหน้าในกระทำการใด และเมื่อประชาชนปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง (กฎ คำสั่งทางปกครอง) แล้วจะได้รับผลหรือสิทธิใดจากกฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องมั่นใจว่าผลประโยชน์หรือสิทธิ หรือหน้าที่ที่จะต้องกระทำนั้น จะยังคงอยู่ตามกฎหมายจะไม่ถูกเพิกถอนในภายหลังโดยนิติกรรม ทางปกครองที่ออกย้อนหลัง การออกคำสั่งหรือกฎใดๆ ย้อนหลังก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนได้เนื่องจากเป็นกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง หลักการนี้มีสาระสำคัญที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวให้มีผลบังคับย้อนหลัง ไม่ว่าจะเป็นิติกรรมประเภทที่มีผลเป็นการทั่วไป คือ กฎ และนิติกรรมที่มีผลเป็นการเฉพาะรายเฉพาะกรณี คือ คำสั่งทางปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับการมีผลย้อนหลังของ “กฎ” ก ในคดีนี้ว่า “การบังคับใช้กฎหมายนั้น รัฐจะกระทำการได้ ก็ต่อเมื่อได้ประกาศใ้บุคคลรับทราบถึงเนื้อหาของกฎหมาย เพื่อที่ผู้อยู่ในบังคับจะได้ควบคุมการกระทำของตนเองให้สอดคล้องกับกฎหมายเช่นว่านั้น และรัฐไม่อาจเพิ่มเติมให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลของกฎหมายที่มีอยู่ในขณะกระทำการได้”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> สำนักงานศาลปกครอง. (2561). “ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” วารสารการบริหารปกครอง 7,1 (มกราคม-กันยายน): 164-165.

<sup>22</sup> จิตดา มุสิกธนเสฏฐ์. (2556). “กฎ”... ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคล” วารสารกรมประชาสัมพันธ์ คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว (เมษายน): 1.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 64-79/2551 ประกาศที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมาย เพื่อให้ ก.ท.จ. ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน เพื่อให้เทศบาลต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎและต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว ประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และประกาศที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน ที่ ก.ท.จ. ต่างๆ รวมทั้งเทศบาลตำบลแก่งเลียงก็ได้ดำเนินการสอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้สมัครสอบแข่งขัน รวมทั้งเทศบาลตำบลแก่งเลียงก็ได้ดำเนินการสอบแข่งขันโดยยึดถือ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้สมัครสอบแข่งขันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขันได้ ก็จะมีสิทธิดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในนัยสำคัญเช่นนี้ ก็จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่างๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ และให้เทศบาลต่างๆ รวมทั้งผู้สมัครสอบแข่งขัน ได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>23</sup>

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 732/2555 ที่วินิจฉัยว่า ห้ามนำหลักเกณฑ์ที่ตราขึ้นภายหลังมาบังคับใช้กับสัญญาทางปกครองที่เกิดขึ้นก่อนกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ใหม่บังคับใช้ด้วย

<sup>23</sup> ลัทธวิวิศน์ จินดาศรี. (2562). “หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง” หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง (กรกฎาคม): 2.

## 4. หลักการด้านเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดค่าปรับทางปกครอง

### 4.1 ความหมายของเศรษฐศาสตร์

คำว่า “เศรษฐศาสตร์” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Economics” ซึ่งมาจากภาษากรีกว่า Oikonomikos หมายถึง การจัดการการครัวเรือน (Household Management) โดยเป็นความหมายดั้งเดิมของเศรษฐศาสตร์ แต่เนื่องจากสังคมของมนุษย์มีการขยายตัวและมีการพัฒนาส่งผลให้มีการเจริญเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ความหมายของเศรษฐศาสตร์จึงได้ขยายกว้างขึ้นไปกว่าเดิมโดยครอบคลุมไปถึงการบริหารระดับประเทศและระดับโลกตามวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ นักเศรษฐศาสตร์แต่ละยุคแต่ละสมัยก็ให้ความหมายของคำว่าเศรษฐศาสตร์แตกต่างกันออกไป เช่น

Alfred Marshall (ดร. ชำรง อุดมไพจิตรกุล และคณะ 2543 L:10 ได้ให้ความหมายของเศรษฐศาสตร์ว่า หมายถึง วิชาที่ว่าด้วยการกระทำของมนุษย์โดยทั่วไปในการดำรงชีวิต โดยศึกษาว่ามนุษย์หารายได้มาได้อย่างไรและใช้จ่ายไปอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับธุรกิจในชีวิตประจำวันของมนุษย์ เศรษฐศาสตร์ในทัศนะของ Marshall กล่าวถึง ความหมายของเศรษฐศาสตร์ใน 2 ประเด็นคือ เป็นวิชาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับ Paul A. Samuelson ที่กล่าวว่าเศรษฐศาสตร์ คือ การศึกษาเกี่ยวกับการที่ประชาชนและสังคมเลือกใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่จำกัดเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าชนิดต่างๆ และแจกแจงสินค้าเหล่านั้นเพื่อการบริโภคทั้งในปัจจุบันและในอนาคตระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคม

Case และ Fair (1996:2) ได้ให้ความหมายของคำว่าเศรษฐศาสตร์ว่า “วิชาเศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาวิธีการที่บุคคลและสังคมเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ซึ่งธรรมชาติและบรรพบุรุษจัดหาไว้ให้

นอกจากนี้ยังมีผู้อื่นอีกหลายคนที่ให้คำอธิบายของเศรษฐศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่า วิชาเศรษฐศาสตร์เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
2. ความต้องการของมนุษย์ที่มีมากมายไม่จำกัด<sup>24</sup>

โดยเศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงปรากฏการณ์ทางเศรษฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งการศึกษาเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบันนิยมแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

<sup>24</sup> อนุญา โปราณานนท์ และคณะ. (2551). “เศรษฐศาสตร์ทั่วไป” (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, หน้า 5-6.



#### 4.1.1 เศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomics)

เป็นการศึกษาเศรษฐกิจในส่วนย่อย ระดับหน่วยเล็กๆ ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของบุคคล ซึ่งได้แก่ ในด้านการผลิตก็จะศึกษาวิเคราะห์ผลิตผลของผู้ประกอบการหรืออุตสาหกรรมแห่งใดหรือในด้านการบริโภคก็จะศึกษาเฉพาะการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้บริโภคแต่ละคนควรจัดการใช้จ่ายอย่างไร จึงจะสามารถมีสินค้ามาบำบัดความต้องการได้มากที่สุด เศรษฐศาสตร์จุลภาคส่วนใหญ่ จึงมักเกี่ยวข้องกับเรื่องของราคา ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์บางท่านจึงเรียกว่า “ทฤษฎีราคา” (The Theory of Price)

#### 4.1.2 เศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics)

เป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจในระดับของส่วนรวมของประเทศ เช่น ศึกษาถึงรายได้ประชาชาติ ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะเงินฝืด ระดับการจ้างงาน การเงินและการธนาคาร การค้าระหว่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาที่กว้างกว่าเศรษฐศาสตร์จุลภาค เพราะไม่เพียงแต่จะกระทบถึงเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะหน่วยธุรกิจแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น แต่กระทบถึงบุคคลหน่วยการผลิตและอุตสาหกรรมทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามเศรษฐศาสตร์ทั้งจุลภาคและมหภาคต่างก็มีความสัมพันธ์กันและมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน เมื่อศึกษาสูงขึ้นไปก็จะพบว่าเศรษฐศาสตร์จุลภาคนั้น เป็นพื้นฐานสนับสนุนเศรษฐศาสตร์มหภาค นักเศรษฐศาสตร์ควรจะศึกษาทั้ง 2 ส่วน เพื่อช่วยให้เข้าใจปัญหาเศรษฐกิจ ต่างๆ คึขึ้น

วิธีที่ใช้อธิบายและสร้างเป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นั้น มีอยู่ด้วยกันหลายวิธีแต่วิธีที่สำคัญสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

##### - วิธีอนุมาน (Deductive Method)

เป็นวิธีหาผลจากเหตุหรืออธิบายจากหลักมาหาข้อเท็จจริง โดยการเริ่มตั้งเป็นข้อสมมติฐานขึ้นก่อนแล้วพิจารณา โดยใช้เหตุผลและสรุปเป็นข้อความต่อจากนั้นทำการทดสอบด้วยข้อเท็จจริงแล้ว จึงตั้งเป็นทฤษฎีขึ้นมา ตัวอย่างเช่น ตั้งสมมติฐานว่า “ในสังคมหนึ่งๆ ทุกคนยอมคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองมากที่สุด” ซึ่งถ้าสมมติฐานนี้ถูกต้องก็สามารถนำไปใช้อธิบายในเรื่องอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) “ถ้าราคาสินค้าต่ำลง ผู้ขายก็ต้องการที่จะขายน้อยลง แต่ผู้ซื้อต้องการจะซื้อมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าราคาสินค้าสูงขึ้น ผู้ขายก็ต้องการจะขายมากขึ้น แต่ผู้ซื้อจะซื้อน้อยลง” เพราะภายใต้ของข้อสมมติฐานที่ว่าทุกคนต้องคำนึงประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง

##### - วิธีอุปทาน (Inductive Method)

หรือวิธีหาเหตุจากผล เป็นวิธีค้นคว้าหากฎ และอธิบายกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยอาศัยประสบการณ์จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นรวบรวมเป็นข้อมูลแล้วนำมาศึกษาเปรียบเทียบ และเมื่อพบว่า

ข้อเท็จจริงบางประการ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทำนองเดียวกัน โดยจะมีผลเหมือนๆ กัน ก็จะนำมาตั้งเป็นกฎขึ้นแล้ว จึงนำกฎหรือทฤษฎีนั้น ไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงซึ่งเกิดขึ้น

### เศรษฐศาสตร์เชิงปริมาณ

เป็นวิธีการที่มุ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจแน่นอนลงไป โดยนำเอาหลักการทางคณิตศาสตร์และสถิติเข้ามาเป็นเครื่องมือในการอธิบายและวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งในการศึกษาเศรษฐศาสตร์นั้น จะเป็นการศึกษาระบบเศรษฐกิจเพื่อให้รู้ว่าระบบการผลิต ระบบการจำหน่ายที่บังคับความต้องการของบุคคลเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม มีวิธีการที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นอย่างไร ซึ่งสามารถทำให้เราได้เรียนรู้และเข้าใจปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ ประโยชน์ของวิชาเศรษฐศาสตร์สามารถจำแนกออก ได้ดังนี้

#### 1) ในฐานะผู้บริโภคหรือประชาชนทั่วไป

ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ทำให้เราสามารถเข้าใจปัญหาเศรษฐกิจของตนเอง และของครอบครัวรวมทั้งของประเทศชาติ จึงทำให้เราสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเข้าใจ เมื่อใดที่เกิดปัญหาความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ก็จะช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในครอบครัว เช่น การจัดรายได้ การบริโภค การออม การลงทุน ควรทำอย่างไร

#### 2) ในฐานะผู้ประกอบการหรือหน่วยธุรกิจ

การเข้าภาวะเศรษฐกิจ เช่น เงินเฟ้อ เงินฝืด เศรษฐกิจตกต่ำ เศรษฐกิจขยายตัว การใช้จ่ายของรัฐบาลจะช่วยให้หน่วยธุรกิจคาดคะเนความต้องการสินค้าและบริการในอนาคต ให้ถูกต้อง ความรู้เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้า การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าจะช่วยให้การตัดสินใจว่าเมื่อไรควรขาย แนวโน้มการผลิตควรเป็นอย่างไร ปัจจุบันหน่วยธุรกิจใหญ่ๆ มักจะจ้างนักเศรษฐศาสตร์เพื่อทำการศึกษาและพยากรณ์การขายวางโครงการระยะยาวและพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจนั้น

#### 3) ในฐานะผู้บริหารประเทศ

หน้าที่หลักของผู้บริหารประเทศ ก็คือเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้ลุล่วงไป ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์จะช่วยอธิบายพฤติกรรมของปัญหาที่เกิดขึ้น แนวทางการแก้ไข วิธีการควบคุม และวิธีการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจให้เหมาะสมเพื่อพัฒนาประเทศและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามที่ตั้งเป้าหมายไว้<sup>25</sup>

<sup>25</sup> อนัญญา โปราณานนท์ และคณะ. (2551). “เศรษฐศาสตร์ทั่วไป” (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, หน้า 8-11.

## 4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดราคาค่าปรับทางปกครอง

### วงจรเศรษฐกิจขั้นมูลฐาน

ในระบบเศรษฐกิจหนึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลจำนวนมากทำหน้าที่ของตนต่างกันไป บางคนอยู่ในฐานะผู้บริโภค บางคนเป็นผู้ผลิต บางคนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต จากหน้าที่เหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์และเกิดเป็นวงจรเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งในวงจรเศรษฐกิจนี้จะประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเรียกว่า “หน่วยธุรกิจ” (Firm) ทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการ และอีกกลุ่มเรียกว่า “หน่วยครัวเรือน” (Household) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดในสังคมทำหน้าที่เป็นผู้บริโภค และเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต หน่วยธุรกิจจะทำการผลิตสินค้าและบริการโดยใช้ปัจจัยการผลิตจากหน่วยครัวเรือน และจำหน่ายผลผลิตเหล่านั้นให้แก่ครัวเรือนเพื่อบริโภค ซึ่งหากพิจารณาในด้านการใช้จ่าย สามารถอธิบายได้ดังนี้ เมื่อครัวเรือนหรือเจ้าของปัจจัยการผลิตนำปัจจัยการผลิตไปให้หน่วยธุรกิจเพื่อใช้ในการผลิตนั้น หน่วยธุรกิจต้องจ่ายค่าตอบแทนในรูปค่าเช่า เจ้าของปัจจัยทุนได้รับผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ย เจ้าของแรงงานได้รับผลตอบแทนในรูปค่าจ้างและผู้มีความสามารถในการประกอบการจะได้รับผลตอบแทนในรูปกำไร ซึ่งผลตอบแทนเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายของหน่วยผลิต หรือก็คือรายได้จากการขายปัจจัยการผลิตกับมาซื้อสินค้าและบริการจากหน่วยธุรกิจอีกครั้งหนึ่ง

ทุกๆ สังคมในระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบใดก็ตาม ต้องประสบปัญหาเหมือนกัน คือ ปัญหาการมีทรัพยากรจำนวนจำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างพอเพียง ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะผลิตสินค้าและบริการทุกอย่าง ที่มนุษย์ต้องการไม่สามารถตอบสนองได้ทุกๆ คน ดังนั้น จึงเกิดปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ทุกสังคมทุกประเทศต้องประสบอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ คือ

#### 1. ปัญหาผลิตอะไร (What)

เป็นปัญหาที่เกิดขึ้น สืบเนื่องมาจากการที่ทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทำให้ไม่สามารถผลิตสินค้าและบริการทุกชนิดให้แก่ประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องตัดสินใจว่าสินค้าใดที่จะผลิตผลิตจำนวนมากขึ้นเท่าใดจึงจะพอดี สินค้าใดที่มีความจำเป็นที่ต้องทำการผลิตมีการเรียงลำดับความสำคัญของการผลิตสินค้าแต่ละประเภท

#### 2. ปัญหาผลิตอย่างไร (How)

เมื่อสามารถตัดสินใจปัญหาว่าควรผลิตสินค้าอะไรแล้วปัญหาขั้นต่อมา ก็คือ เราควรจะต้องเลือกวิธีการผลิตสินค้านั้นอย่างไร ใช้เทคนิคการผลิตแบบใดและใช้ปัจจัยการผลิตอะไรบ้างเป็นสัดส่วนเท่าใด วิธีการผลิตแบบใดที่จะเป็นการผลิตที่เสียต้นทุนน้อยที่สุดให้ผลผลิตมากที่สุดและมีประสิทธิภาพโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดนี้

### 3. ปัญหาผลิตเพื่อใคร (For Whom)

เมื่อสามารถแก้ปัญหาว่าจะเลือกผลิตสินค้าอะไร และใช้เทคนิคการผลิตอย่างไร ปัญหาขั้นสุดท้าย ก็คือ สินค้าที่ได้ทำการผลิตนั้น จะกระจายหรือจำหน่ายจ่ายแจกให้กับผู้ใดด้วยวิธีการอย่างไร และเป็นจำนวนเท่าใด

#### ระบบเศรษฐกิจ

เนื่องจากทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือหน่วยเศรษฐกิจ (Economic Units) เช่น ครอบครัว หน่วยธุรกิจ จะพยายามดำเนินงานให้เกิดผลดีที่สุด เพื่อสนองความต้องการของบุคคลในสังคมให้มากที่สุด และในสังคมหนึ่งๆ จะประกอบไปด้วยหน่วยเศรษฐกิจเล็กๆ หลายหน่วย รวมตัวเป็นกลุ่มสถาบันทางเศรษฐกิจ (Economic Institution) ในกลุ่มของสถาบันทางเศรษฐกิจจะมีกฎเกณฑ์โดยมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมรวมทั้งกฎหมายอันเดียวกันเรียกกันว่า ระบบเศรษฐกิจ (Economic System)

ระบบเศรษฐกิจแต่ละระบบต่างมีชุดของสถาบันแตกต่างกัน มีกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ไม่เหมือนกัน แต่ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจใดก็ตาม ต่างก็มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญเหมือนกัน คือ

1. การจัดหาสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นความต้องการตามมูลฐานของสมาชิกในสังคม โดยเฉพาะสิ่งจำเป็นที่ประชาชนต้องมีต้องใช้
2. ระบบเศรษฐกิจทุกระบบจะต้องมีกรรมวิธีการผลิต ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้
3. ระบบเศรษฐกิจทุกระบบ มีหน้าที่ในการจัดให้สมาชิกในสังคมได้ทำงานในอาชีพที่ตนถนัด เพื่อให้มีความสามารถในการผลิตสูง
4. ระบบเศรษฐกิจทุกระบบจะต้องพยายามกระจายรายได้ไปยังส่วนต่างๆ ของสังคมให้ดีที่สุด
5. ระบบเศรษฐกิจทุกระบบจะต้องจัดหาวิธีการผลิตใหม่ๆ มีวิทยาการและการคิดค้นประดิษฐ์ ช่วยให้ระบบเศรษฐกิจนั้นๆ สามารถเพิ่มผลผลิตและมีประสิทธิภาพสูงอยู่เสมอ

อนึ่ง ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและแบบผสม กลไกราคาจะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจว่าจะผลิตอะไรและผลิตอย่างไรซึ่งสิ่งที่เป็นตัวกำหนดราคาสินค้าและบริการในทางเศรษฐกิจ คือ อุปสงค์ของผู้บริโภคและอุปทานของผู้ผลิตนั่นเอง<sup>26</sup>

<sup>26</sup>เรื่องเดียวกัน ,หน้า 11-17.

### 4.2.1 อุปสงค์

ความหมายของอุปสงค์

ถ้าพิจารณาในภาพรวม อุปสงค์ (Demand) คือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้าของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปตามค่าของปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดปริมาณเสนอซื้อนั้นๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งผู้บริโภคต้องมีอำนาจซื้อ (Purchasing Power) และมีความเต็มใจที่จะซื้อ (Willingness to Pay)

แต่ในทางเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับราคาสินค้ามากที่สุด โดยกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆ คงที่ จึงได้ให้ความหมายของอุปสงค์ที่ขึ้นอยู่กับราคาสินค้าว่า อุปสงค์ คือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้าของผู้บริโภค ณ ระดับราคาต่างๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยผู้บริโภคต้องมีอำนาจซื้อ และมีความเต็มใจที่จะซื้อ

จากความหมายของอุปสงค์ข้างต้น ปริมาณเสนอซื้อสินค้าในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งกับปริมาณสินค้าที่ผู้บริโภคซื้อจริงไม่จำเป็นต้องเป็นจำนวนเดียวกัน ขึ้นอยู่กับปริมาณเสนอขายสินค้าถ้าปริมาณเสนอขายสินค้านั้นมีจำนวนมากกว่าหรือเท่ากับปริมาณเสนอซื้อสินค้านั้น ปริมาณเสนอซื้อสินค้ากับปริมาณที่ซื้อจริงจะเท่ากัน แต่ถ้าปริมาณเสนอขายสินค้าน้อยกว่าปริมาณเสนอซื้อสินค้า ปริมาณเสนอซื้อสินค้ากับปริมาณสินค้าที่ซื้อจริงจะไม่เท่ากัน

ปริมาณเสนอซื้อสินค้าหรือปริมาณสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการซื้อใน ความหมายของอุปสงค์ข้างต้น เป็นความต้องการซื้อที่มีอำนาจในการซื้อ จึงมีความหมายแตกต่างกับคำว่าความต้องการ (Went) ในความหมายทั่วไป ซึ่งอาจจะไม่มีอำนาจซื้อหรือไม่มีอำนาจซื้อก็ได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากอำนาจซื้อความต้องการ จึงมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ความต้องการที่มีอำนาจซื้อ (Effective Demand) และความต้องการที่ไม่มีอำนาจซื้อ (Potential Demand) โดยความต้องการที่มีอำนาจซื้อ ก็คือ อุปสงค์นั่นเอง<sup>27</sup>

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปสงค์

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปสงค์ (Demand Determinants) คือ ปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อปริมาณเสนอซื้อสินค้าของผู้บริโภค ปัจจัยเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อปริมาณเสนอซื้อมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้บริโภค สังคมและระยะเวลา ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปสงค์ที่สำคัญๆ มีดังนี้

<sup>27</sup> สมถวิล จิตติมงคล, เสาวลักษณ์ จิตติมงคล . (2559). “หลักเศรษฐศาสตร์” กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เพิ่มทรัพย์การพิมพ์, หน้า 20.

1. ระดับราคาสินค้าชนิดนั้นๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด โดยปกติทั่วไปเมื่อราคาสินค้าลดลง ปริมาณเสนอซื้อสินค้าชนิดนั้นจะเพิ่มขึ้นปริมาณเสนอซื้อสินค้าชนิดนั้นจะลดลง

2. ระดับรายได้ของผู้บริโภค โดยทั่วไประดับรายได้ของผู้บริโภคกับปริมาณเสนอซื้อจะลดลง ซึ่งถือว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าปกติ (Normal Goods) แต่สินค้าบางชนิดที่ราคาต่ำ ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยจะเสนอซื้อเพิ่มขึ้นเมื่อรายได้เพิ่มไม่มากนัก ซึ่งถือเป็นสินค้าปกติของเขา แต่ถ้าผู้บริโภคมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นถึงระดับหนึ่งที่เขาสามารถซื้อสินค้าที่มีคุณภาพดีกว่า (ราคาสูงกว่า) มาบริโภคแทนได้ เขาก็จะลดการบริโภคสินค้าที่เคยบริโภคตามปกติและหันไปบริโภคสินค้าที่มีคุณภาพดีกว่าแทน สินค้าที่เคยบริโภคตามปกติก็จะกลายเป็นสินค้าที่มีความสำคัญตามความต้องการ (Inferior Goods) สำหรับผู้บริโภคนั้น

3. ระดับราคาสินค้าชนิดอื่นที่สัมพันธ์กัน กรณีราคาสินค้าชนิดอื่นที่สัมพันธ์กันเปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณของสินค้าที่เราต้องการซื้อด้วย โดยจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรขึ้นอยู่กับลักษณะความสัมพันธ์ กรณีเป็นสินค้าที่ใช้ทดแทนกัน (Substitution Goods) เช่น ปกติเราดื่มโค้กเป็นประจำ ต่อมาราคาเป๊ปซี่ลดลง เราจึงดื่มโค้กลดลงเพราะหันไปดื่มเป๊ปซี่แทน และกรณีเป็นสินค้าที่ใช้ประกอบกัน (Complementary Goods) เช่น ราคากาแฟลดลง ทำให้ผู้บริโภคดื่มกาแฟเพิ่มขึ้นจึงต้องชื้อน้ำตาลเพิ่มขึ้นด้วย

4. จำนวนประชากร ถ้าจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นปริมาณเสนอซื้อจะเพิ่มขึ้น แต่ถ้าจำนวนประชากรลดลงปริมาณเสนอซื้อจะลดลง โดยการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเสนอซื้อจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับโครงสร้างของประชากรด้วย

5. การคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต การคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตของผู้บริโภค เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ปริมาณเสนอซื้อสินค้าต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริโภคคาดคะเนเหตุการณ์ ในอนาคตอย่างไร เช่น ถ้าผู้บริโภคคาดคะเนว่าในอนาคตราคาสินค้าจะเพิ่มขึ้น เขาก็จะรีบกักตุนไว้ทำให้ปริมาณเสนอซื้อสินค้าในปัจจุบันเพิ่มขึ้น

6. รสนิยมของผู้บริโภค รสนิยมเป็นทัศนคติหรือความชอบที่ผู้บริโภคมีต่อสินค้า ซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะของผู้บริโภค โดยปกติรสนิยมจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาตามยุคตามสมัยคั้งนั้น เมื่อรสนิยมเปลี่ยนแปลงไปจะทำให้ปริมาณเสนอซื้อเปลี่ยนแปลงไปด้วย

7. สภาพดินฟ้าอากาศหรือฤดูกาล กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของสภาพดินฟ้าอากาศหรือฤดูกาลจะส่งผลให้ปริมาณเสนอซื้อสินค้าเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะสินค้าที่มีความจำเป็นต่อบริโภคตามฤดูกาล เช่น ในฤดูร้อนปริมาณเสนอซื้อพัดลมหรือเครื่องปรับอากาศจะมากกว่าในฤดูอื่น

8. ปัจจัยอื่นๆ นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปริมาณเสนอซื้อสินค้ายังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ อีกมากมาย เช่น ลักษณะการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล การออมทรัพย์ของผู้บริโภค การโฆษณาสินค้าและอัตราดอกเบี้ยในการซื้อขายสินค้าเงินผ่อน เป็นต้น<sup>28</sup>

#### ประเภทของอุปสงค์

การศึกษาอุปสงค์ของสินค้าโดยนำเอาปัจจัยทุกตัวที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาพิจารณาพร้อมๆ กัน แต่มิใช่ว่าจะทำไม่ได้ แต่ก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อนอยู่มาก โดยปกติการศึกษาอุปสงค์ในขั้นต้นมักจะเลือกเอาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดแต่เพียงบางตัวมาทำการศึกษา และเมื่อเข้าใจกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์แล้ว ก็จะสามารถขยายการวิเคราะห์ให้ครอบคลุมตัวกำหนดอื่นๆ มากขึ้นได้ในภายหลัง ดังนั้น จึงแบ่งอุปสงค์ เป็น 3 ประเภท ตามปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ดังนี้

1. อุปสงค์ต่อราคา (Price Demand) คือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้า ณ ระดับราคาต่างๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยผู้บริโภคมีอำนาจซื้อและมีความเต็มใจที่จะซื้อ เช่น ผู้บริโภคมีรายได้เดือนละ 20,000 บาท เสือราคาตัวละ 250 บาท เขาซื้อเสือเดือนละ 2 ตัว เดือนต่อมาเสือนลดราคาเหลือตัวละ 200 บาท เขาซื้อเสือเพิ่มขึ้นเป็นเดือนละ 3 ตัว เป็นอุปสงค์ของเสือดต่อราคา

2. อุปสงค์ต่อรายได้ (Income Demand) คือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้า ณ ระดับรายได้ต่างๆ ของผู้บริโภค ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยผู้บริโภคมีความเต็มใจที่จะซื้อ เช่น ผู้บริโภคมีรายได้เดือนละ 20,000 เขาซื้อเสือเพิ่มขึ้นเป็นเดือนละ 3 ตัว เป็นอุปสงค์ของเสือดต่อรายได้

3. อุปสงค์ต่อราคาสินค้าชนิดอื่นหรืออุปสงค์ไขว้ (Cross Demand) คือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ณ ระดับราคาต่างๆ ของสินค้าอีกชนิดหนึ่งที่สัมพันธ์กัน ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยผู้บริโภคมีอำนาจซื้อและมีความเต็มใจที่จะซื้อ เช่น ครอบครัวหนึ่งซื้อน้ำตาลเดือนละ 2 กิโลกรัม ต่อมาราคากาแฟเริ่มขึ้นทำให้ครอบครัวนี้ดื่มกาแฟลดลงจึงซื้อน้ำตาลเพียงเดือนละ 1.5 กิโลกรัม เป็นอุปสงค์ของน้ำตาลต่อราคากาแฟ

#### กฎของอุปสงค์

กฎของอุปสงค์ (Law of Demand) เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณเสนอซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งกับราคาสินค้าชนิดนั้น โดยกำหนดให้ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปสงค์อื่นๆ คงที่ ซึ่งทำให้ได้กฎของอุปสงค์ว่า “ปริมาณเสนอซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางตรงกันข้ามกับราคาของสินค้าชนิดหนึ่งเสมอ” กล่าวคือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้าจะลดลงถ้าราคาสินค้านั้นเพิ่มขึ้นและปริมาณเสนอซื้อสินค้าจะเพิ่มขึ้น ถ้าราคาสินค้านั้นลดลง

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

โดยสามารถอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้ปริมาณเสนอซื้อสินค้ากับราคามีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามเสมอด้วยผล 2 ประการ คือ

1. ผลทางการทดแทน (Substitute Effect) คือ การที่ปริมาณเสนอซื้อสินค้าชนิดหนึ่งของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปเมื่อราคาสินค้านั้นเปลี่ยนแปลง เพราะซื้อเพื่อทดแทนสินค้าชนิดอื่นหรือซื้อสินค้าชนิดอื่นทดแทน เช่น ถ้าราคาเนื้อไก่ลดลงขณะที่ราคาเนื้อสัตว์อื่นๆ ยังคงที่ ผู้บริโภคจะเห็นว่าเนื้อไก่มีราคาถูก เมื่อเปรียบเทียบกับเนื้อสัตว์ประเภทอื่น ก็จะเป็นแรงจูงใจให้ผู้บริโภคหันมาซื้อเนื้อไก่มากขึ้นแทนเนื้อสัตว์อื่นๆ ตรงกันข้าม ถ้าเนื้อไก่มีราคาสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับราคาเนื้อสัตว์ประเภทอื่น ผู้บริโภคก็จะหันไปซื้อเนื้อสัตว์ประเภทอื่นแทนทำให้ปริมาณเสนอซื้อเนื้อไก่ลดลง

2. ผลทางรายได้ (Income Effect) คือ การที่ปริมาณเสนอซื้อสินค้าของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปเมื่อราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงในขณะที่รายได้ในรูปตัวเงิน (Money Income) คงที่ เพราะผู้บริโภครู้สึกว่าตนเองมีอำนาจในการซื้อหรือรายได้ที่แท้จริง (Real Income) เปลี่ยนแปลงไป เช่น ถ้าราคาสินค้าสูงขึ้นในขณะที่รายได้ของผู้บริโภคเท่าเดิม (Money Income เท่าเดิม) ผู้บริโภคจะมีความรู้สึกกว่ารายได้ที่แท้จริงหรืออำนาจการซื้อของเขาลดลง (Real Income ลดลง) ดังนั้น จึงทำให้ซื้อสินค้าลดลงไป

อุปสงค์ส่วนบุคคลและอุปสงค์ตลาด

ถ้าพิจารณาจากจำนวนผู้บริโภคอุปสงค์ต่อราคาจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. อุปสงค์ส่วนบุคคล (Individual Demand) คือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ณ ระดับราคาต่างๆ กัน ในช่วงเวลาหนึ่ง

2. อุปสงค์ตลาด (Market Demand) คือ ผลรวมของอุปสงค์ส่วนบุคคลทุกคนในตลาดหรือซึ่งอาจเรียกว่าอุปสงค์รวม (Total Demand) ก็ได้

การเปลี่ยนแปลงปริมาณเสนอซื้อและการเปลี่ยนแปลงระดับอุปสงค์

1. การเปลี่ยนแปลงปริมาณเสนอซื้อ (Change in Quantity Demand) คือ การที่ปริมาณเสนอซื้อสินค้าเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากราคาของสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลง โดยที่ปัจจัยกำหนดอุปสงค์อื่นๆ คงที่ ในกรณีเช่นนี้เส้นอุปสงค์จะไม่เปลี่ยนแปลงแต่เป็นเพียงการเคลื่อนย้ายปริมาณเสนอซื้อไปตามเส้นอุปสงค์เส้นเดิม (Move Along the Demand Curve) โดยการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปตามกฎของอุปสงค์ คือ ถ้าระดับราคาสินค้าลดลงปริมาณเสนอซื้อสินค้าจะเพิ่มขึ้น โดยเคลื่อนย้ายลงไปตามด้านขวาตามเส้นอุปสงค์ ในทางตรงข้ามถ้าระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้นปริมาณเสนอซื้อสินค้าจะลดลง โดยเคลื่อนย้ายขึ้นไปด้านซ้ายตามเส้นอุปสงค์



2. การเปลี่ยนแปลงระดับอุปสงค์ (Change in Demand Curve) คือ การที่อุปสงค์ของสินค้าเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากปัจจัยกำหนดอุปสงค์อื่นๆ ที่ไม่ใช่ระดับราคาสินค้านั้นเปลี่ยนแปลงไป เช่น รายได้ของผู้บริโภค ราคาสินค้าชนิดอื่นที่สัมพันธ์กัน รวมถึงขนาดและโครงสร้างของประชากร เป็นต้น เมื่อปัจจัยตัวใดตัวหนึ่งหรือหลายตัวในจำนวนนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปมีผลทำให้ปริมาณเสนอซื้อสินค้าเปลี่ยนแปลงไปในทุกระดับราคา (ไม่ว่าในขณะนั้นราคาสินค้าจะเป็นเท่าไรก็ตาม) ซึ่งถ้าพิจารณาในเชิงกราฟการเปลี่ยนแปลงมีผลให้ระดับอุปสงค์เพิ่มขึ้นเส้นอุปสงค์จะเลื่อนไปทางขวาของเส้นเดิมในทางตรงกันข้าม ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงจะมีผลให้ระดับ อุปสงค์ลดลงเส้นอุปสงค์จะเลื่อนทางซ้ายของเส้นเดิม<sup>29</sup>

#### 4.2.2 อุปทาน

ความหมายของอุปทาน

อุปทาน (Supply) คือ ปริมาณเสนอขายสินค้าของผู้ขายที่เปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดปริมาณเสนอขายนั้นๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งทำนองเดียวกันกับอุปสงค์ นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับราคาสินค้ามากที่สุดโดยกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆ คงที่ จึงได้ให้ความหมายของอุปทานที่ขึ้นอยู่กับราคาสินค้าว่า อุปทาน คือ ปริมาณเสนอขายสินค้าของผู้ขาย ณ ระดับราคาต่างๆ ภายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

จากความหมายของอุปทานข้างต้น ปริมาณเสนอขายสินค้าในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งกับปริมาณสินค้าทั้งหมดที่ผู้ขายมีอยู่ไม่จำเป็นต้องเป็นจำนวนเดียวกัน และโดยปกติปริมาณเสนอขายสินค้านั้นจะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปริมาณสินค้าที่ผู้ขายมีอยู่ โดยผู้ขายจะนำสินค้าออกมาเสนอขายในจำนวนที่แตกต่างกัน ณ ระดับต่างๆ กันของสินค้า ยกเว้นในกรณีที่ราคาสินค้าสูงมากๆ ผู้ขายอาจยินดีที่จะนำสินค้าทั้งหมดที่ตนมีอยู่ออกมาเสนอขาย ในกรณีเช่นนี้อุปทานกับปริมาณสินค้าทั้งหมดที่มีอยู่ของผู้ขาย จึงจะเป็นจำนวนเดียวกัน

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปทาน

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปทาน (Supply Determinants) คือ ปัจจัย ต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อปริมาณสินค้าที่ผู้ขายนำมาเสนอขาย ปัจจัยเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อปริมาณเสนอขายมากน้อยไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ขาย ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปทานที่สำคัญๆ มีดังนี้

1. ระดับราคาสินค้าชนิดนั้น ปริมาณเสนอขายสินค้าจะเพิ่มขึ้น ถ้าหากราคาสินค้าชนิดนั้นเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้ามปริมาณเสนอขายสินค้าจะลดลงถ้าราคาสินค้าชนิดนั้นลดลง

<sup>29</sup> สมถวิล จิตติมงคล, เสาวลักษณ์ จิตติมงคล. (2559). “หลักเศรษฐศาสตร์” กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เพิ่มทรัพย์การพิมพ์, หน้า 22-25.

2. เทคโนโลยีในการผลิต การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในทิศทางที่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น ผู้ผลิตสามารถผลิตสินค้าได้มากขึ้น ปริมาณเสนอขายสินค้าจึงเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีทำให้ประสิทธิภาพการผลิตลดลง ย่อมทำให้ความสามารถในการผลิตลดลง ปริมาณเสนอขายสินค้าจึงลดลงด้วย

3. ต้นทุนการผลิต การเปลี่ยนแปลงของต้นทุนการผลิตจะส่งผลถึงปริมาณการผลิตและส่งผลถึงปริมาณเสนอขายสินค้าด้วย กล่าวคือ ถ้าต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ผู้ผลิตบางรายจะลดปริมาณ

4. การผลิตลดลง เพราะผู้ค้าใช้จ่ายไม่ไหวและบางรายอาจหยุดการผลิต เป็นผลให้ปริมาณเสนอขายสินค้าในตลาดลดน้อยลง ในทางตรงกันข้าม ถ้าต้นทุนการผลิตต่ำลงย่อมทำให้ผู้ผลิตสามารถขยายการผลิตออกไปได้ ปริมาณเสนอขายสินค้าในตลาดก็จะเพิ่มขึ้น

5. ราคาสินค้าอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าชนิดหนึ่ง ทำให้ปริมาณเสนอขายสินค้าอีกชนิดหนึ่งเปลี่ยนไปได้ เช่น ถ้าราคาข้าวโพดสูงขึ้นในขณะที่ราคาปอคงที่ ชาวไร่จะใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่แล้วไปปลูกข้าวโพดแทนการปลูกปอ ซึ่งมีผลทำให้ผลผลิตปอลดลง ปริมาณเสนอขายของปอในท้องตลาดก็จะลดลงด้วย

6. สภาพดินฟ้าอากาศหรือฤดูกาล ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพดินฟ้าอากาศหรือฤดูกาลจะส่งผลกระทบต่อจำนวนการผลิตสินค้าได้ โดยเฉพาะการผลิตสินค้าเกษตรกรรมที่ต้องอาศัยสภาพดินฟ้าอากาศและฤดูกาล เช่น ในปีที่ฝนแล้ง การทำนาจะไม่ได้ผล ผลผลิตข้าวในปีนั้นจะน้อยลง ส่งผลให้ปริมาณเสนอขายข้าวในตลาดลดน้อยลงด้วย

7. การคาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้า ซึ่งในการคาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้าของผู้ขายจะส่งผลถึงปริมาณเสนอขายสินค้าในปัจจุบันได้ เช่น ผู้ขายคาดว่าในอนาคตสินค้าที่ตนขายอยู่จะขายได้ในราคาที่สูงขึ้น ผู้ขายรายนี้ก็จะกักตุนสินค้าไว้ขายในอนาคต ทำให้ปริมาณเสนอขายในปัจจุบันลดลง

8. จำนวนผู้ขายหรือผู้ผลิต ในการเสนอขายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง ถ้าจำนวนผู้ขายหรือผู้ผลิตเพิ่มขึ้นย่อมทำให้ปริมาณสินค้าในตลาดนั้นเพิ่มขึ้นและถ้าผู้ขายเดิมแต่ละรายไม่ลดปริมาณการผลิตลง ปริมาณเสนอขายสินค้าในตลาดนั้นก็เพิ่มขึ้นมากขึ้น

9. ปัจจัยอื่นๆ นอกจากปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกจำนวนมากที่มีผลต่อปริมาณเสนอขายสินค้า เช่น เป้าหมายของผู้ผลิต ราคาสินค้า ปัจจัยการผลิต นโยบายภาษี การให้เงินอุดหนุนของรัฐบาล และสถานการณ์ทางการเมือง เป็นต้น

### ประเภทของอุปทาน

ถ้าพิจารณาจากจำนวนผู้ขายหรือหน่วยธุรกิจ สามารถแบ่งอุปทานได้เป็น 2 ประเภทดังต่อไปนี้ คือ

1. อุปทานส่วนบุคคลหรืออุปทานหน่วยธุรกิจ (Indevidual Supply) คือ ปริมาณเสนอขายสินค้าของผู้ขายรายใดรายหนึ่งหรือหน่วยธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง ณ ระดับราคาต่างๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

2. อุปทานตลาดหรืออุปทานรวม (Market Supply or Total Supply) คือ ผลรวมของอุปทานของผู้ขายทุกคนหรือหน่วยธุรกิจทุกหน่วยในตลาด<sup>30</sup>

### กฎของอุปทาน

กฎของอุปทาน (Law of Supply) เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณเสนอขายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งกับราคาสินค้าชนิดนั้น โดยกำหนดให้ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปทานอื่นๆ คงที่ ซึ่งทำให้ได้กฎของอุปทานว่า “ปริมาณเสนอขายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกันกับราคาสินค้าชนิดนั้นเสมอ” กล่าวคือ ปริมาณเสนอขายสินค้าจะเพิ่มขึ้น ถ้าราคาสินค้านั้นเพิ่มขึ้นและในทำนองเดียวกันปริมาณเสนอขายสินค้าจะลดลงถ้าราคาสินค้านั้นลดลง

### การเปลี่ยนแปลงปริมาณเสนอขายและการเปลี่ยนแปลงระดับอุปทาน

1. การเปลี่ยนแปลงปริมาณเสนอขาย (Change in Quantity Supply) คือ การที่ปริมาณเสนอขายสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากราคาสินค้าชนิดนั้นเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ปัจจัยกำหนดอุปทานอื่นๆ คงที่ ในกรณีเช่นนี้เส้นอุปทานจะไม่เปลี่ยนแปลง แต่เป็นเพียงการเคลื่อนย้ายของปริมาณเสนอขายไปตามเส้นอุปทานเส้นเดิม (Move Along the Supply Curve) การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปตามกฎของอุปทาน คือ ถ้าระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้นปริมาณเสนอขายสินค้าจะเพิ่มขึ้น โดยเคลื่อนย้ายขึ้นไปทางขวาตามเส้นอุปทาน และถ้าระดับราคาสินค้าลดลงปริมาณเสนอขายสินค้าก็จะลดลง โดยเคลื่อนย้ายลงมาทางซ้ายตามเส้นอุปทาน

2. การเปลี่ยนแปลงในระดับอุปทาน (Chang in Supply Curve) คือ การที่ปัจจัยกำหนด อุปทานอื่นๆ ที่ไม่ใช่ระดับราคาสินค้านั้นเปลี่ยนแปลงไป เช่น ต้นทุนการผลิต สภาพเทคโนโลยี สภาพดินฟ้าอากาศหรือฤดูกาล เป็นต้น ตัวใดตัวหนึ่งหรือหลายตัวในจำนวนนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปและมีผลทำให้ปริมาณเสนอขายเพิ่มขึ้นหรือลดลง ทั้งๆ ที่ระดับราคาสินค้ายังคงเดิม

<sup>30</sup>สมถวิล จิตติมงคล เสาวลักษณ์ จิตติมงคล. (2559). “หลักเศรษฐศาสตร์” กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เพิ่มทรัพย์การพิมพ์, หน้า 27-29.

ในกรณีเช่นนี้จะทำให้มีการเคลื่อนย้ายของเส้นอุปทานทั้งเส้น (Shift in Supply Curve) ถ้าปัจจัยดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปในทางที่มีผลทำให้ระดับอุปทานเพิ่มขึ้น เส้นอุปทานจะเคลื่อนไปทางขวาของเส้นเดิม ในทางตรงข้ามถ้าปัจจัยดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปในทางที่มีผลทำให้ระดับอุปทานลดลง เส้นอุปทานจะเคลื่อนไปทางซ้ายของเส้นเดิม<sup>31</sup>

#### ราคาดุลยภาพและปริมาณดุลยภาพ

โดยราคาของสินค้าใดจะถูกกำหนดตามความต้องการของผู้บริโภคที่ต้องการจะซื้อสินค้านั้นใดชนิดหนึ่ง และความต้องการของผู้ขายที่ต้องการจะขาย ซึ่งสามารถแสดงได้โดยเส้นอุปสงค์และอุปทาน ราคาสินค้านั้นใดชนิดหนึ่งมักจะเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หากอุปสงค์และอุปทานไม่เท่ากัน หากผู้ขายต้องการขายในปริมาณที่สูงกว่าความต้องการซื้อของผู้บริโภค ราคาสินค้าจะลดลงในทางตรงกันข้าม หากปริมาณสินค้าที่ขายนั้นมีปริมาณน้อยกว่าความต้องการซื้อของผู้บริโภค จะมีผลทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นการเปลี่ยนแปลงนี้จะยังคงอยู่ตราบจนกระทั่งความต้องการซื้อของผู้บริโภค เท่ากับปริมาณสินค้าที่ผู้ขายต้องการขายหรืออุปสงค์เท่ากับอุปทาน ซึ่ง ณ จุดนี้ เราเรียกว่าจุดดุลยภาพ (Equilibrium) ซึ่งเป็นจุดที่เกิด ราคาดุลยภาพ (Equilibrium Price) และปริมาณดุลยภาพ (Equilibrium Quantity)

#### ดุลยภาพของตลาด (Equilibrium)

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม กลไกราคา (Price Mechanism) เป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมอุปสงค์และอุปทานในตลาดให้เกิดความสมดุล ถ้าอุปสงค์และอุปทานไม่เท่ากัน จะมีการปรับตัวจนกระทั่งเกิดสมดุลหรืออุปสงค์เท่ากับอุปทาน ดุลยภาพจะไม่เปลี่ยนแปลงตราบเท่าที่ปัจจัยที่กำหนดอุปสงค์และอุปทานไม่เปลี่ยนแปลง ราคาสินค้า ณ จุดที่อุปสงค์เท่ากับอุปทานเรียกว่าราคาดุลยภาพตลาด (Market Equilibrium Price) ปริมาณสินค้า ณ จุดนั้นเรียกว่าปริมาณดุลยภาพตลาด (Market Equilibrium Quantity) และเรียกจุดดังกล่าวว่าดุลยภาพตลาด (Market Equilibrium)<sup>32</sup>

#### 4.2.3 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับทองคำ

เนื่องจากทองคำเป็นโลหะมีค่าที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป มีความสวยงามคงทน อีกทั้งเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าในตัวเองทั้งยังสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราได้ง่าย จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกกว่าที่เป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงและมูลค่าของทองคำนั้นจะมีความผันผวนไป

<sup>31</sup>สมถวิล จิตติมงคล, เสาวลักษณ์ จิตติมงคล “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 27-31.

<sup>32</sup>นางสาววิกรร พิทยาภรณ์. (2553). “การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาทองคำในตลาดโลก” งานวิจัย, เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, หน้า 30.

ตามสถานการณ์ต่างๆ อีกทั้งทองคำยังเป็นสินทรัพย์ที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในด้านการป้องกันความเสี่ยงจากการด้อยค่าได้ในระยะยาว

ทองคำ ถือเป็นการออมในรูปแบบหนึ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน โดยการซื้อขายทองคำในประเทศไทยจะเป็นไปในลักษณะของการซื้อขายโดยผู้ซื้อขายและผู้ขายตกลงกันเองไม่ได้ผ่านตลาดการค้า และมีการแลกเปลี่ยนสินค้าเกิดขึ้นจริง ณ ราคาซื้อขายที่กำหนดในแต่ละวัน ในอดีตตลาดทองคำของประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นการอุปโภคในรูปแบบของเครื่องประดับหรือทองรูปพรรณ เช่น สร้อยทองคำ กำไล ต่างหู เป็นต้น เพื่อสวมใส่เองหรือเป็นของกำนัลในเทศกาลต่างๆ มากกว่าที่จะซื้อในรูปแบบของทองคำแท่ง โดยการอุปโภคในรูปแบบของทองคำแท่งมีสัดส่วน (ปริมาณ) ไม่มากนักและยังจำกัดอยู่เพียงในกลุ่มร้านค้าทองเป็นหลัก แต่เมื่อเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ข้อมูลข่าวสารสามารถแพร่กระจายไปทั่วโลกได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งตลาดทองคำมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นทั้งทางด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทองคำ ส่งผลให้เกิดกระแสการลงทุนในทองคำเพิ่มมากขึ้นทั้งการลงทุนทางตรงในทองคำแท่งหรือในสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้า (Gold Futures) ในตลาดอนุพันธ์ (ประเทศไทย) เพื่อเก็งกำไรจากส่วนต่างของราคา แม้กระทั่งการซื้อขายทองคำที่เป็นเครื่องประดับหรือทองรูปพรรณ เช่น สร้อย แหวน ต่างหู กำไล ก็ถือเป็นการลงทุนทางอ้อมในทองคำอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน

ในส่วนของกระแสกระจายความเสี่ยงในการลงทุน ทองคำก็เป็นแหล่งกระจายความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากราคาทองคำมักจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับตัวบ่งชี้ทางเศรษฐกิจ โดยได้แสดงให้เห็นว่าทองคำสามารถคงลักษณะที่ไม่มีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาแห่งความตึงเครียดของตลาดในภาวะที่เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางการเงินมีความผันผวน ความไม่มีเสถียรภาพของค่าเงินและช่วงที่อัตราเงินเฟ้อสูง ส่งผลให้ทองคำเป็นแหล่งลงทุนที่ปลอดภัยที่ช่วยกระจายความเสี่ยงของการลงทุนและยังช่วยเพิ่มผลตอบแทนเนื่องจากมูลค่าของทองคำหรือราคาทองคำมีความผันผวนน้อยกว่าสินทรัพย์ชนิดอื่นๆ ซึ่งในปัจจุบันกระแสการลงทุนในทองคำได้รับความนิยมอย่างมากไม่แพ้การลงทุนประเภทอื่นจากแนวโน้มราคาทองคำในตลาดโลกที่ยังมีโอกาปรับตัวเพิ่มขึ้นได้อีก เป็นผลมาจากปริมาณความต้องการทองคำในอุตสาหกรรมเครื่องประดับ การใช้ราคาทองเป็นเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ รวมถึงความต้องการลงทุนในทองคำรูปแบบต่างๆ ในขณะที่อุปทาน (Supply) ยังคงทรงตัวและมีแนวโน้มลดลง เมื่ออุปทานของทองคำมีน้อยกว่าอุปสงค์ (Demand) ย่อมส่งผลในทิศทางบวกต่อราคาทองคำให้มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันการเงินต่างประเทศ

ทั้งของ Morgan Stanley, Goldman Sachs และ Deutsche Bank ที่ต่างก็มองราคาทองเป็นแนวโน้มขาขึ้นในระยะยาว<sup>33</sup>

### อุปสงค์และอุปทานของตลาดทองคำ

#### อุปสงค์ของตลาดทองคำ

เครื่องประดับ ซึ่งเครื่องประดับทองคำเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคกลุ่มใหญ่ของโลกกว่า 3 ใน 4 ของอุปสงค์ทองคำมาจากกลุ่มนี้โดยตลาดเอเชีย อินเดียและตะวันออกกลางคิดเป็นมูลค่ารวมกันกว่า 60% ของการใช้เครื่องประดับทองคำของโลกและจีนก็เริ่มมีศักยภาพในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นสำหรับปัจจัยในการซื้อทองคำจะเป็นไปตามฤดูกาล เช่น

- (1) ประเทศตะวันตก ใช้ในวันวาเลนไทน์และคริสต์มาสจะถือเป็นโอกาสสำคัญของชาวฮินดู)
- (2) ประเทศจีน โอกาสสำคัญในการซื้อทอง คือ เทศกาลปีใหม่ตรุษจีน
- (3) ประเทศอินเดีย โอกาสสำคัญ คือ เทศกาล Diwali (ช่วงสิ้นสุดเดือนถือศีลอด)

(4) สหรัฐอเมริกา บริโภคอยู่ราว ๆ 350 ตัน ส่วนใหญ่จะใช้ในช่วงเทศกาลที่สำคัญ เช่น วันคริสต์มาส วันปีใหม่ วันวาเลนไทน์ และวันแม่ของสหรัฐ

(5) จีน จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในประเทศตั้งแต่ปี 2543 จีนได้เปิดให้ประเทศอื่นเข้ามาลงทุนในประเทศมากขึ้น จึงส่งผลให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมากทำให้ตลาดอสังหาริมทรัพย์มีความต้องการอสังหาริมทรัพย์มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(6) ตุรกี หลังจากที่เกิดตลาดอสังหาริมทรัพย์ได้รับการฟื้นฟูครั้งใหญ่และพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้นส่งผลให้ปัจจุบันตุรกีเป็นประเทศที่มีการบริโภคทองคำเป็นอันดับ 4

(7) ตะวันออกกลาง ประเทศในแถบตะวันออกกลางที่ยังมีความต้องการทองคำอย่างมาก คือ ซาอุดีอาระเบีย เยเมน และคูเวต ซึ่งคูเวตได้กลายเป็นศูนย์กลางในการซื้อขายทองคำและอสังหาริมทรัพย์มานานกว่า 10 ปี จนได้รับขนานนาม “คูเวตเมืองแห่งทองคำ”

#### อุปทานของตลาดทองคำ

การผลิตจากเหมืองแร่ ปัจจุบันมีเหมืองแร่ที่ดำเนินการอยู่ประมาณ 400 แห่งทั่วโลก โดยประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศที่มีการผลิตทองคำออกสู่ตลาดโลกมากที่สุด คิดเป็น 14% ของปริมาณการผลิตทั่วโลกทั้งหมด คือ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา จีน และเปรู ซึ่งโดยปกติแล้วราคาทองคำที่ซื้อขาย จะอ้างอิงราคาจากลอนดอน ซึ่งเป็นราคาเปรียบเทียบโดยสากลสำหรับทองคำ

<sup>33</sup>นางสาววีรกร พิทยานนท์ “การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาทองคำในตลาดโลก” งานวิจัย, เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 1-2

ที่ได้มาตรฐานจากสมาคมตลาดทองคำลอนดอน จะมีน้ำหนักประมาณ 400 ออนซ์ (12.5 กิโลกรัม หรือ 27.5 ปอนด์) ส่วนทองคำแท่งที่ดีที่มีน้ำหนักขนาดอื่นจะถูกส่งมอบที่ตลาดอื่น เช่น ทองคำขนาด 100 ออนซ์ซื้อขายผ่านตลาด COMEX (Commodity Exchange, Incorporation) ทองคำขนาด 1 กิโลกรัม จะซื้อขายผ่านตลาด TOCOM (Tokyo Commodity Exchange, Incorporation) ซึ่งในส่วนของต้นทุนการผลิตทองคำของเหมืองแร่ราคาต้นทุนเป็นสิ่งสำคัญโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยที่สามารถวัดคุณภาพได้โดยขึ้นกับปัจจัยต่างๆ เช่น ความลึกของแร่ วิธีการคัดแยกแร่โลหะและจำนวนโลหะที่มีอยู่ ซึ่งในการผลิตทองคำนั้นต้องการที่จะลดต้นทุนการผลิตลง แต่ในความเป็นจริงแล้วต้นทุนการผลิตที่แท้จริงมีอยู่มากเพราะไม่ได้รวมการสำรวจผลกระทบของระบบนิเวศน์และต้นทุนอื่นที่ยังไม่ได้แจ้ง ดังนั้น เหมืองแร่ต่างๆ ต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตจะไปอ้างอิงกับราคาทองคำ โดยมีผลกระทบกับราคาคอแลร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงสม่ำเสมอ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการผลิตทองคำจากเหมืองแร่ทองคำที่จังหวัดพิจิตรได้รับสัมปทานโดยบริษัท อัคราไมนิ่ง จำกัด เป็นเวลา 20 ปี โดยมีแผนการผลิตได้แร่ทั้งหมดประมาณ 1 ล้านตันต่อปีได้โลหะทองคำประมาณ 4 ตันต่อปี และได้โลหะเงินประมาณ 12 ตัน ต่อปี

ธนาคารกลาง (และสถาบันราชการต่างๆ)

ธนาคารกลางและสถาบันที่มีการแต่งตั้งขึ้นพิเศษ อย่างเช่น (IMF) และ The Bank for International Settlements (BIS) ซึ่งในปัจจุบันได้มีการสำรองทองคำประมาณ 1 ใน 5 ส่วนของทองคำทั่วโลกโดยถือประมาณ 32,000 ตัน การสำรองทองคำของแต่ละประเทศส่วนใหญ่มีประมาณ 10% ของเงินสำรองทั้งหมด ส่วนยุโรปมีประมาณ 45% อเมริกาประมาณ 60%

การสำรองทองคำธนาคารกลางเป็นการสำรองในระยะยาว เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยนของค่าเงิน และเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการเปลี่ยนแปลงปริมาณการสำรองขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ เมื่อทองคำแท่งเริ่มได้มาตรฐานและมีการแลกเปลี่ยนมากขึ้น ปริมาณการเปลี่ยนแปลงการสำรองทองคำเป็นไปตามสถานะเศรษฐกิจการเมืองและนโยบายของแต่ละประเทศในขณะนั้น อีกทั้งธนาคารกลางยังดำเนินธุรกรรมการให้กู้ทองคำแก่เหมืองแร่ผู้ผลิตรายใหญ่และรายย่อยอีกด้วย

เหตุผลที่ธนาคารกลางต้องถือครองทองคำ

(1) การกระจายความเสี่ยง: เพื่อให้ผลตอบแทนมีความผันผวนน้อยลงกว่าการถือครองทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว

(2) ความปลอดภัยทางเศรษฐกิจ: ทองคำมีคุณค่าในตัวมันเองในแง่ของอำนาจซื้ออย่างแท้จริงในระยะยาวเป็นสินทรัพย์ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะเพราะไม่ถือว่าเป็นภาระรับผิดชอบของใครและไม่ได้ผลกระทบโดยตรงจากนโยบายเศรษฐกิจ

(3) ความจำเป็นที่ไม่คาดหมาย : เป็นหลักประกันจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดหมายที่อาจส่งผลร้ายแรง เช่น สงคราม เงินเฟ้อฉับพลัน นอกจากนี้ทองคำยังสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืม

(4) ความเชื่อมั่น: ทองคำเป็นสินทรัพย์ที่ไม่สามารถทำลายได้และไม่ถูกกระทบจากความกังวลเรื่องอัตราเงินเฟ้อ การมีอยู่ของทองคำแสดงว่ามีบางสิ่งที่มีแข็งแรงกว่าเป็นมาตรฐานรองรับค่าของเงินตรา

(5) รายได้: การให้กู้ยืมโดยธนาคารกลางและยังสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันเพื่อสร้างรายได้

#### ปัจจัยที่กระทบราคาทองคำ

1. Demand&Supply สำหรับข้อแรกนั้นสิ่งที่เป็นพื้นฐานสำหรับสินค้าทุกชนิดบนโลกใบนี้ ก็คือ เรื่องของ Demand Supply นั่นเอง ง่ายๆ ก็คือ ถ้าหากทองคำนั้นหามาได้ง่าย + มีจำนวนมากเหมือนพลาสติก ราคาของทองคำนั้นก็ต่ำหรือหากทองคำนั้นมีคนอยากซื้อมาก ราคาทองคำก็จะสูงขึ้นตามหลัก Demand Supply ที่ใช้ได้กับสินค้าทุกชนิดบนโลก

2. Economic Data สำหรับประเด็นที่ 2 คือ เรื่องของตัวเลขเศรษฐกิจต่างๆ คือ ถ้าหากเศรษฐกิจของโลกนี้ดูดี นักลงทุนก็จะไม่ค่อยสนใจทองคำมากนักเพราะนำเงินไปลงทุนในตลาดหุ้นน่าจะได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า ดังนั้น ราคาทองคำก็จะตกลงในทางกลับกัน ถ้าเศรษฐกิจของโลกหรือแนวโน้มเศรษฐกิจของโลกดูไม่ดี ราคาทองคำก็มีแนวโน้มที่คนจะสนใจมาลงทุนเพิ่มขึ้น

3. Monetary Policy (นโยบายการเงิน) ข้อที่ 3 ก็คือเรื่องของนโยบายการเงินของธนาคารต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศใหญ่ๆ อย่าง USA เพราะเงินนั้นไหลจากที่ผลตอบแทนสูงเสมอ ดังนั้น หากอัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นก็มีแนวโน้มว่าคนจะนำเงินไปลงทุนในพวกพันธบัตรหรือเงินฝากต่างๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อราคาทองคำในทางลบนั่นเอง เพราะคนก็อาจจะขายทองคำแล้วนำเงินไปฝากเพิ่มขึ้น

4. US Dollar Movement ทองคำนั้นซื้อขายกันด้วย \$ เป็นหลัก ดังนั้น ถ้า Us Dollar ค่อยค่าลง (อ่อนค่า) ราคาทองคำก็จะเพิ่มสูงขึ้นเอง



5. Inflation (เงินเฟ้อ) คือ เรื่องของ Inflation หรือเงินเฟ้อ ซึ่งเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้น จะส่งผลทำให้ราคาสินค้าต่างๆ ในโลกนี้เพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับทองคำ ยกตัวอย่างให้เห็นภาพง่ายๆ ก็คือ ราคาก๋วยเตี๋ยวข้างบ้าน เมื่อ 10 ปีที่แล้วแล้วราคาตอนนี้เท่าไร

6. Uncertainty (ความไม่แน่นอน) มาถึงข้อสุดท้ายที่มีผลต่อราคาทองคำ นั่นก็คือ เรื่องของ Uncertainty หรือความไม่แน่นอนของโลกใบนี้นั่นเอง เพราะเนื่องจากว่าทองคำนั้น ถือเป็น Safe heaven หรือสินทรัพย์ปลอดภัยของโลกใบนี้ ดังนั้น หากเกิดความไม่แน่นอน เช่น เกิดการก่อการร้ายหรือเกิดวิกฤติทางการเงิน การเมืองราคาทองคำก็จะสูงขึ้นนั่นเอง<sup>34</sup>

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ

ความหมายของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) หมายถึง การเพิ่มขึ้นของผลผลิตในระยะยาวอันเกิดจากการเปลี่ยนของตัวแปรทางเศรษฐกิจ (Economic Factors) เป็นสำคัญ

### ตัวชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

1. ตัวเลขรายได้ประชาชาติ (National Income) โดยทั่วไปนิยมใช้ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเบื้องต้น (GDP) หรือรายได้ประชาชาติ (NI) ตัวเลขรายได้ประชาชาติเหล่านี้จะมีการนำเสนอ ทั้งในรูปแบบของรายได้ประชาชาติที่เป็นตัวเงินและรายได้ประชาชาติที่แท้จริง จากนั้นนำมาคำนวณอัตราการเติบโตในรูปร้อยละเปรียบเทียบกับรอบปีที่ผ่านมา เช่น ในปีนี้ GDP เพิ่มขึ้น 5% จากปีที่แล้ว

2. ตัวเลขรายได้ประชาชาติต่อหัว (Per Capita Income) เนื่องจากตัวเลขรายได้ประชาชาติข้างต้นเป็นข้อมูลตัวเลขในภาพรวมของประเทศ ซึ่งอาจมีผลจากจำนวนประชากรในแต่ละประเทศที่มีมากน้อยไม่เท่ากัน ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์จึงนำตัวเลขเหล่านั้นไปเทียบอัตราส่วนกับจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ แล้วเรียกว่ารายได้ประชาชาติต่อหัว (Per Capital) ซึ่งแสดงถึงอำนาจซื้อโดยทั่วไปของประชาชนแต่ละคนในประเทศอันเป็นข้อมูลที่จะทำให้เข้าใจถึงสภาพของความเป็นอยู่ของประชากรได้ชัดเจนขึ้น<sup>35</sup>

<sup>34</sup>InterGOLD. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาทอง” วันที่ 13 พฤศจิกายน 2561 จาก [www.intergold.co.th](http://www.intergold.co.th).

<sup>35</sup> อนุสัญญา โปราณานนท์ และคณะ. (2551). “เศรษฐศาสตร์” (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, หน้า 193-194.

โดยความหมายของรายได้ประชาชาติชนิดต่างๆ

รายได้ประชาชาตินั้น เป็นเครื่องมือที่ใช้วัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะเวลาหนึ่งๆ ซึ่งปกติจะนิยามวัดในเวลา 1 ปี คำว่ารายได้ประชาชาติเป็นคำกลางๆ แท้จริงแล้วรายได้ประชาชาติมีอยู่ 8 ชนิด แต่ละชนิดมีความหมายและความสัมพันธ์กัน ดังต่อไปนี้

1. ผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (Gross Domestic Product หรือ GDP) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศในระยะเวลา 1 ปี ณ ราคาตลาด นั่นคือสินค้าหรือบริการใดที่ผลิตขึ้นภายในประเทศถือเป็นผลผลิตภายในประเทศนั้น โดยไม่คำนึงว่าปัจจัยการผลิตที่นำมาผลิตสินค้านั้นเป็นของชนชาติใด

มูลค่า GDP ที่คำนวณได้ทีนี้จะแสดงถึงความสามารถการผลิตในประเทศนั้นๆ

2. ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (Gross National Product หรือ GNP) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ประเทศหนึ่งๆ สามารถผลิตได้ในระยะเวลา 1 ปี ณ ราคาตลาด ซึ่งผลิตขึ้นโดยปัจจัยการผลิตของประเทศนั้นๆ ทั้งที่ผลิตขึ้นภายในประเทศและต่างประเทศ นั่นคือ มูลค่า GNP ที่คำนวณได้ทีนี้จะแสดงถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ( $GNP = GDP +$  รายได้สุทธิจากต่างประเทศ)

3. ผลิตภัณฑ์ประชาชาติสุทธิ (Net National Product หรือ NNP หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ปัจจัยการผลิตของประเทศนั้นๆ ผลิตขึ้นมาได้ในระยะเวลา 1 ปี ณ ราคาตลาดหักด้วยค่าใช้จ่ายในการบริโภคทุน นั่นคือ ( $NNP = GNP -$  ค่าใช้จ่ายในการบริโภคทุน)

ค่าใช้จ่ายในการบริโภคทุน (Capital Consumption Allowances) ประกอบด้วย

1. ค่าเสื่อมราคา (Depreciation)
2. ค่าเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตที่ชำรุดสึกหรอหรือล้าสมัย
3. ค่าทรัพย์สินสูญหาย เช่น ถูกไฟไหม้ น้ำท่วม ถูกโจรกรรม เป็นต้น

มูลค่า NNP ที่คำนวณได้ทีนี้จะแสดงถึงความสามารถในการผลิตระยะยาวของประเทศ เนื่องจาก NNP จะรวมเฉพาะค่าใช้จ่ายในการลงทุนสุทธิ ซึ่งเป็นการเพิ่มกำลังการผลิตให้แก่ประเทศในอนาคตเท่านั้น

4. รายได้ประชาชาติ (National Income หรือ NI) หมายถึง ผลิตภัณฑ์ประชาชาติสุทธิ (NNP) หักด้วยภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) เหตุที่ต้องนำภาษีทางอ้อมมาหักออก เนื่องจากผู้ผลิตสินค้าจะต้องเสียภาษีทางอ้อมให้กับรัฐบาล เช่น ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร เป็นต้น เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีเหล่านี้แล้วผู้ผลิตสามารถผลักภาระภาษีไปยังผู้บริโภคโดยการเพิ่มเข้าไปในราคาสินค้าที่ขาย เมื่อเป็นเช่นนี้มูลค่า NNP จึงได้รวมเอาภาษีทางอ้อมเข้าไว้ด้วย ทำให้มูลค่าของสินค้าที่ปรากฏในรายได้ประชาชาติสูงกว่าความเป็นจริงไปเท่ากับจำนวนภาษีทางอ้อมเหล่านั้น

ฉะนั้น เพื่อให้ได้รายได้ประชาชาติที่เกิดจากการผลิตโดยตรง จึงจำเป็นต้องนำภาษีทางอ้อมมาหักออกไป

5. รายได้ส่วนบุคคล (Personal Income หรือ PI) หมายถึง รายได้ที่บุคคลได้รับทั้งหมดโดยรวมทั้งรายได้ที่เป็นผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิตและที่มีได้เป็นผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต ซึ่งเป็นรายได้ที่บุคคลได้รับจริงๆ ในระยะเวลา 1 ปี

รายได้ส่วนบุคคลจะคำนวณจากรายได้ประชาชาติ (NI) ซึ่งเป็นรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการผลิตของประเทศ ซึ่งรายได้ส่วนนี้บางส่วนจะไม่ตกมาถึงมือของบุคคล ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล เงินประกันสังคม และเงินกำไรที่ยังไม่ได้นำมาจัดสรร นอกจากนี้รายได้บางส่วนที่ได้รับมาไม่ได้เกิดจากการผลิต ได้แก่ เงินโอน หรือเงินบริจาค และดอกเบี้ยที่เอกชนได้รับจากรัฐบาล ดังนั้น การคำนวณรายได้ส่วนบุคคลจากรายได้ประชาชาติ

6. รายได้ส่วนบุคคลสุทธิ (Disposable Personal Income หรือ DPI หมายถึง รายได้ของบุคคลที่สามารถนำไปใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการได้จริงๆ หลังจากได้หักค่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาออกแล้ว

7. รายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real National Income) หมายถึง การนำรายได้ประชาชาติ ชนิดต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาปรับเปลี่ยนจากราคาปัจจุบันให้เป็นรายได้ประชาชาติที่แท้จริงโดยใช้ดัชนีราคาของปีฐาน ทั้งนี้ เพราะการคำนวณรายได้ประชาชาติจากราคาปัจจุบันเป็นการคำนวณจากราคาในปีนั้นๆ ซึ่งราคาสินค้าแต่ละปีไม่เท่ากันบางปีสูงบางปีต่ำ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในรายได้ประชาชาติที่คิดเป็นราคาปัจจุบันจึงไม่สามารถบอกให้ทราบได้ว่าในแต่ละปีรายได้ประชาชาติที่แท้จริงของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรและเท่าไร

8. รายได้เฉลี่ยต่อบุคคล (Per Capita Income) หมายถึง รายได้เฉลี่ยของบุคคลในประเทศหนึ่งๆ คำนวณได้จากมูลค่าของรายได้ประชาชาติชนิดใดชนิดหนึ่งหารด้วยจำนวนประชากรทั้งสิ้น ซึ่งรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลดังกล่าวนี้ สามารถนำไปใช้เปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ ได้ การที่ไม่ใช้มูลค่ารายได้ประชาชาติแต่ละประเทศเป็นเครื่องมือเปรียบเทียบฐานะเศรษฐกิจของแต่ละประเทศว่ามีความเจริญก้าวหน้าอย่างไร เพราะแต่ละประเทศมีพลเมืองไม่เท่ากัน ดังนั้น การมีมูลค่ารายได้ประชาชาติของประเทศหนึ่งสูงกว่าอีกประเทศหนึ่ง อาจไม่ได้แสดงว่าประเทศนั้น มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าแต่มีสาเหตุมาจากพลเมืองมากกว่า

ความสำคัญของรายได้ประชาชาติ

1. เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ บ่งบอกให้ทราบว่าเศรษฐกิจกำลังเจริญก้าวหน้าหรือถดถอยหรือเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ แล้วประเทศ

มีเศรษฐกิจดีกว่าหรือต่ำกว่าและชี้ให้เห็นการกระจายรายได้ตลอดจนมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอยู่ของประชากร

2. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดนโยบายหรือวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ด้วยการวิเคราะห์รายได้ประชาชาติจะช่วยให้ทราบว่ารัฐควรจะเข้าแทรกแซงสนับสนุนหรือปรับลดกิจการประเภทใดและภายในขอบเขตใดจึงจะเหมาะสม

3. เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้ประกอบการจัดเก็บภาษีทั้งทางตรง และภาษีทางอ้อม เพื่อให้ภาระภาษีตกแก่บุคคลที่ควรต้องเสียภาษี ตัวเลขรายได้ประชาชาติจะชี้ให้เห็นขีดความสามารถในการเสียภาษีของประชากรกลุ่มต่างๆ ว่ามีอยู่เพียงใด

4. เป็นเครื่องมือที่ชี้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ และเป็นช่องทางให้ศึกษาภาวการณ์ว่าประเทศที่ด้อยพัฒนาควรจะเร่งพัฒนาเศรษฐกิจสาขาใด จึงจะทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

5. เป็นเครื่องมือที่ทำให้ภาคเอกชนใช้วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต ทำให้ทราบว่าสินค้าและบริการประเภทใดขาดแคลนหรือล้นตลาดเพื่อเป็นแนวทางวางแผนการผลิต และการลงทุนในอนาคต

การวิเคราะห์เศรษฐกิจโดย GDP

GDP เป็นผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งสำนักบัญชีประชาชาติได้จัดทำและเผยแพร่ ประกอบด้วยข้อมูล ณ ราคาประจำปี และ ณ ราคาคงที่

1. รายได้ประชาชาติราคาประจำปีหรือรายได้ประชาชาติ ณ ราคาตลาด เป็นการวัดรายได้ประชาชาติจากสถานะทางเศรษฐกิจในแต่ละปีหรือแต่ละช่วงเวลาตามมูลค่า ณ เวลานั้นๆ โดยมูลค่าที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีอาจเกิดได้ทั้งจากราคาและปริมาณของสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง ดังนั้น หากนำรายได้ประชาชาติและราคาประจำปีแต่ละปีมาเปรียบเทียบกับกัน จะได้อัตราขยายตัวของเศรษฐกิจในแง่ของมูลค่าเศรษฐกิจในปีนั้นๆ ไม่สามารถบอกถึงศักยภาพของการขยายตัวของเศรษฐกิจที่แท้จริงได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งจากราคาและปริมาณในแต่ละปี โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงของราคาดัชนีชี้วัดระดับราคาหรือภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น

2. รายได้ประชาชาติราคาคงที่ เป็นการวัดรายได้ประชาชาติในแต่ละปีบนโครงสร้างราคาสินค้าและบริการที่คงที่ สามารถใช้ราคาในปีที่ผ่านมาหรือปีปัจจุบันเป็นตัวแทนก็ได้เพื่อเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงระหว่างช่วงเวลาทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่แท้จริงที่จัดผลด้านราคาแล้ว

ทั้งนี้ ถือได้ว่ารายได้ประชาชาตินั้น จะเป็นเครื่องมือที่นักเศรษฐศาสตร์สร้างขึ้น ในรูปของตัวเงินสกุลใดสกุลหนึ่งตามปกติถือกำหนดระยะเวลา 1 ปี รายได้ประชาชาติคำนวณ

ได้มีความสำคัญ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศและกำหนดนโยบายหรือวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ประกอบการจัดเก็บภาษีเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ และเป็นเครื่องมือที่ทำให้ภาคเอกชนใช้วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งในกรณีการคำนวณหารายได้ประชาชาติสามารถคิดคำนวณได้สามวิธี โดยคำนวณทางด้านผลผลิตด้านรายได้และด้านรายจ่ายตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์การคำนวณรายได้ประชาชาติจะต้องสมดุลกันทั้งสามด้าน แต่ในการปฏิบัติจริงนั้น เราไม่สามารถหาข้อมูลในด้านลักษณะที่เราสมมุติให้ข้อมูลจะมาจากหลายแหล่งและอาจไม่สอดคล้องกันทั้งในด้านเวลาของการเกิดกิจกรรมการบันทึกข้อมูล เกณฑ์การบันทึกบัญชีของแหล่งข้อมูล ดังนั้นในบัญชีประชาชาติข้อมูลทั้งสามด้านจึงไม่เท่ากัน แต่สากลจะยอมให้มีความแตกต่างในระดับที่สามารถยอมรับได้<sup>36</sup>

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

สามารถแบ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้ 2 ประเภท ได้แก่

### 1. ปัจจุบันทางเศรษฐกิจ (Economic Factors)

1.1 ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ซึ่งมีความสำคัญต่อการผลิต ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและภาคบริการ รวมทั้งมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ให้ระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นแหล่งผลิตอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้พึ่งพาเฉพาะ ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่จะต้องควบคู่ไปกับนโยบายในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการนำไปใช้เกี่ยวกับการจัดการระบบชลประทาน การใช้ปุ๋ย บำรุงสภาพดิน การปรับปรุงหรือฟื้นฟูคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินเหล่านั้น

1.2 การสะสม (Capital Accumulation) ซึ่งได้แก่ การลงทุนในทุนกายภาพ (Physical Capital) เช่น การสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ เพื่อการลงทุน การผลิตเครื่องจักรและสินทรัพย์ทุนถาวร ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในด้านสินค้าคงคลัง นอกจากนี้การลงทุนในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา การสื่อสาร คมนาคม ก็เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจที่จะทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ

1.3 ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทั้งในเชิงปริมาณ เช่น จำนวนประชาชนที่อยู่ในกำลังแรงงาน โครงสร้างอายุของประชากรความยืนยาว

<sup>36</sup>จอมชัย เลิศอมรรัฐ. (2558). “หลักเศรษฐศาสตร์ Principles of Economics” (พิมพ์ครั้งที่ 1)

ของอายุขัย รวมไปถึงการเพิ่มระดับทุนมนุษย์ (Human Capital) เช่น การศึกษาการจัดฝึกอบรม การสาธารณสุข ซึ่งจะช่วยในกรณีของการเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมาก

1.4 ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวม ผสมผสานการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต การตัดสินใจในด้านราคาหรือการจัดจำหน่ายสินค้า และเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงจากการลงทุน ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการเหล่านั้นจะต้องมีคุณสมบัติบางประการ เช่น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีความกระตือรือร้นกล้าเสี่ยงมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการประสบความสำเร็จในธุรกิจตลอดจนเป็นผู้มองการณ์ไกลและเห็นโอกาสทางเศรษฐกิจและธุรกิจ

1.5 ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (Technological Progress) ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงวิธีการหรือค้นพบวิธีการใหม่ๆ หรือการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะทั้งการผลิต การบริหารจัดการ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จะช่วยให้การผลิตสินค้ามีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งประสิทธิภาพทางเทคนิค ซึ่งหมายถึง เทคโนโลยีที่ช่วยทำให้การใช้ปัจจัยการผลิตเท่าเดิมสามารถผลิตสินค้าได้จำนวนมากขึ้นหรือเกิดประสิทธิภาพ ทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึง การผลิตสินค้าจำนวนเท่าเดิม เสียค่าใช้จ่ายในการผลิตลดลง

ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Non-economic Factors)

1. ปัจจัยทางการเมือง (Political Factors) ประกอบด้วย เรื่องของเสถียรภาพทางการเมือง หมายถึง ความสงบภายในประเทศและการปราศจากการรุกรานจากต่างประเทศ ความมีเสถียรภาพทางการเมืองดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาและรัฐบาลสามารถจัดสรรทรัพยากรและเงินทุนไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจแทนการนำมาเพื่อรักษาเสถียรภาพจากการรุกรานจากต่างประเทศเรื่องความเป็นอิสระทางการเมือง หมายถึง การไม่ได้เป็นประเทศอาณานิคมของผู้ใด ทำให้สามารถดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองได้อย่างเต็มที่ และเรื่องของรูปแบบการเมืองการปกครอง โดยสังคมที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะสามารถกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนให้เกิดการพัฒนาของเศรษฐกิจได้ดีกว่าสังคมที่มีระบบการปกครองแบบเผด็จการ

2. ปัจจัยด้านสังคม (Sociology Factors) ประกอบด้วยเรื่องบทบาทของสถาบัน ตั้งแต่ สถาบันในระดับครอบครัว อันประกอบไปด้วยค่านิยมทัศนคติของคนในครอบครัวที่จะมีผลต่อการพัฒนาบุคคลในครอบครัวไปสู่ความสำเร็จ และความก้าวหน้าในหน้าที่การงานต่างๆ การดำรงชีวิตอย่างถูกต้องทางการบริโภคและการเก็บออม เป็นต้น หรือแม้กระทั่งสถาบันที่จะช่วยเสริมสร้างองค์ความรู้ เช่น การจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สถาบันการฝึกอบรมด้านวิชาชีพ ต่างๆ ล้วนมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ปัจจัยทางสังคมยังรวมถึงเรื่องของค่านิยม ทศนคติ ตลอดจนความเชื่อต่างๆ ที่จะมีส่วนในการกระตุ้น การพัฒนาเศรษฐกิจหรือเป็นตัวขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ค่านิยมในการพึ่งพิงของสังคม ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติหรือพวกพ้องที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันอย่างเสรี และเป็นธรรมชาติของภาคธุรกิจ ความเชื่อในเรื่องของสิ่งที่เหนือธรรมชาติที่ทำให้สังคมนั้น จะต้องเสีย ทรัพยากรและเงินทุนของประเทศเป็นจำนวนมหาศาล เพื่อใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวแทนที่จะนำมาเพื่อ การพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ความเชื่อเรื่องการสร้างศาสนสถานให้ใหญ่โตเพื่อให้ได้บุญกุศลมากกว่า การสร้างในขนาดเล็กกว่า เป็นต้น

สำหรับเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศกำลัง พัฒนา (Developing Countries) กล่าวคือ เป็นประเทศที่มีรายได้ที่แท้จริงต่อบุคคลต่ำ ประชาชน โดยทั่วไป มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน มีการศึกษาดำ สุกขนามยไม่สมบูรณ์ รวมทั้งประชาชนส่วน ใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมอาศัยธรรมชาติในการผลิต การผลิตส่วนใหญ่ เพื่อการบริโภคในครัวเรือนทำ ให้ผลผลิตต่ำ เมื่อมีพลเมืองมากขึ้นทำให้รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลอยู่ในระดับต่ำ ในส่วนลักษณะทาง เศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาก็จะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีมาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาเผชิญ กับความขาดแคลนและความยากจน เมื่อประชาชนมีรายได้ต่ำส่งผลทำให้ความสามารถในการ บริโภคต่ำประกอบกับรัฐบาลเก็บภาษีได้น้อย การให้บริการสาธารณะได้น้อย เช่น การศึกษา การสาธารณสุขไม่เพียงพอต่อความต้องการเป็นผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

2. ประสิทธิภาพของการผลิตต่ำเนื่องจากประเทศกำลังพัฒนานั้น ขาดการพัฒนา ทางเทคโนโลยีทำให้เกิดความล่าช้าทางเทคนิคการผลิต ประกอบกับขาดการปรับปรุงคุณภาพ ปัจจัยการผลิต เช่น แรงงานขาดการศึกษาและการฝึกอบรม ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของ ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรอยู่ในระดับต่ำไปด้วย ถึงแม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาสามารถผลิต สินค้าเกษตรได้ปริมาณสูง ซึ่งเกิดจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรหรือมีปริมาณปัจจัยการผลิต มาก เช่น มีที่ดินและแรงงานมาก แต่ไม่ได้เกิดจากประสิทธิภาพการผลิตที่สูง

3. การว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) มีอยู่มาก ซึ่งกรณี ดังกล่าวนี้อาจเกิดจากการที่ประเทศกำลังพัฒนา มีความยากจน ทำให้ความสามารถในการบริโภคต่ำ จึงไม่จูงใจให้เกิดการลงทุนและการผลิต ทำให้การใช้ปัจจัยการผลิตมีอยู่น้อยประกอบกับแรงงาน มีคุณภาพต่ำทำให้มีการจ้างงานต่ำหรือการว่างงานสูงนั่นเอง และการทำงานต่ำกว่าระดับมีอยู่มาก กล่าวคือ แรงงานต้องทำงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ เนื่องจากการผลิตที่มีระดับต่ำ และกระบวนการผลิตไม่มีความซับซ้อน

4. ประกอบกับโอกาสหรือทางเลือกในตำแหน่งงานมีน้อย ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์นั้น ถือว่าการทำงานต่ำกว่าระดับเป็นการว่างงาน

5. ต้องพึ่งพิงต่างประเทศในด้านต่างๆ อาทิ เทคโนโลยี องค์ความรู้และเงินต้น เป็นต้น เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามีระดับรายได้ต่ำทำให้ความสามารถในการออมต่ำ เป็นผลให้อุปทานของเงินทุนหรือเงินกู้ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการลงทุนเป็นผลให้ต้องหาเงินทุนจากแหล่งอื่น คือ การกู้ยืมเงินจากประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยเงินทุน เช่น ประเทศที่พัฒนาแล้ว

6. โครงสร้างการส่งออกเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม (Primary Product) ได้แก่ สินค้าเกษตร แร่ธาตุ เป็นต้น เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้สามารถผลิตสินค้าเกษตรได้มากกว่าความต้องการ จึงมีการระบายส่วนเกินนั้นด้วยการส่งออกสินค้าเกษตรไปยังต่างประเทศจากการที่ประเทศกำลังพัฒนาพึ่งพิงการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นหลักทำให้มีความผันผวนในรายได้ที่ได้รับจากต่างประเทศมาก เนื่องจากการผลิตสินค้าเกษตรนั้นต้องอาศัยสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ กล่าวคือ หากปีใดสภาพอากาศดี ปริมาณน้ำฝนพอเหมาะจะมีผลทำให้ปริมาณสินค้าเกษตรมีมากหรือหากปีใดฝนแล้งทำให้ปริมาณสินค้าเกษตรตกต่ำ

### 5.1 แนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ผลพวงที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นมากมายในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น จึงมีการนำเสนอแนวคิดใหม่ๆ เกิดขึ้นมาอีกหลายๆ แนวคิด ดังนี้

มาตรการที่ทำให้เกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน กล่าวคือ เป็นมาตรการที่จะทำให้การพัฒนาสามารถตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ รักษาสิ่งแวดล้อม และสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการเหล่านี้ ได้แก่

1. Environment Impact Assessment (EIA) เป็นมาตรการในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจะต้องมีการลงทุนสร้างโครงการต่างๆและการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ ซึ่งโครงการและกระบวนการผลิตเหล่านั้น จะสร้างปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอย่างเช่น การปล่อยของเสียและทำให้ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ก่อนที่จะดำเนินการสร้างโครงการหรือสร้างโรงงาน จะต้องมีการสำรวจและคาดคะเนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาพิจารณาการตัดสินใจว่าจะลงทุนและสร้างโครงการเหล่านั้นหรือไม่

2. Command and Control (CAC) เป็นมาตรการที่ภาครัฐออกกฎหมายการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (Environment Standards) เช่น มาตรฐานการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม



มาตรฐานการควบคุมมลพิษจากกระบวนการผลิต เป็นต้น เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณของมลภาวะในระบบนิเวศ

3. Economics Incentives (EIs) เป็นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการควบคุมและจูงใจเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมและการให้ใบอนุญาตในการผลิต เป็นต้น เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิตก็จะส่งผลทำให้ความสามารถในการผลิตลดลงทำให้ปริมาณการผลิตลดลง การปล่อยของเสียออกมาก็มีน้อยลงด้วย ในส่วนของ การให้ใบอนุญาตการผลิตนั้น ก็เพื่อจำกัดจำนวนผู้ผลิต ไม่ให้มีมากจนทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย

เศรษฐกิจแบบพอเพียง (Sufficient Economy) ซึ่งหมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีการดำเนินชีวิตที่จะต้องพึ่งพาตนเองให้มากที่สุดจะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลคุ้มค่าที่สุด ไม่ผลิตและบริโภคเกินกำลัง แสวงหาความพอดีที่จะเกิดความสมดุล และทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือกัน และกันหรืออีกด้านหนึ่ง หากต้องการทำให้เศรษฐกิจเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ประชาชนในสังคมนั้น จะต้องรู้จักความพอประมาณความมีเหตุและมีผลในการดำเนินชีวิตมีการสร้างภูมิคุ้มกันตนเองในการดำเนินชีวิตมีความซื่อสัตย์สุจริตในการดำรงชีวิต รวมทั้งต้องมีความรอบรู้ความรอบคอบ และความระมัดระวังในการดำเนินชีวิต ซึ่งเป็นพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบันที่พระราชทาน ให้แก่ประชาชนเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540

#### แผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

ประเทศต่างๆ ต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจอันจำเป็นต้องมีการวางแผนพัฒนาโดยสำหรับประเทศไทย เรียกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจ้างผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำการจัดทำแผนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 และเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2503 และนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 แต่ละแผนฯ จะมีระยะเวลา 5 ปี (ยกเว้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 มีระยะเวลา 6 ปี) โดยในปัจจุบันประเทศไทยก็ได้มีการจัดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาทั้งหมด 12 ฉบับ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งแผนพัฒนาประเทศฉบับดังกล่าวนี้ ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศท่ามกลางสถานการณ์โลก ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันใกล้ชิดกันมากขึ้น โดยได้นำแนวคิด “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงเกิดภูมิคุ้มกัน และการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เป็นแผนพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งแปลงยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) สู่การปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงมุ่งเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกรอบวิสัยทัศน์และเป้าหมายอนาคตประเทศไทยในปี 2579 ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เป็นกรอบที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดภายใต้ระยะเวลา 5 ปี ต่อจากนี้ไปจะพิจารณาจากการประเมินสภาพแวดล้อมการพัฒนาทั้งจากภายนอกและภายในประเทศที่บ่งชี้ถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศและการสะท้อนถึงโอกาสและความเสี่ยงในการที่จะผลักดันขับเคลื่อนให้การพัฒนาในด้านต่างๆ บรรลุผลได้ในระยะเวลา 5 ปีแรกของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงการต่อยอดให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างต่อเนื่องภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป ดังนั้น การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมของการพัฒนาได้<sup>37</sup>

## 5.2 ทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ Adam Smith

Adam Smith เสนอว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และการมุ่งหวังกำไรสูงสุดจะทำให้เกิดกลไกตลาด (Market Mechanism) หรือมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hands) อันเป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเสนอหลักใหญ่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ 3 ประการ คือ

- 1) เริ่มจากมีการสะสมทุน (Capital Accumulation) หรือมีการเพิ่มปริมาณสินค้าทุนให้มากขึ้น
- 2) จากนั้นต้องมีการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ซึ่งหมายถึง แรงงานแต่ละคนทำงานในลักษณะเดียวกันนั้นเพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization)
- 3) ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพของแรงงานมากขึ้น (Labor Productivity) หรือผลผลิตของแรงงานแต่ละคนสูงขึ้นอันทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามมา

## 5.3 ทฤษฎีลำดับขั้นแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

รอสเทอว์ (Rostow) ได้กล่าวถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น สักคมจะต้องผ่านขั้นตอนแห่งความเจริญเติบโต (Stage of Growth) 5 ลำดับขั้น ดังต่อไปนี้

<sup>37</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. (2560). “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หน้า 63.

1. ลำดับขั้นสังคมแบบดั้งเดิม (Traditional Society) เป็นขั้นที่สังคมมีความล่าช้าและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย วิทยาการองค์ความรู้มีอยู่ในระดับต่ำ การผลิตเป็นสังคมเกษตรเพื่อตอบสนองความต้องการในครัวเรือนเท่านั้น

2. ลำดับขั้นเตรียมการ (Precondition for Take-Off) เป็นขั้นที่ประเทศประสงค์ที่จะพัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งประเทศจะมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาองค์ความรู้พื้นฐาน เป็นต้น สำหรับการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจลักษณะที่สำคัญในลำดับขั้นนี้ ได้แก่ ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นกระทั่งเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีการนำความรู้ทางเทคนิคมาใช้ในกระบวนการผลิตและมีการนำเข้าสินค้าทุนจากต่างประเทศมากขึ้น รวมทั้งมีการลงทุนทางด้านการศึกษาและการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับกับการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการเมือง

3. ลำดับขั้นทะยานขึ้น (Take-off) เป็นลำดับขั้นที่ประเทศมีการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด โดยการเพิ่มขึ้นของผลผลิตประชาชาติสุทธิมีอัตราสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากร การลงทุนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากและมีการก่อตั้งสถาบันทางสังคมเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

4. ลำดับขั้นเติบโตเต็มที่ (Drive to Maturity) เป็นลำดับขั้นที่ประเทศ ซึ่งมีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ซับซ้อนมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมเคมี เหล็ก เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น ประชาชนมีงานทำ ได้รับการสาธารณสุขที่ดีและการศึกษาสูง มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

5. ลำดับขั้นอุดมสมบูรณ์ (High Mass Consumption) เป็นขั้นตอนที่ประเทศมีระดับรายได้ที่แท้จริงต่อบุคคลสูง ประชาชนมีความสามารถในการบริโภคสูงมากและได้รับสวัสดิการทางสังคมที่ดีจากภาครัฐ ทำให้ประชาชนมีระดับความพอใจสูงมาก<sup>38</sup>

เนื่องจากทองคำเป็นโลหะมีค่าที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป มีความสวยงาม คงทน อีกทั้งเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าในตัวเองทั้งยังสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราได้ง่าย จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่าทองคำเป็นสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงและมูลค่าของทองคำนั้น จะมีความผันผวนไปตามสถานการณ์ต่างๆ อีกทั้งทองคำยังเป็นสินทรัพย์ที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในด้านการป้องกันความเสี่ยงจากการด้อยค่าได้ในระยะยาว

<sup>38</sup>อนัญญา โปราณานนท์ และคณะ. (2551). “เศรษฐศาสตร์ทั่วไป” (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, หน้า 194-196.

ทองคำ ถือเป็นการออมในรูปแบบหนึ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน โดยการซื้อขายทองคำในประเทศไทยจะเป็นไปในลักษณะของการซื้อขายโดยผู้ซื้อขายและผู้ขายตกลงกันเอง ไม่ได้ผ่านตลาดการค้าและมีการแลกเปลี่ยนสินค้าเกิดขึ้นจริง ณ ราคาซื้อขายที่กำหนดในแต่ละวัน ในอดีตตลาดทองคำของประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นการอุปโภคในรูปแบบของเครื่องประดับหรือทองรูปพรรณ เช่น สร้อยทองคำ กำไล ต่างหู เป็นต้น เพื่อสวมใส่เองหรือเป็นของกำนัลในเทศกาลต่างๆ มากกว่าที่จะซื้อในรูปแบบของทองคำแท่ง โดยการอุปโภคในรูปแบบของทองคำแท่งมีสัดส่วน (ปริมาณ) ไม่มากนักและยังจำกัดอยู่เพียงในกลุ่มร้านค้าทองเป็นหลัก แต่เมื่อเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ข้อมูลข่าวสารสามารถแพร่กระจายไปทั่วโลกได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งตลาดทองคำมีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นทั้งทางด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทองคำ ส่งผลให้เกิดกระแสการลงทุนในทองคำเพิ่มมากขึ้นทั้งการลงทุนทางตรงในทองคำแท่งหรือในสัญญาซื้อขายทองคำล่วงหน้า (Gold Futures) ในตลาดอนุพันธ์ (ประเทศไทย) เพื่อเก็งกำไรจากส่วนต่างของราคา แม้กระทั่งการซื้อขายทองคำที่เป็นเครื่องประดับหรือทองรูปพรรณ เช่น สร้อย แหวน ต่างหู ก็ถือเป็นการลงทุนทางอ้อมในทองคำอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน

ในส่วนของ การกระจายความเสี่ยงในการลงทุน ทองคำก็เป็นแหล่งกระจายความเสี่ยง ที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากราคาทองคำมักจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับตัวบ่งชี้ทางเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่าทองคำนั้น สามารถลดลักษณะที่ไม่มีความสัมพันธ์กับช่วงเวลาแห่งความตึงเครียดของตลาดในภาวะที่เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางการเงินมีความผันผวนความไม่เสถียรภาพของค่าเงินและช่วงที่อัตราเงินเฟ้อสูง ส่งผลให้ทองคำเป็นแหล่งลงทุนที่ปลอดภัยที่ช่วยกระจายความเสี่ยงของการลงทุนและยังช่วยเพิ่มผลตอบแทนเนื่องจากมูลค่าของทองคำหรือราคาทองคำมีความผันผวนน้อยกว่าสินทรัพย์ชนิดอื่นๆ ซึ่งในปัจจุบันกระแสการลงทุนในทองคำได้รับความนิยมอย่างมากไม่แพ้การลงทุนประเภทอื่นจากแนวโน้มราคาทองคำในตลาดโลกที่ยังมีโอกาสปรับตัวเพิ่มขึ้นได้อีกนั้น ซึ่งเป็นผลมาจากปริมาณความต้องการของทองคำในอุตสาหกรรมเครื่องประดับและการใช้ราคาทองเป็นเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ รวมถึงความต้องการลงทุนในทองคำรูปแบบต่างๆ ในขณะที่อุปทาน (Supply) ยังคงทรงตัวและมีแนวโน้มลดลง เมื่ออุปทานของทองคำมีน้อยกว่าอุปสงค์ (Demand) ย่อมส่งผลในทิศทางบวกต่อราคาทองคำให้มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันการเงินต่างประเทศทั้งของ Morgan Stanley, Goldman Sachs และ Deutsche Bank ที่ต่างก็มองราคาทองเป็นแนวโน้มขาขึ้นในระยะยาว

#### 5.4 ทฤษฎีวงจรแห่งความยากจน (Vicious Circle)

ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายสาเหตุแห่งความยากจนหรือสาเหตุที่ทำให้ประเทศไม่สามารถหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนาได้ซึ่งพบว่าความยากจนของประเทศนั้น เกิดจากการไม่มีงานทำ ประชากรเพิ่มขึ้น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ เมื่อเทียบกับอัตราการเติบโตของประชากร ความเกียจคร้าน และความเฉื่อยชาลักษณะของอุตสาหกรรมและปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมและสังคม ตลอดจนขาดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม โดยการอธิบายผลกระทบของความยากจนเดิมที่สร้างความยากจนต่อเนื่องไปในอนาคตนั้น สามารถอธิบายได้ 2 ด้าน คือ ด้านอุปสงค์ (Demand Side) และด้านอุปทาน (Supply Side) โดยประเทศกำลังพัฒนานั้น มีความยากจนหรือมีรายได้ต่ำ ทำให้ประชาชนมีอำนาจซื้อต่ำและอุปสงค์ของสินค้าและบริการอยู่ในระดับต่ำเป็นผลให้ตลาดมีขนาดแคบและไม่จูงใจให้ผู้ผลิตขยายการลงทุนเพื่อเตรียมสินค้าทุน จึงทำให้ปริมาณการสะสมทุนต่ำเป็นผลให้ประสิทธิภาพหรือผลิตภาพของการผลิตอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ผลผลิตมีน้อยและรายได้ของประเทศก็ต่ำไปด้วย เป็นวงจรเช่นนี้ไปเรื่อยๆ โดยจะเห็นได้ว่าประเทศกำลังพัฒนานั้น มีความยากจนหรือมีรายได้ต่ำ ทำให้ความสามารถในการออมของประเทศอยู่ในระดับต่ำ จึงส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนทุนและการสะสมทุนอยู่ในระดับต่ำ เมื่อการลงทุนมีน้อยจึงทำให้การผลิตและปริมาณผลผลิตอยู่ในระดับต่ำไปด้วย ซึ่งจากลักษณะของวงจรแห่งความยากจนนั้น พบว่าการออมและขนาดตลาดของประเทศกำลังพัฒนานั้น มีอยู่ในระดับต่ำ จึงเป็นเหตุให้ระดับการผลิตของประเทศและการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำตามไปด้วย โดยจะเป็นวงจรเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ

#### 5.5 ทฤษฎีระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Dualism)

ระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ คือ ปรากฏการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจหนึ่งมีลักษณะสองด้านที่แตกต่างอย่างมาก ซึ่งความแตกต่างที่เกิดขึ้นนั้นมีอยู่ 3 ด้าน ได้แก่ ความแตกต่างด้านสังคมความแตกต่างด้านเทคโนโลยี ความแตกต่างด้านภูมิศาสตร์ เป็นต้น พิจารณาตัวอย่างทวิลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและภาคเกษตรล้าหลัง เป็นต้น

ทวิภาคนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ เดิมทีประเทศเผชิญกับความล้าหลัง ต่อมาต้องการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อหลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งกระบวนการพัฒนานั้นจะสร้างและนำความทันสมัยเข้ามาผสมผสานในระบบเศรษฐกิจแต่ละประเทศก็ยังไม่สามารถพัฒนาได้ครบทุกส่วน จึงยังมีส่วนล้าหลังอยู่ ดังนั้น จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจประสบกับลักษณะที่มีความแตกต่างกัน

สาเหตุที่ทำให้เกิดลักษณะทวิภาคในระบบเศรษฐกิจ อาทิ ผู้นำประเทศหรือประชาชนที่ไปศึกษาต่างประเทศ ได้เรียนรู้วิทยาการสมัยใหม่จากต่างประเทศแล้วนำกลับมาประยุกต์ใช้กับประเทศของตนหรือเกิดจากการที่ประเทศได้ผลิตสินค้าที่ทันสมัย เช่น สินค้าอุตสาหกรรม

เพื่อที่จะส่งออกไปขายยังประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงทำให้เกิดภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตร หรือจากการที่ประเทศกำลังพัฒนานั้น ขาดแคลนสินค้าทุน เช่น เครื่องจักร จึงต้องนำเข้าสินค้านั้น จากต่างประเทศทำให้เกิดการดุลการค้าเป็นผลให้รัฐบาลใช้เป็นนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution) ส่งผลทำให้เกิดอุตสาหกรรมที่ทันสมัยนั้นขึ้นมาผสมร่วมกับ ภาคเกษตรที่มีอยู่เดิม

#### กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ

การพัฒนาเศรษฐกิจนั้นต้องการสร้างความกินคืออยู่ได้อย่างเท่าเทียมกันแก่ประชาชน ในประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีความพยายามในการเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รับผิดชอบในการกำหนดและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาในปี พ.ศ. 2504 จนกระทั่งปัจจุบันมีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว 9 ฉบับ โดยในช่วงแรกนั้นประเทศได้ทำการกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก เพื่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ใช้นั้นมีหลากหลาย อาทิ ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งนโยบายนี้จะเป็นการพัฒนาในด้านการส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมแทนภาคเกษตรหรือต้องการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนจากภาคการเกษตรเป็นภาคอุตสาหกรรม ต่อมาก็ใช้กลยุทธ์อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า กล่าวคือ แต่เดิมประเทศไทยไม่สามารถผลิตสินค้าอุตสาหกรรมได้ จึงต้องนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ แต่แล้วรัฐบาลก็ส่งเสริมธุรกิจให้มาทำการผลิตสินค้านั้นเองแทนการนำเข้า เนื่องจากต้องการลดการนำเข้าและลดการรั่วไหลของเงินเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า แต่เนื่องจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า นั้น ได้สร้างปัญหา การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ประเทศหันมาใช้กลยุทธ์การส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออก เนื่องจากรายได้จากการส่งออกนั้นเป็นแรงขับเคลื่อนให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวและการจัดสรรทรัพยากรก็มีประสิทธิภาพมากขึ้น จากนั้นยังได้มีกลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล กล่าวคือ การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมแปรรูป สินค้าเกษตร เป็นต้น ให้เจริญเติบโตและมีความหวังว่าจะได้มาช่วยภาคเกษตร โดยภาคอุตสาหกรรมจะซื้อสินค้าเกษตรมาเป็นปัจจัยการผลิตหรือวัตถุดิบ ประกอบกับแรงงานในอุตสาหกรรมมีการจ้างงานสูงและได้รับรายได้สูงแล้วจะได้มาซื้อสินค้าเกษตรเพื่อการบริโภค จะเห็นได้ว่าอุปสงค์ของสินค้าเกษตรสูงขึ้นก็จะส่งผลให้รายได้ของภาคเกษตรสูงขึ้นตามไปด้วย

## 6. หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### 6.1 วัตถุประสงค์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง ต่างๆ โดยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณี ที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความถูกต้องเป็นธรรม อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประโยชน์ส่วนร่วมและประโยชน์ต่างๆ ของเอกชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และสร้างมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรม (Rules of law)

### 6.2 หลักกฎหมายสำคัญในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นที่กระบวนการการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้มากที่สุด และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยที่คำสั่งทางปกครอง คือ “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง กำหนดสิทธิหน้าที่อันเป็นกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนในลักษณะต่างๆ เช่น คำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียนซึ่งรวมไปถึงการปฏิเสธสิทธิต่างๆ ด้วย” ฉะนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายกฎหมายฉบับนี้จึงวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติ ดังนี้

ก. หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (มาตรา 12) ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ

ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 5) จากนิยามศัพท์คำว่า “เจ้าหน้าที่” จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะครอบคลุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ เช่น สภานายความ หรือแพทยสภา เป็นต้น

ข. หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเป็นผู้พิจารณา โดยกฎหมายได้กำหนดไม่ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนได้เสียทำการพิจารณาทางปกครอง และกฎหมายยังจัดกระบวนการให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครอง (มาตรา 13 ถึง มาตรา 16)

ค. หลักความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องยึดหลักความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ ถ้าคำขอมีข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง (มาตรา 27)

ง. หลักการพิจารณาแบบไต่สวน ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี โดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง เพื่อให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้อง (มาตรา 28 และมาตรา 29)

จ. หลักการรับฟังผู้ที่ถูกระทบสิทธิ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งเพื่อแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา 30)

ฉ. หลักการเข้าถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจงหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนได้ เว้นแต่กรณีที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา 31 และมาตรา 32)

ช. หลักการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทราบว่า หากผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์ต่อใคร ภายในระยะเวลาเท่าใด เพื่อที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ การไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์จะมีผลให้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดขยายไปเป็น 1 วัน หากไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ใหม่ (มาตรา 40)



### 6.3 คู่กรณี

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญๆ หลายประการในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี โดยยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองมิใช่ผู้อยู่ได้บังคับของฝ่ายปกครองแต่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งคำว่า “คู่กรณี” หมายถึง เอกชนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้ที่สิทธิถูกระงับหรืออาจถูกระงับเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 5)

1. สิทธิของคู่กรณี พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ไว้ในประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

(1) สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 13)

(2) สิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปพร้อมกับตนได้เพื่อให้คำแนะนำหรือช่วยตนชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ เช่น ทนายความ วิศวกร เกษษกร หรือผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพใดๆ (มาตรา 23) หรือแต่งตั้งตัวแทนกระทำการในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแทนตนเองได้ (มาตรา 24)

(3) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและแจ้งสิทธิหน้าที่ต่างๆ ในการติดต่อเจ้าหน้าที่ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องสิทธิหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบ และหากคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องอันเกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่ก็ต้องแนะนำให้ทราบเพื่อแก้ไข (มาตรา 27)

(4) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยสมบูรณ์ ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องหยิบยกประเด็นต่างๆ ขึ้นมาพิจารณาทั้งหมด ทั้งสิ่งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อเอกชน โดยไม่ผูกมัดอยู่กับคำขอ หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาแสดงเพียงอย่างเดียว (มาตรา 28) แต่เจ้าหน้าที่ต้องศึกษารวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ทุกวิถีทางตามความจำเป็น (มาตรา 29) เพื่อให้การพิจารณาของตนได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน ชอบด้วยกฎหมายและเกิดผลดีต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

(5) สิทธิรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบหรืออาจกระทบสิทธิของตน และมีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ (มาตรา 30)

(6) สิทธิในการขออุทธรณ์ที่จำเป็น คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน เว้นแต่เป็นเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัยหรือเป็นความลับ (มาตรา 31 และมาตรา 32) ซึ่งหลักเกณฑ์ขอตรวจดูเอกสารได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540

(7) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว คณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 (มาตรา 33)

(8) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการ คำสั่งทางปกครองจะต้องแสดงเหตุผลของคำสั่งไว้เพื่อความชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งคำสั่ง (มาตรา 37) เว้นแต่คำสั่งทางปกครองบางประเภทที่กฎหมายยกเว้นไว้ เช่น เป็นกรณีที่มีผลตามคำขอเหตุผลเป็นที่รู้อยู่แล้ว เป็นกรณีที่ต้องรักษาความลับ หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน (มาตรา 37) และมาตรา 38 ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงยกเว้นคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง

(9) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์โต้แย้ง เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องระบุถึงกรณีที่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งขั้นตอน การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา 40)

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีคำแนะนำถึงหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ในคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ที่ 1/2540 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวแล้ว

2. สถานภาพของกลุ่ม กลุ่มจะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล หรือบุคคลธรรมดาก็ได้ (มาตรา 21) หากเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 22)

#### 6.4 แบบของคำสั่งทางปกครอง

โดยทั่วไปการออกคำสั่งทางปกครองจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจาหรือรูปแบบอื่นก็ได้ (มาตรา 34) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักการของแบบคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองที่ทำโดยวาจา กรณีที่มีการทำคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา อาจเกิดในกรณีเร่งด่วนหรือโดยสภาพของคำสั่งไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานดับเพลิง หากกลุ่มกรณีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่กระทบกระเทือนสิทธิของตนและประสงค์จะทราบเหตุผลในคำสั่งก็สามารถขอให้ผู้ออกคำสั่งนั้นยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา 35)

2. คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือซึ่งอย่างน้อยต้องระบุวัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อผู้เป็นเจ้าหน้าที่ (มาตรา 36) นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้คำสั่งต้องมีเหตุผลประกอบ โดยจะต้องมีทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน

3. ในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 37)

4. คำสั่งโดยวิธีอื่นๆ ได้แก่ ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น เช่น สัญญาหรือป้ายประกาศต่างๆ

### 6.5 ผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อคู่กรณีโต้แย้ง และยอมมีผลครบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา หรือโดยเหตุอื่น (มาตรา 42) พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการรับทราบคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

1. ได้รับรู้ทางเสียงและแสงขณะกระทำการ เช่น สัญญาไฟจราจร สัญญาเตือนภัย
2. ได้รับแจ้งเป็นวาจาขณะกระทำการ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร คำสั่งด้วยวาจาของเจ้าหน้าที่
3. ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้

(1) การส่งให้แก่ผู้รับแจ้งโดยตรงจะมีผลทันทีเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวด้วยตนเองหรือเมื่อคำสั่งนั้นไปถึงภูมิลำเนาของผู้รับแม้ว่าจะเปิดอ่านภายหลัง (มาตรา 69 วรรคสอง)

(2) ประกาศ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอ ใช้ได้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นมีผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกิน 50 คนขึ้นไป การแจ้งจะมีผลสมบูรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ประกาศ (มาตรา 72)

(3) การประกาศทางหนังสือพิมพ์ ใช้ได้ในกรณีเกี่ยวข้องกับผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกินกว่า 100 คน โดยที่ไม่รู้ตัวและภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งเป็นใคร การแจ้งคำสั่งดังกล่าวจะมีผลเมื่อพ้น 15 วันนับแต่วันประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้น (มาตรา 73)<sup>39</sup>

### 6.6 การอุทธรณ์คำสั่ง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีผลเป็นการเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าการอุทธรณ์ เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครอง ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการโต้แย้งคำสั่งที่ตนไม่เห็นด้วย ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสตรวจสอบคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ได้ทำไปแล้วว่าเป็น

<sup>39</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2545). “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงเมื่อ ตุลาคม 2562. <http://web.krisdika.go.th/vib/showPage.jsp?sec=2&item=2>.

คำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากฝ่ายปกครองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมเหตุสมผล ก็มีกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเยียวยาความเสียหายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีจำนวนลดน้อยลงและเป็นคดีที่มีลักษณะเด่นชัดอีกด้วย

1. ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ คู่กรณีที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ที่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ หากเห็นว่าสิทธิของตนถูกระงับหรืออาจถูกระงับโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

2. อุทธรณ์ต่อผู้ใด กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลักการว่า การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือต่อบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งของรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นกฎหมายหรือไม่ การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวสามารถทำได้โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

3. กำหนดเวลาอุทธรณ์ ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

4. รูปแบบของคำอุทธรณ์ การอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีเนื้อหาสาระทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ และระบุข้อโต้แย้งหรือข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองไว้ให้ชัดเจน (มาตรา 44 วรรคสอง)

5. การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 46) ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

6. ผลของการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระ หรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจในความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา 46)

### 6.7 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น ได้เสมอ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

1. ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (มาตรา 49 วรรคหนึ่ง)
  2. ระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือมีการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลแล้วก็ตาม และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะสามารถเพิกถอนได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอ (มาตรา 49 วรรคหนึ่ง)
  3. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ เจ้าหน้าที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้ทำขึ้นโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือมีการปกปิดข้อเท็จจริง หรือเกิดจากการข่มขู่ หรือจูงใจโดยมิชอบ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่สามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา (มาตรา 49 วรรคสอง) การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และจะเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตในเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ (มาตรา 50)
  4. ผลจากการเพิกถอนคำสั่ง ในกรณีที่การเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาจ่ายค่าทดแทนความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 52) ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์และความสุจริตของผู้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นด้วย
- ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งผู้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้จ่ายค่าทดแทนความเสียหายได้ภายใน 180 วัน นับแต่วันได้รับการแจ้งการเพิกถอน

#### 6.8 การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่อีกครั้งหนึ่งไม่ว่าจะอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์หรือพ้นกำหนดการอุทธรณ์แล้วก็ตามการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้ (มาตรา 54)

1. มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ
2. คู่กรณีที่แท้จริงมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง
3. เจ้าหน้าที่ที่คำสั่งไม่มีอำนาจ
4. ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

5. การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่ผู้ขอได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ (มาตรา 54)

### 6.9 มาตรการบังคับทางปกครอง

เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีการกำหนดมาตรการบังคับขึ้นในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่มีหลักการสำคัญว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น มีความชัดเจนแน่นอน (มาตรา 56 วรรคสาม มาตรา 59 และมาตรา 60) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง และมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้โดยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดมาตรการบังคับทางปกครองแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. คำสั่งให้ชำระเงิน เช่น สั่งให้ชำระค่าปรับ จ่ายเงินเข้ากองทุน ชำระค่าธรรมเนียม หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับโดยการยึด आयัดเงินหรือทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการชำระหนี้ตามคำสั่ง แต่ก่อนใช้มาตรการบังคับโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้ซึ่งอยู่ในบังคับ ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน (มาตรา 57)

2. คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ เช่น สั่งให้ยุติการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย สั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะ สั่งปิดโรงงาน เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับ ดังนี้

(1) เข้าดำเนินการแทน เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เจ้าหน้าที่มอบหมายอาจเข้าดำเนินการตามที่สั่งให้กระทำนั้นเสียเอง และหากมีค่าใช้จ่ายใด จะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มร้อยละ 25 ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา 58 (1)

(2) ให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินวันละ 20,000 บาท ตามมาตรา 58 (2)

ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับใดๆ เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองก่อนในระยะเวลาอันสมควร และในหนังสือเตือนจะต้องระบุมาตรการบังคับให้ชัดเจน และระบุมาตรการบังคับไว้เพียงมาตรการเดียว รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายเข้าดำเนินการแทนหรือจำนวนค่าปรับ (มาตรา 59)

### 6.10 ระยะเวลาและอายุความ

การนับอายุความในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยหลักจะไม่นับรวมวันแรกแห่งระยะนั้น เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นการอื่น โดยเฉพาะส่วนการสิ้นสุดของระยะเวลา หากเป็นวันหยุดทำการงานของเจ้าหน้าที่ ให้นับวันหยุดนั้นเข้าไปด้วย หมายความว่า ถ้าครบกำหนดในวันนั้นแม้จะเป็นวันหยุดทำการ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ จะเลื่อนไปดำเนินการในวันเปิดทำการตามปกติไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ประชาชนต้องกระทำการไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดเป็นวันหยุดทำการของเจ้าหน้าที่ก็คิดหรือวันหยุดตามประเพณีของผู้รับคำสั่งก็คิด ให้ถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำการปกติถัดจากวันหยุดนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น (มาตรา 64)

ส่วนการขอขยายระยะเวลาสามารถกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาขยายระยะเวลาก่อนหรือหลังระยะเวลาสิ้นสุดก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องยื่นคำขอภายใน 15 วัน นับแต่เหตุที่ไม่อาจกระทำได้สิ้นสุดลง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา 65 และมาตรา 66) เมื่อมีการอุทธรณ์หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอให้ถือว่า อายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย (มาตรา 67)

### 6.11 คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

ปัจจุบันนี้มีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป เพื่อให้การพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ มีความชัดเจน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการต่างๆ ไว้ดังนี้

1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องระบุตัวบุคคล (มาตรา 75)
2. กรณีพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ (มาตรา 76)
3. คณะกรรมการที่เข้ามาแทนหรือเพิ่มขึ้น ระหว่างวาระของคณะกรรมการ (มาตรา 77)
4. การให้กรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทพ้นก่อนครบวาระ (มาตรา 78)
5. การกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการ (มาตรา 79)
6. วิธีการประชุม (มาตรา 80)

7. อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ (มาตรา 81)
8. การลงมติของคณะกรรมการ (มาตรา 82)
9. ต้องจัดทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ (มาตรา 83)
10. การจัดทำคำวินิจฉัยและความเห็นแย้ง (มาตรา 85)<sup>40</sup>

## 7. กระบวนการในการกำหนดโทษปรับทางปกครองของไทย

โทษปรับทางปกครองนั้น จะมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งทำโดยการบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดหรือการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งโทษปรับทางปกครองก็จะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับโทษปรับทางอาญา กล่าวคือ โทษปรับทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย แต่ในส่วนของโทษปรับทางอาญาเป็นโทษ ทางการเงินที่กำหนดไว้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นความผิด ทั้งนี้ ตามมาตรา 18 (4) แห่งประมวลกฎหมายอาญา<sup>41</sup> ซึ่งโทษปรับทางอาญานี้กฎหมายกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้โทษปรับทางอาญาจะปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดความผิดทางอาญา ซึ่งไม่เฉพาะแต่เพียงที่อยู่ในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่รวมถึงในกฎหมายพิเศษอื่นๆ ที่กำหนดความผิดทางอาญาไว้ด้วย

สำหรับโทษปรับทางปกครองของประเทศไทย จะเป็นการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งเรียกว่ามาตรการบังคับทางปกครอง หากเปรียบเทียบการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ก็คือ การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั่นเอง มาตรการบังคับทางปกครองมีที่มาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นพร้อมกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมกันในวันที่ 14

<sup>40</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2545). “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงเมื่อ ตุลาคม 2562. <http://web.krisdika.go.th/vib/showPage.jsp?sec=2&item=2>.

<sup>41</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18.



พศจิกายน 2539 ในส่วนของมาตรการบังคับทางปกครองนี้ มิใช่เรื่องใหม่ แต่มีสอดแทรกอยู่ในกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้ก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช้บังคับโดยบัญญัติในเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ด้วย ก็ไม่มีผลเป็นการยกเลิก การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีอยู่เดิมในกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น แต่กลับเป็นการเสริมเพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้นในการบังคับดังจะเห็นได้จากมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ มาตรการบังคับทางปกครองเป็นการแบ่งประเภทคำสั่งทางปกครอง โดยคำนึงถึงเนื้อหา ซึ่งจุดมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครองก็เพื่อต้องการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนั้น ซึ่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็จะบัญญัติในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง ไว้ในหมวด 2 “คำสั่งทางปกครอง” ส่วนที่ 8 “มาตรการบังคับทางปกครอง” มาตรา 56 ถึง มาตรา 63

#### 7.1 ความแตกต่างระหว่าง “ค่าปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง”

##### 1. “ค่าปรับทางปกครอง”

- การฝ่าฝืนข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้ต้องใช้ค่าปรับทางปกครอง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น
- มาตรการเพื่อบีบบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง
- ผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยการปรับไม่จำเป็นต้องมีเจตนาที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง
- การปรับสามารถกระทำซ้ำ ต่อเนื่องและปรับเพิ่มได้ หากจำนวนค่าปรับเดิมไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
- หักปรับและห้ามบังคับชำระค่าปรับคงค้าง เมื่อมีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว
- สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการปรับควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญาและคดีที่มีโทษปรับทางปกครองได้

##### 2. “โทษปรับทางปกครอง”

- การกระทำความผิดที่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้ต้องลงโทษ
- มาตรการลงโทษพฤติกรรมในอดีตที่ได้กระทำความผิดกฎหมาย
- โดยหลักผู้ถูกลงโทษต้องมีเจตนากระทำความผิด เว้นแต่กฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับการกระทำโดยประมาทไว้โดยชัดแจ้ง

- การกระทำความผิดมูลฐานเดียวถูกลงโทษปรับทางปกครองได้เพียงครั้งเดียว
- แม้ผู้ถูกปรับจะดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่เมื่อเป็นการลงโทษการกระทำในอดีตโดยกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระ จึงอาจบังคับโทษต่อไปได้
- การกระทำความผิดกรรมเดียวที่มีทั้งโทษทางปกครองและโทษอาญา ให้ใช้โทษอาญาสำหรับความผิดนั้น<sup>42</sup>

## 7.2 การกำหนดโทษปรับทางปกครองของประเทศไทย

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ได้มีวิวัฒนาการที่ยาวนานมากกว่า 120 ปี โดยประเทศสเปนเป็นประเทศแรกที่ได้จัดทำกฎหมายดังกล่าวขึ้นและประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1889 และจนถึงปัจจุบันมีประเทศที่ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ต่ำกว่า 20 ประเทศ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มมีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมาย “Administrative Procedure Act” ในปี ค.ศ. 1946 ส่วนประเทศเยอรมันเริ่มใช้กฎหมายนี้ในปี ค.ศ. 1976<sup>43</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น ในอดีตไม่มีกฎหมายทั่วไปบัญญัติถึงขอบเขตการใช้ อำนาจและวิธีพิจารณาความในเชิงของการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองกระทำตามแนวทางปฏิบัติที่เคยทำกันมา และคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง (resinterna) หรือบางครั้งก็กระทำตามที่กฎหมาย บัญญัติเฉพาะเรื่องที่เกิดกระจายและมีความหลากหลายด้วยกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปทำให้ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ประเทศไทยก็ให้เห็นถึงความ จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงได้เริ่มมีแนวความคิดที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 โดยมีการกำหนดไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการวางระเบียบปฏิบัติ ราชการเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติและกำหนดให้ต้องมีข้อความ และ เหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดที่เกี่ยวกับสิทธิ

<sup>42</sup> ฌ็องฟร็องซัว สกอลเมฆา “ปัญหาการใช้บังคับ “คำปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง” ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับใหม่ และกฎหมายว่าด้วยความผิดที่มีโทษ เป็นพินัย” เอกสารเสนอที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย (เมษายน:2562):9:10.

<sup>43</sup> สำนักงาน ก.พ. (2560) “หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” เว็บไซต์สำนักงาน ก.พ. เข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562. <http://www.ocsc.go.th/>

หรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการ ต่อมาได้เริ่มมีการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองในปี พ.ศ. 2534 แต่เนื่องจากในระหว่างนั้นรัฐบาลมีร่างกฎหมายอื่นที่ต้องเร่งรัดเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงมิได้เสนอร่างกฎหมายนี้ต่อสภา จวบจนถึงปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ.... ขึ้นอีกครั้งหนึ่งและได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ....” เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคดีของศาลปกครอง จนในที่สุดได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ได้มีการประกาศใช้เป็น “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่การดำเนินการทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ “บรรหาร ศิลปะอาชา” นายกรัฐมนตรี)

อนึ่ง โทษปรับทางปกครองของประเทศไทยนั้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้ใน หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง โดยในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น มิใช่เรื่องใหม่แต่มีการสอดแทรกอยู่ในกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้ก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่น ประมวลรัฐฎากร ว่าด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง (มาตรา 12) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 44 บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินได้โดยมีต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยเรื่องการทำอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ รื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้างฯ โดยฝ่าฝืนกฎหมาย (มาตรา 43) แต่อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีการตรา พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองไว้ด้วย แต่ก็ไม่มีผลเป็นการยกเลิกการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มีอยู่เดิมให้ดียิ่งขึ้นในการบังคับ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติว่า “ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทาง

ปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้” ดังนั้น ในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองและเพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดถึงอำนาจ ขั้นตอนและวิธีการในการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์แห่งการบังคับเป็นเกณฑ์ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้ในมาตรา 57 และมาตรา 58 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 57 “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน”

“วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไป ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”<sup>44</sup>

ทั้งนี้ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีข้อกำหนดดังนี้

“ข้อ 1 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

(2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

(4) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

(5) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58.

(6) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (5) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(7) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(8) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ 2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ 1 เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ข้อ 3 ความในข้อ 1 และข้อ 2 มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ”<sup>45</sup>

มาตรา 58 “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน”

“เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”

<sup>45</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ทั้งนี้ ได้มีการออกกฎกระทรวง ตามมาตรา 58 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีกำหนดดังนี้

“ข้อ 1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองในกรณีที่อยู่ ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ได้แก่

(1) รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินสองหมื่นบาท ต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ราชอาณาจักร

(2) คณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ได้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ ที่ราชอาณาจักร

(3) ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาท ต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดจำนวน ค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัดหรือเขตกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี

(5) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง ได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตจังหวัด

(6) นายอำเภอมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำเภอ

(7) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับ ทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ที่อยู่ในเขตอำนาจ

(8) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับ ทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ที่อยู่ในเขตอำนาจ

(9) ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับ ทางปกครองได้ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

(10) เอกชนซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยเสนอให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นรายกรณีไป แต่ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน

ข้อ 2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามข้อ 1 (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (9) เห็นว่ากำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองตามอำนาจที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุดำเนินการวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่อาจเสนอผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลซึ่งมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองสูงกว่า ตนเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองก็ได้

ข้อ 3 ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองทุกสิบห้าวัน

ข้อ 4 ให้เจ้าหน้าที่ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ที่ชำระค่าปรับไว้เป็นหลักฐาน

ใบเสร็จรับเงินให้มีข้อความแสดงว่าเป็นค่าปรับทางปกครองตามกรณีใด และให้บันทึกการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในต้นเรื่องด้วย”<sup>46</sup>

มาตรา 59 “ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทนหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่เรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้”

จากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 57 และมาตรา 58 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองโดยในส่วนกรณีของคำสั่งทางปกครองนั้น

<sup>46</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

กฎหมายฉบับนี้ ก็ได้มีการบัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 5 โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระทบเนื่องจากผลของคำสั่งทางปกครอง”<sup>47</sup>

ทั้งนี้ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5(2) ของบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” โดยกำหนดไว้ดังนี้

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.



“ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน

(4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา”

ประเภทของคำสั่งทางปกครอง มีดังต่อไปนี้ คือ

1) คำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงเนื้อหา ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระ กำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นการอนุญาตหรืออนุมัติหรือให้ประโยชน์แก่ประชาชน คำสั่งทางปกครองที่เป็นการรับรองสิทธิ คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในลักษณะการรับรู้สิทธิของประชาชน คำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ มาตรการบังคับทางปกครอง

2) คำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) คำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน คำสั่งทางปกครองที่เป็นการบริการ ให้แก่ประชาชน

4) คำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงดุลพินิจ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่มีดุลพินิจ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีดุลพินิจคำสั่งทางปกครองที่ปราศจากตัวบทกฎหมาย

5) คำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณสมบัติประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณสมบัติประโยชน์และเป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

6) คำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลที่สาม ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม คำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อบุคคลที่สาม<sup>48</sup>

<sup>48</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2557). “แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง Advanced Administrative Law”, (พิมพ์ครั้งที่ 3), นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 6-18-6-19.

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองโดยคำหนึ่งถึงเนื้อหา ซึ่งจุดมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครองก็เพื่อต้องการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายฉบับนั้น โดยคำสั่งทางปกครองที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองสามารถแบ่งแยกประเภทตามเกณฑ์การบังคับได้ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองที่เรียกให้เอกชนชำระเงินตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน เป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เอกชนชำระเงิน เช่น การชำระเงินภาษีอากร ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าปรับทางปกครองหรือเงินอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งการให้เอกชนชำระหรือกรณีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องชำระ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วางหลักว่า เมื่อถึงกำหนดชำระเงินแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วนไม่ว่าจะเป็นการเพิกเฉยไม่ชำระหรือชำระบ้างแต่ไม่ครบถ้วนถูกต้อง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจดำเนินการเพื่อนำไปสู่การใช้อำนาจบังคับทางปกครองได้ ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

- ออกหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้รับชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องพิจารณาระยะเวลาให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเรื่องและจำนวนเงินที่ต้องชำระด้วย แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ซึ่งหากมีการนำเงินมาชำระครบถ้วนถูกต้อง มาตรการบังคับทางปกครองก็เป็นอันสิ้นสุด อนึ่ง คำเตือนดังกล่าวไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะไม่มีกำหนดกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิขั้นใหม่

- การยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาด ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เช่น เพิกเฉยไม่ชำระเงินหรือชำระเงินไม่ถูกต้องครบถ้วนครั้งแรกหรือครั้งที่สองก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาด เพื่อชำระให้ครบถ้วน ในส่วนวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ นำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาตรา 271 ถึงมาตรา 323 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อการขายทอดตลาด การร้องขอทรัพย์ การขอคืนส่วนการขอเฉลี่ยทรัพย์ ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี หรือการอายัดทรัพย์สินเรียกร้อง ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจในการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือโดยนัยนี้ คือ ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539)

รายละเอียดดังที่ปรากฏตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น<sup>49</sup> การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

- การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีการยึดทรัพย์สิน โดยในการยึดทรัพย์สิน พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ขอบที่จะยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยไม่ได้รับอนุญาตก่อนทำการยึดทรัพย์สิน ให้แสดงคำสั่งทางปกครองต่อคู่กรณีหรือบุคคลที่อยู่ในสถานทีนั้น ให้ยึดทรัพย์สินของคู่กรณีตามคำสั่งทางปกครองแต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทรัพย์สินได้พอชำระตามคำสั่งทางปกครองทั้งค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย แต่ถ้าคู่กรณีมีทรัพย์สินซึ่งมีราคามากกว่าจำนวนที่ต้องชำระและมีอาจแบ่งการยึดโดยมิให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา เช่น ทำให้เปลี่ยนสภาพและราคาตกต่ำ ทั้งทรัพย์สินที่จะยึดให้พอคุ้มจำนวนเงินที่ต้องชำระไม่ปรากฏด้วยแล้ว ก็ให้ยึดทรัพย์สินที่วานั้นมาขาย พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองขอบที่จะงดการยึดอายัดทรัพย์สินที่ผู้แทนหน่วยงานนำชี้เมื่อสงสัยว่าทรัพย์สินนั้น ไม่อาจยึดอายัดได้ตามกฎหมาย เช่น ปรากฏว่ามีชื่อบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีอื่นนอกจากคู่กรณีเป็นเจ้าของในทะเบียน เมื่อได้งดการยึดหรืออายัดให้รับรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อกำหนดวิธีต่อไป ถ้าจะยึดทรัพย์สินที่มีทะเบียน ให้สอบถามผู้แทนหน่วยงานว่าผู้ใดมีชื่อเป็นเจ้าของทะเบียนนั้น แต่หากมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาแล้วปรากฏว่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดนั้นมีการยึดหรืออายัดมาก่อนหรือมีชื่อบุคคลอื่นนอกจากคู่กรณีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทะเบียนให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองกำหนดวิธีการบังคับต่อไป และแจ้งผู้แทนหน่วยงานให้ถอนการยึดทรัพย์สินนั้นโดยยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม แต่ให้หักค่าใช้จ่าย ถ้าในคำสั่งทางปกครองกล่าวเฉพาะเจาะจงให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินสิ่งใด ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดแต่เฉพาะทรัพย์สินสิ่งนั้น เมื่อการยึดทรัพย์สินเสร็จ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองปิดประกาศยึดทรัพย์สินไว้ ณ สถานที่ๆ ยึด โดยเปิดเผย ทำรายงานและบัญชีทรัพย์สินที่ยึดเพื่อกำหนดวิธีการบังคับต่อไป ถ้าทรัพย์สินที่ยึดมีดอกผลธรรมดาที่คู่กรณีจะต้องเป็นผู้เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นเก็บเกี่ยวดอกผลดังกล่าวในนามของคู่กรณีเมื่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจะเก็บเกี่ยวให้แจ้งเป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบและจัดการเข้าเก็บเกี่ยวดอกผลต่อไป

การยึดอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการเพื่อให้ได้โฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือสำเนาซึ่งเจ้าพนักงานรับรองมา ถ้าหากมีไว้เพื่อตรวจสอบและจับสเกลจำลองแผนที่หลังโฉนดรั้งวัดเขตกว้างขวางยาวของที่ดินที่ยึดกับแผนที่

<sup>49</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2557). “แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง Advanced Administrative Law”, (พิมพ์ครั้งที่ 3), นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 10-27-10-30.

จำลองเพื่อตรวจสอบที่ดิน หากน่าเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน ให้แสดงให้เห็นภาพ และทำเลที่ตั้งของที่ดินประมาณระยะทางเท่าใด การยึดที่ดินซึ่งมีไม้ยืนต้นให้จดชนิดและประมาณจำนวนต้นไม้ไว้ด้วย ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการยึดทรัพย์ที่ดินของกสิกร พ.ศ. 2475 การยึดที่ไร่นา ซึ่งมีไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอื่นจะเก็บเกี่ยวได้ตามฤดูกาลจะยึดแต่ที่ดินไม่ยึดไม้ล้มลุกและธัญชาติหรือจะยึดทั้งที่ดินและไม้ล้มลุกหรือธัญชาติอื่นจะเก็บเกี่ยวรวงผลได้คราวหนึ่ง หรือหลายคราวต่อไป เป็นของผู้อื่นปลูกอยู่ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองบันทึกถ้อยคำเจ้าของสิ่งนั้น ให้ปรากฏว่ามีสิทธิในที่ดินอยู่อย่างไร เช่น การอาศัยหรือมีสัญญาเช่าต่อกัน การยึดเรือนโรงหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการยึด โดยถ่ายภาพให้เห็นสภาพของสิ่งปลูกสร้างนั้น อย่างชัดเจนเท่าที่ทำได้การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างและอสัณฐานทรัพย์ย่อมครอบไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น เว้นแต่ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อได้มีการยึดทรัพย์แล้ว สิทธิเรียกร้องของคู่กรณีอันมีต่อบุคคลภายนอก ในเรื่องพันธบัตรหลักทรัพย์ที่เป็นประกันตราสารเปลี่ยนมือหรือสิทธิเรียกร้องอื่นของคู่กรณีให้ดำเนินการตามกฎหมาย

การยึดสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการยึดและเก็บรักษาไว้ รอการจำหน่ายให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจรรยาการยึดทรัพย์สินโดยชัดแจ้ง และจัดการเก็บรักษาทรัพย์สินและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยึด ค่าเช่าสถานที่เก็บรักษา ค่าจ้างดูแลรักษาเท่าใด ผู้รับรักษาทรัพย์สินโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่มีค่าตอบแทนหรือผู้ให้เช่าสถานที่รักษาทรัพย์สินหรือผู้รับจ้างดูแลทรัพย์สิน โดยให้ทำหน้าที่สัญญาไว้ รวมทั้งการประกันภัยต่างๆ ด้วยกรณีที่ทรัพย์สินที่ยึดสูญหายถูกทำลาย ทำให้เสียหาย ซ่อนเร้นเอาไปเสียทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองรายงานเพื่อกำหนดการต่อไป

- การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีอายัดทรัพย์สิน ซึ่งในกระบวนการอายัดทรัพย์ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 ทวิ (เดิม) บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีสิทธิเรียกร้องต่อบุคคลภายนอกให้ชำระเงินจำนวนหนึ่งหรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 310 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีอายัดและจำหน่ายไปตามที่บัญญัติไว้ในห้ามตราต่อไป” นั้น เมื่อมีการนำมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมย่อมเป็นการแสดงได้ว่าสิทธิเรียกร้องของบุคคลผู้ถูกคำสั่งทางปกครองที่มีอยู่กับบุคคลภายนอกชอบที่จะถูกอายัดได้ด้วย ปัจจุบันมาตรา 316

ดังนั้น พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกหนังสือเพื่อเป็นการบังคับให้บุคคลภายนอก ซึ่งมีหนี้อันเป็นคุณเป็นโทษอยู่กับคู่กรณีหรือที่คู่กรณีมีสิทธิเรียกร้องอยู่กับบุคคลภายนอก โดยมีคำสั่งห้ามบุคคลภายนอกกระทำการจำหน่าย จ่าย โอน หรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวนับแต่ขณะได้รับหนังสือแจ้ง แต่ให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือชำระ

เงินต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด หากบุคคลภายนอกฝ่าฝืน โดยไม่เหตุอันสมควรให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง บังคับกับบุคคลภายนอกดังกล่าว ได้เสมือนเป็นคู่กรณี โดยให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง มีหนังสือแจ้งการอายัดส่งให้คู่กรณีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏขณะอายัด ให้ถือว่าเป็นการแจ้งอายัดโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง เมื่อมีการส่งเงินตามอายัด ให้รอการทำบัญชีไว้หนึ่งเดือน หากไม่มีการอุทธรณ์ ได้แย้งคัดค้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันส่งเงิน ให้ทำบัญชีแสดงรายการจ่ายผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ส่วนการโต้แย้งคำสั่งอายัด ตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 312 (เดิม) ที่ได้บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลภายนอกที่ได้รับคำสั่งอายัดทรัพย์ปฏิเสธหรือโต้แย้งหนี้ ที่เรียกร้องเอาแก่ตนศาลอาจทำการไต่สวน และ (1) ถ้าศาลเป็นที่พอใจว่าหนี้ที่เรียกร้องนั้นมีอยู่จริง ก็ให้มีคำสั่งให้บุคคลภายนอกปฏิบัติตามคำสั่งอายัดหรือ (2) ถ้าศาลเห็นว่ารูปเรื่องจะทำให้เสร็จ เต็มขาดไม่ได้สะดวกโดยวิธีไต่สวน ก็ให้มีคำสั่งอย่างอื่นใดในอันที่จะให้เสร็จเต็มขาดไปได้ ตามที่เห็นสมควร” ปัจจุบัน มาตรา 321 เมื่อเป็นกระบวนการในชั้นมาตรการบังคับทางปกครองแล้ว บุคคลภายนอกที่จะใช้สิทธิคัดค้านย่อมไม่สามารถจะร้องไปยังศาลได้เพราะถือว่าเป็นการ ดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งบุคคลภายนอกที่จะใช้สิทธิคัดค้านต่อพนักงานมาตรการบังคับทาง ปกครองโดยตรงในเรื่องสิทธิของบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาแล้ว

- การใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยวิธีจำหน่ายทรัพย์สิน ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อมีการยึดทรัพย์สินแล้ว มีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายทรัพย์สินมา เป็นเงิน ดังนั้น เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำกรรมวิธีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงมี ผลให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องคำนึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของ ฝ่ายปกครอง พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ต้องจัดทำประกาศกำหนด วัน เวลา สถานที่ขาย โดยแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขาย ข้อสัญญา ค่าเดือน เงื่อนไขและเงื่อนไขแห่งการ ชำระเงินตามระเบียบที่กำหนดนำประกาศโฆษณาเผยแพร่ทางสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อกระจายเสียงมี กำหนดเวลาสามวัน รวมทั้งให้ปิดประกาศขายทรัพย์สินไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ขาย สถานที่ ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ที่ชุมชนและสถานที่ราชการ ส่งแจ้งนายทะเบียนทรัพย์สินผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ออกคำสั่ง ทางปกครองและคู่กรณีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาที่ปรากฏขณะยึดก่อนทำการ จำหน่ายหนึ่งเดือน โดยให้ถือว่าเป็นการแจ้งส่งประกาศโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง จัดการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีการประมูลขาย เช่น กรรมวิธีขายทอดตลาดทั่วไป ก่อนทำการขายทรัพย์สิน พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ติดธงตราหมากรุกไว้เป็นเครื่องหมายการขายทรัพย์สิน และอ่านประกาศโฆษณาการขาย ณ สถานที่ขายโดยเปิดเผยการขายทรัพย์สินที่มีดอกผลเกิดในระหว่างยึดทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่มีสัญญาผูกพันอันเป็นคุณแก่ทรัพย์สินนั้นหรือมีค่าภาระติดพันเกี่ยวค้ำอยู่ ให้กล่าวไว้ในประกาศขายให้ชัดเจน การขายทรัพย์สินที่มีสัญญาผูกพันอยู่อันเป็นคุณแก่ทรัพย์สินนั้น ถ้าสามารถทำได้ ก็ให้จัดการให้ผู้ซื้อได้รับช่วงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญานั้น การขายสุรามีน้ำสุราตั้งแต่ 10 ลิตรขึ้นไป ให้แจ้งกรมสรรพสามิตทราบล่วงหน้าก่อนวันขายตามปกติไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อกรมสรรพสามิตจะได้จัดเจ้าหน้าที่ออกใบขนสุราให้แก่ผู้ซื้อ ถ้าทรัพย์สินที่จะขายเป็นอาวุธจะต้องได้รับอนุญาตให้มีหรือใช้จากนายทะเบียนแสดงก่อนจึงมอบให้ ถ้าทรัพย์สินที่จะขายเป็นโบราณวัตถุ เช่น พระพุทธรูปหรือหนังสือฉบับเขียนโบราณ ให้ส่งประกาศขายทรัพย์สินนั้นไปยังพิพิธภัณฑสถาน ถ้าทรัพย์สินที่จะขายเป็นตู้โทรศัพท์ หรือกำปั่นเหล็กเก็บทรัพย์สิน ให้จัดการเปิดเสียก่อน จึงจะขายได้ การขายทรัพย์สินที่มีการจำนองติดไปให้ประกาศแสดงชื่อผู้รับจำนองพร้อมทั้งเงินต้น และดอกเบี้ยที่ยังค้างชำระจนถึงวันขายและข้อความว่า ผู้ใดซื้อทรัพย์สินนั้น ต้องรับภาระจำนองติดไปด้วยโดยชัดเจน และให้ขายโดยตั้งราคาขั้นต่ำด้วยความยินยอมของคู่กรณี หากทำได้หรือตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาจำหน่ายจะเห็นสมควรในการขายทรัพย์สินที่มีการจำนอง ให้ปฏิบัติตามวิธีการขายทรัพย์สินมีการติดจำนอง โดยอนุโลมการขายทรัพย์สิน โดยปลอดจำนองให้ดำเนินการขายอย่างทรัพย์สินธรรมดา โดยไม่คำนึงถึงการจำนอง การขายที่ดิน ที่มีชื่อผู้อื่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมอยู่ด้วย ในหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองกันเงินส่วนดังกล่าวของผู้นั้นไว้เพื่อพิจารณาหลักฐานแห่งสิทธิในการที่จ่ายแก่บุคคลผู้ควรได้รับต่อไปในวัน เวลา สถานที่จำหน่ายให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองบันทึกรายงานการจำหน่ายทรัพย์สินโดยละเอียด ชื่อที่อยู่ของผู้ประมูลได้บัญชีทรัพย์สินที่ทำการจำหน่าย หลักฐานการชำระราคา และทำสัญญาจะซื้อขายไว้ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองมีคำสั่งทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่ายโดยถือว่าผู้ประมูลได้เป็นบุคคลผู้ได้สิทธิและจะมีผลสมบูรณ์เมื่อชำระราคารับถ้วน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยอมโอนไปยังผู้ซื้อ คู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิคัดค้านคำสั่งทางปกครอง ประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่ายภายในห้าสิบวันนับแต่วันประกาศ โดยทำเป็นหนังสืออ้างเหตุผลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองหลักเกณฑ์ทฤษฎีมาอย่างชัดเจนสมบูรณ์ และให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองประกาศพิจารณาแจ้งผลการจำหน่ายของพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง ให้ผู้ทราบดีได้แจ้งภายในกำหนดเวลาดิบห้าวันนับแต่วันประกาศต่อพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองอ้างเหตุผลความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ของการกระทำฝ่ายปกครอง ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ทฤษฎีมาอย่างชัดเจนสมบูรณ์ และเป็นข้อที่ได้หยิบยกกว่ากล่าวกันมาแล้ว ในชั้นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 ให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง รายงานพร้อมความเห็นให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดราคาจำหน่ายภายในสิบห้าวัน และให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จพร้อมมีคำสั่งแจ้งให้คู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ภูมิลำเนาของผู้ขอทบทวนภายในสามสิบนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกสามสิบวัน แต่ต้องแจ้งเหตุผลให้คู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา หากคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจในคำสั่งของคณะกรรมการให้ไปใช้สิทธิทางศาลภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันต่อไป การยื่นอุทธรณ์หรือการใช้สิทธิทางศาลไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เว้นแต่ จะยื่นคำขอทุเลาและหาหลักประกันหรือวางเงินประกันตามจำนวนที่กำหนดหรือศาลมีคำสั่งให้ทุเลา

หากผู้ประมูลซื้อทรัพย์สินไม่ชำระราคาส่วนที่เหลือภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้ รัฐบาลที่ประมูลดังกล่าวเพื่อชำระเป็นค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมการจำหน่าย ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง ตามลำดับ โดยให้นำทรัพย์สินนั้นออกขายใหม่ พร้อมแจ้งให้ผู้ซื้อเดิมทราบกำหนดวันเวลาขายด้วย ได้เงินเท่าใดเมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียม ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองแล้ว ยังไม่คุ้มราคา เท่าจำนวนเงินที่ขายทรัพย์สินครั้งก่อนให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการเรียกร้อง ให้ผู้ซื้อเดิมชำระเงินส่วนที่ยังไม่ชำระนั้น ตลอดจนเสนอคดีต่อศาลหากจำเป็น เมื่อมีการชำระราคาครบถ้วนให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองจัดการแจ้งโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประมูลขายไปยังนายทะเบียนที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนซึ่งเป็นนายทะเบียนจัดการจดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ประมูลตามคำสั่งพนักงานมาตรการบังคับทางปกครอง หนังสือแจ้งนายทะเบียนให้จดทะเบียนการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองเห็นว่าราคา ซึ่งมีผู้ให้สูงสุดนั้นยังไม่เพียงพอ อาจมีคำสั่งให้ถอนทรัพย์สินจากการขายทรัพย์สินได้ แต่ถ้าผู้มีส่วนได้เสียทุกคนยินยอมให้ขายก็อาจขายไปได้ และให้พนักงานมาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการจัดทำบัญชีแสดงรายการรับ-จ่ายเงิน ตามคำสั่งทางปกครองพร้อมค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายส่งแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อรับรองบัญชีภายในกำหนดเจ็ดวัน หากไม่รับรองถือว่าถูกต้องและเป็นที่สุด ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>50</sup>

<sup>50</sup> สมยศ เลียงบำรุง. (2560). “มาตรการบังคับทางปกครอง: การกำกับดูแลในมิตินิติศาสตร์”, วารสารวิชาการ กสทช. หน้า 408-412.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาด วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น สั่งให้ชำระเงินค่าธรรมเนียมภาษี ชำระภาษีเพิ่มเบี้ยปรับ เช่นนี้ เมื่อฝ่ายปกครองสั่งแล้ว ถ้าผู้มีหน้าที่ชำระไม่ชำระให้ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ที่มีการปฏิบัติทางกายภาพเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ คือ การใช้มาตรการบังคับเพื่อให้ชำระหนี้ อันนี้จำเป็นที่กฎหมายต้องให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจบังคับ โดยในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนนั้นจะนำมาใช้กับหลักการของกฎหมายมหาชนที่มีแนวคิดทฤษฎีตั้งอยู่บนหลักการใช้อำนาจเหนือประชาชน จึงต้องมีการกำหนดว่าการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ห้ามรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกระทำ แต่หลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชน มีแนวคิดทฤษฎีตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของกลุ่มความ ระหว่างโจทก์ จำเลย มีเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นหน่วยงานกลางไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับคู่ความฝ่ายใด ไปดำเนินการบังคับคดี ยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามกฎหมาย ระเบียบมีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ดำเนินการอย่างเชี่ยวชาญ ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม มีกระบวนการกลไกตรวจสอบจากศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายตุลาการ (บุคคลที่ทำการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรียกว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี”) แต่ในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกลไกของกฎหมายรองรับอย่างละเอียดชัดเจนทำให้การบังคับ ไม่มีประสิทธิภาพ มีปัญหาอุปสรรคต่างๆ และมาตรการบังคับทางปกครองมิได้กำหนดบุคคลที่เป็นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองไว้ทำให้มีผลแตกต่างทางกฎหมายเพราะ “เจ้าพนักงานบังคับคดี” จะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายบางประการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หรือในกรณีวิธียึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สินไม่มีรายละเอียดขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สินหรือกรณีมีผู้ร้องขอถอนส่วน หรือมีผู้ร้องขอรับชำระหนี้ บุริมสิทธิ เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจะมีอำนาจพิจารณา มีคำสั่งได้หรือไม่ หรือหากจะไปร้องขอกับศาลก็มีปัญหาว่าจะร้องขอกับศาลใด ระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองอันล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคในการที่จะดำเนินการตาม “มาตรการบังคับทางปกครอง” ทั้งสิ้น

ยกตัวอย่างคำพิพากษาฎีกา ดังต่อไปนี้



คำพิพากษาฎีกาที่ 586/2543 แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จะมีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษตามที่ศาลได้กำหนดไว้ในหมายบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 311 วรรคสอง และมาตรา 278 แต่อำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยการยึดทรัพย์ และอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีชอบที่จะยึดทรัพย์ หรืออายัดทรัพย์บรรดาทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอ้างว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา หากเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีโดยชอบแล้ว ความรับผิดชอบของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอก เพื่อความเสียหายที่อาจมีขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว ย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ตกแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 วรรคหนึ่ง และมาตรา 284 วรรคสอง

คำพิพากษาฎีกาที่ 2446/2535 บริษัท โจทก์เป็นคนละนิติบุคคลกับบริษัท ต. กรมสรรพากร จำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 1 ออกคำสั่งอายัดเงินค่าจ้างก่อสร้างทางหลวงที่ โจทก์พึงจะได้รับโดยอ้างว่าโจทก์ คือ บริษัท ต. ซึ่งค้างชำระค่าภาษีอากรแก่จำเลยที่ 1 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 เป็นเรื่องที่จำเลยทั้งสอง คือ กรมสรรพากร และเจ้าพนักงานกระทำผิดพลาดไป โดยไม่ตรวจสอบให้รอบคอบเสียก่อนออกคำสั่งยึด เป็นกระทำโดยประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมายทำให้โจทก์เสียหายไม่ได้รับเงินดังกล่าวจากกรมทางหลวงเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์

คำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า การกระทำของเจ้าพนักงานสรรพากร อาจเกิดความรับผิดได้ ถ้าได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อในเรื่องที่ได้ดำเนินการยึดผิดไป เนื่องจากบริษัทที่ไปยึดกับบริษัทที่เป็นหนี้ค่าภาษีอากรเป็นคนละคนกัน

ดังนั้น การยึดทรัพย์ การอายัดทรัพย์และการขายทอดตลาด ตามมาตรการบังคับทางปกครองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่ามิได้มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการดำเนินการในกรณีดังกล่าวอย่างชัดเจน จึงทำให้เป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องปฏิบัติ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการยึดทรัพย์และการอายัดทรัพย์ดังกล่าว<sup>51</sup>

<sup>51</sup> ฉิมชน จันทรัตน์. (2551). “ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” (ข้อเสนอแนวความคิด/วิธีการเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, หน้า 21-23.

2. คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการยอมรับภาระบางอย่างหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรูปของคำสั่ง ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งการให้เอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งการให้เอกชนรื้อถอนอาคารที่สร้างผิดกฎหมาย หรือละเว้นการกระทำ เช่น ห้ามประกอบกิจการสถานบริการหรือห้ามส่งเสียงดังเกินระดับ เป็นต้น แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

### 2.1 การใช้คำสั่งทางกายภาพเข้าดำเนินการ

1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง เป็นกรณีที่อยู่ในวิสัยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการเองได้ เช่น การรื้อถอนหรือทำลายสิ่งกีดขวางทางหลวงหรือการรื้อถอนบ้านอยู่อาศัยชั่วคราวที่ไม่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการรื้อถอน

2) เจ้าหน้าที่มอบหมายให้บุคคลอื่นทำการแทน เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในวิสัยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการเองได้ เจ้าหน้าที่ที่ย่อมมีอำนาจให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นเอกชนกระทำการแทนก็ได้ ซึ่งการกระทำแทนดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การรื้อถอนอาคาร ที่ก่อสร้างฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีขนาดใหญ่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ ในเทคโนโลยีขั้นสูงในการรื้อถอนอาคาร และไม่มีอุปกรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการได้

3) ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะ เป็นกรณีตาม 1) หรือ 2) ก็ตาม ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่รัฐออกไป เพื่อดังกล่าวตลอดจน ค่าแรงงานของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ไปเพื่อการนี้ อันอาจคำนวณเป็นทรัพย์สินได้ และหากเพิกเฉยไม่ชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าหน้าที่ก็จะออกคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครองเป็นหนี้เงินที่จะต้องดำเนินการต่อไป

2.2 การใช้มาตรการปรับทางปกครอง ในกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ประสงค์จะเข้าดำเนินการบังคับทางปกครองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นทำการแทน แต่ต้องการให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองดำเนินการเอง เช่น เจ้าหน้าที่มีภาระงานราชการจำนวนมากไม่อาจดำเนินการเองในขั้นนี้และไม่ประสงค์จะจ้างเอกชนเข้าดำเนินการเนื่องจากต้องใช้งบประมาณสูง ขณะเดียวกันการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนโดยส่วนรวมหรือการดำเนินการเองจะได้ไม่คุ้มเสียโดยชั่งน้ำหนักกับประโยชน์ของส่วนรวมแล้ว กรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจดุลพินิจปรับผู้รับคำสั่งทางปกครองรายวัน ตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิน 20,000 บาท

ต่อมา ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจปรับวันละเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ออกตามความพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รายละเอียดปรากฏตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น แต่ก่อนที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

- เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือ คำเตือนเป็นหนังสือต้องกำหนดให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี โดยคำเตือนนี้จะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

- ต้องระบุข้อความเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองและค่าใช้จ่ายคำเตือนนั้นจะต้องระบุข้อความที่มีเนื้อหา ดังนี้

1) มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่เลือกดำเนินการจะใช้นั้น ต้องระบุให้ชัดเจนโดยจะต้องระบุว่า ในการบังคับทางปกครองนี้เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการหรือใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครอง มาตรการใดมาตรการหนึ่งเท่านั้น จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี

3) การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงในการใช้มาตรการบังคับโดยเจ้าหน้าที่นั้นมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

2.3 เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในคำเตือน เจ้าหน้าที่ จะเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับทางปกครองที่ระบุในคำเตือนไม่ได้ เว้นแต่ ในกรณีที่มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น เจ้าหน้าที่ได้ระบุในคำเตือนว่าจะใช้มาตรการปรับทางปกครองรายวัน แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเด็ดขาดขั้นสุดท้ายแล้ว เจ้าหน้าที่จะกลับมาใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เบากว่าไม่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยตนเองแล้ว จะเปลี่ยนมาเป็นใช้มาตรการปรับทางปกครองไม่ได้

2.4 เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้จัดขบวนการบังคับทางปกครอง ขณะที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการบังคับทางปกครองอยู่นั้น หากผู้อยู่บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง ผู้อยู่อาศัย หรือบริวาร ต่อผู้จัดขบวนการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลัง

เข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่สามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการแทนตนเองได้ ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กฎหมายได้ให้สิทธิที่จะโต้แย้งการดำเนินการได้ด้วยการอุทธรณ์ การบังคับทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อขอให้ทบทวนการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอง โดยให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เว้นแต่ เป็นการออกคำสั่งโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ตามมาตรา 44 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>52</sup>

#### ยกตัวอย่างคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 529/2552 คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเทศบาล ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนโรงเรือนเนื่องก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 31/2550 การที่นายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งผู้ยื่นซองประกวดราคาในการจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันคลื่นพังพร้อมทางเท้าว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากยื่นเสนอราคาผิดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ซึ่งเป็นการไม่รับคำเสนอราคาของบุคคลนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ 1(1) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 576/2550 มติให้ยุติการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเภสัชกรของคณะกรรมการพิจารณาการเบิกจ่ายเพิ่มพิเศษสำหรับแพทย์ทันตแพทย์ และเภสัชกร และคณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้กับหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.81/2550 หนังสือของนายอำเภอที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณประโยชน์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>52</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2557). “แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง Advanced Administrative Law”, (พิมพ์ครั้งที่ 3), นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 10-30.

### บทที่ 3

## แนวทางการกำหนดค่าปรับทางปกครองในต่างประเทศ

การลงโทษปรับนั้น เป็นโทษที่ลงกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดโดยแนวคิดในการปรับ คือ การทดแทนความเสียหายที่ผู้กระทำได้ก่อให้เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดและต่อมาได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือยับยั้งผู้กระทำมิให้กระทำความผิดอีกด้วย ซึ่งหากเมื่อเปรียบเทียบกับโทษจำคุกแล้วนั้น ในการลงโทษปรับจะถูกนำมาใช้เป็นลำดับแรกเพราะมีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากต้นทุนที่ถูกและได้รับผลประโยชน์จากค่าปรับ ในขณะที่โทษจำคุกนั้นสร้างต้นทุนให้รัฐในการดูแลนักโทษและไม่ได้รับประโยชน์กลับมา แต่ถึงอย่างไรก็ตามการลงโทษปรับที่มีการกำหนดจำนวนคงที่ในกฎหมายและโดยคำพิพากษาทำให้ในความเป็นจริงแล้วโทษปรับแบบตายตัวถูกนำมาใช้เป็นลำดับสุดท้าย ซึ่งสาเหตุดังกล่าวนั้นก็เนื่องมาจากค่าปรับที่ล้าสมัยและถูกลงทุกปี จึงไม่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งการกระทำความผิด แม้จะมีการแก้ไขโทษปรับให้สูงขึ้นมากก็ยังสร้างปัญหาความไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ทั้งนี้ โทษปรับเป็นโทษที่มีการใช้บังคับในทุกประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีวิธีการกำหนดและบังคับโทษปรับที่แตกต่างกัน แต่ทุกประเทศต่างก็มีจุดประสงค์เดียวกัน คือ มุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดในทางทรัพย์สินมากกว่าที่จะเป็นการลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ซึ่งในต่างประเทศนั้น โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรเลียได้พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การกำหนดความผิดที่จะถูกลงโทษปรับและหลักกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับการลงโทษปรับมาเป็นระยะเวลาสมควรแล้ว จึงสมควรที่จะนำมาพิจารณาเป็นแนวทาง

#### 1. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งระบบกฎหมายดังกล่าวก็จะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นระบบประมวล และมีได้ตัดสินตามแนวคำพิพากษาของศาล ซึ่งระบบกฎหมายดังกล่าวจึงได้ยึดถือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นบ่อเกิดหลักของกฎหมายและระบบศาลมักจะใช้วิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวนและศาลจะไม่ผูกพันตามคำพิพากษาในคดีก่อนๆ ซึ่งในการลงโทษปรับนั้น ก็อาจเป็นการลงโทษปรับในทางกฎหมายอาญาหรือการลงโทษปรับในทางปกครอง ซึ่งในการลงโทษ

ทางปกครองในเยอรมันเริ่มต้นจากแนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์ในการจำแนกประเภทของความผิดทางอาญา ซึ่งนำไปสู่การกำหนดความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองในปัจจุบัน โดยมีจุดเริ่มต้นจากการแบ่งแยกความผิดแบบดั้งเดิมกับความผิดแนวใหม่ ซึ่งในส่วนของความผิดแบบดั้งเดิมโดยทั่วไป จะเป็นการกระทำต่อผู้เสียหายเป็นรายบุคคล โดยองค์กรตุลาการจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษา แต่ทั้งนี้ ในส่วนของความผิดแนวใหม่จะเป็นความผิดต่อสวัสดิการและความสงบเรียบร้อยของชุมชน สำหรับความผิดตามกฎหมายอาญาปกครองนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณา ซึ่งกฎหมายที่ออกมาในช่วงเวลานั้น จึงเริ่มมีการออกกฎหมาย และควบคุมวิถีชีวิตส่วนใหญ่ของประชาชน สภาพบังคับของการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าว คือ การลงโทษจำคุกหรือปรับ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นกลุ่มประเทศที่ได้พัฒนาแนวคิดว่าด้วย “การกระทำผิดทางปกครอง” ซึ่งมีรากฐานมาจาก “การกระทำผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยสัน โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจมีอำนาจสั่งลงโทษผู้กระทำผิดได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล อย่่างไรก็ดี โดยตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 นอกจากความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ยังมีความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย ส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่กระทบต่อประโยชน์ของประชาชนหรือสังคม และมักมีโทษไม่รุนแรง เช่น โทษปรับหรือโทษกักขังระยะ ต่อมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เริ่มมีความเห็นคัดค้านอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครอง โดยมองว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้องค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระเป็นผู้มีอำนาจลงโทษการกระทำผิดกฎหมาย และต่อมาในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 รัฐก็เริ่มวางกฎหมายควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และกำหนดโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องต่างๆ มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งฝ่ายตำรา มีความเห็นว่า โทษอาญาที่กำหนดนั้นไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดบางประเภท จึงเสนอให้มีระบบกฎหมายที่ลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐหรือ “การกระทำทางปกครอง” เป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากกฎหมายอาญา และ James Goldschmidt ถือได้ว่าเป็นนักวิชาการคนแรกๆ ที่เสนอแนวคิดดังกล่าว โดยเห็นว่า การกระทำผิดทางปกครองมีความแตกต่างในเชิงเนื้อหาจากการกระทำผิดอาญา เพราะมิได้กระทบต่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ข้อแตกต่าง ระหว่างการกระทำผิดทั้งสองประเภทยังมีฐานคิดมาจากการที่บุคคลแต่ละคนมีสองฐานะ กล่าวคือ ฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลและฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม โดยกฎหมายอาญามุ่งลงโทษการกระทำผิดของบุคคลใน ฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล ส่วนกฎหมายปกครองมุ่งลงโทษบุคคล ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายปกครองมุ่งลงโทษการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งการของฝ่ายปกครอง หรือถูกระเบียบในการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคม และในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตราบัญญัติแห่งสหพันธ์ ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1952 ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitengesetz –

OWiG) ขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” (Rahmen Gesetz) ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำผิดทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่างๆ<sup>53</sup>

อนึ่ง ประเทศเยอรมันถือว่าเป็นประเทศที่ประสบภาวะ “กฎหมายอาญาเพื่อ” จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดว่าด้วย “การกระทำผิดทางปกครอง” เพื่อนำโทษทางปกครองมาใช้แทน โทษอาญา รวมทั้งตรา “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา รวมทั้งตรา “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองให้เป็นระบบ โดยเยอรมันถือเป็นต้นแบบในเรื่องนี้และมีอิทธิพลต่อประเทศอื่นๆ อย่างมาก

เกณฑ์พิจารณาเบื้องต้นในระบบกฎหมายเยอรมันสำหรับการกระทำผิดทางปกครอง

1. เกณฑ์ทางเนื้อหา (qualitative criteria) โดยการกระทำผิดทางปกครอง เป็นสิ่งที่ไม่ใช่ข้อพิจารณาในทางจริยธรรม จึงใช้วิธีการลงโทษปรับทางปกครองได้ อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการกระทำหนึ่งเป็นสิ่งที่สมควรได้รับการดำเนินในเชิงจริยธรรมหรือไม่ก็ไม่ใช่ข้อพิจารณาว่าการกระทำหนึ่งเป็นสิ่งที่สมควรได้รับการดำเนินในเชิงจริยธรรมหรือไม่ก็ไม่ใช่ข้อพิจารณาที่ชัดเจนแน่นอน ดังนั้น ฝ่ายตำราที่เชื่อว่า การกระทำผิดทั้งสองประเภทนี้มี “เนื้อหา” แตกต่างกันจึงเสนอเกณฑ์พิจารณาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้พิจารณาจากสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองและถูกล่วงละเมิด ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 20 James Goldschmidt ได้เสนอเกณฑ์ใหม่โดยให้พิจารณาว่าการกระทำผิดนั้นเป็นการละเมิดกฎหมายหรือเป็นการละเมิดกฎหมายของรัฐ ซึ่งมองว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์คุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลมิให้ถูกล่วงละเมิด การละเมิดกฎหมายจึงถือเป็นการกระทำผิดอาญา ส่วนกฎหมายทางปกครองของรัฐมีวัตถุประสงค์จรโลงความผาสุกของสังคม โดยกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนปฏิบัติ ซึ่งการไม่ให้ความร่วมมือแก่ทางราชการถือเป็นการไม่เชื่อฟังฝ่ายปกครอง จึงสมควรถูกลงโทษโดยฝ่ายปกครองเอง ในส่วนของเกณฑ์ทางเนื้อหาอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจเป็นทางเลือก คือ เกณฑ์ว่าด้วยการก่อกวนอันตรายของการกระทำ โดยกรณีของการกระทำที่ก่อความเสี่ยงในการก่อกวนอันตรายสมควรกำหนดเป็นการกระทำทางปกครอง

2. เกณฑ์ว่าด้วยระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด กล่าวคือ หากเปรียบเทียบทางอาญา จะเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดหรือก่อกวนอันตรายอย่างร้ายแรงต่อคุณค่าที่สำคัญและลักษณะพึงดำเนินในเชิงจริยธรรมสมควรกำหนดให้มีโทษทางอาญา ส่วนการกระทำอื่นๆ

<sup>53</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). “เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 73-75.

ที่ร้ายแรงน้อยกว่าอาจกำหนดมีโทษปรับทางปกครอง แต่เกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่มีความชัดเจนแน่นอนพอที่จะใช้เป็น “เส้นแบ่ง” ระหว่างการกระทำความผิดอาญาและการกระทำความผิดทางปกครอง จึงยอมรับกันว่า ผู้ตรากฎหมายมี “ดุลพินิจ” ที่จะกำหนดโทษโดยพิจารณาถึง “ประโยชน์ในทางปฏิบัติ” เป็นสำคัญ เช่น ใช้ข้อพิจารณาว่าด้วยประสิทธิภาพในการลงโทษ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำวินิจฉัยจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้ตรากฎหมายโดยวินิจฉัย เมื่อมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นขององค์กรตุลาการ การให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาเรื่องซึ่งเป็น “แก่นสาระ” ของกฎหมายอาญาจึงไม่อาจกระทำได้เพราะจะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>54</sup>

### 1.1 ความหมายของคำว่า “การบังคับทางปกครอง”

การดำเนินการบังคับการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG)) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง แต่มิได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “การบังคับทางปกครอง” (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG)) หมายถึง การใช้กำลังทางกายภาพบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชนหรือความสัมพันธ์ในเชิงบังคับอื่นๆ ตามกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองตนเอง หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจในทางมหาชนและประชาชนผู้มีภาระหน้าที่ผูกพันต่อรัฐหรือต่อผู้ทรงสิทธิอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐเพื่อให้ประชาชนผู้มีภาระหน้าที่กระทำการหรือละเว้นกระทำการซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการบังคับการตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่ในส่วนกรณีการบังคับการทางปกครองจะมีคำสั่งทางปกครองเป็นศูนย์กลางในฐานะฐานอำนาจ (Titelfunktion) ดังนั้น การบังคับทางปกครอง ก็คือ การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ยกเว้นการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน (Sofortiger Vollzug) ที่ต้องปรากฏว่ามีอันตรายเร่งด่วนเฉพาะหน้าเกิดขึ้นหรือในกรณีการบังคับตามสัญญาทางปกครองที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนตกลงในสัญญายินยอมให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับตามสิทธิเรียกร้องในสัญญาได้ทันที (Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung) ไม่จำเป็นต้องมีการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อเป็นฐานอำนาจในการบังคับการ โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการบังคับการ โดยที่การบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการบังคับโดยตรงเพื่อให้สัมฤทธิ์ผล ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่าย

<sup>54</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). “เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 81-83.



ปกครองจึงต้องมีเอกสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลก่อนใช้มาตรการบังคับดังกล่าว

## 1.2 กระบวนการบังคับค่าปรับทางปกครอง

กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) เริ่มปรากฏในกฎหมายระดับมลรัฐซึ่งเป็นต้นแบบของบทบัญญัติของกฎหมายระดับสหพันธรัฐ และต่อมาในปี ค.ศ. 1953 ได้ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1953 (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) ขึ้นบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG) เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG) โดยกำหนดขอบเขตและกระบวนการบังคับทางปกครองไว้<sup>55</sup> ค่าปรับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น แม้จะเพิ่งมีการพัฒนาให้เกิดการทันสมัยและสอดคล้องกับนิติรัฐ-ประชาธิปไตย เมื่อหลังปี 1945 ซึ่งระบบกฎหมายเยอรมันตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “สิทธิทางมหาชน” (Subjektives öffentliches Recht) ซึ่งทำให้ลักษณะของระบบกฎหมายปกครองเยอรมันแตกต่างจากระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งข้อความคิดเรื่องสิทธิทางมหาชนในเยอรมนีเริ่มต้นพัฒนาโดยฝ่ายดำราตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 และเลื่อนหายไป ในสมัยนาซี ก่อนที่จะปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัดอีกครั้งในระบบกฎหมายภายใต้กฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) 1949

Carl Friedrich Gerber ได้สร้างข้อความคิดว่าด้วย “สิทธิทางมหาชนของปัจเจกบุคคล”(Rechtsschutzanspruch) ซึ่งกำหนดสถานะความเป็นบุคคลให้แก่รัฐ เมื่อรัฐเป็นบุคคลแล้วความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองจึงตั้งอยู่บนฐานของความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคลสองคนนั่นเอง วิธีคิดที่ Gerber เสนอนี้ทำให้กฎหมายมหาชนถูกเปลี่ยนแปลงไปราวกับหน้ามือเป็นหลังมือ เดิมกฎหมายมหาชน คือ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล แต่จากข้อเสนอของ Gerber นี้เอง ทำให้วิธีการมองกฎหมายมหาชนเปลี่ยนไปเป็นเรื่องสิทธิทางมหาชนของปัจเจกบุคคลที่เรียกร้องกับรัฐวิชากฎหมายมหาชนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิของบุคคล ไม่ใช่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่รัฐสร้างขึ้น

<sup>55</sup> นายชัยศิริ มั่งศิริ. (2558). “ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 71.

เพื่อใช้ในการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล กฎหมายมหาชนเริ่มต้นผ่านแง่มุมของสิทธิของบุคคลเข้าไป ไม่ใช่เริ่มต้นจากกฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้น

GrogeJellinek ได้พัฒนาข้อความคิดเรื่องสิทธิทางมหาชนอย่างเป็นระบบอย่างมากขึ้น ในหนังสือ System der öffentlichen Rechte (ระบบสิทธิมหาชน) ของเขาซึ่งตีพิมพ์ในปี 1892 ได้เริ่มต้นจากประเด็นปัญหาที่ว่า เป็นไปได้หรือไม่ที่กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะสามารถตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิของบุคคลอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายมหาชนจำเป็นต้องอนุมานจากสิทธิของบุคคลหรือไม่ ซึ่ง Jellinek เห็นว่าการสร้างสิทธิทั้งหลายขึ้นอยู่กับรัฐและเป็นผลมาจากกฎหมายมหาชน

เมื่อระบบกฎหมายปกครองเยอรมันตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อความคิดเรื่อง “สิทธิทางมหาชน” ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายปกครองระหว่างรัฐหรือฝ่ายปกครองกับพลเมืองนั้น เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐกับพลเมือง กฎหมายปกครองเยอรมันจึงไม่เพียงแต่มุ่งรักษาความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลด้วย ข้อความคิดเรื่องสิทธิทางมหาชนส่งผลต่อระบบกฎหมายปกครองเยอรมันหลายประการ ตั้งแต่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองนอกจากจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้วยังต้องฟื้นฟูเยียวยาสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นด้วย การฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้น ทุกประการบังคับทันทีและหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองเยอรมันทั้งหลาย ก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานและอธิบายไปจากการคุ้มครอง สิทธิของบุคคล เช่น หลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ

### 1.3 มาตรการในการบังคับทางปกครอง

รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มิได้กำหนดรูปแบบของการบังคับทางปกครองเป็นการทั่วไป แต่กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับอาจใช้เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลัก Numerus-clausus ซึ่งมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) กำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จายอมรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ไว้ 3 มาตรการ ได้แก่ การกระทำการแทนค่าปรับบังคับการ การบังคับทางปกครองโดยตรง (Unmittelbarer Zwang) ทั้งนี้ 3 มาตรการดังกล่าวข้างต้น จะขอกว่าเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวกับค่าปรับบังคับการเท่านั้น

#### 1.3.1 ทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับทางปกครอง

สำหรับระบบกฎหมายเยอรมัน ทรัพย์สินที่จะอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองนั้น มีดังต่อไปนี้

- 1) อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน อากาศยานและเรือบรรทุกสินค้า และสิทธิเหนือเรียกร้อยอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว
- 2) สังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน และสิทธิเรียกร้อยเหนือสังหาริมทรัพย์
- 3) นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง ยังได้พิจารณา รวมถึงมูลค่าของทรัพย์สินและการขึ้นทะเบียนเป็นองค์ประกอบด้วย

### 1.3.2 การกำหนดค่าปรับบังคับการ

การกำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติด้วยตนเองและไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้

### 1.3.3 ลักษณะของค่าปรับบังคับการ

ค่าปรับบังคับการนั้น ไม่ใช่ค่าปรับทางอาญาซึ่งเป็นโทษทางอาญาและไม่ใช่ค่าปรับทางปกครองซึ่งเป็นโทษทางปกครอง โดยเกิดจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายปกครอง แต่เป็นมาตรการบังคับที่มีลักษณะเป็นการบังคับ ซึ่งสามารถนำมาตราการกำหนดค่าปรับบังคับการมาใช้ซ้ำได้หรือมีการเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการเพื่อบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง หากผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

#### 1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ มีดังนี้

- (1) เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจดำเนินการกำหนดค่าปรับบังคับการกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง
- (2) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้น สามารถดำเนินการมอบหมายให้กับบุคคลอื่นกระทำการแทนได้ เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจพิจารณาในกรณีดังกล่าวได้ ว่าการเข้ากระทำแทนนั้น สามารถที่กระทำการได้หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนนั้น สูงเกินส่วน ซึ่งไม่สมเหตุสมผล รวมทั้งกรณีที่การกระทำแทนอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไม่ได้สัดส่วน

(3) เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าปรับดังกล่าวได้ตั้งแต่ 3 มาร์ค ถึง 2,000 มาร์ค แต่ในส่วนของกฎหมายเฉพาะนั้น ได้มีการกำหนดค่าปรับบังคับการไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร ได้มีการกำหนดค่าปรับบังคับการไว้ไม่เกิน 500 ยูโร หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดค่าปรับบังคับการไว้ไม่เกิน 250,000 ยูโร

(4) ในกรณีของการกำหนดค่าปรับบังคับการนั้น เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องคำนึงถึงฐานะทางการเงินของผู้รับคำสั่งทางปกครองและหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งมีรากฐานมาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย

(5) ในการดำเนินการกำหนดค่าปรับบังคับการ เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องพิจารณาถึงความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองประกอบกับลักษณะของการปฏิเสธการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

(6) การดำเนินการกำหนดค่าปรับบังคับการ เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องพิจารณาในกรณีดังกล่าว โดยยึดหลักปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

(7) ในส่วนกรณีของสถานะทางการเงินของผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น มิใช่เงื่อนไขในการดำเนินการใช้มาตรการกำหนดค่าปรับบังคับการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่บังคับการอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการ ซึ่งปกติในกรณีของการกำหนดค่าปรับบังคับการในครั้งแรก เจ้าหน้าที่บังคับการจะกำหนดค่าปรับบังคับการเป็นจำนวนที่น้อยก่อน จากนั้นจึงดำเนินการเพิ่มขึ้นในภายหลัง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่บังคับการจะไม่กำหนดค่าปรับบังคับการเท่ากับจำนวนค่าปรับบังคับการขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากเพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง

(8) เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจนำมาตรการในการกำหนดค่าปรับบังคับการมาใช้ซ้ำได้อีก ซึ่งในการกำหนดวิธีการบังคับการปกครองหลายครั้งรวมแล้ว อาจมีจำนวนที่เกินจำนวนค่าปรับบังคับการอย่างสูงที่กฎหมายได้กำหนดไว้ได้

(9) ในส่วนกรณีของการที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดค่าปรับบังคับการแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการได้ ให้นำหน่วยที่มีอำนาจบังคับการอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้

(10) เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจใช้ดุลพินิจ โดยพิจารณาจากสถานะทางการเงินหรือพฤติกรรมของผู้รับคำสั่งทางปกครองประกอบด้วย

(11) เจ้าหน้าที่อาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองในออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับการจะได้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองยังคงไม่ยินยอมชำระค่าปรับบังคับการหรือมีพฤติการณ์หลบเลี่ยงการดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สิน รวมทั้งในกรณีที่เห็นประจักษ์ชัดว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระค่าปรับทางปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่บังคับการได้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินอาจทำให้การบังคับชำระค่าปรับบังคับการไม่อาจประสบความสำเร็จได้

(12) ค่าปรับบังคับการนั้น เจ้าหน้าที่บังคับการไม่มีอำนาจเรียกค่าปรับบังคับการจากกองมรดกของผู้ตายซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองได้ แต่มีข้อยกเว้น หากกองมรดกนั้นอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองด้วย เจ้าหน้าที่บังคับการจึงจะมีอำนาจบังคับการกำหนดกระบวนการบังคับทางปกครองใหม่ได้

2) ความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่บังคับการ

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระค่าปรับทางปกครองแล้ว และในภายหลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกำหนดให้มีการเพิ่มจำนวนค่าปรับทางปกครองอีกไม่ได้ แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดค่าปรับบังคับการเพิ่มขึ้นภายหลังได้ ทั้งนี้ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่บังคับการจะเรียกค่าปรับบังคับการอีกไม่ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่บังคับการไม่มีอำนาจหน้าที่และความจำเป็นที่จะต้องบังคับการทางปกครองอีกต่อไป

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าปรับทางปกครองได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถเปลี่ยนใช้มาตรการอื่นได้ แต่ในส่วนกรณีของเจ้าหน้าที่บังคับการใช้มาตรการทางปกครองกำหนดค่าปรับบังคับการแล้ว หากผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการ เจ้าหน้าที่บังคับการอาจยื่นคำร้องต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งกักขัง แทนค่าปรับได้

สำหรับในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ โดยการกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(3) ศาลปกครองต้องให้โอกาสผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน

(4) ศาลปกครองต้องคำนึงถึงความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย รวมทั้งเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

(5) ศาลปกครองจะต้องดำเนินการแจ้งคำเตือนว่าจะบังคับการว่าหากไม่ปฏิบัติตาม อาจจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับบังคับการ ในกรณีดังกล่าวศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการ โดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน เว้นแต่ ไม่เกินสองสัปดาห์

(6) ศาลปกครองจะต้องดำเนินการออกหมายจับ ไปพร้อมกับคำสั่งให้ กักขังแทนค่าปรับบังคับการ ซึ่งในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่บังคับการไม่อาจดำเนินการจับและกักขัง ได้เอง แต่จะต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการบังคับการตามคำสั่ง กักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

#### 1.4 องค์กรผู้ที่มีอำนาจบังคับทางปกครองในเยอรมันมีแต่องค์กรภาครัฐเท่านั้น โดยแบ่ง ออกเป็น 2 ประเภท

1.4.1 เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งในกระทรวงจัดตั้งขึ้นในกระทรวง ต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

1.4.2 เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไปของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ในกรณีที่ หน่วยงานนั้นไม่มีหน่วยงานบังคับทางปกครองในกระทรวงของตนเอง เนื่องจากกระทรวงการคลังมี เจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว จึงถูกกำหนดให้เป็น หน่วยงานกลาง

#### 1.5 กระบวนการในการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำ หรือละเว้นกระทำ การที่จะบังคับการได้ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถโต้แย้งได้อีกต่อไป กล่าวคือ คำสั่ง ทางปกครองที่พ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์แล้วหรือกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์ไม่มีผล เป็นการทุเลาการบังคับหรือกรณีเป็นคำสั่งให้บังคับการได้ทันทีหรือกรณีที่มีความจำเป็น ที่จะต้องบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะและกระบวนการ ในการบังคับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำ การบัญญัติไว้ 3 ขั้นตอนตามมาตรา 13 ถึง มาตรา 15 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มีดังต่อไปนี้

1.5.1 การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการกำหนด

1.5.2 วิธีการบังคับทางปกครอง

1.5.3 การดำเนินการบังคับทางปกครอง สำหรับการบังคับทางปกครองในกรณีที่ จำเป็นเร่งด่วนอาจรวบรวมกระบวนการที่กำหนดไว้สามขั้นตอนเหลือเพียงขั้นตอนเดียวก็ได้ หนึ่งการบังคับทางปกครองตามกฎหมายในระดับมลรัฐมิได้กำหนดกระบวนการบังคับทางปกครองไว้ สามขั้นตอนทุกมลรัฐ บางมลรัฐก็รวมการออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการกับการกำหนดวิธีการ บังคับทางปกครองไว้ด้วยกันสามขั้นตอน กำหนดขั้นตอนการบังคับไว้สองขั้นตอน โดยรวมการ กำหนดวิธีการบังคับทางปกครองไว้กับการออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการทางปกครอง

### 1.5.1 การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ

1) คำสั่งเตือน เป็นการดำเนินการแจ้งข้อมูลเพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ภายในเวลาที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งเนื้อหาของคำสั่งเตือนจะต้องมีความชัดเจนเฉพาะเจาะจงดังเช่น ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

2) พร้อมทั้งได้ดำเนินการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองที่เฉพาะเจาะจงที่จะใช้หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้น การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ จึงเป็น หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการจะต้องมีคำสั่งเตือนเป็น หนังสือ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG)

3) ผู้ได้รับคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการอุทธรณ์โต้แย้งหรือฟ้องโต้แย้งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการดังกล่าวได้

4) การดำเนินการออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการด้วยวาจาถือเป็นโมฆะ แต่มีข้อยกเว้นดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ บังคับการไม่ต้องมีคำสั่งเตือนเป็นหนังสือก่อนบังคับการก็ได้ ซึ่งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการนั้น ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้บังคับ ทางปกครอง โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG)

คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการนั้นจะต้องระบุเนื้อหา ดังต่อไปนี้

1. กำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง

กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจนว่าจะบังคับการโดย การใช้วิธีการใด

- การกระทำการแทน
- กำหนดค่าปรับบังคับการ
- การบังคับทางปกครองโดยตรง

จะเห็นได้ว่าการบังคับทางปกครองโดยตรงนั้นมีหลายวิธี แต่เจ้าหน้าที่บังคับ การจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องแจ้งให้ ชัดเจนว่าจะใช้วิธีการใดในการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ศาลปกครองแห่งมลรัฐ Hessen เคยวินิจฉัย ว่าเนื่องจากการบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang) มีหลายวิธีการ หากเจ้าหน้าที่บังคับ

การไม่แจ้งให้ชัดเจนว่าจะใช้วิธีการใดในการบังคับทางปกครองโดยตรงย่อมถือว่าคำสั่งเดือนดังกล่าว ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ

### 1.5.2 การกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่เฉพาะเจาะจง

1) ในกรณีของคำสั่งเดือน จะต้องกำหนดระยะเวลาให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำ หรือละเว้นกระทำการ

2) คำสั่งเดือนว่าจะบังคับการนั้น จะต้องกำหนดระยะเวลาจะต้องมีความเหมาะสม และคาดหมายได้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ตามที่กำหนด

3) คำสั่งเดือนว่าจะบังคับการที่มีได้มีการกำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เหมาะสมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ คำสั่งเดือนว่าจะบังคับการที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือกำหนดระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมย่อมไม่มีผลบังคับ แต่อย่างไรก็ตามผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งเดือนว่าจะบังคับการได้ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ทราบคำสั่งเดือนดังกล่าว หากผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองมิได้อุทธรณ์คำสั่งเดือนภายในระยะเวลาดังกล่าว ย่อมทำให้คำสั่งเดือนมีผลบังคับ และไม่อาจโต้แย้งคัดค้านได้ แม้ว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

### 1.5.3 จำนวนเงินที่ต้องกำหนดไว้ในคำสั่งเดือนว่าจะบังคับการ มี 2 ประเภท มีดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากกระทำการแทน ซึ่งได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 13 วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG)

(1) ในกรณีที่ได้มิใช่มาตรการบังคับทางปกครองที่จะบังคับการโดยการใช้วิธีการ การกระทำการแทนนั้น จะต้องระบุค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับการปกครองต้องชำระโดยประมาณไว้ในคำสั่งเดือนว่าจะบังคับการด้วย

(2) ค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะเป็นค่าใช้จ่ายจากการที่เจ้าหน้าที่บังคับการได้มอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครอง

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่บังคับการมีสิทธิ์เรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นได้ หากค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงมากกว่าที่กำหนดไว้ในคำสั่งเดือนว่าจะบังคับการ เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่ระบุไว้ในคำสั่งเดือนดังกล่าวนี้เป็นเพียงการประมาณการเท่านั้น

2) ค่าปรับบังคับการซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการต้องระบุจำนวนค่าปรับบังคับการที่แน่นอนไว้ในคำสั่งเดือนด้วย โดยสามารถกำหนดค่าปรับบังคับการดังกล่าว ได้ดังต่อไปนี้



(1) กำหนดจำนวนค่าปรับบังคับการดังกล่าว ไม่ต่ำกว่าหรือหรือไม่เกินกว่าอัตราค่าปรับบังคับการอย่างต่ำหรืออย่างสูงที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย

(2) ในกรณีที่ได้มีการกำหนดจำนวนค่าปรับแตกต่างจากอัตราค่าปรับบังคับการอย่างต่ำหรืออย่างสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ อย่างชัดเจนให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดจำนวนค่าปรับ ให้แตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายได้

(3) ในกรณีที่อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่บังคับการสามารถดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองได้หลายครั้งจนกว่าผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ยกตัวอย่างเช่น

ก) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับการได้ออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการโดยการกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวน 300 ยูโร ซึ่งปรับเป็นรายวันจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เจ้าหน้าที่บังคับการอาจมีคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการฉบับใหม่โดยอาจใช้มาตรการเดิมแต่เพิ่มขอบเขตหรือเปลี่ยนแปลงมาตรการบังคับได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง

ข) ในกรณีที่อยู่ใต้การบังคับทางปกครองเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถออกคำเตือนว่าจะบังคับการฉบับใหม่ได้ โดยเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการจาก 300 ยูโร เป็น 1,000 ยูโร โดยปรับเป็นรายวันซึ่งคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการฉบับใหม่นั้น ถือได้ว่าเป็นการลงคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการฉบับแรกที่กำหนดให้ชำระค่าปรับบังคับการจำนวน 300 ยูโร

#### 1.5.4 การส่งคำเตือนว่าจะบังคับการ

1) ในกรณีที่ไม่แจ้งคำเตือนว่าจะบังคับการ ส่งผลทำให้คำสั่งเตือนดังกล่าวไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่ไม่กระทบต่อสถานะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นฐานบังคับทางปกครอง

(1) คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการดังกล่าวจะส่งไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครอง อันเป็นฐานในการบังคับทางปกครองก็ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้บังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ทันทีหรือมีกฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว

ทั้งนี้ คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการและคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง สองฉบับแยกจากกัน<sup>56</sup>

### 1.5.5 เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการใดไปโดยปราศจากอำนาจหน้าที่ การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดก็ตาม ในส่วนปัญหาของความบกพร่องในเรื่องอำนาจหน้าที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองตกเป็นโมฆะ หรือเสียเปล่าตั้งแต่ต้นหรือเป็นเพียงความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ แต่ยังคงมีผลบังคับจนกว่าจะถูกเพิกถอนให้สิ้นผลไปหรือไม่นั้น สำหรับในประเทศเยอรมัน ได้กำหนดไว้ดังนี้

1) ความบกพร่องในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในแง่ของเรื่อง (Competence ratione materiae) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครององค์หนึ่งก้าวล่วงไปทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองอีกองค์หนึ่งนั้น โดยประเทศเยอรมัน ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการติดตั้งป้ายจราจรทั้งที่เป็นเรื่องซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมจราจร หรือการที่เทศบาลออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ทั้งที่เป็นเรื่องซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านผังเมือง

2) ความบกพร่องในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในแง่ของพื้นที่ (Competence ratione loci) กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองนอกเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนถือได้ว่าเป็นความบกพร่องร้ายแรงถึงขั้นเป็นเหตุให้คำสั่งตกเป็นโมฆะ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกฎหมายเยอรมัน มาตรา 63 ได้บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกให้แก่ผู้รับคำสั่งนอกเหนือเขตพื้นที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน และเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อห้ามหรือข้อจำกัดเป็นโมฆะ” ยกตัวอย่างเช่น การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการออกคำสั่งให้บุคคลรื้อถอนอาคารทั้งที่อาคารที่พิพาทตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน<sup>57</sup>

<sup>56</sup> วรณรี สิงโต. (2562). “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” เว็บไซต์สำนักงานกฤษฎีกา เข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562. <http://www.krisdika.go.th/web/guest/researches-law-essay>.

<sup>57</sup> สุกวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2562). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” บทความทางวิชาการ” เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562. <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outside16/menu10-sub3.html>.

## 2. ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน และมีการพัฒนาเรื่อยมาในยุคกลางและยุคสมัยใหม่ โดยในยุคนี้ถือว่าตัวบทกฎหมายเป็นปอดเกิดที่สำคัญที่สุดของกฎหมาย และเชื่อว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างสังคมสมัยใหม่ ความเชื่อดังกล่าวจึงนำไปสู่การบัญญัติประมวลกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรกประมวลกฎหมายฉบับแรกในยุคนี้ คือ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส (ค.ศ. 1804)<sup>58</sup>

การลงโทษทางปกครองในฝรั่งเศสมีมิติที่เชื่อมโยงกับ “บทบาทของรัฐ” ในยุคต่างๆ จนแยกจากกันไม่ออก แต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์การลงโทษทางปกครองถือเป็นเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครองโดยแท้ หลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 อำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะอำนาจลงโทษบุคคลที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับทางราชการไว้ก่อน นอกจากนี้ฝ่ายปกครองยังมีอำนาจลงโทษประชาชนทั่วไปที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น บุคคลที่กระทำผิดในเรื่องภาษีอากร ซึ่งอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองในเรื่องนี้มีรากฐานมาจากอำนาจในการจัดเก็บภาษีอันเป็นอำนาจพิเศษของรัฐนั่นเอง ต่อมาในปี ค.ศ. 1918-1939 ซึ่งอยู่ในระหว่างช่วงสงครามโลก เริ่มมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐได้ขยายภารกิจในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนข้อกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็จะมีการลงโทษทางปกครองโดยเพิกถอนการรับรองให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1940-1944 รัฐบาลวิชี ซึ่งเป็นรัฐบาลเผด็จการได้มีการกระชับอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองครั้งใหญ่ โดยมีการจัดตั้งองค์กรจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและองค์กรควบคุมวิชาชีพซึ่งมีอำนาจลงโทษการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเรื่องที่ควบคุม จนการลงโทษการกระทำความผิดในเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งเคยเป็นอำนาจของศาลก็ตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองทั้งหมด โดยในบางเรื่องมีมาตรการที่รุนแรงมาก เช่น การกักขังทางปกครอง ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงและได้มีการสถาปนาระบอบสาธารณรัฐขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งโทษทางปกครองก็ยังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการแทรกแซงกิจการต่างๆ เพื่อฟื้นฟู และพัฒนาประเทศ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองในเรื่องต่างๆ จำนวนมาก เช่น เรื่องการขนส่ง การจราจรทางบก และต่อมาในช่วง

<sup>58</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2558). กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญาและลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายเปรียบเทียบชั้นสูง (พิมพ์ครั้งที่ 5) นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า 15-13.

ทศวรรษที่ 1970 ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐจากเดิมที่เป็น “รัฐสวัสดิการ” ไปสู่ “รัฐที่ควบคุมที่กำกับ” โทษทางปกครองก็เป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อควบคุมกำกับกิจการต่างๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกกันว่า “องค์กรอิสระทางปกครอง” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับเรื่องที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ องค์กรอิสระทางปกครองเป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเรื่องที่ควบคุมกำกับ โดยองค์กรดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงสามารถพิจารณาโทษการกระทำผิดในเรื่องที่ควบคุมกำกับได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าศาล แต่ในส่วนกรณีขององค์กรผู้มีอำนาจลงโทษจะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองรูปแบบใหม่ มิใช่ฝ่ายปกครองดั้งเดิมในระบบราชการ และในแง่ของประเภทของโทษนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นโทษทางปกครองที่อาจมีจำนวนเงินค่าปรับสูงมาก

ในทศวรรษที่ 1980 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทกำหนดโทษทางปกครอง ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีทำที่เป็นปฏิบัติต่ออำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองก่อนที่จะผ่อนคลายจุดยืนลงตามลำดับ และยอมรับอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองในที่สุดโดยวินิจฉัยว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งหลักอื่นๆ ที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจลงโทษ หากโทษนั้นไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพ และในการใช้อำนาจลงโทษกฎหมายได้กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไว้ด้วย”<sup>59</sup>

สำหรับการบังคับทางปกครองของฝรั่งเศส แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้เป็นระบบเท่ากับกฎหมายเยอรมัน แต่ฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991

## 2.1 กระบวนการบังคับค่าปรับทางปกครอง

### 2.1.1 ความหมายของการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

เนื่องจากระบบกฎหมายของฝรั่งเศส มิได้มีการบัญญัตินิยามของ “การบังคับทางปกครอง” ไว้ว่ามีความหมายอย่างไร แต่ในทางวิชาการได้พิเคราะห์ไว้ดังนี้

<sup>59</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). “เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 78-80.

“การบังคับทางปกครอง” หมายถึง การดำเนินการของฝ่ายปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองหรือทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้ชัดเจนนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องศึกษาถึงผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง

### 2.1.2 ลักษณะของโทษปรับทางปกครอง

โทษทางปกครองนั้น เป็นโทษที่กฎหมายได้กำหนดไว้สำหรับการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เองโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปัจจุบันมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายและรวดเร็วกว่าโทษอาญา หลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองในแต่ละกรณีเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง

### 2.1.3 ลักษณะของค่าปรับรายวัน

ค่าปรับรายวันเป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดตราบท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยค่าปรับรายวันมีลักษณะเป็นทั้งการลงโทษการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเป็นทั้งโทษและมาตรการบังคับในขณะเดียวกันอย่างไรก็ตาม มีกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไปปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระค่าปรับรายวันได้ ยกตัวอย่าง ดังนี้

- ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม แห่งมาตรา L.581-28 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกประกาศให้ผู้ปิดโฆษณา ป้ายร้านหรือป้ายบอกทาง ซึ่งมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือถอนหรือปรับปรุงแก้ไขป้ายให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือถอนหรือปรับปรุงแก้ไขป้ายให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมาตรา L.581-30 กำหนดว่าหากล่วงพ้นสัปดาห์วันนับแต่วันที่ผู้ปิดป้ายได้รับแจ้งประกาศดังกล่าวแล้ว ยังไม่มีการปฏิบัติตามที่กำหนดในประกาศ ผู้ปิดป้ายจะต้องชำระค่าปรับรายวันละ 8,461 ยูโรต่อป้าย

จะเห็นได้ว่า การบังคับตามคำสั่งให้ชำระค่าปรับรายวันนั้น ค่าปรับรายวันเป็นหนี้เงินที่บุคคลมีต่อรัฐและนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้รัฐและนิติบุคคลมหาชนบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้เองด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน แต่หากไม่มีการชำระค่าปรับดังกล่าว เจ้าหน้าที่มีอำนาจนำคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งเป็นคำสั่งที่สามารถบังคับชำระหนี้ได้ทันที

ไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง

### 2.1.3 ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสได้แบ่งนิติกรรมทางปกครอง เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคล

2) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งมีดังนี้

(1) นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี โดยมีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เจาะจงตัวไว้

(2) นิติกรรมทางปกครองที่ได้ผสมผสานลักษณะของกฎและคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณีอันเป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครอง แต่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคลอันเป็นลักษณะของกฎ ตัวอย่างเช่น รัฐกฤษฎีกายุบสภาเทศบาล

### 2.3 รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991

รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะการให้อำนาจสืบหาข้อมูล ตรวจสอบบัญชีธนาคารตรวจค้นสถานที่ของลูกหนี้แห่งคำบังคับ รวมทั้งการร้องขอให้ตำรวจให้ความช่วยเหลือในการบังคับทางปกครองได้

รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ตามมาตรา 81 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยมาตรา 294 แห่งรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ได้กำหนดไว้ดังนี้

(1) กำหนดให้มีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน

(2) เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมของคลังจังหวัด

(3) คุณสมบัติและวิธีการสอบคัดเลือกของตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ มีดังต่อไปนี้

- ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องสอบผ่านการคัดเลือก ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก การสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไป ประเภทที่สอง การสอบคัดเลือกสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้ว

- ในกรณีของการสอบคัดเลือกสำหรับบุคคลทั่วไปนั้น ผู้ที่สมัครจะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำระดับปริญญาตรี

- ในกรณีของการสอบคัดเลือกการสอบคัดเลือกสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วผู้ที่สมัครจะต้องเป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังซึ่งรับราชการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี

(4) ผู้ที่สอบผ่านการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐจะต้องฝึกงานเป็นเวลา 18 เดือน

- ในช่วงระยะเวลา 12 เดือนแรก จะเป็นการเรียนการสอนในชั้นเรียน ซึ่งจะมีการทดสอบความรู้และจัดลำดับคะแนน โดยผู้ที่มีคะแนนลำดับต้นๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำจังหวัดที่ตนต้องการ

- ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนสุดท้าย จะเป็นการฝึกปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของคลังจังหวัด ซึ่งจะมีการประเมินผลการฝึกปฏิบัติงาน และอธิบดีกรมบัญชีกลางจะพิจารณามีคำสั่งบรรจุผู้ที่ผ่านการฝึกงานให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐต่อไป

- เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ประมวลวิธีราชการ แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่นๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย

ทั้งนี้ ในกรณีของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 97-658 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 ว่าด้วยระเบียบเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ

**2.3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง มีดังต่อไปนี้**

1) กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีค่าบังคับที่เรียกชำระหนี้ ซึ่งมีจำนวนแน่นอน และถึงกำหนดชำระสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับมาตรการบังคับแต่ละประเภท

ทั้งนี้ ค่าบังคับ หมายรวมถึง ค่าสิ่งที่ทำขึ้น โดยนิติบุคคลมหาชนที่ บัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นค่าบังคับ

2) กฎหมายได้กำหนดให้คำสั่งเกี่ยวกับการให้ชำระเงินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชน ที่มีเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐทำขึ้นเพื่อเรียกชำระเงินมีสถานะเป็นค่าบังคับ

และนอกจากนี้คำบังคับซึ่งเป็นคำสั่งที่ทำขึ้นโดยนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลมหาชนดังกล่าวสามารถนำคำบังคับไปดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก

3) กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการบังคับชำระหนี้

4) ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

5) ในกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นดำเนินการบังคับชำระหนี้แทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นได้ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

7) ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ ทั้งนี้ ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ ได้แก่ ศาลยุติธรรม โดยอธิบดีศาลชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่างๆ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตศาล รวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับ และมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

8) อธิบดีศาลชั้นต้นอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือจะเสนอเรื่องให้องค์คณะศาลชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาก็ได้

**2.3.2 กระบวนการบังคับชำระหนี้ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง มีดังต่อไปนี้**

1) การสืบหาข้อมูล

(1) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบข้อมูลบัญชีธนาคาร โดยร้องขอให้หน่วยงานสรรพากรเปิดเผยที่อยู่ของธนาคารที่ลูกหนี้เปิดบัญชีไว้

(2) ในกรณีที่หน่วยงานสรรพากรไม่มีข้อมูลดังกล่าว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข้างต้น รวมทั้งที่อยู่ของลูกหนี้และที่อยู่ของนายจ้างของลูกหนี้

(3) ให้หน่วยงานของรัฐ แคว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล วิสาหกิจที่รัฐให้สัมปทานหรือกำกับดูแล รวมทั้งองค์กรต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความครอบครองตามที่พนักงานอัยการร้องขอ



(4) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจดำเนินการอายัดเงินที่ลูกหนี้มีในบัญชีธนาคาร และขอให้ธนาคารเปิดเผยสถานะทางการเงินในบัญชีของลูกหนี้ ซึ่งธนาคารไม่อาจปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นความลับทางวิชาชีพ

(5) พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ขอให้ธนาคารตรวจสอบว่าลูกหนี้ได้เปิดบัญชีไว้หรือไม่และเปิดบัญชีไว้ที่สาขาใด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ข้อมูลข้างต้นเพียงเท่าที่จำเป็นจำเป็นแก่การบังคับชำระหนี้เท่านั้น

## 2) การตรวจค้นสถานที่

(1) ในกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้แล้ว เมื่อพ้นกำหนดเวลา 8 วัน นับแต่วันที่ได้แจ้งคำสั่งบังคับดังกล่าว หากลูกหนี้มิได้มีการดำเนินการใดๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าค้นสถานที่อันเป็นบ้านที่อยู่ของลูกหนี้ได้ รวมทั้งมีอำนาจกระทำการเปิดสถานที่หรือที่เก็บของใดๆ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น

(2) ในกรณีที่ไม่มีผู้อยู่อาศัยในสถานที่ดังกล่าวหรือบุคคลผู้อยู่อาศัยไม่ยินยอมให้เข้าค้นเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการเข้าค้นสถานที่ได้ต่อเมื่อมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นพยานในการเข้าค้นในกรณีดังกล่าวนี้ ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย เจ้าพนักงานตำรวจหรือบุคคลที่บรรลุนิติภาวะอย่างน้อยสองคนที่ไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานบังคับคดี

(3) เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีอำนาจในการดำเนินการตรวจค้นสถานที่หรือดำเนินมาตรการอื่นๆ ในวันอาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล และไม่อาจใช้มาตรการบังคับใดๆ ในระหว่างเวลา 21.00 นาฬิกา ถึง 6.00 นาฬิกา เว้นแต่ กรณีที่มีเหตุจำเป็นโดยไม่รับอนุญาตจากศาลและต้องเป็นสถานที่อื่นซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัย

## 3) มาตรการบังคับชำระหนี้

ในกรณีที่เจ้าหนี้ผู้มีคำบังคับเรียกให้ชำระหนี้ที่มีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระสามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ให้ได้ ทั้งนี้ การใช้มาตรการบังคับชำระหนี้ดังกล่าวนี้ จะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ แต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหนี้ใช้มาตรการบังคับที่เกินสมควรแก่เหตุหรือโดยไม่สุจริต ศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเลิกมาตรการบังคับ และหากเป็นการใช้มาตรการบังคับโดยไม่สุจริตศาลอาจพิพากษาให้เจ้าหนี้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรการบังคับที่กฎหมายกำหนดไว้มีวิธีการดังนี้

## (1) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก

ก. ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก ซึ่งบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้งการอายัดต่อศาลภายใน 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งอายัด หากไม่มีการโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้สามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกชำระเงินให้แก่ตน

ข. ในกรณีที่ไม่มีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งอายัด ศาลจะเลื่อนการจ่ายเงินออกไปก่อน แต่ศาลจะอนุญาตให้มีการจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนดก็ได้

ค. ในกรณีที่มีการสั่งอายัดเงินที่ลูกหนี้มีอยู่ในบัญชีธนาคาร ธนาคารจะต้องแจ้งจำนวนเงินในบัญชี ณ วันที่มีคำสั่งอายัด และเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลา 15 วันทำการนับแต่วันที่มีคำสั่งอายัดแล้ว เจ้าหนี้จะมีสิทธิในเงินตามบัญชีของลูกหนี้

ง. ในกรณีที่เป็นการอายัดเงินเดือนที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกหนี้ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดเงินดังกล่าวได้ ตามจำนวนที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา

## (2) การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างเพื่อขายทอดตลาด

ก. ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่างของลูกหนี้ไม่ว่าทรัพย์สินนั้น จะอยู่ในการครอบครองของลูกหนี้หรือของบุคคลภายนอก

ข. ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นอยู่ในการครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลก่อน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ยึดทรัพย์สิน ลูกหนี้อาจร้องขอ ที่จะจำหน่ายทรัพย์สินในราคาที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่าจำนวนเงินที่ได้จากจำหน่ายทรัพย์สินนั้น ยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้โดยถูกต้องครบถ้วน

ค. เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด แต่ในส่วนของกรณีที่มีเมื่อพ้นกำหนดเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่มีการยึดทรัพย์สินมาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทอดตลาดสามารถเคาะไม้ขายทรัพย์สินของลูกหนี้ เมื่อเห็นว่าราคาที่เสนอเพียงพอแก่การชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ย รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี ดอกเบี้ย รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี

ง. ในกรณีที่มีเจ้าหนี้หลายคน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทรัพย์สินสินมีหน้าที่เสนอให้เจ้าหนี้แต่ละคนตกลงเฉลี่ยเงินกัน ซึ่งในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่จะกันเงินไว้และยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการเฉลี่ยเงินให้แก่เจ้าหนี้แต่ละราย

### (3) การยึดอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีของการยึดอสังหาริมทรัพย์อาจเป็นการยึดมาเป็นทรัพย์ที่จะถูกบังคับจำนองเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามที่กำหนดในมาตรา 77 ถึง มาตรา 79 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง และเพื่อให้การดำเนินการบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐต่างๆ มีแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบังคับชำระหนี้ ซึ่งให้แนวทางแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้รับฝากการออมเงินเดือนของลูกหนี้ การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด<sup>60</sup>

#### 2.4 องค์กรผู้มีอำนาจในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

สำหรับองค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง ในประเทศฝรั่งเศสนั้น มี 2 องค์กรที่สำคัญ

**2.4.1 เป็นองค์กรภาคเอกชน** ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมอบหมายให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องเป็นสมาชิกขององค์กรควบคุมวิชาชีพนี้โดยเฉพาะและสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ในระดับ ไม่ต่ำกว่าปริญญาโท รวมทั้งต้องผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันฝึกอบรมขององค์กรควบคุมวิชาชีพดังกล่าวนี้

**2.4.2 เป็นองค์กรภาครัฐ** ซึ่งมีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง ซึ่งมีเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองรับราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง โดยจะต้องผ่านการฝึกอบรมและการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนี้โดยเฉพาะ

#### 2.5 มาตรการปรับตามประมวลกฎหมายศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส

มาตรการปรับเป็นกระบวนการบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งอยู่ในรูปของการชดใช้เงิน หากมีการบังคับตามคำพิพากษาล่าช้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันให้มีการบังคับตามคำพิพากษาและข่มขู่ลูกหนี้ให้ลูกหนี้จ่ายเงินชำระหนี้

<sup>60</sup>ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). “รายงานการวิจัยเรื่องการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กุมภาพันธ์ 2552, เว็บไซต์สำนักงานกฤษฎีกา เข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562. <http://www.krisdika.go.th/th/web/guest/researches-law-essay>.

การปรับ หมายถึง กรณีที่มีการล่าช้าเกิดขึ้นไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็ตาม มาตรการปรับอาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการลงโทษ ซึ่งตุลาการศาลปกครองใช้มาตรการปรับนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปี 1995 ได้มีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการสั่งปรับของฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งได้กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจสั่งปรับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้เอง และเพื่อที่จะให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้รวดเร็วขึ้น ในปัจจุบันหลักเกณฑ์เหล่านี้จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา L 911-4 ถึง มาตรา L 911-8 และ L 931-3 ถึง มาตรา L 931-9 ของประมวลกฎหมายศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 2000 (Code de justice administrative)

การพิจารณามาตรการปรับตามประมวลกฎหมายศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ได้มีการพัฒนาให้มีศาลปกครองเป็น 3 ระดับชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด และเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสได้ผ่านกฎหมายที่จะปฏิรูปกระบวนการวินิจฉัยคดีโดยเร่งด่วน รวมทั้งได้รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดเป็นประมวลว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นฉบับเดียวกันเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2543 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2544 โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจในกระบวนการปฏิรูปการทำงานของศาลปกครอง ดังนี้

1. ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการทำงาน แต่เดิมนั้น ได้ถือหลักว่าศาลปกครองไม่อาจจะออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหรือออกคำสั่งทางปกครองใดๆ ได้ แต่ในปัจจุบันกฎหมายปฏิรูประบบศาลปกครองได้มอบอำนาจให้ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองในบางเรื่องหรือต้องปฏิบัติตามใดๆ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้หรือให้อำนาจศาลปกครองวางมาตรการเร่งด่วนในการพิจารณาคดี

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลงดังนี้

- ให้ดำเนินการปรับลดการจัดองค์ประกอบของศาลปกครองสูงสุด จากเดิมองค์คณะประกอบด้วยตุลาการ 7-9 คน เหลือองค์คณะละ 3 คน และในบางเรื่องให้สามารถพิจารณาพิพากษาโดยใช้ตุลาการเพียงนายเดียว

- ในกรณีที่มีคดีที่ต้องพิจารณาโดยเร่งด่วน กฎหมายได้กำหนดให้พิจารณาภายใน 1-2 วัน ในกรณีดังกล่าวถือเป็นกรณียกเว้น ให้ไม่ต้องมีขั้นตอนการแถลงคดีโดยตุลาการผู้แถลงคดี

- ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขที่จะไม่รับคดีไว้พิจารณาหรือกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลที่จะรับไว้พิจารณาได้ โดยกระบวนการที่รวดเร็ว

- ให้ศาลปกครองดำเนินการตรวจสอบคำฟ้องโดยเร็ว เช่น คดีไม่มีสาระสำคัญ อันควรแก่การวินิจฉัย ซึ่งมีคำสั่งไม่รับและจำหน่ายคดีออกจากสารบบตั้งแต่ต้น<sup>61</sup>

### 1. การพิจารณามาตรการปรับ

- ในกรณีของการไต่สวน การขอมาตรการปรับนั้น เป็นคดีปกครองอย่างหนึ่ง คำขอนั้นจะต้องเสนอต่อเจ้าหน้าที่ศาล (ฝ่ายรับฟ้อง) ซึ่งมีกระบวนการเสนอคำฟ้องเป็นคดีปกครอง และการขอมาตรการปรับนั้น อาจเสนอมาซึ่งแผนกรายงานและวิเคราะห์คดี ในกรอบของกระบวนการให้ช่วยบังคับคดีก็ได้ จากนั้นจึงจะส่งไปยังแผนกคดีปกครองของศาลปกครองหรือสภาแห่งรัฐเพื่อลงในสารบบและจะดำเนินการไต่สวนต่อไป

- การปิดการไต่สวนนั้น เป็นกระบวนการที่กำหนดระยะเวลาค่อนข้างยาก ซึ่งในบางครั้งฝ่ายปกครองต้องการบังคับตามคำพิพากษาอย่างรวดเร็ว แต่บางครั้งก็ยังมีกรณีขัดในการคิดคำนวณดอกเบี้ย หากปิดการไต่สวนเร็วไปอาจทำให้ผู้ชนะคดีนั้นเสียหายได้หรือปิดการไต่สวนช้าไปอาจทำให้ต้องมีการใช้มาตรการปรับอีกครั้ง ในปัจจุบันแผนกรายงานและวิเคราะห์คดีใช้ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 921-1

- เงื่อนไขการกำหนดจำนวนเงินในมาตรการปรับ การกำหนดมาตรการปรับเป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครองจะตัดสินใจ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะคดีและงบประมาณของนิติบุคคลมหาชนนั้นๆ มาตรการปรับนี้เป็นมาตรการกดดันให้มีการบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งในการกำหนดจำนวนเงินในมาตรการปรับนี้ไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งโดยในทางรูปธรรมนั้นแผนกรายงานและในกรณีของการวิเคราะห์คดีจะต้องเสนอต่อแผนกคดีปกครอง เพื่อบันทึกสรุปพร้อมคำบังคับและเสนอมาตรการปรับพร้อมกำหนดจำนวนเงินเพื่อให้มีการบังคับคดีเร็วขึ้น

### 2. การคำนวณมาตรการปรับ

- ในกรณีของการลงโทษฝ่ายปกครองด้วยการชำระค่าปรับนั้น จะกระทำได้เมื่อเลยระยะเวลาในการบังคับคดี ซึ่งฝ่ายปกครองจะมีคำพิพากษากำหนดมาตรการปรับพร้อมทั้งกำหนดให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้เงินค่าปรับ ในทาง โดยตุลาการฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดวันบังคับใช้มาตรการปรับได้ และอาจกำหนดการหยุดการคำนวณค่าปรับได้

<sup>61</sup> สำนักงานศาลปกครอง. (2544). “วารสารวิชาการศาลปกครองเล่ม: กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 1-2.

- หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคำนวณค่าปรับ โดยหลักเกณฑ์นี้ใช้ทั่วไปทั้งในสภา  
แห่งรัฐ

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้น แห่งประมวลกฎหมายศาล  
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดไว้ดังนี้

(1) มาตรา L 911-7 แห่งประมวลศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
ซึ่งได้กำหนดว่าในกรณีที่ไม่มีการบังคับตามคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนหรือล่าช้าให้มี  
กระบวนการในการกำหนดและคำนวณมาตรการปรับได้ทันที

(2) มาตรา R 921-7 แห่งประมวลศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
ซึ่งได้กำหนดว่าในกรณีที่วันที่มีผลใช้บังคับของมาตรการปรับโดยศาลปกครองชั้นต้น หรือศาล  
ปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะใช้กับคู่กรณีที่เกี่ยวข้องนั้นการคำนวณค่าปรับจะถูกกำหนดในมาตรา L  
911-6 ถึงมาตรา L 911-8

- ความแตกต่างระหว่างค่าปรับชั่วคราวและค่าปรับถาวร

Code de justice administrative ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา L 911-6 ถึงมาตรา L 911-7  
ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการดำเนินการเลือกการออกมาตรการปรับได้ 2 แบบ ดังนี้

(1) ค่าปรับแบบชั่วคราวนั้น การคำนวณจำนวนเงินค่าปรับจะคำนวณภายหลัง  
ค่าปรับชั่วคราวสามารถทบทวนได้ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้ จะเห็นได้ว่า หากระยะเวลา  
ตามที่ได้กำหนดไว้ได้สิ้นสุดแล้ว ก็สามารถคิดคำนวณค่าปรับใหม่อีกได้

(2) ค่าปรับแบบถาวรนั้น จำนวนเงินที่กำหนดนั้นไม่สามารถเปลี่ยนได้ ยกเว้น  
ในกรณีที่มีการไม่บังคับตามคำพิพากษาด้วยเหตุพิเศษร้ายแรงหรือเหตุพ้นวิสัย การกำหนดค่าปรับ  
เป็นมาตรการกดดันที่มีประสิทธิภาพ และฝ่ายปกครองไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

อนึ่ง Code de justice administrative หรือประมวลกฎหมายการบริหารจัดการ ตาม  
มาตรา L.911-6 และมาตรา L.911-7 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา L.911-6 ค่าปรับนั้นจะเป็นการใช้ชั่วคราวหรือมีข้อจำกัด จะถือว่าเป็นลักษณะ  
ชั่วคราว นอกจากว่าอำนาจของศาลระบุว่าอัตรานั้นถึงที่สุดแล้ว ค่าปรับนี้เป็นการแยกต่างหากจาก  
ค่าเสียหายหรือดอกเบี้ย

มาตรา L.911-7 ในกรณีที่ไม่มีการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วนหรือบริหาร  
จัดการล่าช้าศาลจะสั่งให้ชำระบัญชีเพื่อชำระค่าปรับซึ่งมีการประกาศแล้ว

ยกเว้นในที่มีข้อกำหนดว่าการไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินเป็นเพราะเหตุการณ์ที่เป็นเหตุสุดวิสัยศาลไม่สามารถแก้ไขอัตราค่าปรับสุดท้ายเมื่อเลิกกิจการ ดังนั้น ศาลจะกั้นกรองหรือระงับค่าปรับชั่วคราวแม้ในกรณีการไม่บริหารจัดการเพราะมีความจำกั้<sup>62</sup>

### 3. การปิดกระบวนการพิจารณาในการกำหนดมาตรการปรับ

- จะเห็นได้ว่า เมื่อมีคำพิพากษาให้มีการดำเนินการใช้มาตรการปรับกับฝ่ายปกครอง ก็สามารถปิดกระบวนการพิจารณาในการพิจารณา กำหนดมาตรการปรับได้ หากมีการบังคับหรือปฏิบัติตามคำพิพากษาในขณะที่มีการขอให้มีการปรับนั้น ก็อาจหยุดการใช้มาตรการปรับได้ทันทีหรืออาจเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีการทำคำสั่งใหม่ ในกรณีดังกล่าวถือว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะขอให้ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครองอีก

- ในกรณีที่ไม่มี การบังคับตามคำพิพากษา การสั่งปรับฝ่ายปกครองขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งตุลาการศาลปกครองอาจกำหนดให้มีการชำระบัญชีค่าปรับทันทีได้ โดยคำนวณจากวันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาที่กำหนดให้ใช้มาตรการปรับ ซึ่งเป็นวิธีที่จะกดดันให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามมาตรการปรับดังกล่าว ตุลาการศาลปกครองอาจกำหนดอัตราค่าปรับเพิ่มขึ้นได้ หากไม่มีการบังคับตามคำพิพากษาหลังจากที่มีการขอให้ชำระบัญชีค่าปรับในครั้งแรก ส่วนในกรณีที่มีการบังคับตามคำพิพากษาบางส่วนนั้น การชำระบัญชีในมาตรการปรับนั้นก็จะมีการคิดคำนวณค่าปรับให้เข้ากับส่วนที่ได้มีการบังคับไปแล้ว<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Code de justice administrative

L-911-6 L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts.

L-911-7 En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, La juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle a vait prononcée.

Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la Juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. Elle peut modifier ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.

<sup>63</sup> สุคนธา ศรีภิรมย์. (2550). “มาตรการปรับตามประมวลกฎหมายศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 5-9.

### 3. ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียนั้น ได้มีการแบ่งการเมือง การปกครองและการบริหารราชการ เป็น 3 ระดับ ระดับประเทศหรือระดับสหพันธรัฐ (Federal) ระดับมลรัฐ (State) หรือเขตปกครองพิเศษ (Territory) และระดับท้องถิ่น (Local) ซึ่งในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นการบริหารระดับท้องถิ่น ตามขอบอำนาจที่ระดับ State กำหนด ได้แก่ การอนุญาตการเลี้ยงสัตว์ ก่อสร้างอาคาร การระบายน้ำ กำจัดน้ำเสียบำรุงรักษาถนน ที่จอดรถ เป็นต้น ซึ่งลักษณะที่สำคัญ คือ การปกครองท้องถิ่น ในออสเตรเลียไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศออสเตรเลีย แต่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ ซึ่งในบางรัฐอาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ หรือรัฐบางรัฐอาจตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใช้เฉพาะในรัฐนั้นๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรัฐย่อมต้องมี โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐแต่ละรัฐที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในส่วนของระดับมลรัฐก็จะแบ่งออกเป็น 6 มลรัฐ (state) และ 2 ดินแดน ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นรัฐ ดังนี้

- (1) รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) เมืองหลวง คือ ซิดนีย์
- (2) รัฐวิกตอเรีย (Victoria) เมืองหลวง คือ เมลเบิร์น
- (3) รัฐควีนแลนด์ (Queensland) เมืองหลวง คือ บริสเบน
- (4) รัฐออสเตรเลียใต้ (South Australia) เมืองหลวง คือ อะเดลิด
- (5) รัฐออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia) เมืองหลวง คือ เพิร์ธ
- (6) รัฐแทสมาเนีย (Tasmania) เมืองหลวง คือ โฮบาร์ท
- (7) ดินแดนภาคเหนือ (Northern Territory) เมืองหลวง คือ ดาร์วิน
- (8) ดินแดนเมืองหลวงของออสเตรเลีย (Australian Capital Territory) คือ กรุง

แคนเบอร์รา

อนึ่ง ประเทศออสเตรียมีลักษณะของรัฐแบบสหพันธรัฐ มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ (Federal Democracy) เป็นรัฐอธิปไตยในเครือจักรภพ (Commonwealth) ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีราชินีแห่งสหราชอาณาจักรเป็นองค์ประมุขของออสเตรเลีย และสำหรับประเทศออสเตรียนั้น เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่ยึดจารีตประเพณีหรือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาคดี โดยระบบคอมมอนลอว์นี้ไม่มีการแบ่งกฎหมายเป็นประเภทๆ เพราะเชื่อว่าทุกคนไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องมีความเสมอภาคกันใช้กฎหมายเดียวกัน ในส่วนกรณีของระบบศาลนั้น จะเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา



วินิจฉัยคดีที่ฟังไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองหรือแม้กระทั่งคดีรัฐธรรมนูญ และมีการใช้ระบบการพิจารณาเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งเป็นระบบการพิจารณาคดีที่คู่กรณีมีบทบาทหลักในกระบวนการพิจารณา โดยจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงรวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ มานำเสนอต่อศาล โดยผู้พิพากษาจะวินิจฉัยชี้ขาดไปตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำเสนอเท่านั้น อย่างไรก็ตามในประเทศออสเตรเลียก็มีองค์การทบทวนคำสั่งวินิจฉัยของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Review of Administrative Decision) และองค์การวินิจฉัยอุทธรณ์ทางปกครอง (Administrative Appeal Tribunal หรือ AAT) ซึ่งเป็นองค์กรที่ตรวจสอบความถูกต้องหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นศาล แต่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบกล่าวหาและลดความเป็นทางการให้น้อยลงเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ อีกทั้งมีความคล่องตัวและเกิดความรวดเร็วในการวินิจฉัย แต่ทั้งนี้จะต้องรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเป็นอิสระไว้ด้วย

### 3.1 ความเป็นมาของโทษทางปกครองในประเทศออสเตรเลีย

โทษทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลียเกิดขึ้นเมื่อใดไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัด ซึ่งโทษทางปกครองในระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลียในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง สภาพบังคับที่ถูกกำหนดโดยผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (regulator) หรือการบังคับการ โดยผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีใช้โดยศาลหรือองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศของประเทศออสเตรเลีย (Australian Law Reform Commission หรือ ALRC) ได้นิยามคำว่า “โทษทางปกครอง” ไว้ว่ามีองค์ประกอบ 3 ประการ

1. เป็นการกระทำทางปกครองซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
2. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ
3. บุคคลที่จะต้องถูกลงโทษต้องทราบหรือตระหนักว่าการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับนั้น จะทำให้ตนได้รับผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของตน

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศของประเทศออสเตรเลียได้พิจารณาว่าเป็นโทษทางปกครอง ได้แก่

- (1) โทษเป็นตัวเงิน (Monetary penalty and charge)
- (2) คำสั่งห้ามดำเนินการ (Banning order)
- (3) การยกเลิก เพิกถอน หักคะแนนใบอนุญาต (Withholding financial benefits)
- (4) การจำกัดสิทธิทางการเงิน (Withholding financial benefits)

ซึ่งจะเห็นได้ว่า โทษทางปกครองส่วนใหญ่ๆ นั้น จะเป็นโทษที่เกี่ยวกับตัวเงินซึ่งจะพบมากในกฎหมายภาษีและกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารคมนาคมสำหรับความผิด ดังนั้น การไม่จ่าย

ภาษีหรือจ่ายภาษีไม่ถูกต้องหรือไม่ครบจำนวน การไม่ให้ข้อมูลตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอหรือให้ข้อมูลที่ไมถูกต้องนั้น กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิด การกำหนดโทษและรายละเอียดเกี่ยวกับการลงโทษในกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกำหนดโทษนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนด และไม่มีอำนาจกำหนดโทษ นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดและไม่มีอำนาจพิจารณาเหตุผลหย่อนโทษได้เอง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันที่จะดำเนินการได้สวนพยานหลักฐานและดำเนินการตามแบบพิธีที่กฎหมายได้กำหนด ทั้งนี้ การกระทำใดที่เป็นความผิดและมีโทษนั้นจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย

อนึ่ง โทษทางปกครองที่เป็นโทษตัวเงิน (Monetary penalty and charge) ในปัจจุบันนี้มีหลายรูปแบบคือ ค่าปรับและดอกเบี้ย เช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษี 1953 (Taxation Administration Act 1953 (Cth) ดังนี้

(ก) ค่าปรับทั่วไป (General Interest Charge (GIC) ในกรณีที่บุคคลไม่ชำระภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ค่าปรับดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ใน section 8 AAC ของ Taxation Administration Act 1953<sup>64</sup> ทั้งนี้ คณะกรรมการอายุเกินโทษทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่การชำระภาษีล่าช้านั้น มิได้มีสาเหตุมาจากผู้เสียภาษีตามที่กำหนดไว้ใน section 8 AAG ของ Taxation Administration Act 1953<sup>65</sup>

<sup>64</sup>Taxation Administration Act 1953-Sect 8aac Amount of the genera interest charge

(1) The general interest charge for a day is worked out in accordance with this section.

(2) If the charge is payable under section 8AAZF on the RBA deficit at the end of that day, then the charge is worked out by multiplying the general interest charge rate for that day by the RBA deficit at the end of that day.

(3) If the charge is not payable under section 8AAZF, but applies to an amount that remains unpaid (the original unpaid amount), then the charge is worked out by multiplying the general interest charge rate for that day by the sum of so much of the following amounts as remains unpaid:

(a) the charge from previous days;

(b) the original unpaid amount.

(4) If the charge applies to an amount that is specified in the provision that imposes the charge, but neither subsection (2) nor (3) applies; than the charge is worked out by multiplying the general interest charge rate for that day by the sum of the following amounts:

(a) so much of the charge from previous days as remains unpaid;

(b) the specified amount.

<sup>65</sup>Taxation Administration Act 1953-Sect 8aag

(จ) เงินเพิ่ม (Penalty additional taxes) ในกรณีที่บุคคลได้ประมาณภาษีเป็นจำนวนเงินที่ไม่ถูกต้อง เงินเพิ่มจึงเป็นจำนวนเงินที่ผู้เสียภาษีจะต้องเสียนอกเหนือจากจำนวนเงินภาษีที่ยังขาดอยู่

(ค) โทษเฉพาะ (Specific penalties) ในกรณีไม่แจ้งแบบประเมินภาษีหรือการยื่นคำชี้แจงล่าช้า

(ง) โทษทั่วไป (General penalties) สำหรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำ เช่น การไม่ชำระภาษีผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ไม่จดทะเบียน ไม่จัดหาข้อมูลหรือให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง ไม่หักภาษี ณ ที่จ่าย เป็นต้น ทั้งนี้ การคำนวณเงินค่าปรับสำหรับโทษเป็นตัวเงินแต่ละประเภทจะถูก

#### Remission of the charge

(1) The commissioner may remit all or a part of the charge payable by a person.

(2) However, if a person is liable to pay the charge because an amount remains unpaid after the time by which it is due to be paid the commissioner may only remit all or a part of the charge in the circumstances set out in subsection (3), (4) or (5) .

(3) The Commissioner may remit all or a part of the charge referred to in subsection (2) if the Commissioner is satisfied that:

(a) The circumstances that contributed to the delay in payment were not due to, or caused directly or indirectly by, an act or omission of the person; and

(b) The person has taken reasonable action to mitigate, or mitigate the effects of, those circumstances.

(4) The commissioner may remit all or a part of the charge referred to in subsection (2) if the Commissioner is satisfied that:

(a) The circumstances that contributed to the delay in payment were due to, or caused directly or indirectly by, an act or omission of the person; and

(b) The person has taken reasonable action to mitigate, or mitigate the effects of, those circumstances; and

(c) Having regard to the nature of those circumstances, it would be fair and reasonable to remit all or a part of the charge.

(5) The Commissioner may remit all or a part of the charge referred to in subsection (2) if the commissioner is satisfied that:

(a) There are special circumstances because of which it would be fair and reasonable to remit all or a part of the charge; or

(b) It is otherwise appropriate to do so.

กฎหมายกำหนดไว้ เช่น สำหรับความผิดในกรณี ไม่แจ้งแบบประเมินภาษี ผู้กระทำผิดจะต้องเสียค่าปรับร้อยละ 8 ต่อปี ของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ

ในรัฐออสเตรเลียตะวันตก เครือรัฐออสเตรเลีย ได้มีการออกกฎหมาย Settlement Agent Act 1981 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีสาระเป็นการกำหนดเกี่ยวกับบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย ในการทำธุรกรรมทางธุรกิจบางประเภทที่เรียกว่า “Business settlement agent” และในการทำธุรกรรมทางธุรกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เรียกว่า “Real estate settlement agent” ซึ่งได้ให้คำนิยาม “real estate settlement agent” ไว้ว่า หมายถึง บุคคลผู้ทำหน้าที่จัดการหรือทำให้เกิดผลสำเร็จในการตกลงกันเกี่ยวกับธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์ โดยรับค่าตอบแทนหรือบุคคลซึ่งไม่ว่าจะ ได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ประกอบกิจการจัดการ หรือทำให้เกิดผลสำเร็จในการตกลงกันเกี่ยวกับธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าการนั้น ได้กระทำร่วมกับหรือเป็นส่วนหนึ่งของหรือกระทำเกี่ยวเนื่องกับวิชาชีพ การค้า อาชีพหรือการจ้างอื่นใด แต่ไม่รวมถึงอาชีพทนายความ นายหน้าอสังหาริมทรัพย์และผู้ประกอบวิชาชีพบางประเภท ที่กฎหมายกำหนด

### 3.1.1 ลักษณะการใช้บังคับของกฎหมาย

กฎหมาย Settlement Agent Act 1981 ของรัฐออสเตรเลียตะวันตก เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นกฎหมายที่ออกบังคับใช้เพื่อควบคุมการประกอบกิจการผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนทั่วไปที่ใช้บริการผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญา และใช้มาตรการอนุญาต (License) เป็นมาตรการควบคุมโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองประชาชนทั่วไปหรือผู้บริโภคที่ใช้บริการผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญา จากการฉ้อโกงหรือจากการหลอกลวง ทั้งนี้ ในรัฐออสเตรเลียตะวันตก การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ระหว่างกลุ่มสัญญาสามารถทำการตกลงซื้อขายกันได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญา อย่างไรก็ตามเนื่องจากการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในกระบวนการโอนกรรมสิทธิ์จะต้องมีกระบวนการที่เรียกว่า “Property settlement” ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนซับซ้อนต้องจัดเตรียมเอกสารเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้จะต้องมีการนำเอกสารการโอนที่ดินไปเสียค่าอากรที่สำนักงานสรรพากร หากผู้ซื้อและผู้ขายดำเนินการเองอาจเกิดความผิดพลาดและความเสียหายได้ ด้วยเหตุดังกล่าวกลุ่มสัญญาของสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์มักจะแต่งตั้งผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญาขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าว

### 3.1.2 การควบคุมด้านวินัย

กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ SASB ในการออกมาตรฐานจริยธรรมแห่งวิชาชีพ (Code of conduct) สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญาได้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพผู้ดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญา

ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการ SASB ต่อศาลปกครองของรัฐ (State Administrative Tribunal) ว่าได้กระทำความผิดวินัยหากศาลเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริง ศาลอาจมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้ ตามมาตรา 84 (1)

- (1) ตำหนิหรือว่ากล่าวตักเตือนผู้ดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา
- (2) สั่งปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย
- (3) พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตและใบอนุญาตรายสามปี นอกจากนี้อาจ

สั่งห้ามมิให้มาขอใบอนุญาตหรือใบอนุญาตรายสามปีตามระยะเวลาที่กำหนดหรือห้ามเป็นการถาวรหรือให้มาขออนุญาตประกอบการใหม่จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดหรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง<sup>66</sup>

### 3.2 กระบวนการบังคับค่าปรับทางปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศออสเตรเลียนั้น ได้มาโดยการปกครองระบบสหพันธรัฐ (Federal government) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1901 โดยแบ่งออกเป็น 6 มลรัฐ (State) และ 2 ดินแดน ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นรัฐในส่วนของ การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของการปกครองระดับชั้นต่างๆ ในประเทศออสเตรเลียสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลสหพันธ์ ระดับรัฐบาลแห่งรัฐ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจำแนกได้อย่างกว้าง ได้แก่ ระดับรัฐบาลสหพันธ์ ระดับรัฐบาลแห่งรัฐ ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในการจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองระดับต่างๆ นั้น คือ งานที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษามักจะซ้อนทับกันอยู่และในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภทนั้น โดยส่วนมากรัฐบาลแห่งรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจผูกขาด (exclusive power) ดำเนินการแต่ผู้เดียว และการดำเนินการตรวจสอบของการปฏิบัติราชการ จึงเป็นวิธีการหนึ่ง

<sup>66</sup>Settlement Agents Act 1981 –Sect 84

Article 84. Disciplinary action, SAT's powers as to

(1) If, in a proceeding commenced by an allegation under section 83 the state Administrative Tribunal is satisfied that proper cause exists for disciplinary action, the state Administrative Tribunal may do any one or more of the following things-

(a) Reprimand or caution the settlement agent;

(b) Impose a fine not exceeding \$ 10000 on him;

(c) Suspend or cancel his licence and any triennial certificate in respect thereof and, in addition, disqualify him either temporarily or permanently, or until the fulfillment of any condition which may be imposed by the state Administrative Tribunal or until the further order of the State Administrative Tribunal, from holding a licence or triennial certificate, or both.

ในการควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในออสเตรเลียเป็นหน่วยการปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ (state) ดังนั้น ในกรณีของการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐแต่ละรัฐจะดำเนินการ ทั้งนี้ แต่ละรัฐนั้นต่างก็มีกระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั่นเองและในส่วนกรณีขององค์กรวินิจฉัยคำอุทธรณ์ทางปกครอง (Administrative Appeals Tribunal-AAT) ก็ได้จัดตั้งขึ้นและบริหารโดยประธานองค์กรฯ ตามพระราชบัญญัติองค์กรวินิจฉัยคำอุทธรณ์ทางปกครอง ค.ศ. 1974 ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐสภาออสเตรเลียที่แต่งตั้งองค์กรฯ นี้ ขึ้นในทางปฏิบัติ ประธานฯ จะมอบหมายให้รองประธานฯ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่บางภารกิจตามมลรัฐ ซึ่งองค์กรวินิจฉัยคำอุทธรณ์ทางปกครองมีอำนาจตรวจสอบข้อวินิจฉัยทางปกครองของรัฐบาลออสเตรเลียตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาแห่งเครือจักรภพในเรื่องความชอบธรรมในการตรวจสอบบทบัญญัติจำนวนประมาณ 400 ฉบับ และได้กำหนดให้มีอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัย รวมทั้งมีจุดมุ่งหมายที่จะตรวจสอบคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีประจำมลรัฐต่างๆ คณะกรรมการตรวจสอบระดับกลางเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ รวมถึงบุคคลอื่นใดที่ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติโดยใช้อำนาจทางปกครองภายในเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งในระบบศาลองค์กรวินิจฉัยคำอุทธรณ์ทางปกครองมีสถานะเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองสูงสุดในออสเตรเลีย พิจารณาคำร้องอุทธรณ์ที่มาจากองค์กรวินิจฉัยคำอุทธรณ์ทางปกครองอื่นๆ และมีเขตอำนาจศาลในฐานะศาลชั้นต้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ จะถูกทบทวนตรวจสอบโดยศาลมลรัฐออสเตรเลียในประเด็นข้อผิดพลาดของข้อกฎหมาย แต่มิใช่ในเรื่องมูลเหตุอื่นๆ โดยมีประธานฯ และผู้พิพากษา ระดับประธานขององค์กรฯ อีก 9 คนและเป็นผู้พิพากษาจากศาลมลรัฐเช่นเดียวกัน โดยศาลมลรัฐไม่ใช่ศาลปกครอง แต่เป็นศาลแพ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำวินิจฉัยในเรื่องข้อผิดพลาดของข้อกฎหมายโดยหน้าที่หลักในเบื้องต้น คือ แก้ปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ในฐานะที่เป็นศาลกฎหมายในประเทศออสเตรเลียนั้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองและศาลแพ่งมิได้แยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง เมื่อมีคำร้องอุทธรณ์จะเป็นคำวินิจฉัยของศาลมลรัฐส่งไปยังศาลสูงของออสเตรเลียในฐานะที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียซึ่งเทียบเท่าศาลฎีกา (Cour de Cassation) และองค์กรดังกล่าวยังพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ของศาลแพ่งทุกมลรัฐและทุกมณฑลปกครองตนเองของออสเตรเลีย ในส่วนของอำนาจศาลมลรัฐนั้น มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาคำวินิจฉัยทางปกครอง โดยศาลจะพิจารณาการอุทธรณ์ในประเด็นข้อกฎหมายที่อุทธรณ์ต่อคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐบาลเครือรัฐและที่มาของคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยทางปกครองมลรัฐ เช่น องค์กรวินิจฉัยคำอุทธรณ์

ทางปกครอง (The Administrative Appeals Tribunal) องค์กรวินิจฉัยด้านทรัพย์สินทางปัญญา (The Copyright Tribunal) องค์กรวินิจฉัยด้านการแข่งขันทางการค้า (The Competition Tribunal) องค์กรวินิจฉัยด้านผู้ลี้ภัย (The Refugee Review Tribunal) และองค์กรวินิจฉัยด้านการตรวจคนเข้าเมือง (The Migration Review Tribunal) ทั้งนี้ ประเด็นข้อกฎหมายที่จะอุทธรณ์ต่อศาลมลรัฐ มีกรณีดังต่อไปนี้

- ข้อกฎหมายบางข้อซึ่งได้นำมาพิจารณาวินิจฉัยนั้น มีข้อผิดพลาดทางกฎหมายหรือส่วนเกินของขอบเขตอำนาจศาล เช่น การตีความหมายในบทบัญญัติของกฎหมายผิด ข้อผิดพลาดของข้อเท็จจริงทางกฎหมาย

- การใช้อำนาจในทางที่ผิด เช่น เจตนาร้าย การใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม การกระทำโดยขาดสติ การพิจารณาเหตุที่ไม่ตรงประเด็น ความบกพร่องในการพิจารณาเหตุอย่างตรงประเด็น

- การไร้ซึ่งความสอดคล้องทางกระบวนการยุติธรรม เช่น ข้อบกพร่องในการให้ข้อพิจารณาที่เหมาะสมกับความเป็นจริงหรือคาดคะเนโดยมีอคติ

อนึ่ง ในกรณีที่รัฐมนตรีมีอคติในการปฏิบัติงานหรือการเลือกปฏิบัติ จะทำให้รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ปกครองถูกลงโทษทางกฎหมายละเมิดของเจ้าหน้าที่ปกครอง ซึ่งจะต้องรับผิดชอบทางละเมิดแทนและต้องรับผิดชอบคดีอาญาด้วย แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการกระทำผิดทางละเมิด จะเห็นได้ว่าสามารถตรวจสอบได้ยาก แต่อย่างไรก็ดีสำหรับในกรณีดังกล่าวนี้ ก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการทุจริตหรือคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า ICAC (Independent Commission Against Corruption) ซึ่งทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับอำนาจในการตรวจสอบสืบสวนอย่างมาก เนื่องจากการติดตั้งระบบกล้องวงจรปิดในสถานที่ราชการเพื่อคอยตรวจสอบการกระทำผิด

กฎหมายปกครองจะเกี่ยวข้องกับเฉพาะเรื่องการเรียกร้องความมิชอบของการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตำรวจที่กระทำผิดโดยปัญหาที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในวงการตำรวจ บ้างก็หนึ่งเกิดจากผู้ที่ถูกเรียกร้องค่าคุ้มครองไม่สามารถระบุบุคคลซึ่งกระทำผิดได้ และมักจะเกิดขึ้นเป็นขบวนการ แต่จะต่างจากการกระทำผิดเกี่ยวกับใบขับขี่หรือใบอนุญาตต่างๆ ด้วยเหตุนี้เองทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน PIC (The Police Integrity Commission) ขึ้นเพื่อคอยตรวจสอบการกระทำผิดของตำรวจโดยเฉพาะเช่นกัน<sup>67</sup>

<sup>67</sup>สำนักงานศาลยุติธรรม. (2556). “รายงานการฝึกอบรมหลักสูตร การพัฒนาระบบงานศาล”, หน้า 15-20

อนึ่ง การดำเนินกิจการตำรวจ (Police Service) ตามกฎหมายออสเตรเลียของรัฐ New South Wales นั้น ได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ กิจการตำรวจของเครือรัฐ (Australian Federal Police:AFP) กับกิจการตำรวจของแต่ละรัฐ (State Police) โดยตำรวจของเครือรัฐนั้น ได้จัดตั้งขึ้นตาม Australian Federal Police Act 1979 (Cth) และมาตรา 8 ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ AFP มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในเขต Australian Capital Territory อันเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงของออสเตรเลีย(กรุงแคนเบอร์รา) เขต Jervis Bay Territory รับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายระดับเครือรัฐ (laws of the Commonwealth) รวมทั้งการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ทรัพย์สินของเครือรัฐและหน่วยงานต่างๆ ของเครือรัฐ
- (2) การคุ้มครองผลประโยชน์ของเครือรัฐ
- (3) การสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามกฎหมายของรัฐที่มีผลในระดับเครือรัฐ (State offences that have a federal aspect)

(4) หน้าที่ตามกฎหมาย Witness Protection Act 1914 (Cth) และ Proceeds of Crime Act 2002

(5) หน้าที่ป้องกันและคุ้มครองบุคคล เรื่องหรือสิ่งของเกี่ยวกับกรณีของการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ช่วยเหลือหรือประสานงานกับองค์กรซึ่งบังคับใช้กฎหมายอื่นของออสเตรเลียและของต่างประเทศ รวมทั้งหน่วยงานสืบราชการลับหรือความมั่นคงของออสเตรเลียและของต่างประเทศ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลของรัฐบาลออสเตรเลียและของต่างประเทศด้วย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของรัฐ New South Wales (Constitution Act 1902 (NSW)) ได้แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ การปกครองระดับรัฐ (State Administration) กับการปกครองส่วนท้องถิ่น(Local Administration) โดยมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญของรัฐ New South Wales นั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ตั้งมาแต่เดิมยังคงมีอยู่ต่อไปและให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมาย Local Government Act 1993 (NSW) กำหนดให้มี อปท. เพียงรูปแบบเดียว เรียกว่า Council ซึ่งหน้าที่ของ อปท. แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

(6) หน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Non-regulatory function) ในหมวด 6 ได้แก่ หน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคและบรรดาสงอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในเขต อปท. นั้น รวมทั้งหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ (Public land)

(7) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Regulatory function) ในหมวด 7 ได้แก่ อำนาจในการอนุญาตให้ก่อสร้าง คัดแปลงต่อเติม ประปา ท่อน้ำทิ้ง ท่อระบายน้ำ การกำจัดขยะ



การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ การกีดขวางการใช้ถนนสาธารณะ การให้บริการที่จอดรถสาธารณะ การดำเนินกิจการที่พักรถคาราวประเภท Caravan Park หรือ Camping Ground การติดตั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับการจุดเจาะหรือกลั่นน้ำมันที่ต้องติดตั้งกับพื้นดิน โดยเคลื่อนย้ายไม่ได้ การติดตั้งหรือให้บริการเครื่องเล่น (Amusement devices) การจอดรถหรือแพ่งค้าในสถานที่สาธารณะ เพื่อทำการค้าและการอื่นที่กำหนดใน Regulation ที่จะตราขึ้น

(8) หน้าที่เพื่อเสริมการปฏิบัติหน้าที่อื่น (Ancillary function) ในหมวด 8 ได้แก่ หน้าที่ในการจัดหาที่ดิน อำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินหรือเคหะสถานของบุคคลใดเพื่อตรวจค้นอำนาจในการยึด รวมทั้งหน้าที่ในการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

(9) หน้าที่พิเศษอื่น อันได้แก่ หน้าที่เก็บภาษีอากร (Revenues function) ในหมวด 15 หน้าที่ทางบริหาร (Administrative function) ในหมวด 11 (การบรรจุและแต่งตั้งพนักงาน) หมวด 12 (วิธปฏิบัติราชการทางปกครองและการร่วมทุนกับบุคคลอื่น) และหมวด 13 (การจัดทำและเปิดเผยแผนการบริหารจัดการแผนการเงินของรายงานประจำปีและการตรวจสอบ) และหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ในหมวด 16 และหมวด 17

### 3.2.1 อำนาจของ NSW Police ในการปรับ

กิจกรรมในการปรับ (Fine) ตามกฎหมายของรัฐ New South Wales ไม่ว่าจะเป็นการเรียกค่าปรับ การชำระค่าปรับ การบังคับชำระค่าปรับ อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมาย Fines Act 1996 (NSW) ซึ่งแบ่งการปรับออกเป็น 2 ประเภท คือ การปรับโดยศาล (fines imposed by courts) กับ การปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (penalty notices) ซึ่งในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะแต่การปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ ตาม Schedule 1 ของ Fines Act 1996 (NSW) ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับใดบ้างที่สามารถดำเนินการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ซึ่งได้แก่ ความผิดตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้ เช่น Apiaries Act 1985/section 42A, Business Names Act 2002 /section 32 ,Casino Control Act 1992/section 168A ,Court Security Act 2005/section 29 ,Crown Lands Act 1989/section 162 ,Food Act 2003/section 120 ทั้งนี้ ขอยกตัวอย่างกฎหมายบางฉบับตามที่กล่าวข้างต้น ดังนี้<sup>68</sup>

### 3.2.2 Casino Control Act 1992/section 168A หรือ พระราชบัญญัติควบคุมกาสิโน ปี 1992 มาตรา 168 A

<sup>68</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2562). “กิจการตำรวจของรัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลีย” เว็บไซต์ public-law.net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย เข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562. <http://public-law.net/publaw/view.aspx?ID=1013>.

## 168 A หมายถึงเรียกค่าปรับ

(1) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตอาจออกหมายเรียกค่าปรับแก่บุคคล ถ้าปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ว่าบุคคลนั้นๆ กระทำความผิดตามหมายเรียกค่าปรับ

(2) ความผิดตามหมายเรียกค่าปรับเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้หรือข้อบังคับซึ่งระบุโดยข้อบังคับว่าเป็นความผิดตามหมายเรียกค่าปรับ

(3) พระราชบัญญัติค่าปรับปี 1996 จะใช้กับหมายเรียกค่าปรับที่ออกตามมาตรา

(4) อย่างไรก็ตาม:

(ก) มาตรา 22 เอ (1) ของพระราชบัญญัติค่าปรับปี 1996 ไม่ใช่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยตามมาตรา 23 หรือ 59 ของพระราชบัญญัตินี้ และ

(ข) ทั้งๆ ที่มี มาตรา 22 เอ (2) ของพระราชบัญญัติค่าปรับที่ 1996 เมื่อจ่ายจำนวนเงินตามมาตราในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับหมายเรียกค่าปรับที่ออกแก่บุคคล บุคคลนั้นๆ จะต้อง

(1) เพื่อจุดประสงค์ของมาตรา 23 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งขัดแย้งกับข้อกำหนดของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหมายเรียกค่าปรับ หรือ

(2) เพื่อจุดประสงค์ของมาตรา 59 ของพระราชบัญญัตินี้บุคคลจะถูกลงโทษเพราะความผิดที่เกี่ยวข้องกับหมายเรียกค่าปรับ

(5) จำนวนเงินที่พึงชำระตามหมายเรียกค่าปรับที่ออกตามมาตราจะเป็นจำนวนเงินที่ระบุสำหรับความผิดที่มีการตั้งข้อหาตามข้อบังคับ (ไม่เกินจำนวนเงินสูงสุดของค่าปรับที่เรียกเก็บโดยศาลสำหรับความผิด

(6) มาตราไม่จำกัดการใช้ข้อกำหนดอื่นใดหรือจัดทำตามพระราชบัญญัตินี้ หรือพระราชบัญญัติอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีที่อาจจะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิด

(7) ในมาตรา:

“เจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาต” จะหมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือ

สารวัตร

**3.2.3 Business Names Act 2002 /section 32 หรือพระราชบัญญัติชื่อธุรกิจ ปี 2002 มาตรา 32 หมวดที่ 3 ทั่วไป**

มาตรา 32 หมายถึงเรียกค่าปรับ

- 1) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตอาจส่งหมายเรียกค่าปรับแก่บุคคล ถ้าปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ว่าบุคคลกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดที่ระบุโดยข้อบังคับเป็นความผิดตามหมายเรียกค่าปรับ
- 2) หมายเรียกค่าปรับเป็นหมายเรียกเพื่อให้มีผล คือ ถ้าบุคคลที่รับหมายเรียกนั้นไม่ต้องการให้กำหนดเรื่องนั้นๆ โดยศาล จำนวนค่าปรับที่กำหนดโดยข้อบังคับสำหรับความผิดถ้ามีการจัดการตามมาตรานี้
- 3) หมายเรียกค่าปรับอาจส่งตัวบุคคลหรือโดยไปรษณีย์
- 4) ถ้าจำนวนค่าปรับที่ระบุสำหรับความผิดที่ถูกกล่าวหาว่ามีการชำระเงินตามมาตรานี้ บุคคลใดๆ จะไม่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีเพิ่มเติมใดๆ สำหรับความผิดที่ถูกกล่าวหา
- 5) การชำระเงินตามมาตรานี้ไม่ถือเป็นการยอมรับผิดชอบเพื่อจุดประสงค์และไม่กระทบในลักษณะใดๆ หรือมีผลเสียต่อคำเรียกร้องทางพลเรือนใดๆ การดำเนินการหรือการดำเนินคดีที่เกิดจากการเกิดเหตุการณ์ขึ้นในลักษณะเดียวกัน
- 6) ข้อบังคับนี้อาจ:
  - (1) ระบุความผิดเพื่อจุดประสงค์ของมาตรานี้ โดยระบุความผิดหรือโดยอ้างอิงข้อกำหนดที่ทำให้เกิดความผิดนั้น และ
  - (2) ระบุจำนวนเงินค่าปรับที่จ่ายสำหรับความผิด ถ้าจัดการตามมาตรานี้ และ
  - (3) ระบุจำนวนเงินค่าปรับต่างๆ สำหรับความผิดต่างๆ หรือข้อความผิด
- 7) จำนวนเงินค่าปรับที่ระบุตามมาตรานี้ สำหรับความผิดจะไม่กำหนดจำนวนเงินสูงสุดของค่าปรับที่จะเรียกเก็บสำหรับความผิดโดยศาลยุติธรรม
- 8) มาตรานี้ไม่จำกัดการใช้ข้อกำหนดอื่นใดหรือจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีที่อาจดำเนินคดีในส่วนที่เกี่ยวข้อง<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Business Names Act 2002

Division 3 General section 32 Penalty notices

(1) An authorized officer may serve a penalty notice on a person if it appears to officer that the person has committed an offence against this Act, being an offence prescribed by the regulation as a penalty notice offence.

(2) A penalty notice is a notice to the effect that, if the person served does not wish to have the matter determined by a court, the amount of the penalty prescribed by the regulations for the offence if dealt with under this section.

สำหรับความผิดตามกฎหมายที่อยู่นอก Schedule 1 ของ Fines Act 1996 (NSW) นี้ หากกฎหมายกำหนดให้มีโทษปรับไว้ด้วยและจะต้องให้ศาลเป็นผู้กำหนดค่าปรับเท่านั้น แต่ในส่วนของการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเมื่อผู้กระทำความผิด Schedule 1 Appropriate officer (ซึ่งได้แก่ผู้ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้เป็นผู้ออก penalty notices หรือเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของรัฐ NSW ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้เป็นผู้ออก penalty notices หรือผู้ได้รับมอบหมายตาม regulation ที่ออกตามความใน Fine Act 1996 (NSW) ให้เป็นผู้ออก penalty notices) จะออก penalty notices ให้แก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดมาชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งนอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจยังได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เป็น Appropriate officer ตามกฎหมายนี้ด้วย

เมื่อได้รับ penalty notices ผู้กระทำความผิดสามารถดำเนินการได้ 2 ประการ ดังนี้

1. ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด 21 วัน ซึ่งให้ชำระโดยตรงต่อ Infringement Processing Bureau (IPB) อันเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยการจ่ายนั้น ผู้กระทำความผิดจะไปจ่ายด้วยตนเองหรือส่งเช็คหรือตัวเงินไปให้แก่ IPB ทางไปรษณีย์ก็ได้ และจะจ่ายค่าปรับเป็นเงินสด บัตรเครดิตหรือผ่านเว็บไซต์ [www.infringements.nsw.gov.au](http://www.infringements.nsw.gov.au) ก็ได้ อนึ่ง เดิมหน่วยงานนี้ได้สังกัด NSW Police แต่เนื่องจากแต่ละปีมีการออก penalty notices กว่า 2.5 ล้านใบ ซึ่งคิดเป็นค่าปรับจำนวนมากในแต่ละปีจึงได้มีการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บ

(3) A penalty notice may be served personally or by post.

(4) If the amount of penalty prescribed for an alleged offence is paid under this section, on person is liable to any further proceedings for the alleged offence.

(5) Payment under this section is not to be regarded as an admission of liability for the purpose of and does not in any way affect or prejudice, any civil claim, action or proceeding arising out of the same occurrence.

(6) The regulations may:

(a) Prescribe an offence for the purposes of this section by specifying the offence or by referring to the provision creating the offence, and

(b) Prescribe the amount of penalty payable for the offence if dealt with under this section, and

(c) Prescribe different amounts of penalties for different offences or classes of offences.

(7) The amount of a penalty prescribed under this section for an offence is not to exceed the maximum amount of penalty that could be imposed for the offence by a court.

(8) This section does not limit the operation of any other provision of, or made under, this or any other Act relating to proceedings that may be taken in respect of offences.

ค่าปรับใหม่เพื่อให้เงินค่าปรับไหลตรงเข้าสู่ระบบการคลังของรัฐและรัฐบาล New South Wales จึงโอน IPB มาสังกัดกระทรวงการคลัง โดยทำหน้าที่จัดเก็บค่าปรับอย่างเดียวไม่มีหน้าที่บังคับชำระค่าปรับและหากผู้กระทำความผิดรายใดไม่ชำระค่าปรับ IPB ก็จะส่งเรื่องให้ State Debt Recovery Office (SDRO) สังกัดกระทรวงการคลังเช่นเดียวกันเป็นผู้บังคับชำระหนี้ ตาม penalty notices โดยแต่ละปี SDRO สามารถบังคับชำระค่าปรับได้มากกว่า 90 ล้านเหรียญ ออสเตรเลีย

2. ฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอน penalty notices เนื่องจากตนมิได้กระทำความผิด

- ในกรณีผู้กระทำความผิดมิได้ฟ้องศาลและมิได้ชำระค่าปรับภายในระยะเวลา IPB จะมีหนังสือเตือน เรียกว่า penalty reminder notice แจ้งให้ผู้กระทำความผิดมาชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด 28 วัน ซึ่งในขั้นนี้ผู้กระทำความผิดสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี

- ในกรณีผู้กระทำความผิดมิได้ฟ้องศาลและมิได้ชำระค่าปรับภายในระยะเวลา IPB จะแจ้ง Appropriate officer ทราบเพื่อขอให้ SDRO ออกคำสั่งบังคับชำระหนี้ค่าปรับ (penalty notice enforcement order) เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้จะเรียกเก็บสูงสุดไม่เกิน 50 เหรียญ ออสเตรเลีย ในกรณีนี้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับภายใน 28 วัน หากไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว SDRO มีอำนาจบังคับชำระหนี้ได้ 4 รูปแบบ คือ

(1) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนการจดทะเบียน (มาตรา 65 - มาตรา 70)

(2) การบังคับชำระหนี้ทางแพ่ง (มาตรา 71- มาตรา 77 ) ได้แก่ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินและกำหนดให้ค่าปรับเป็นภาระติดพันที่ดิน เพื่อนำมาชำระค่าปรับ

(3) ให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม (Community Service) (มาตรา 78 มาตรา 86)

(4) จำคุก (มาตรา 87- มาตรา 97)

อนึ่ง ในการบังคับชำระหนี้ SDRO อาจขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจให้ความช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งเมื่อหากพิจารณาระบบปรับตาม Fines Act 1996 (NSW) นั้น จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้องใน 2 ขั้นตอน คือ การออก penalty notices กับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งบังคับชำระหนี้ค่าปรับ (penalty notice enforcement order) เท่านั้น ไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าปรับโดยตรงแต่ประการใด ข้อดีของระบบการปรับตาม Fines Act 1996 (NSW) นั้น จึงเป็นการแยกผู้มีอำนาจออก “ใบสั่ง” หรือ penalty notices ออกจากผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ตามใบสั่ง ซึ่งช่วยให้การออกใบสั่งเป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผล อีกทั้งการเปิดช่องให้การถูกใบสั่งสามารถโต้แย้งต่อศาลได้ด้วย ก็ช่วยทำให้การออกใบสั่งชอบด้วยเหตุผลมากขึ้น นอกจากนี้การให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังรับผิดชอบเรื่องการจัดเก็บค่าปรับโดยตรง ทำให้เงินค่าปรับไหลเข้าสู่ระบบงบประมาณได้โดยตรงอีกด้วย และปิดช่องทางการรั่วไหลได้มาก ขณะที่ระบบการปรับของ

ไทยในปัจจุบันนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจทั้งออกใบสั่งและเปรียบเทียบปรับโดยตรงไม่มีระบบการคานอำนาจและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ทุจริตแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย อีกทั้งการมอบให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้รวบรวมเงินค่าปรับส่งคลัง ก็ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตประพฤติมิชอบได้อีกทางหนึ่งด้วย ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ช่องทางการชำระค่าปรับที่ IPB มีช่องทางให้ชำระค่าปรับได้โดยง่าย ซึ่งเป็นการลดภาระให้แก่ผู้ต้องเสียค่าปรับ ขณะที่ระบบการรับจ่ายเงินของราชการไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มาก

สรุป อำนาจในการปรับนั้น เดิมตำรวจมีอำนาจในการปรับ แต่ปัจจุบัน Fines Act 1996 (NSW) ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการออกใบสั่ง การชำระค่าปรับ และการบังคับชำระค่าปรับใหม่แล้ว โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจในการออกใบสั่งและช่วยเหลือองค์กรบังคับชำระค่าปรับ (SDRO) ในการบังคับชำระหนี้ค่าปรับเท่านั้น ไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าปรับอีกต่อไป โดยอำนาจในการเรียกเก็บค่าปรับตกเป็นของ IPB อันเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังเช่นเดียวกับ SDR<sup>70</sup>

### 3.3 ระบบการปรับแบบเป็นหน่วยของประเทศออสเตรเลีย

ระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยเริ่มต้นใช้บังคับเป็นครั้งแรกในรัฐวิกตอเรียเมื่อปี ค.ศ. 1981 ผ่านการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1981 (Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) และต่อมาในปี ค.ศ. 1987 รัฐแทสมาเนียก็นำระบบโทษปรับเป็นหน่วยนี้ไปใช้กับบทบัญญัติภายในรัฐเช่นกัน โดยมีรัฐวิกตอเรียเป็นต้นแบบ ต่อมาในปี ค.ศ. 1988 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งออสเตรเลีย (Australia Law Reform Commission) ได้เสนอรายงานว่าด้วยการกำหนดโทษ (Report on Sentencing) โดยระบุโทษปรับนั้นให้เป็นโทษที่ควรนำมาใช้อย่างกว้างขวางมากกว่าโทษจำคุก แต่เนื่องจากกาลเวลาได้เปลี่ยนแปลงไปก็จะทำให้การบังคับใช้โทษปรับดังกล่าวนั้น ไม่เหมาะสมกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน คณะกรรมการดังกล่าว จึงเห็นว่าการกำหนดโทษปรับเป็นหน่วยโทษจะทำให้การแก้ไขปรับปรุงโทษทำได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากสามารถทำได้โดยออกกฎหมายเพื่อแก้ไขมูลค่าของหน่วยโทษปรับเพียงฉบับเดียว ฉะนั้น จึงมีการเสนอให้นำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษดังเช่นที่ใช้อยู่ในรัฐวิกตอเรียและรัฐแทสมาเนียมาใช้กับกฎหมายของสหพันธรัฐ (Federal) หรือ Commonwealth และเขตเมืองหลวงของออสเตรเลีย (Australian Capital Territory) รายงานฉบับดังกล่าว ได้นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางอาญา ค.ศ. 1992 (Crimes Legislation Amendment

<sup>70</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2562). “กิจการตำรวจของรัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลีย” เว็บไซต์ public-law.net เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย เข้าถึงเมื่อ กันยายน 2562. <http://public-law.net/publaw/view.aspx?ID=1013>.

Act 1992) (Cth) เพื่อบังคับใช้ระบบการกำหนดโทษปรับเป็นหน่วยโทษในสหพันธรัฐและเขตเมืองหลวงก่อนที่รัฐอื่นๆ ในออสเตรเลียจะเริ่มออกกฎหมายเพื่อนำระบบโทษปรับเป็นหน่วยโทษไปใช้อย่างแพร่หลายในเวลาต่อมา แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีการใช้ระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยนี้อย่างกว้างขวางทั้งในเขตเมืองหลวงรัฐและดินแดนต่างๆ แต่จะเห็นได้ว่า รัฐต่างๆ ในประเทศออสเตรเลียแม้จะใช้ระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยเหมือนกัน แต่การลงโทษปรับของรัฐต่างๆ ในประเทศออสเตรเลียพบว่าหลักเกณฑ์ในการกำหนดหน่วยโทษและมูลค่า ของหน่วยโทษเพื่อเป็นฐานในการคิดคำนวณค่าปรับในแต่ละเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของประเทศออสเตรเลีย นั้น มีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปเนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียกำหนดให้แต่ละรัฐและเขตปกครองที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth) ต่างก็มีสถานิติบัญญัติเป็นของตนเอง โดยอิสระแยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง(Federal Government) จึงมีการกำหนดหน่วยโทษปรับไว้แยกจากกันเป็นเอกเทศ

### 3.3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคำนวณค่าปรับภายใต้ระบบโทษปรับเป็นหน่วย

กฎหมายของประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดโทษปรับแบบเป็นหน่วยโดยในกฎหมายจะใช้คำว่า หน่วยโทษ(Penalty Unit) หรือเรียกโดยย่อว่า PU ซึ่งจะใช้คำนวณค่าปรับกรณีมีการละเมิดกฎหมายลายลักษณ์อักษร การคิดคำนวณค่าปรับในระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยจะต้องอาศัยองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ หน่วยโทษและมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษ ซึ่งปรากฏรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 3.3.2 หน่วยโทษ

หน่วยของโทษปรับจะบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาแทนที่การบัญญัติเป็นจำนวนเงินค่าปรับ ซึ่งหน่วยโทษนี้จะกำหนดตามระดับความรุนแรงของความผิดฐานนั้นๆ หรือตามนโยบายในการป้องปรามการทำความผิดนั้นๆ โดยจะเป็นไปในลักษณะแปรผันซึ่งกันและกัน หากความผิดที่มีความรุนแรงน้อยกว่าหรือมีความจำเป็นในการป้องปรามการทำความผิดที่ต่ำกว่า ในส่วนของรูปแบบการกำหนดหน่วยโทษนั้น อาจกำหนดเป็นจำนวนเต็มหรือไม่เป็นจำนวนเต็มก็ได้ นอกจากนั้นในกฎหมายฉบับหนึ่งอาจกำหนดโทษเป็นจำนวนเงิน และเป็นหน่วยโทษปะปนกันไปก็ได้ เช่น กฎหมายเลือกตั้งที่กำหนดโทษปรับกรณีไม่ไปเลือกตั้งไว้เป็นจำนวนเงิน แต่โทษปรับสำหรับกรณีไม่ลงทะเบียนเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นจำนวนหน่วยโทษ เป็นต้น

### 3.3.3 มูลค่าของหน่วยโทษ

มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษปรับจะกำหนดเป็นจำนวนเงินดอลลาร์ออสเตรเลียไว้ในอีกบทมาตราโดยเฉพาะหรือในกฎหมายอีกฉบับแยกเป็นเอกเทศไว้ต่างหากเพื่อให้มีผลใช้บังคับแก่ความผิดที่ได้กำหนดหน่วยโทษปรับไว้ ส่วนความถี่และวิธีการปรับเปลี่ยนมูลค่าของหน่วยโทษ

ปรับให้ทันสมัยและอยู่ในอัตราที่เหมาะสมนั้น เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง รัฐบาลแห่งรัฐและดินแดน ที่จะกำหนดขึ้นเองตามกรอบอำนาจภายในของตน ซึ่งค่าของหน่วยโทษาจะกำหนดตามปีงบประมาณ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทั้งนี้ภายใต้บังคับของ Monetary Units Act 2004 ในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2013 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- รัฐวิกตอเรีย หนึ่งหน่วยโทษาปรับมีค่า 140.84 ดอลลาร์ออสเตรเลีย
- รัฐนิวเซาท์เวลส์ หนึ่งหน่วยโทษาปรับมีค่า 110 ดอลลาร์ออสเตรเลีย
- รัฐควีนส์แลนด์ หนึ่งหน่วยโทษาปรับมีค่า 110 ดอลลาร์ออสเตรเลีย
- รัฐออสเตรเลียตะวันตก หนึ่งหน่วยโทษาปรับมีค่า 50 ดอลลาร์ออสเตรเลีย  
(สำหรับกรณีกำหนดมูลค่าหน่วยโทษาเกี่ยวกับการจราจรทางบก)  
หนึ่งหน่วยโทษาปรับมีค่า 110 ดอลลาร์ออสเตรเลีย  
(สำหรับความผิดร้ายแรงอื่น)
- รัฐบาลกลางออสเตรเลีย หนึ่งหน่วยโทษาปรับมีค่า 170 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

หนึ่ง หน่วยโทษาสำหรับนิติบุคคลจะมีค่ามากกว่าหน่วยโทษาสำหรับบุคคลธรรมดา เช่น ในกรณีของมณฑลหลวงออสเตรเลีย 1 หน่วยโทษาปรับสำหรับบุคคลธรรมดามีค่า 110 ดอลลาร์ออสเตรเลีย แต่สำหรับในส่วนของนิติบุคคลมีค่า 550 ดอลลาร์ออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่าหน่วยโทษาดังกล่าวสูงกว่าเป็น 5 เท่าของกรณีบุคคลธรรมดา<sup>71</sup>

#### 3.4 การคำนวณค่าปรับ

ค่าปรับในระบบโทษาปรับแบบเป็นหน่วยนั้น อาศัยฐานจากจำนวนของหน่วยโทษา และมูลค่าของหน่วยโทษา ซึ่งการคำนวณค่าปรับสำหรับความผิดฐานใด สามารถคำนวณได้โดยการคูณมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษาปรับเข้ากับจำนวนหน่วยโทษาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดฐานนั้น ซึ่งสามารถเขียนเป็นสูตรได้ 2 สูตร ดังต่อไปนี้

ค่าปรับสูงสุด = จำนวนหน่วยโทษาที่กำหนดในกฎหมาย x มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษา

ค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระ = จำนวนหน่วยโทษาที่ศาลลง x มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษา

ตัวอย่างเช่น ผู้กระทำความผิดต้องโทษปรับ 20 หน่วยโทษา และหน่วยโทษาหน่วยหนึ่งมีมูลค่าเท่ากับ 100 ดอลลาร์ออสเตรเลีย เมื่อคำนวณจะได้จำนวนค่าปรับที่ต้องชำระแก่รัฐเท่ากับ 2,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย เป็นต้น

<sup>71</sup> เพชรลดา สำลีทอง. (2556). “โทษาปรับเป็นหน่วย”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



จากหลักเกณฑ์การคำนวณค่าปรับในระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยข้างต้น จะเห็นว่า เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน หากแต่สำคัญที่มูลค่าของหน่วยโทษปรับซึ่งต้องตรวจสอบ เสมอว่าภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นๆ มูลค่าหน่วยโทษปรับที่มีผลใช้บังคับขณะนั้นอยู่ที่เท่าใด โดยมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษจะแตกต่างกันไปแต่ละรัฐและอาจมีการปรับเปลี่ยนตามช่วงเวลา และสภาพเศรษฐกิจเพื่อประสิทธิภาพของโทษปรับ

### 3.5 การปรับเปลี่ยนค่าของโทษปรับภายใต้ระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วย

เนื่องจากการคำนวณค่าปรับสำหรับความผิด ใดๆ ในระบบโทษปรับแบบเป็น หน่วยจะต้องอาศัยตัวแปรสองประการเป็นฐาน คือ จำนวนของหน่วยโทษกับมูลค่าของหน่วยโทษ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ฉะนั้น การเพิ่มโทษปรับแบบเป็นหน่วยจึงสามารถจำแนกได้เป็นสองรูปแบบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.5.1 รูปแบบที่ 1 การเพิ่มจำนวนของหน่วยโทษ

การเพิ่มโทษปรับรูปแบบนี้จะใช้ในการเพิ่มโทษปรับรายมาตราเฉพาะใน ความผิดใดความผิดหนึ่ง โดยวัตถุประสงค์ในการเพิ่มโทษปรับนั้น จะนำไปเพื่อการเพิ่มโทษใน ความผิดใดๆ ให้หนักขึ้นในกรณีที่มีความต้องการในการยับยั้งป้องปรามการกระทำความผิดนั้น มีมากขึ้นกว่าเดิม อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐขณะนั้นหรือเหตุผลและความจำเป็นอื่นตามกาล สมัย ซึ่งใช้การเพิ่มจำนวนของหน่วยโทษจะเหมาะสมกว่าเพราะจำนวนของหน่วยโทษในระบบโทษ ปรับเป็นหน่วยนั้นเป็นตัวสะท้อนความรุนแรงการกระทำความผิด อีกทั้งหากใช้การเพิ่มโทษปรับที่ มูลค่าของหน่วยโทษเฉพาะรายมาตราจะทำให้ค่าของโทษปรับไม่เป็นระบบเดียวกัน เช่น ที่มีจำนวน หน่วยโทษเท่ากันกลับจะมีค่าปรับเป็นจำนวนเงินออกมาไม่เท่ากัน เป็นต้น

สำหรับในกรณีการปรับเปลี่ยนค่าของโทษปรับทั้งระบบที่ถือได้ว่าเป็น เอกลักษณะสำคัญ ของระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยนั้น เป็นการเพิ่มโทษปรับในรูปแบบที่สอง คือ การเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 3.5.2 รูปแบบที่ 2 การปรับมูลค่าของหน่วยโทษ (Revaluing of a Penalty Unit)

ซึ่งระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วย (Penalty Units) ต้องอาศัยหน่วยโทษเป็น ฐานสำคัญในการคำนวณค่าปรับ โดยหน่วยโทษปรับนี้จะมีกฎหมายกลางฉบับหนึ่งแยกต่างหาก จากกฎหมาย ต่างๆ ที่บัญญัติความผิดที่ได้กำหนดไว้ว่าหน่วยโทษที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นๆ มีมูลค่า เป็นเงินเท่าใดมูลค่าของหน่วยโทษดังกล่าวนี้เอง ที่จะต้องมีการปรับให้ทันสมัยตามค่าเงินที่ เปลี่ยนแปลงไปเสมอ การปรับมูลค่าของหน่วยโทษนี้ถือได้ว่าเป็นเอกลักษณ์และจุดเด่นที่สำคัญของ ระบบโทษปรับแบบเป็นหน่วยที่จำเป็นต่อการรักษาค่าที่แท้จริงของโทษปรับไว้มิให้ลดลงไปตาม

เงินเพื่อจะเห็นได้ว่ารัฐต่างๆ ของประเทศออสเตรเลียมีวิธีที่ใช้ในการปรับแก้ไขมูลค่าของหน่วยโทษที่แตกต่างกัน จำแนกได้เป็น 2 วิธีนี้

วิธีที่ 1 โดยการออกกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งมาแก้ไขปรับเปลี่ยนมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็จะมีผลต่อการคำนวณค่าปรับทั้งหมดทุกบทมาตราที่กำหนดความผิดและหน่วยโทษไว้ ทั้งนี้ รัฐที่ใช้วิธีการปรับมูลค่าของหน่วยโทษด้วยวิธีนี้ คือ เครือรัฐออสเตรเลีย เขตเมืองหลวงออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐควีนส์แลนด์

วิธีที่ 2 โดยการสร้างกลไกการเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ นั้น จะเห็นได้ว่าวิธีการนี้จะอาศัยค่าในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index:CPI) หรือค่าอื่นที่สัมพันธ์กับอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งจะมีการกำหนดขึ้นทุกปีมาเป็นตัวบ่งชี้ว่ามูลค่าของหน่วยโทษในเวลานั้นๆ ควรเป็นเท่าไร (Annual Indexation of Fine) เมื่อถึงเวลาที่กำหนดในแต่ละปีงบประมาณจะมีการพิจารณาคำหนดมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษที่ผ่านการคำนวณด้วยค่าที่สัมพันธ์กับอัตราเงินเฟ้อดังกล่าวแล้ว ประกาศมูลค่าของหน่วยโทษที่จะใช้บังคับสำหรับปีงบประมาณถัดไปอย่างเป็นทางการลงในราชกิจจานุเบกษาภายในวันที่กำหนดไว้ เช่นนี้ การเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษ จึงเกิดขึ้นได้ในเวลาที่แน่นอน โดยอัตโนมัติในทุกปี ทั้งนี้ รัฐที่ใช้วิธีการปรับมูลค่าของหน่วยโทษด้วยวิธีนี้คือ รัฐวิกตอเรีย รัฐแทสมาเนียและนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี

ตัวอย่าง ในรัฐวิกตอเรียจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดมูลค่าของหน่วยโทษใหม่ภายในวันที่ 1 มิถุนายนของทุกปี ส่วนรัฐแทสมาเนียและนอร์ทเทิร์นเทอริทอรีจะมีสูตรที่ใช้คำนวณออกมาเป็นมูลค่าของหน่วยโทษสำหรับปีงบประมาณถัดไป ซึ่งอาศัยดัชนีราคาผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาหนึ่งๆ เป็นฐานในการคำนวณแล้วประกาศเป็นมูลค่าหน่วยโทษใหม่ ทุกปีงบประมาณเช่นกัน

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าวิธีการแบบที่สองนั้น รัฐไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงมูลค่าของหน่วยโทษอย่างวิธีการแรกแต่อย่างใด หากแต่อาศัยกลไกการเพิ่มขึ้นของค่าปรับตามอัตราเงินเฟ้อ กล่าวคือ การปรับค่าของโทษปรับไม่ต้องการกระทำ โดยผ่านสภานิติบัญญัติเนื่องจากหากมองวัตถุประสงค์ของการปรับมูลค่าของหน่วยโทษแล้วก็เป็นไปเพียงเพื่อการรักษามูลค่าที่แท้จริงของโทษปรับ (Real Value of Fines) ให้คงอยู่ตามเจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติผู้ร่างกฎหมายที่ได้กำหนดโทษปรับในความผิดต่างๆ แต่แรก ฉะนั้น การแก้ไขปรับมูลค่าของหน่วยโทษใหม่ดังกล่าว จึงทำให้ไม่จำเป็นต้องผ่านสภานิติบัญญัติ ออกเป็นกฎหมายอีกอันจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณของรัฐ วิธีการแบบที่สองนี้

การเพิ่มขึ้นของค่าปรับจึงเกิดขึ้นได้เป็นเวลาที่แน่นอนทุกปี ทั้งยังสามารถเกิดขึ้นได้ทันทีโดยง่ายและรวดเร็ว

### 3.6 หลักเกณฑ์การปรับมูลค่าของหน่วยโทษกรณีเพิ่มขึ้นค่าปรับ

การแก้ไขปรับเปลี่ยนมูลค่าของหน่วยโทษปรับ โดยเฉพาะกรณีที่การแก้ไขนั้น จะมีผลในทางที่เป็น โทษแก่ผู้กระทำความผิดมากขึ้น อย่างเช่น ในกรณีของการเพิ่มขึ้นอัตราค่าปรับนั้น จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจเพิ่มโทษปรับขึ้นตามอำเภอใจ หรือเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้นเท่าใดก็ได้ อย่างไรขอขอบเขต แต่จะต้องมีกรอบจำกัดอำนาจในการเพิ่มโทษปรับของรัฐและในการเพิ่มโทษปรับจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เดียวเท่านั้น คือ เพื่อรักษามูลค่าของโทษปรับให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษ ที่มีผลกระทบกว้างและเป็นจำนวนมากทั้งระบบและกรณีที่เป็นการเพิ่มโทษปรับ โดยอัตโนมัติ โดยไม่ได้ผ่านสภานิติบัญญัติออกเป็นกฎหมายยังจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดในการเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษแต่ละครั้ง

การเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษปรับแต่ละครั้งนั้น มีหลักเกณฑ์อยู่ว่าจะเพิ่มได้ไม่เกินค่า ของดัชนีราคาผู้บริโภค ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีเท่านั้น เพราะมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อรักษามูลค่าของโทษปรับในระบบกฎหมายเท่านั้น จึงต้องมีเพดานมิให้รัฐใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงเพิ่มโทษปรับให้สูงจนเกินกว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่าง เพราะหากในภายหลังความผิดฐานใด มีความจำเป็นในการป้องปรามการกระทำความผิดที่มากขึ้นก็ชอบที่จะเปลี่ยนแปลงเฉพาะฐานความผิดนั้น โดยอาจเพิ่มจำนวนของหน่วยโทษในมาตรานั้นๆ แทน กล่าวคือ การเพิ่มโทษโดยวิธีการเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษนี้ ควรเป็นไปด้วยเหตุผลเพื่อรักษามูลค่าของค่าปรับมิให้ลดลงตามเงินเฟ้อเท่านั้น โดยมีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1) รัฐวิคตอเรียได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในประกาศมูลค่าของหน่วยโทษที่จะใช้บังคับในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่าจะเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินค่าอัตราประจำปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องกำหนดขึ้น ทั้งนี้ อัตราประจำปีดังกล่าวจะกำหนดขึ้นด้วยการอิงตามค่าอัตราเงินเฟ้อของประเทศ ซึ่งในการกำหนดค่าอัตราเงินเฟ้อของประเทศ ในปี ค.ศ. 2013-2014 ค่าอัตราดังกล่าวนั้นถูกกำหนดอยู่ที่ 2.5%

2) รัฐแทสมาเนียและนอร์ทเทิร์นเทอริทอรีมีหลักเกณฑ์ที่เหมือนกัน คือ ต้องไม่เกินค่าที่ได้จากการคำนวณตามสูตรที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งก็จะเพิ่มได้ไม่เกินค่าดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน

### 3.7 ผลภายหลังการปรับเปลี่ยนค่าของโทษปรับ

สำหรับผลภายหลังการปรับเปลี่ยนมูลค่าของหน่วยโทษเป็นอย่างไร เช่น หากมีคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แต่การกระทำความผิดในคดีดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนการปรับเปลี่ยนค่าของหน่วยโทษปรับ ศาลจะสามารถนำโทษปรับในอัตราที่ได้กำหนดขึ้นใหม่มาใช้บังคับกับการกระทำ ความผิดดังกล่าวได้หรือไม่ และผลจะแตกต่างกันหรือไม่ระหว่างการปรับเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษ กับการลดมูลค่าของหน่วยโทษ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายออสเตรเลียมีบทบัญญัติที่ได้ กำหนดผลของการปรับเปลี่ยนโทษไว้ โดยสามารถแบ่งผลของการปรับเปลี่ยนมูลค่าของโทษปรับ ได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

#### 3.7.1 กรณีเพิ่มค่าของโทษปรับ

รัฐวิคตอเรียมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงผลของการเพิ่มโทษในความผิดตาม กฎหมายอาญาไว้เป็นการทั่วไป คือ มาตรา 114 (1) ของ Sentencing Act 1991 (Vic) และมาตรา 19 ของ (Crimes Sentencing Procedure Act 1999) (NSW) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ก็กำหนดไว้ทำนอง เดียวกัน โดยกำหนดว่ากรณีที่มีการออกบทบัญญัติเพิ่มโทษขึ้นสูงหรือโทษขั้นต่ำสำหรับการกระทำ ความผิดใด ให้โทษที่เพิ่มขึ้นนั้น มีผลบังคับใช้กับเฉพาะความผิดที่ได้กระทำลงภายหลังจากเริ่มต้น ประกาศใช้บทบัญญัตินั้นแล้วเท่านั้น

ในกรณีของโทษปรับ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการเพิ่มโทษปรับในระบบโทษปรับ แบบเป็นหน่วยนั้น กระทำได้ในสองรูปแบบ คือ การเพิ่มจำนวนของหน่วยโทษในบทบัญญัติ ที่กำหนดความผิดนั้นๆ เพื่อเพิ่มโทษปรับให้หนักขึ้นตามความต้องการในการป้องปรามการกระทำ ความผิดนั้นๆ ที่เพิ่มมากขึ้น รูปแบบหนึ่งหรืออีกรูปแบบหนึ่ง คือ การเพิ่มมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษ ให้สูงขึ้นเพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของโทษไว้ไม่ให้ลดลงตามเงินเฟ้อ โดยไม่ได้เป็นไปเพื่อเพิ่ม โทษปรับให้สูงขึ้นหรือมีผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดให้หนักเกินกว่าที่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้บัญญัติไว้ ซึ่งการเพิ่มโทษปรับในรูปแบบที่เป็นการเพิ่มจำนวนหน่วยโทษในความผิดรายมาตรา ย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่าต้องอยู่ภายใต้มาตรา 114 (1) ของ Sentencing Act 1991 (Vic) เนื่องจาก ถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการเพิ่มโทษปรับให้หนักขึ้นกว่าเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการบัญญัติ กฎหมายฉบับดังกล่าว ในส่วนของการเพิ่มโทษปรับในรูปแบบหลังที่เป็นการเพิ่มมูลค่าของหนึ่งหน่วย โทษนั้น หากมองว่าการเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษปรับเป็นแต่เพียงการรักษามูลค่าที่แท้จริงของโทษปรับ ไว้มิให้ลดลงตามเงินเฟ้อเท่านั้น มิได้เป็นไปเพื่อเพิ่มให้โทษปรับหนักขึ้นกว่าเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่กำหนดความผิดนั้นแต่ประการใด ทั้งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินที่ผู้กระทำความผิด จะได้รับจากโทษปรับก็ยังคงเท่าเดิม เช่นนี้จะถือเป็นการเพิ่มโทษตามนัย มาตรา 114 (1) ของ Sentencing Act 1991 (Vic) อันจะต้องห้ามมิให้นำมาบังคับใช้กับการกระทำผิดที่เกิดขึ้นก่อน

หน้าการเพิ่มมูลค่าของโทษมีผลใช้บังคับด้วยหรือไม่ ซึ่งมาตรา 114(1) ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว นั้น มิได้ใช้บังคับเพียงกรณีการเพิ่มจำนวนของหน่วยโทษอันเป็นการลงโทษปรับต่อการกระทำความผิดใดๆ ให้หนักขึ้นเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงกรณีการเพิ่มขึ้นของมูลค่าพื้นฐานของหน่วยโทษด้วย เพราะแม้ผลกระทบทางการเงินที่มีต่อจำเลย เมื่อมองในเชิงสัมพัทธ์แล้วจะคงเดิม เพราะเป็นเพียงการปรับมูลค่าของหน่วยโทษเพื่อรักษาค่าของโทษปรับในระบบกฎหมายอาญาให้คงอยู่ไม่ให้ลดลงจากเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่เดิมก็ตาม ก็ถือว่ามีผลเป็นการเพิ่มโทษสูงสุดสำหรับความผิดเช่นกัน ซึ่งประชาชนที่อยู่ภายใต้กฎหมายสมควรจะได้ทราบก่อนว่าโทษปรับสูงสุดหรือขั้นต่ำสุดที่ตนจะได้รับ หากได้กระทำความผิดใดๆ ขึ้นจะเป็นเท่าใด ดังนั้น กรณีการเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษปรับ จึงต้องอยู่ภายใต้ มาตรา 114 (1) ของ Sentencing Act 1991 (Vic) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อนำไปบังคับใช้กับข้อเท็จจริงหรือการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นต่อไปในภายหน้าเท่านั้น จะนำไปใช้ย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายกับบุคคลซึ่งได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่กฎหมายดังกล่าว จะมีผลใช้บังคับมิได้ ดังนั้น ในกรณีที่มีการเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษปรับ จะนำมูลค่าของหน่วยโทษที่เพิ่มขึ้นใหม่ดังกล่าว นั้น มาใช้คำนวณเป็นค่าปรับได้เฉพาะในความผิดที่ได้กระทำลงภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้มูลค่าของหน่วยโทษใหม่ดังกล่าวแล้วเท่านั้น

อนึ่ง กลไกการเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติตาม Monetary Units Act 2004 (Vic) มีดังต่อไปนี้

- มูลค่าหนึ่งหน่วยโทษจะมีการกำหนดขึ้นใหม่ทุกปีงบประมาณ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Treasurer) โดยให้ประกาศมูลค่าหน่วยโทษที่กำหนดขึ้นใหม่นั้นลงในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ตามมาตรา 5(2) ประกอบมาตรา 5 (3)
- มูลค่าของหน่วยโทษในแต่ละปีงบประมาณนั้น คิดคำนวณจากอัตราของค่าเงินดอลลาร์ออสเตรเลียที่ได้เปลี่ยนแปลงไปประจำปี ซึ่งเรียกค่าดังกล่าวว่า Annual Rate โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องกำหนดค่า Annual Rate ก่อนวันที่ 1 มีนาคมของทุกปีแล้วนำไปเป็นฐานในการคำนวณเพื่อปรับมูลค่าของหน่วยโทษสำหรับปีงบประมาณถัดไปและหากในปีงบประมาณใดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ได้กำหนดค่า Annual Rate ไว้ เช่น ให้ใช้ค่า Annual Rate ของปีงบประมาณก่อนหน้าเป็นอัตราในการปรับค่าของหน่วยโทษสำหรับปีงบประมาณนั้นได้
- มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษที่กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปีงบประมาณหนึ่งนั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็จำกัดเพดานสูงสุดไว้ว่าห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าจำนวน โดยเป็นผลลัพธ์ของมูลค่าของหน่วยโทษในปีงบประมาณก่อนหน้าคูณด้วยค่า Annual Rate ของปีงบประมาณนั้นๆ และกรณีที่มูลค่าของหน่วยโทษที่ได้จากการคำนวณด้วยค่า

Annual Rate ไม่ได้ผลออกมาเป็นจำนวนดอลลาร์ถ้วนให้ปัดทศนิยมลงเป็นจำนวนเซ็นต์ (Cent) ที่ใกล้เคียงที่สุด ซึ่งจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าค่า Annual Rate เป็นอัตราของค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปประจำปี จึงกล่าวได้ว่ามูลค่าของหน่วยโทษที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดได้นั้น จะเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินค่าของเงินที่เปลี่ยนแปลงไปจากปีก่อนเท่านั้น เพราะการเปลี่ยนแปลงค่าปรับในกรณีนี้เป็นไปเพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของโทษปรับทั้งระบบให้ลดลงตามเงินเฟ้อเท่านั้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายได้กำหนดกรอบเช่นนี้ไว้ก็เพื่อมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดมูลค่าของโทษปรับให้เพิ่มสูงขึ้นเกินกรอบของค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นเกณฑ์เคร่งครัด มิฉะนั้นจะเพิ่มโทษปรับให้สูงกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีไม่มีอำนาจกระทำได้ หากแต่จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเท่านั้นและควรกระทำโดยวิธีเพิ่มจำนวนหน่วยโทษรายมาตราที่มีความจำเป็นต้องเพิ่มโทษเท่านั้น ไม่ใช่โดยวิธีการเพิ่มมูลค่าของหน่วยโทษที่จะมีผลต่อค่าปรับทั้งระบบ

- ต้องมีการแจ้ง (Notification) มูลค่าของหน่วยโทษให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแจ้งมูลค่าของหน่วยโทษทุกปีงบประมาณ โดยการประกาศมูลค่าของหน่วยโทษที่เริ่มต้นบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคมของปีงบประมาณนั้นลงในราชกิจจานุเบกษา (Victorian Government Gazette) และในหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่โดยทั่วทั้งรัฐวิคตอเรียก่อนวันที่ 1 มิถุนายนของทุกปี

### 3.7.2 กรณีลดค่าปรับของโทษปรับ

สำหรับในกรณีการลดมูลค่าของหน่วยโทษปรับนั้น ในประเทศออสเตรเลียก็ยังไม่ปรากฏว่าเคยมีกรณีดังกล่าว แต่ก็ได้มีการบัญญัติถึงผลของการออกกฎหมายลดโทษไว้โดยรัฐวิคตอเรีย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 114 (2) ของ Sentencing Act 1991 (Vic) และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ของ Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999 (NSW) ซึ่งได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน โดยกำหนดว่าในกรณีของการออกบทบัญญัติให้ลดโทษขึ้นสูงหรือโทษขึ้นต่ำลงสำหรับการกระทำความผิดใดให้โทษที่ลดลงนั้น มีผลใช้บังคับขยายไปถึงบรรดาความผิดซึ่งได้กระทำลงก่อนหน้าที่บทบัญญัติให้ลดโทษดังกล่าว จะเริ่มต้นมีผลใช้บังคับด้วย ทั้งนี้ย่อมสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายอาญาที่ว่า กฎหมายอาญาสามารถใช้บังคับย้อนหลังให้มีผลเป็นคุณแก่บุคคลได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 19 ของ (Crimes Sentencing Procedure Act 1999) (NSW) กำหนดต่อไปอีกว่าการลดโทษตามกฎหมายนั้น มิให้มีผลกระทบกระเทือนต่อคำตัดสินของศาลที่มีขึ้นก่อนการประกาศใช้กฎหมายลดโทษ กล่าวคือ การลดโทษปรับนั้นจะมีผลใช้บังคับกับเฉพาะความผิดที่ศาลยังไม่ได้กำหนดโทษแก่จำเลย หากศาลได้ตัดสินลงโทษปรับแก่จำเลยโดยใช้มูลค่าของหน่วยโทษเดิมก่อนมีการลดมูลค่าของหน่วยโทษไปแล้ว ซึ่งจำเลยก็ต้องผูกพัน

ตามคำพิพากษาดังกล่าว และต้องชำระค่าปรับโดยจะคำนวณตามมูลค่าของหน่วยโทษปรับในอัตราเดิมมิใช่อัตราใหม่<sup>72</sup>

#### 4. การบังคับค่าปรับทางปกครองของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

การบังคับค่าปรับทางปกครองเป็นโทษทางปกครองที่ใช้ในหลายประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีการกำหนด และบีบบังคับค่าปรับทางปกครองที่แตกต่างกัน ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีจุดประสงค์เดียวกัน คือ มุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดในทางทรัพย์สินมากกว่าที่จะเป็นการลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ซึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศออสเตรเลียได้พัฒนาแนวความคิดที่จะผิดที่จะถูกลงโทษปรับทางปกครองมาเป็นระยะเวลาสมควรแล้ว จึงได้นำมาเป็นแนวทางในการเปรียบเทียบการบังคับค่าปรับทางปกครองกับประเทศไทยตามตาราง ดังต่อไปนี้

##### 4.1 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศไทย

ตารางที่ 3.1 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศไทย

เรื่อง	ประเทศไทย
ระบบกฎหมาย	ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมาย Civil law หรือเรียกว่าระบบประมวลกฎหมาย หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร
ระบบศาล	ประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุด
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ มีขึ้นด้วยหลักการเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีความโปร่งใส เป็นกลางและเป็นธรรม รวมทั้งมีประสิทธิภาพโดยมุ่งเน้นที่กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งถือเป็นมาตรการ ที่ฝ่ายปกครองหน่วยงานของรัฐใช้มากที่สุด และมีผลกระทบต่อสิทธิและ

<sup>72</sup>เพชรลดา สาลีทอง “เรื่องเดียวกัน” หน้า 41-48.

## ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศไทย
	<p>เสรีภาพของประชาชน โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2539</p> <p>อนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 3 มาตรการบังคับทางปกครอง ในมาตรา 55 ถึงมาตรา 63</p>
<p>หลักเกณฑ์ในการบังคับ ค่าปรับทางปกครอง</p>	<p>คำสั่งทางปกครองที่บังคับให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไว้ดังนี้</p> <p>มาตรา 58 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</p>
	<p>(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตรา ร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน</p> <p>วรรคสอง “เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครอง จำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>วรรคสาม “ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”</p>



## ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศไทย
	<p>จะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการกระทำทางกายภาพ ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สั่งให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुकล้ำทางสาธารณะ</li> </ul> <p>สั่งให้หรือถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในอุทยานแห่งชาติ</p>
หลักเกณฑ์ในการบังคับ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สั่งให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुकล้ำทางสาธารณะ</li> </ul>
คำปรับทางปกครอง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สั่งให้หรือถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในอุทยานแห่งชาติ</li> </ul>
	<p>สั่งให้หรือถอน ทำลายหรือขนย้ายสิ่งที่ดีคั้ง แขนว วางหรือกองไว้ในเขตทางหลวง</p>
	<p>หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับดังนี้</p>
	<p>(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเอง เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เจ้าหน้าที่มอบหมายเข้าดำเนินการตามที่สั่งให้กระทำนั้น และหากมีค่าใช้จ่ายใดจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มร้อยละ 25 ต่อปี (มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (1))</p>
	<p>(2) กำหนดคำปรับทางปกครองตามที่จำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินวันละ 20,000 บาท ซึ่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือ โดยระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะให้ใช้ชัดแจ้งและค่าใช้จ่ายในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการด้วย</p>
	<p>ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539ตามตรา 58 (2) ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองที่บังคับให้กระทำหรือละเว้นการกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินวันละ 20,000 บาท</p>

## 4.2 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศเยอรมนี

ตารางที่ 3.2 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศเยอรมนี

เรื่อง	ประเทศเยอรมนี
ระบบกฎหมาย	ประเทศเยอรมนีใช้ระบบกฎหมาย Civil law หรือเรียกว่าระบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร
ระบบศาล	ศาลคู่ เป็นการแยกระบบของผู้พิพากษาและการแยกองค์กรศาลปกครอง ออกจากระบบศาลยุติธรรม โดยมีศาลปกครอง 3 ระดับ ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น, ศาลสูงคดีปกครองแห่งมลรัฐและศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองทุกกรณี
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	Verwaltungs-Vollsteckungsgesetz (VwVG) กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
หลักเกณฑ์ในการบังคับค่าปรับทางปกครอง	<p>- Verwaltungs-Vollsteckungsgesetz (VwVG) กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง โดยหลักการสำคัญในระบบกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับ การบังคับทางปกครอง ก็คือ วัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนเท่านั้น เช่น ค่าปรับบังคับการ ซึ่งได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ค่าปรับบังคับการ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่บังคับการนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว</li> <li>(2) เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับได้ไม่เกิน 25000 ยูโรตามมาตรา 11 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG)</li> <li>(3) เจ้าหน้าที่บังคับการจะไม่กำหนดค่าปรับบังคับการเท่ากับจำนวนค่าปรับบังคับการขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนน้อยแล้วกำหนดเพิ่มขึ้นภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อให้</li> </ol>

## ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศเยอรมนี
	<p>เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการดังกล่าวได้จนกว่าจะบรรลุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครองใหม่</p>
หลักเกณฑ์ในการบังคับค่าปรับทางปกครอง	<p>(4) การค่าปรับบังคับการจะต้องคำนึงถึงฐานะทางการเงินของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีรากฐานมาจากหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย โดยพิจารณาความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองประกอบกับลักษณะการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองประกอบกัน รวมทั้งหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน</p> <p>(5) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการได้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ อาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วย การบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG)</p> <p>(6) ศาลปกครองต้องให้โอกาสผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน รวมทั้งคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ละเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ตามมาตรา 2 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน</p> <p>(7) ศาลปกครองจะต้องแจ้งไว้ในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการว่า หากไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องถูกกักขังแทนการชำระเงินค่าปรับบังคับการ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งวันแต่ไม่เกินสองสัปดาห์ ทั้งนี้ ศาลปกครองจะออกหมายจับไปพร้อมกับคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการ</p> <p>(8) เจ้าหน้าที่บังคับการไม่สามารถดำเนินการจับและกักขังได้เอง แต่จะต้องยื่นคำร้องต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง</p>

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศเยอรมนี
	<p>(9) สำหรับองค์การผู้มีอำนาจบังคับการทางปกครองในเยอรมันมีแต่ <u>องค์กรภาครัฐ</u> แบ่งออกเป็น 2 ประเภท</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน</li> <li>2. หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไปของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน</li> </ol>

#### 4.3 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ตารางที่ 3.3 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เรื่อง	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส
ระบบกฎหมาย	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบซีวิลลอว์หรือเรียกว่าระบบประมวลกฎหมายหรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร
ระบบศาล	ศาลคู่ โดยมีศาลปกครอง 3 ระดับ ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	<p>ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ แต่ฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ที่สำคัญ 2 ฉบับ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992</li> <li>(2) รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991</li> </ol>

## ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส
หลักเกณฑ์ในการ บังคับค่าปรับทาง ปกครอง	<p>รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล หากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน ซึ่งการมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับชำระหนี้ช่วยให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะการให้อำนาจสืบหาข้อมูล ตรวจสอบบัญชีธนาคาร ตรวจสอบสถานที่ของลูกหนี้แห่งคำบังคับ รวมทั้งการร้องขอให้ตำรวจให้ความช่วยเหลือในการบังคับทางปกครองได้ แต่ในส่วนกรณีของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น กฎหมายได้กำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล หากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน</p>

## ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส
<p>หลักเกณฑ์ในการ บังคับค่าปรับทาง ปกครอง</p>	<p>- ค่าปรับรายวัน</p> <p>เป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนด ตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดย ค่าปรับรายวันมีลักษณะเป็นทั้งการลงโทษการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเป็นทั้งโทษและมาตรการบังคับในขณะเดียวกัน</p> <p>- มาตรา 294 แห่งรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ได้กำหนดไว้ดังนี้</p> <p>(1) กำหนดให้มีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน</p> <p>(2) เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัด กรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมของคลังจังหวัด</p> <p>(3) เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการ บังคับชำระหนี้ภายใต้การตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่นๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐ ได้ด้วย</p> <p>- กรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ ซึ่งให้แนวทางแก่ หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ และแนวทาง ปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึด อสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด</p> <p>องค์กรผู้ที่มีอำนาจบังคับทางปกครอง ในประเทศฝรั่งเศสนั้น มี 2 องค์กรที่สำคัญ</p>

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส
	(1) องค์กรภาคเอกชน ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมอบหมายให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรควบคุมวิชาชีพนี้ โดยเฉพาะและสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาโท รวมทั้งต้องผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันฝึกอบรมขององค์กรควบคุมวิชาชีพนั้น
	(2) องค์กรภาครัฐ ซึ่งมีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองซึ่งมีเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง รับราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง

#### 4.4 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศออสเตรเลีย

ตารางที่ 3.4 การบังคับค่าปรับทางปกครองของประเทศออสเตรเลีย

เรื่อง	ประเทศออสเตรเลีย
ระบบกฎหมาย	ประเทศออสเตรเลียใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งได้มีการใช้ระบบลูกขุนเข้ามาช่วยในการตัดสินคดีความ
ระบบศาล	ศาลเดี่ยว เป็นระบบศาลสหพันธรัฐและระบบศาลมลรัฐ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	- Fines Act 1996 ซึ่งกิจกรรมในการปรับ (Fine) ตามกฎหมายของรัฐ New South Wales ไม่ว่าจะเป็นการเรียกค่าปรับ การชำระค่าปรับ การบังคับชำระค่าปรับ จะอยู่ภายใต้ตามกฎหมาย Fines Act 1996 (NSW) - Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1987 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับ

## ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศออสเตรเลีย
หลักเกณฑ์ในการ บังคับค่าปรับทาง ปกครอง	<p>- Fines Act 1996 ซึ่งแบ่งการปรับออกเป็น 2 ประเภท คือ การปรับโดยศาล (Fine imposed by courts) กับ การปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (penalty notices) ทั้งนี้ ตาม Schedule 1 ของ Fines Act 1996 (NSW) ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายใดบ้างที่สามารถดำเนินการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ซึ่งได้แก่ ความผิดตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Apiaries Act 1985/section 42A</li> <li>(2) Business Names Act 2002/section 32</li> <li>(3) Casino Control Act 1992/section 168A</li> </ol> <p>ในการกรณีที่เป็น การปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเมื่อได้มีการกระทำความผิด Schedule 1 Appropriate officer ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้เป็นผู้ออก penalty notices ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของรัฐ NSW ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้เป็นผู้ออก Penalty notices</li> <li>(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เป็น Appropriate officer ตามที่ Fine Act 1996 ได้กำหนดไว้</li> </ol>
หลักเกณฑ์ในการ บังคับค่าปรับทาง ปกครอง	<ol style="list-style-type: none"> <li>(3) ผู้ได้รับมอบหมายตาม regulation ที่ออกตามความใน Fine Act 1996 (NSW) ให้เป็นผู้ออก Penalty notices และจะออก Penalty notices ให้แก่ผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด</li> </ol> <p>ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดจะต้องชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด 21 วัน และจะต้องชำระโดยตรง Infringement Processing Bureau (IPB) อันเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ในส่วนของการจ่ายเงินนั้น ผู้กระทำความผิด จะไปจ่ายด้วยตนเองหรือส่งเช็คหรือตัวเงินไปให้แก่ IPB ทางไปรษณีย์ก็ได้ และจะจ่ายเป็นเงินสดหรือบัตรเครดิตหรือผ่านเว็บไซต์ <a href="http://www.infringements.nsw.gov.au">www.infringements.nsw.gov.au</a> ก็ได้</p> <p>- Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1987 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับ</p>



## ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศออสเตรเลีย
	<p>ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการกำหนดหน่วยโทษและมูลค่าของหน่วยโทษ เพื่อเป็นฐานในการคิดคำนวณค่าปรับในแต่ละเขตอำนาจของประเทศออสเตรเลีย โดยกำหนดให้แต่ละรัฐและเขตปกครองที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือรัฐออสเตรเลียต่างก็มีสถานะบัญญัติเป็นของตนเองโดยอิสระ แยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง จึงมีการกำหนดหน่วยโทษปรับไว้แยกจากกันเป็นเอกเทศในกรณีของการคิดคำนวณค่าปรับจะอาศัยฐานจากจำนวนของหน่วยโทษและมูลค่าของหน่วยโทษ</p> <p><u>วิธีการคำนวณค่าปรับสำหรับความผิดฐานใดสามารถเขียนสูตร ได้ดังนี้</u></p> <p>(1) ค่าปรับสูงสุด = จำนวนหน่วยโทษที่กำหนดในกฎหมาย x มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษ</p> <p>(2) ค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดชำระ = จำนวนหน่วยโทษที่ศาลลง x มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษ</p> <p>การปรับมูลค่าของหน่วยโทษจะกระทำได้ 2 วิธี ดังต่อไปนี้</p> <p>วิธีที่ 1 ด้วยการออกกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งมาแก้ไขปรับเปลี่ยนมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย</p> <p>วิธีที่ 2 ด้วยการสร้างกลไกการเพิ่มค่าปรับ โดยอัตโนมัติ วิธีการนี้จะอาศัยค่าในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ดัชนีราคาผู้บริโภคหรือค่าอื่นที่สัมพันธ์กับอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งจะมีการกำหนดขึ้นทุกปีมาเป็นตัวบ่งชี้ว่ามูลค่าของหน่วยโทษในเวลานั้นๆ ควรเป็นเท่าไร</p>

## บทที่ 4

### วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครองของไทย

จากการศึกษาแนวทางการกำหนดโทษปรับทางปกครองของประเทศไทยในระยะหลัง จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายไทยได้มีแนวโน้มในการตรากฎหมายเพื่อยกเลิกโทษทางอาญา สำหรับความผิดบางลักษณะที่ไม่ร้ายแรงและนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับมากขึ้น แต่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาความผิด รวมถึงการกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นที่จะต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับกับกระบวนการ เพื่อลงโทษปรับทางปกครอง แต่ต่อมากฎหมายเฉพาะที่กำหนดโทษปรับทางปกครองก็ได้บัญญัติ ชัดเจนให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองมาใช้ในการบังคับชำระเงินตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายที่ได้กำหนดเรื่องการปรับทางปกครองดังกล่าวมักจะใช้ถ้อยคำที่เรียกการปรับ ในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็น “โทษปรับทางปกครอง” หรือ “ค่าปรับทางปกครอง” หรือ “เบี้ยปรับ” ในส่วนกรณีของค่าปรับทางปกครองดังกล่าวนี้ เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษแต่อย่างใด และเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งปรับทางปกครอง เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ถือเป็นการกำหนดให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ตามนัยมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อคำสั่ง ลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกปรับไม่นำเงิน ค่าปรับมาชำระให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้สั่งปรับ จึงชอบที่จะใช้ มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ที่ถูกลงโทษปรับตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าลักษณะของการกำหนดค่าปรับทางปกครองของประเทศไทยจะบัญญัติไว้ใน ลักษณะที่มีอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำหรือกำหนดเพียงโทษขั้นสูงไม่ได้กำหนดค่าปรับขั้นต่ำไว้ โดยการกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงินที่ตายตัวดังกล่าวนี้ แม้จะมีความชัดเจนและสะดวก ต่อการบัญญัติกฎหมาย แต่ในกรณีดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อความยืดหยุ่นตามระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากค่าของเงินนั้น เปลี่ยนแปลงไป ตามสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้เมื่อกาลเวลาผ่านไปค่าปรับ

ที่กฎหมายกำหนด ก็จะมีค่าทางเศรษฐศาสตร์ลดลงหรือมูลค่าของเงินลดลงโดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้มูลค่าของเงินลดลง ก็คือ ภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายลงโทษปรับนั้นมีสภาพปัญหาหลายๆ ประการ โดยสามารถสรุปปัญหาดังกล่าว ได้ดังต่อไปนี้

## 1. วิเคราะห์สภาพปัญหาในการบังคับใช้โทษปรับตามกฎหมาย

### 1.1 ปัญหาโทษปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

สภาพปัญหาในกรณีของโทษปรับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เนื่องจากโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดต่างๆ ส่วนใหญ่นั้น ก็จะเป็นโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้และใช้บังคับกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานหลายปีทำให้โทษปรับส่วนมากยังคงอยู่ในอัตราเดิมที่ไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องจากอัตราค่าปรับดังกล่าวอยู่ในลักษณะมีอัตราค่าปรับต่ำไม่เหมาะสมและสอดคล้องสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคม ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามีสถิติการกระทำความผิดซ้ำบ่อยครั้ง อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้น กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดมิได้เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่ตนได้รับอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์

ปัจจัยที่ทำให้โทษปรับมีอัตราต่ำลงและต่ำสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น มาจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ปี ซึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยก็จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยเริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นการวางแผนตามข้อเสนอแนะของคณะผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้เสนอไว้ในรายงานที่ชื่อว่า “A PUBLIC DEVELOPMENT PROGRAM FOR THAILAND” โดยเป็นแผนระยะปานกลางมีระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2504-2509) ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆ มาเป็นแผนระยะเวลา 5 ปี เมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา พบว่าเศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2504 – พ.ศ. 2534) ก่อนที่จะเริ่มชะลอตัวในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 เมื่อการส่งออกและการลงทุนเริ่มชะลอตัวก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน ครั้งเลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยในปี 2540 และการวางแผนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยหลังจากที่ประเทศเผชิญกับภาวะวิกฤตทางการเงินอย่างรุนแรงในปี 2540 ต่อเนื่องถึงปี 2541 ได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางปฏิบัติตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ต่อเนื่องมาจนถึง

แผนพัฒนาฉบับที่ 11 เพื่อให้ทุกภาคส่วนสร้างภูมิคุ้มกันและการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม และประสบการณ์ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540-2541 ได้ส่งผลให้ภาครัฐ และภาคเอกชนปรับตัวในการบริหารความเสี่ยงและสร้างภูมิคุ้มกันให้ดีขึ้นตามแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบดีขึ้น มีการกำกับดูแลวินัยการเงินการคลังที่กำหนดกรอบของความยั่งยืนทางการคลังเป็นแนวปฏิบัติที่ดีขึ้นและฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้น และฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ อยู่ในระดับสูงมากขึ้น และฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศ อยู่ในระดับสูงมีการปรับปรุงในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ให้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ให้ความสำคัญในการขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นระบบ โครงข่ายในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนามากขึ้น มีการตั้งเป้าหมายในการเพิ่มการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา และจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมมากขึ้นตามลำดับ รวมทั้งการที่ทุกภาคส่วนได้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักในการพัฒนาในทุกระดับเป็นวงกว้างมากขึ้นก็ได้ส่งผลให้ประเทศสามารถผ่านพ้นวิกฤตต่างๆ หลังจากนั้นได้ดีขึ้น ซึ่งในปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564) เป็นแผนพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 -2575) สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงมุ่งเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกรอบวิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดภายใต้ระยะเวลา 5 ปี แต่ในระยะเวลาหลังจากนี้ไปพิจารณาจากการประเมินสภาพแวดล้อมการพัฒนาทั้งจากภายนอกและภายในประเทศที่บ่งชี้ถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศและสะท้อนถึงโอกาสและความเสี่ยงในการที่จะผลักดันขับเคลื่อนให้การพัฒนาในด้านต่างๆ บรรลุผลได้ในระยะเวลา 5 ปีแรก ของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงการต่อยอดให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างต่อเนื่องภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อไป ในด้านสังคมปัจจุบันประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลงตั้งแต่ปี 2558 และในปี 2565 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ในกรณีดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพการผลิต (Potential output) การออมการลงทุนและการบริโภคในระยะยาวของภาคเอกชน รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะมีผลทำให้มูลค่าของเงินลดลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาหรืออาจเรียกได้ว่ามูลค่าของเงินตามกาลเวลา ในกรณีของไทยปรับตามกฎหมายก็เช่นเดียวกัน ก็มีอัตรา

ต่ำลงและล่าสมัย ไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปัจจัยสำคัญดังกล่าวก็มาจากภาวะเงินเฟ้อทำให้ค่าของเงินลดลงไปกว่าในอดีตมาก เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไปค่าของโทษปรับที่กำหนดไว้เป็นเงินตายตัวในบทกำหนดโทษก็มีค่าลดลงตามไปด้วย จึงทำให้โทษปรับดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันเนื่องจากมีอัตราค่าปรับต่ำและล่าสมัยไม่สามารถที่จะป้องปรามการกระทำความผิดดังกล่าว ตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับ โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด

การลงโทษปรับเป็นการลงโทษที่มุ่งประสงค์จะบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และถือเป็นเครื่องมือในการลงโทษที่เป็นตัวเงิน ซึ่งมีผลในการถ่ายโอนเงินจากผู้กระทำความผิดมาสู่รัฐและเมื่อเปรียบเทียบกับโทษจำคุกแล้ว โทษปรับมีข้อดีกว่าหลายประการ คือ โทษปรับมีต้นทุนในการบริหารจัดการไม่สูงเท่ากับโทษจำคุก โทษปรับทำให้สังคมไม่สูญเสียทรัพยากรมนุษย์จากการได้รับโทษจำคุกและโทษปรับไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อตัวผู้กระทำความผิดรุนแรงเหมือนโทษจำคุกที่จะมีผลกระทบให้ผู้กระทำความผิดต้องสูญเสียอิสรภาพเป็นตราบาปติดตัวไปตลอดชีวิต ทำให้บุคคลในครอบครัวได้รับความเดือดร้อนและรัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดูแลผู้กระทำความผิดและไม่ได้รับประโยชน์ใดกลับมา ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะนำโทษปรับมาใช้แทนโทษจำคุกให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะในกรณีที่การกระทำความผิดที่กระทำขึ้นนั้น ไม่ใช่ความผิดอุกฉกรรจ์หรือความผิดที่ส่งผลร้ายแรงหรือส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างแต่การนำโทษปรับมาใช้เชื่อว่าจะมีผลดีแต่เพียงด้านเดียวแต่ก็ยังมีผลกระทบที่เป็นผลเสียและไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้จริง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีฐานะทางการเงินร่ำรวย การลงโทษปรับก็ไม่อาจนำมาขยับยั้งการกระทำความผิดที่บัญญัติได้ และมีแนวโน้มในการกระทำความผิดซ้ำ ส่วนผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนก็จะได้รับผลกระทบจากการบังคับโทษปรับที่รุนแรงเนื่องจากหากไม่มีเงินชำระค่าปรับศาลก็จะบังคับโทษปรับด้วยวิธีการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับหรือกักขังแทนค่าปรับ

ในกรณีของการกำหนดโทษปรับ ซึ่งมีอัตราโทษที่มีค่าเป็นตัวเงินการกำหนดค่าปรับดังกล่าว จึงต้องให้มีความเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ของผู้กระทำความผิดสำหรับประเทศไทยนั้น ได้เปลี่ยนสถานะจากประเทศด้อยพัฒนาเป็นประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางตอนบนมาตั้งแต่ปี 2531 โดยมีรายได้ต่อหัวเท่ากับ 29, 307 บาท ต่อปี และได้ขยับสูงขึ้นมาอยู่ในกลุ่มบนกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลางตั้งแต่ปี 2553 ในปี 2557 รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 4, 121 ดอลลาร์ โดยการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาทำให้สังคมไทย

ก้าวหน้าไปในหลายด้าน ทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ที่ทำให้จำนวนคนยากจนลดลง บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขขยายทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมนับว่ามีความคืบหน้าช้าและยังเป็นปัญหาท้าทายในหลายด้าน ทั้งความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร ความแตกต่างของคุณภาพการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับบริการที่คุณภาพต่ำกว่า รวมทั้งข้อจำกัด ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขปัจจัยเสี่ยงหลายประการที่อาจส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยรุนแรงขึ้นได้ อาทิ การเป็นสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยซึ่งจำนวนประชากรวัยแรงงานลดลง ภาระพึ่งพิง ต่อวัยแรงงานสูงขึ้นจากภาระเลี้ยงดูทั้งเด็กและผู้สูงอายุทำให้มีข้อจำกัดในการออมเพื่ออนาคต ประกอบกับบางกลุ่มยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องของการเงินและการออม ซึ่งอาจกลายเป็นผู้สูงอายุ ที่ยากจนในอนาคตได้ นอกจากนี้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ที่สามารถเข้าถึง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีทักษะสูงทำให้สามารถได้รับผลตอบแทนสูงขึ้นและทิ้งห่างจากผู้ที่ขาดทักษะ และไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ ขณะเดียวกันเทคโนโลยีก็สามารถทำให้ ผู้ที่อยู่ห่างไกล สามารถเข้าถึงการศึกษาความรู้และบริการสาธารณสุขได้ ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายที่ต้องเร่งพัฒนา และแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เพื่อไม่ให้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำ เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศ ที่มีรายได้สูง โดยไม่จำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงทุก มิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการเป็นองค์รวมทั้งมิติเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจน การพัฒนาภาคและเมืองการบริหารจัดการภาครัฐการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคมไทยจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาในยุทธศาสตร์อื่นๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จึงมุ่งเน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีความครอบคลุมทั่วถึงเพื่อเพิ่มขยาย ฐานกลุ่มประชากรชั้นกลางให้กว้างขึ้นโดยกำหนดเป้าหมายในการเพิ่ม โอกาสทางเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคมและรายได้ของกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 40 ให้สูงขึ้น นอกจากนี้ การเพิ่มการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและการพัฒนานวัตกรรมนับเป็นหัวใจสำคัญ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระยะต่อไปสำหรับทุกภาคส่วนในสังคมไทยโดยที่เส้นทางการพัฒนา ที่มุ่งสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น โดยกำหนดเป้าหมายทั้งในด้านรายได้ ความเป็นธรรม การลดความเหลื่อมล้ำและขยายฐานคนชั้นกลาง การสร้างสังคมที่มีคุณภาพและมีธรรมาภิบาล และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และทรัพย์สินของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันในกรณีของการกำหนด โทษปรับจึงต้องคำนึงถึงฐานะหรือรายได้ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึง สถานการณ์ทางการเงินและความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นวิธี

ในการสร้างความเป็นธรรมในการกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดค่าปรับตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับฐานะหรือรายได้ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดในปัจจุบัน จึงต้องกำหนดโทษปรับที่มีค่าเป็นตัวเงินให้สามารถยืดหยุ่นได้ตามระบบเศรษฐกิจไม่ว่ากาลเวลาจะเปลี่ยนแปลงไปโทษปรับดังกล่าว ก็สามารถบังคับใช้ได้เป็นปัจจุบันโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษปรับตามกฎหมายดังกล่าวอีกต่อไป

### 1.3 ปัญหาการลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูง

โทษปรับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แต่การบังคับโทษปรับในประเทศไทยนั้น ยังไม่สอดคล้องกับความผิดทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าการลงโทษปรับตามกฎหมายจะมีลักษณะแบบอัตราตายตัว เป็นการกำหนดค่าปรับที่แน่นอน ซึ่งบางกรณีอาจเป็นการกำหนดไว้อย่างเด็ดขาดโดยระบุโทษไว้อัตราเดียว ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ต้องการให้ศาลใช้ดุลพินิจหรืออาจเป็นการกำหนดเฉพาะโทษ โดยกำหนดจำนวนเงินขึ้นสูงและขั้นต่ำ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นและในการบังคับโทษปรับสมควรที่จะต้องตอบสนองการคุ้มครองสาธารณะต่อการกระทำความผิดในครั้งต่อไปด้วย และสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่บกพร่องของผู้กระทำความผิดนั้น โดยสามารถปรับตัวเองอยู่กับผู้อื่นได้อย่างเป็นปกติสุขต่อไปไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดอัตราโทษปรับไว้ แต่เนื่องจากแรงจูงใจในผลประโยชน์ตอบแทนจากการกระทำความผิดนั้นสูงมากกว่าโทษปรับตามกฎหมายหลายเท่าตัว จึงทำให้ผู้กระทำความผิดตัดสินใจที่จะกระทำความผิดและยังทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิด และทำให้ผู้อื่นเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่างได้ เนื่องจากมีอัตราโทษปรับต่ำ ไม่เอื้อต่อการกำหนดโทษปรับจึงไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิดอันเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ การลงโทษปรับจึงไม่สอดคล้องและตรงตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อการป้องปรามหรือการข่มขู่เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเข็ดหลาบไม่กระทำความผิดซ้ำอีก เนื่องจากเกิดความกลัวในผลที่ตนจะได้รับจากการถูกลงโทษค่าปรับ

ในทางเศรษฐศาสตร์บุคคลจะตัดสินใจกระทำความผิด หากประเมินว่าผลประโยชน์คาดคะเน (Expected Cost) ของการกระทำความผิดสูงกว่าต้นทุนคาดคะเน (Expected Benefits) ของการกระทำ ซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีการเลือก (Choice Theory) และทฤษฎีเจตจำนงอิสระ (Free Will Theory) การลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดต้องมีความเหมาะสมจึงจะสามารถป้องปรามการกระทำความผิด โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มต้นทุนคาดคะเนของการกระทำความผิดและลดผลประโยชน์คาดคะเนของการกระทำความผิด ได้แก่ การเพิ่มบทลงโทษปรับให้สูงขึ้นและปัจจัยสำคัญที่ทำให้การลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูงได้

เนื่องมาจากค่าปรับแบบอัตราตายตัวโดยมีการกำหนดอัตราค่าปรับที่แน่นอนไม่มีความยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อกาลเวลาได้ผ่านไปค่าปรับที่มีค่าเป็นตัวเงินจะมีอัตราต่ำลงตามระบบเศรษฐกิจเนื่องมาจากภาวะอัตราเงินเฟ้อ จึงทำให้โทษปรับมีอัตราต่ำเกินสมควรไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการยับยั้งการป้องปรามการกระทำความผิด

จะเห็นได้ว่า ในความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้รับผลประโยชน์ที่สูงจากการกระทำความผิด ค่าปรับที่สูงขนาดใดหากยังไม่สูงถึงผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ค่าปรับก็ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดนั้นได้ ซึ่งผู้กระทำความผิดแม้จะทราบว่าตนจะต้องถูกลงโทษปรับจากการกระทำความผิดดังกล่าว แต่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่มากกว่าขนาดบทกำหนดโทษที่เป็นเพียงค่าปรับ ผู้กระทำความผิดก็จะกระทำความผิดอยู่ โดยคิดว่าค่าปรับเป็น “ค่าเช่าในการทำผิดกฎหมาย” เพื่อรับผลประโยชน์จากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น เช่น ในคดีที่เกี่ยวกับการลักลอบซื้อขายสัตว์ป่า ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่ตลาดลักลอบซื้อขายสัตว์ป่าออนไลน์เติบโตเร็วที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยังสามารถซื้อขายสัตว์ป่าในราคาสูงถึงหลายล้านบาทต่อตัวได้ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยสัตว์ป่าและพืชป่า (CITES) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาในปี พ.ศ. 2518 และได้ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 นับเป็นสมาชิกลำดับที่ 80 จึงได้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับเดิมและตราพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งได้บัญญัติบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดค้าสัตว์ป่าคุ้มครอง ไว้ในมาตรา 50 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 50 “ผู้ใดทำการค้าสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ซากของสัตว์ป่าคุ้มครองที่ได้มาจากการเพาะพันธุ์ หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ดังกล่าว โดยมีได้รับอนุญาตตามมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากบทบัญญัติ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดดังกล่าว มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งถือว่าอัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น มีอัตราโทษต่ำ โดยเฉพาะในการลงโทษปรับไม่สอดคล้องกับความเสียหายหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด หากผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับมีปริมาณมากกว่าการลงโทษที่ผู้กระทำความผิด



จะได้รับ ผู้กระทำความผิดก็จะกระทำความผิดนั้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าผลประโยชน์ที่คาดหมายมีปริมาณน้อยกว่าโทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ ผู้กระทำความผิดก็จะถูกยับยั้งโดยกฎหมายและจะไม่กระทำความผิดนั้น เพื่อให้การกำหนดโทษปรับมีความเหมาะสมในความผิดเกี่ยวกับการค้าสัตว์ป่าคุ้มครองที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง รวมทั้งการกระทำความผิดตามกฎหมายฉบับอื่นที่มีปัญหาลักษณะเช่นเดียวกันให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายจะช่วยเสริมให้การลงโทษปรับในกรณีกระทำความผิดดังกล่าว สามารถยับยั้งการกระทำความผิดที่มีผลประโยชน์ตอบแทนสูงกว่าโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการกำหนดอัตราโทษปรับ จะต้องมีความยืดหยุ่นตามระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากค่าปรับเป็นโทษที่มีค่าเป็นตัวเงิน เมื่อกาลเวลาผ่านไป ค่าของเงินก็จะลดลงตามภาวะอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดโทษปรับตามกฎหมาย ไม่ล้าหลังและมีอัตราต่ำไปตามค่าของเงินที่ลดลงตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดโทษปรับดังกล่าวจึงต้องให้มีความยืดหยุ่นไปตามระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถป้องปรามการกระทำความผิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.4 ปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในการใช้โทษปรับ

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องให้เหตุผลได้ว่าเหตุใดจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจน โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่คิดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติในกรณีดังกล่าว ไว้ในมาตรา 4 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันปัญหาในเรื่องของความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทย ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความไม่ความเสมอภาคกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยสถิติจากกรมราชทัณฑ์ผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มิฐานะยากจน เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัวหรือถูกคุมขังแทนค่าปรับ หรืออาจเรียกได้ว่าผู้ต้องขังยากจนเกินกว่าจะสามารถจ่ายเพื่ออิสรภาพของตนเองตามเงื่อนไขของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ได้ เป็นการยืนยันคำกล่าวที่ว่า “คุณมีไว้ขังคนจน” สะท้อนความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างชัดเจนที่สุด เป็นความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีโอกาสและผู้ขาดโอกาส ในการเข้าถึงและการจัดการกลไกที่มีอำนาจในสังคม โดยเฉพาะอำนาจรัฐจนก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมหลายเรื่องตามมา ทั้งนี้ ฐานะทางเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดชะตากรรมของผู้กระทำความผิดเพราะชั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมล้วนมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าจ้างทนายความ ค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์พยานหลักฐานต่างๆ ค่าเสียโอกาสจากรายได้ที่สูญเสียไปในการขาดงานเพื่อดำเนินคดีความ ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจน และคนรวย ซึ่งมีความสามารถในการจ่ายเพื่อเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เสมอภาคกัน ดังนั้น ผู้ที่มีฐานะยากจน จึงเลือกที่จะไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเนื่องจากมีภาระค่าใช้จ่ายมากมายตามมานั่นเองการให้ความช่วยเหลือแก่คนจน เพื่อให้มี โอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับคนอื่นๆ ในสังคม จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นเพราะถ้ากระบวนการยุติธรรมยังมีคำว่า “สองมาตรฐาน” และการ “เลือกปฏิบัติ” เมื่อไม่มีความเท่าเทียมกันแล้ว ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้าน ต่างๆ ก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทยต่อไป ตัวอย่างเช่น กรณีขยายขายข้าวหมาก ซึ่งเป็นข้าว โด่งดังตามสื่อต่างๆ ทั่วประเทศ โดยนางเสน่ห์ ป่วงรัมย์ อายุ 60 ปี ได้เห็นว่าตลาดนัดมาเปิดบริเวณใกล้บ้านจึงอยากจะทำหาอาชีพเสริม ประกอบกับตนเองทำงานหนักไม่ได้เนื่องจากขาหัก 6 ท่อน เพราะเกิดอุบัติเหตุ จึงได้ทำข้าวหมากห่อใบตอง ซึ่งเป็นอาหารภูมิปัญญาพื้นบ้านขายวันละประมาณ 20-30 ห่อ ในราคาห่อละ 5 บาท ได้กำไรวันละ 50-100 บาท ต่อวัน ได้ถูกเจ้าหน้าที่สรรพสามิตจับกุมในข้อหามิไว้ในครอบครอง ซึ่งสุราที่ผลิตโดยฝ่าฝืนตามมาตรา 153 วรรค 1 มิโทษปรับตามมาตรา 192 ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งเจ้าหน้าที่เรียกค่าปรับ 5 หมื่นบาท แต่ลดค่าปรับให้เหลือ 10,000 บาท ทั้งนี้ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตรา 153 และมาตรา 192 บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 153 “ผู้ใดประสงค์จะผลิตสุราหรือมีเครื่องกลั่นสำหรับผลิตสุราไว้ในครอบครอง ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด”

“การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 192 “ผู้ใดซื้อหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสุราที่ผลิตโดยฝ่าฝืนมาตรา 153 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ถ้าสุรานั้นมีปริมาณต่ำกว่าหนึ่งลิตร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท”

จากข้อเท็จจริงตามที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ได้เรียกค่าปรับ 50,000 บาท และได้มีการแจ้งว่าหากไม่จ่ายค่าปรับจะติดคุกนั้น แต่ภายหลังเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการลดค่าปรับเหลือ 10,000 บาท หากมองในแง่ของบทบัญญัติของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตรา 192 จะมีอัตราโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท การที่เจ้าหน้าที่เรียกค่าปรับสูงถึง 50,000 บาท ย่อมมีอัตราสูงกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในแง่ความรู้ทางด้านกฎหมายเนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ เป็นกฎหมายเฉพาะในความเป็นจริงแล้วประชาชนโดยทั่วไปไม่อาจจะทราบได้ว่ากฎหมายฉบับต่างๆ ได้บัญญัติไว้เช่นใดบ้างและการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิด จึงสมควรให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานได้จัดทำกรอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงกฎหมายเฉพาะอย่างเสมอภาคกัน ตลอดจนความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และฐานะของผู้กระทำความผิด หากผู้กระทำความผิดไม่มีเงินจ่ายค่าปรับ ผู้กระทำความผิดก็ต้องติดคุกในทางกลับกัน หากผู้ที่กระทำความผิดเป็นผู้มีฐานะดี ค่าปรับจำนวนดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดได้ดังนั้น ในการกำหนดค่าปรับ จึงต้องคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดและค่าปรับดังกล่าว สามารถยืดหยุ่นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันนั้นได้

## 2. วิเคราะห์เปรียบเทียบการกำหนดโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายอื่น

โทษปรับทางปกครองนั้น นอกจากจะได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่โทษปรับทางปกครองก็ไม่ได้บัญญัติไว้แต่เพียงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไว้แต่เพียงฉบับเดียวเท่านั้น โทษปรับทางปกครองยังได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ฉบับอื่นๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

สำหรับการกำหนดโทษปรับของกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวนั้น จะบัญญัติโทษปรับไว้ในลักษณะโทษปรับขั้นสูงและขั้นต่ำไว้หรือกำหนดเพียงแต่โทษปรับขั้นสูง แต่ไม่ได้กำหนดโทษปรับขั้นต่ำไว้ ซึ่งการกำหนดโทษปรับเป็นจำนวนเงินตายตัว แม้จะมีความชัดเจนและสะดวกต่อการบัญญัติกฎหมาย แต่ในกรณีดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นตามระบบเศรษฐกิจเนื่องจากค่าของเงินนั้น เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้เมื่อเวลาผ่านไปค่าปรับที่กฎหมายกำหนด ก็จะมีค่าทางเศรษฐศาสตร์ลดลงหรือมูลค่าของเงินลดลง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีและปัจจัยสำคัญที่ทำให้มูลค่าของเงินลดลง ก็คือ ภาวะเงินเฟ้อ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ยกตัวอย่างกรณีพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 แม้จะได้มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ไม่เกินห้าล้านบาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดโทษปรับทางปกครองที่มีจำนวนเงินที่สูงมาก แต่หากเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ มีผลประโยชน์สูงกว่าจำนวนค่าปรับทางปกครองที่กฎหมายได้กำหนดไว้นั้น ก็ไม่สามารถจะยับยั้งการกระทำความผิดในกรณีดังกล่าวได้ เช่น ในคดีที่ท่านนายกรัฐมนตรีนาย “พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา” ได้ถูกปลอมบัตรประชาชนแล้วนำบัตรประชาชนที่ปลอมดังกล่าวไปลงทะเบียนซิมการ์ดของเครือข่ายทรูมูฟ แล้วนำไปขายให้กับลูกค้าที่เป็นชาวต่างชาติ ราคาซิมละ 250 บาท จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคลถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะสามารถที่จะนำข้อมูลส่วนบุคคลไปกระทำความผิดได้หลากหลาย และหากกรณีดังกล่าวผู้กระทำความผิดมีข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนอย่างถูกต้องของท่านนายกรัฐมนตรีนาย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผลที่เกิดขึ้นจะเป็นทางตรงกันข้าม กล่าวคือ บริษัท เรียลมูล จำกัด จะไม่สามารถทราบได้ว่ามีผู้ปลอมบัตรประชาชนท่านนายกรัฐมนตรีนาย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เพราะเนื่องจากว่าข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนจะระบุ เพียงว่า ชื่อ-นามสกุล วันเดือนปีเกิด ศาสนา ที่อยู่ วันออกบัตร และวันหมดอายุของบัตร โดยเฉพาะเลขประจำตัวประชาชนถือว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญมาก เนื่องจากการทำธุรกรรมโดยส่วนใหญ่จะใช้เลขที่บัตรประจำตัวประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ หากผู้ที่ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลนำข้อมูลดังกล่าวไปเปิดเผยหรือนำไปกระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ ย่อมเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพราะเนื่องจากท่านนายกรัฐมนตรีนาย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้นำของประเทศไทย ดังนั้น แม้ “พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะกำหนดโทษปรับทางปกครองที่มีจำนวนเงินขั้นสูงไม่เกินห้าล้านบาทก็ตามแต่หากเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับดังกล่าว ย่อมไม่สามารถที่จะยับยั้งการกระทำความผิดดังกล่าวได้

### 3. วิเคราะห์แนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

การบังคับโทษปรับทางปกครองนั้น เป็นโทษทางปกครองที่ได้ใช้ในหลายๆ ประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างๆ ก็มีการกำหนด และบังคับค่าปรับทางปกครองที่แตกต่างกัน แต่ต่างก็จะมีจุดประสงค์เดียวกัน คือ มุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดในทางทรัพย์สินมากกว่าที่เป็นการลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้กระทำความผิด และในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ได้พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การกำหนดความผิดที่จะถูกลงโทษปรับทางปกครองมาเป็นระยะเวลานานสมควรแล้ว จึงสมควรที่จะนำแนวทางการบังคับค่าปรับทางปกครองดังกล่าว เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้ดังต่อไปนี้

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งระบบกฎหมายดังกล่าวก็จะมีลักษณะเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นระบบประมวลกฎหมาย และมีได้ตัดสินตามแนวคำพิพากษาของศาล มักจะใช้วิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวนและศาลจะไม่ผูกพันตามคำพิพากษาในคดีก่อนๆ ในส่วนของกระบวนการบังคับทางปกครอง จะเห็นได้ว่ากฎหมายปกครองของเยอรมนีนั้นแม้จะเพิ่งมีการพัฒนาให้เกิดการพัฒนาให้เกิดการทันสมัยและสอดคล้องกับนิติรัฐ-ประชาธิปไตยเมื่อหลังปี 1945 ซึ่งระบบกฎหมายเยอรมนีตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “สิทธิทางมหาชน” (Subjektives öffentliches Recht) โดยทำให้ลักษณะของระบบกฎหมายปกครองเยอรมันแตกต่างจากระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสและอังกฤษ และข้อความคิดดังกล่าวนี้ ได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัดอีกครั้งในระบบกฎหมายภายใต้กฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) 1949 ในการดำเนินการรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz-VwVG) โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง โดยหลักการสำคัญของระบบกฎหมายเยอรมนีเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็คือ วัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ มาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) มิได้กำหนดรูปแบบของการบังคับทางปกครองเป็นการทั่วไป แต่กำหนดมาตรการการบังคับทางปกครองที่เฉพาะเจาะจงซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการอาจใช้เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลัก Numerus-clausus โดยมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดมาตรการการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้

กระทำการ จำอับรับกระทำการหรือละเว้นการกระทำ ไว้ 3 มาตรการ ได้แก่ การกระทำการแทน ค่าปรับบังคับการ และการบังคับทางปกครอง โดยตรง

ในกรณีของค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยมาตรา 11 แห่งรัฐบัญญัติรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับบังคับการได้ไม่เกิน 25,000 ยูโร และปัจจุบันรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งมลรัฐ Brandenburg และมลรัฐ Hessen กำหนดค่าปรับบังคับการตั้งแต่ 5 ถึง 25,000 ยูโร ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการจะไม่กำหนดค่าปรับบังคับการเท่ากับจำนวนค่าปรับบังคับการขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนน้อยแล้วกำหนดเพิ่มขึ้นภายหลังเพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการดังกล่าวได้จนกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครองใหม่ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ โดยศาลปกครองต้องให้โอกาสผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน รวมทั้งต้องแจ้งไว้ในคำเตือนว่าจะบังคับการว่า หากไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องถูกกักขังแทนการชำระเงินค่าปรับบังคับการ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งวันแต่ไม่เกินสองสัปดาห์ สำหรับองค์กรผู้ที่มีอำนาจบังคับทางปกครองในเยอรมันนี้ แแต่องค์กรภาครัฐเท่านั้น โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

1. หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน
2. หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไปของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์แนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าสมควรนำกระบวนการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนีมาปรับใช้กับประเทศไทยจะส่งผลทำให้กระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีการดำเนินการที่มีรูปแบบขั้นตอนและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เนื่องจากประเทศไทยแม้จะได้บัญญัติในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง แต่ก็ได้บัญญัติเรื่องของขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งขาดองค์ความรู้ในการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลโดยเจ้าหน้าที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นครั้งแรกหรือไม่มีความรู้ในทางกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมาย

มหาชนอย่างเพียงพอทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความมั่นใจในการบังคับทางปกครองและอาจกระทำผิดได้ง่าย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐนั้น ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองที่เฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ในการบังคับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำการได้บัญญัติไว้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1. การออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ 2. กำหนดวิธีการบังคับทางปกครอง 3. การดำเนินการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ การบังคับทางปกครองในกรณีที่เป็นเร่งด่วนอาจรวบรวมกระบวนการที่กำหนดไว้สามขั้นตอนให้เหลือเพียงขั้นตอนเดียวก็ได้ ตามมาตรา 13 ถึง 15 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ Verwaltungs-Vollsteckungsgesetz (VwVG)

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน และมีการพัฒนาเรื่อยมาในยุคกลางและยุคสมัยใหม่ โดยในยุคนี้ถือว่าตัวบทกฎหมายเป็นบ่อเกิดที่สำคัญที่สุดของกฎหมาย ในส่วนของกระบวนการบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้เป็นระบบเท่ากับกฎหมายเยอรมัน แต่ฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่ากับหมายบังคับคดีของศาล และรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะการให้อำนาจสืบหาข้อมูลตรวจสอบบัญชีธนาคาร ตรวจสอบสถานที่ของลูกหนี้แห่งคำบังคับการ รวมทั้งการร้องขอให้ตำรวจให้ความช่วยเหลือในการบังคับทางปกครองได้ โดยมีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่นๆ ให้แก่ หน่วยงานของรัฐได้ด้วย แต่ในส่วนกรณีของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น กฎหมายได้กำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล หากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ ซึ่งการมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับชำระหนี้ช่วยให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ซึ่งให้แนวทางแก่

หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์ เพื่อขายทอดตลาด ทั้งนี้ องค์การผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสนั้นมี 2 องค์การที่สำคัญ ดังนี้

1. องค์การภาคเอกชน ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมอบหมายให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องเป็นสมาชิกขององค์การควบคุมวิชาชีพนี้ โดยเฉพาะและสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาโท รวมทั้งต้องผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันฝึกอบรมขององค์การควบคุมวิชาชีพนั้น

2. องค์การภาครัฐ ซึ่งมีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง ซึ่งมีเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองรับราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์แนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าสมควรนำแนวทางการปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทย โดยนำแนวทางของรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่งมาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทย ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง โดยให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งจะเห็นได้ว่า มาตรการบังคับทางปกครองมิได้กำหนดบุคคลที่เป็นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองไว้ และไม่มีความหมายฉบับใดบัญญัติให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้แต่ประการใด รวมทั้งในการดำเนินการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน รวมทั้งขาดองค์ความรู้ในทางปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล และอาจดำเนินการผิดพลาดได้ ส่งผลทำให้ถูกถูกหนี้แห่งคำสั่งทางปกครองถูกร้องเรียนหรือถูกฟ้องคดี ซึ่งอาจเป็นคดีแพ่งหากทำให้ทรัพย์สินเสียหายหรืออาจเป็นคดีอาญา ซึ่งจากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ยากที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต่อไป เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่งได้กำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล หากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน ซึ่งการมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับชำระหนี้ช่วยให้งานดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



และนอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ เป็นแนวทางแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ ด้วยวิธีการต่างๆ และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่ยึดจารีตประเพณีหรือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาคดี โดยระบบคอมมอนลอว์นี้ไม่มีการแบ่งกฎหมายเป็นประเภทๆ เพราะเชื่อว่าทุกคนไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องมีความเสมอภาคกันใช้กฎหมายเดียวกัน ในส่วนของกระบวนการบังคับทางปกครองของประเทศออสเตรเลียนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ Fines Act 1996 ซึ่งกิจกรรมในการปรับ (Fine) ตามกฎหมายของรัฐ New South Wales และ Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1987 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับ โดย Fines Act 1996 จะเป็นการเรียกค่าปรับ การชำระค่าปรับ การบังคับชำระค่าปรับ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Fines Act 1996 (NSW) โดยแบ่งการปรับออกเป็น 2 ประเภท คือ การปรับโดยศาลกับการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และตาม ตาม Schedule 1 ของ Fines Act 1996 (NSW) ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายใดบ้างที่สามารถดำเนินการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ซึ่งได้แก่ ความผิดตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้ เช่น Apiaries Act 1985/section 42A , Business Nemes Act 2002/section 32 ,Casino Control Act 1992/section 168A ,Food Act 2003 /section 120 ,Crown Lands Act 1989/section 162 สำหรับการปรับ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อได้มีการกระทำความผิด Schedule 1 Appropriate officer ได้กำหนดเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของรัฐ NSW ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้เป็นผู้ออก Penalty notices เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ได้รับมอบหมายให้เป็น Appropriate officer ตามที่ Fine Act 1996 ได้กำหนดไว้ และผู้ได้รับมอบหมายตาม regulation ที่ออกตามความใน Fine Act 1996 (NSW) ซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด 21 วัน และจะต้องชำระโดยตรง Infringement Processing Bureau (IPB) อันเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ในส่วนของการจ่ายเงินนั้น ผู้กระทำความผิด จะไปจ่ายด้วยตนเองหรือส่งเช็คหรือตัวเงินไปให้แก่ IPB ทางไปรษณีย์ก็ได้ และจะจ่ายเป็นเงินสดหรือบัตรเครดิตหรือผ่านเว็บไซต์ [www.infringements.nsw.gov.au](http://www.infringements.nsw.gov.au) ก็ได้ เดิมหน่วยงานนี้สังกัด NSW Police แต่เนื่องจากแต่ละปีมีการออก penalty notices กว่า 2.5 ล้านใบ โดยคิดเป็นค่าปรับจำนวนมากในแต่ละปีจึงมีการปรับปรุงกระบวนการจัดเก็บค่าปรับใหม่เพื่อให้เงินค่าปรับไหลตรงเข้าสู่ระบบการคลังของรัฐบาล New South Wales จึงโอน IPB มาสังกัดกระทรวงการคลัง

และทำหน้าที่จัดเก็บค่าปรับอย่างเดียว ไม่มีหน้าที่บังคับชำระค่าปรับ โดยหากผู้กระทำความผิดรายใดไม่ชำระค่าปรับ IPB ก็จะต้องเรื่องให้ State Debt Recovery office (SDRO) สังกัดกระทรวงการคลัง เช่นกันเป็นผู้บังคับชำระหนี้ ตาม penalty notices

สำหรับ Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1981 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกในรัฐวิกตอเรีย เมื่อปี ค.ศ. 1981 (Penalties and Sentences Act 1981) และต่อมาในปี ค.ศ. 1987 รัฐแทสมาเนียก็นำระบบโทษปรับเป็นหน่วยนี้ไปใช้กับบทบัญญัติภายในรัฐเช่นกัน โดยมีรัฐวิกตอเรียเป็นต้นแบบ ต่อมาในปี ค.ศ. 1988 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งออสเตรเลียได้เสนอรายงานว่าด้วยการกำหนดโทษ โดยระบบการปรับเป็นหน่วยโทษนั้น ให้เป็นโทษที่ควรนำมาใช้อย่างกว้างมากกว่าโทษจำคุก แต่เนื่องจากกาลเวลาได้เปลี่ยนแปลงไปก็จะทำให้การบังคับใช้โทษปรับดังกล่าวนั้น มีอัตราต่ำลงหรือล้าหลังตามเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นว่าการกำหนดโทษปรับเป็นหน่วยโทษจะทำให้การแก้ไขปรับปรุงโทษปรับเพียงฉบับเดียว ฉะนั้น จึงมีการเสนอให้นำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษ ดังเช่นที่ใช้อยู่ในรัฐวิกตอเรียและรัฐแทสมาเนียมาใช้กับกฎหมายสหพันธรัฐและเขตเมืองหลวงของออสเตรเลีย ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการกำหนดหน่วยโทษและมูลค่าของหน่วยโทษเพื่อเป็นฐานในการคิดคำนวณค่าปรับในแต่ละเขตอำนาจของประเทศออสเตรเลีย โดยกำหนดให้แต่ละรัฐและเขตปกครองที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือรัฐออสเตรเลียต่างก็มีสถานะบัญญัติเป็นของตนเองโดยอิสระ แยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง จึงมีการกำหนดหน่วยโทษปรับไว้แยกจากกันเป็นเอกเทศ ในกรณีของการคิดคำนวณค่าปรับจะอาศัยฐานจากจำนวนของหน่วยโทษและมูลค่าของหน่วยโทษ

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์แนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองของประเทศออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่าสมควรนำแนวทาง Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1981 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับ เนื่องจากประเทศไทยได้กำหนดค่าปรับทางปกครองที่มีลักษณะตายตัว โดยกำหนดจำนวนเงินขึ้นสูงและขั้นต่ำ ซึ่งเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไปสภาพเศรษฐกิจและสังคมก็เปลี่ยนแปลงไป ตามกาลเวลาหรืออาจเรียกได้ว่ามูลค่าของเงินตามกาลเวลาเนื่องอัตราค่าปรับทางปกครองมีค่าเป็นตัวเงิน จึงทำให้ค่าปรับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดมีอัตราต่ำลงและล้าสมัยไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยปัจจัยสำคัญดังกล่าวก็มาจากสถานะเงินเพื่อทำให้ค่าของเงินลดลงไปกว่าในอดีตมาก ดังนั้น หากประเทศไทยนำแนวทางการปรับเป็นหน่วยมาบังคับใช้จะทำให้ค่าปรับทางปกครองซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้สามารถยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานะเงินเพื่อในระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นของประเทศออสเตรเลีย มาปรับใช้ประเทศไทย

#### 4. วิเคราะห์แนวคิดการกำหนดค่าปรับทางปกครองที่อิงกับราคาทอง

สำหรับประเทศไทยนั้น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองก็จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายฉบับๆ อื่น เช่น พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยการบัญญัติบทกำหนดโทษของกฎหมาย แต่ละฉบับก็อาจจะมีการบัญญัติทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งโทษจำคุกนั้นเป็นโทษที่มีผลในการยับยั้งการกระทำความผิดที่คงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ขณะที่โทษปรับเป็นตัวเงินย่อมมีค่าเปลี่ยนไปตามปัจจัยทางเศรษฐกิจและกฎหมายฉบับต่างๆ จะบัญญัติโทษปรับที่ระบุเป็นจำนวนเงินค่าปรับไว้ชัดเจนและตายตัว เมื่อกาลเวลาได้ผ่านไปจะมีผลทำให้ค่าปรับดังกล่าว ไม่เหมาะสม หรือสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลทำให้ค่าปรับที่กฎหมาย ได้กำหนดนั้น ถูกลดลงและถูกลงทุกปี จึงทำให้การยับยั้งการกระทำความผิดลดลงตามไปด้วยเช่นนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับต่างๆ จะบัญญัติโทษปรับในลักษณะโทษปรับขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ หรือกำหนดเพียงโทษปรับขั้นสูงไม่กำหนดโทษปรับขั้นต่ำไว้เป็นจำนวนเงินบาท ซึ่งในการกำหนดโทษปรับเป็นจำนวนเงินตายตัว แม้จะมีความชัดเจนและสะดวกต่อการบัญญัติกฎหมาย แต่ในกรณีดังกล่าวก็ส่งผลกระทบทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นตามระบบเศรษฐกิจเนื่องจากค่าของเงินนั้นเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้เมื่อกาลเวลาผ่านไปค่าปรับที่กฎหมายกำหนดก็จะมีค่าทางเศรษฐศาสตร์ลดลงหรือมูลค่าของเงินลดลง ซึ่งอาจเรียกได้ว่า มูลค่าเงินตามกาลเวลา (Time Value of Money) สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพกาลเวลา ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา ก็คือ ภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) กล่าวคือ การที่ระดับราคาสินค้าหรือบริการในระยะเวลาหนึ่งสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยระดับสินค้าสินค้าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่สูงขึ้นเพียงครั้งเดียวแล้ว ไม่มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นอีกและไม่ได้หมายความว่าสินค้าทุกชนิดมีราคาสูงขึ้น สินค้าบางชนิดอาจมีราคาลดลงหรือคงที่แต่ในช่วงภาวะเงินเฟ้อนั้น ผลกระทบจากราคาสินค้าที่สูงขึ้นจะมีน้ำหนักมากกว่าระดับราคาสินค้าที่ลดลงหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เมื่อพิจารณาสินค้าทุกชนิดแล้วระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปหรือราคาเฉลี่ยจะสูงขึ้น ซึ่งการสูงขึ้นของราคาสินค้าทำให้ค่าของเงินลดลงและส่งผลให้การซื้อสินค้าในปริมาณเท่าเดิมต้องใช้จำนวนมากขึ้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เงินเฟ้อ หมายถึง ภาวะที่มีปริมาณ เงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากจนทำให้เกิดปัญหาในระบบเศรษฐกิจก็ได้ ในส่วนของระดับสินค้าในตลาดโดยปกติจะถูกกำหนดด้วยอุปสงค์และอุปทาน สาเหตุของการเกิดภาวะเงินเฟ้อจึงเกิดจากสาเหตุกรณีดังต่อไปนี้

1. สาเหตุเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงดึงของอุปสงค์ กล่าวคือ ความต้องการสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นมากกว่าที่มีอยู่ในขณะนั้น จึงดึงให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น (Demand-pull inflation) หรือมีแรงดึงทางด้านอุปสงค์การเพิ่มขึ้นของความต้องการสินค้าและบริการมาจากสาเหตุ เช่น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน การดำเนินการนโยบายการคลังของภาครัฐบาลการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ในต่างประเทศและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคของประชาชน

2. เงินเฟ้อที่เกิดจากสาเหตุด้านอุปทาน กล่าวคือ ต้นทุนในการผลิตสินค้าสูงขึ้น (Cost-push inflation) ทำให้ผู้ผลิตต้องปรับสินค้าขึ้น สาเหตุที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น เช่น การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน การเกิดวิกฤติการณ์ทางธรรมชาติ การเพิ่มกำไรของผู้ประกอบการ การเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้านำเข้า ซึ่งอาจเพิ่มไปตามภาวะตลาดโลกหรือผลของอัตราแลกเปลี่ยน

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ค่าของเงินจะลดลงไปตามกาลเวลา เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากภาวะเงินเฟ้อหรือเกิดจากปัจจัยต่างๆ สำหรับประเทศไทย เริ่มเข้าสู่ฐานบริการสมัยใหม่มากขึ้นด้วยฐานเศรษฐกิจที่ขยายใหญ่ขึ้นและรายได้ต่อหัวที่เพิ่มขึ้นประเทศไทยได้เปลี่ยนสถานะจากประเทศด้อยพัฒนาเป็นประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางตอนบนมาตั้งแต่ปี 2531 และได้ขยับสูงขึ้นมาอยู่ในกลุ่มบนกลุ่มประเทศระดับปานกลางตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2553 และในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือที่นิยมเรียกกันว่า สภาพัฒน์ ก็ได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 จึงเป็น 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) สู่การปฏิบัติ โดยที่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศไทยให้มีความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงหรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ซึ่งการน้อมนำหลักเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าว มีมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) โดยแผนพัฒนาดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายอนาคตประเทศไทย ในระยะ 20 ปี พร้อมทั้งประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางหลักที่จะขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายระยะยาวของประเทศที่ได้กำหนดไว้ โดยมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญที่สุดที่ถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2560-2579) สู่การปฏิบัติในลำดับแรกที่ขับเคลื่อนไปสู่การบรรลุเป้าหมายในระยะยาวได้ในที่สุด โดยมีกลไกตามลำดับต่างๆ และกลไกเสริมอื่นๆ ในการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมาย ดังนั้น การพัฒนาในช่วง 5 ปี ต่อจากนี้ไปจะเป็นช่วง ที่มุ่งเน้นการพัฒนาบนฐานภูมิปัญญาที่เกิดจากการใช้ความรู้และทักษะรวมทั้งการใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการวิจัย และการพัฒนานวัตกรรมนำมาใช้ในทุกด้านของการ

พัฒนา รวมทั้งการพัฒนาที่มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขยายและสร้างฐานรายได้ใหม่ที่ครอบคลุมถึงมากขึ้นควบคู่ไปกับการต่อยอดฐานรายได้เดิมทำให้สังคมไทยมีคุณภาพและมีความเป็นธรรม โดยมีที่ยืนสำหรับทุกคนในสังคมและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังและเป็นการพัฒนาที่เกิดจากการผนึกกำลังในการผลักดันขับเคลื่อนร่วมกันของทุกภาคส่วน (Thailand 4.0) ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงส่งผลทำให้มูลค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา ซึ่งอาจเรียกว่า มูลค่าของเงินตามกาลเวลา (Time value of money) โดยค่าปรับซึ่งเป็นโทษที่เป็นตัวเงินย่อมมีค่าเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้ค่าปรับดังกล่าวล่าช้าและถูกลง ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันส่งผลให้โทษปรับตามกฎหมายดังกล่าวล่าช้าไม่สามารถบังคับใช้เพื่อป้องปรามการกระทำความผิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น เพื่อให้การกำหนดค่าปรับทางปกครองเกิดความยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพกาลเวลานั้น และปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา ก็มีสาเหตุมาจากภาวะเงินเฟ้อเนื่องจากระดับราคาสินค้าในตลาดจะถูกกำหนดด้วยอุปสงค์และอุปทาน เพื่อให้การกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงเห็นว่าการนำราคาทองคำ ซึ่งมีการปรับราคาตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการใช้ราคาทองคำเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับทางปกครองก็จะทำให้ค่าปรับทางปกครองดังกล่าวมีค่าของเงินตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมและสามารถยืดหยุ่นไปตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษปรับตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันเพราะราคาทองคำจะปรับราคาไปตามสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยังบประมาณของประเทศชาติในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเนื่องจากการแก้ไขกฎหมายนั้น จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก จากกรณีตามที่ได้อ้างไว้ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า การนำราคาทองคำมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับทางปกครองจะส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ให้มีสภาพปัจจุบันเนื่องจากราคาทองคำมีการปรับราคาไปตามอุปสงค์หรืออุปทานของเศรษฐกิจในขณะนั้น รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจโดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- Economic Data เป็นเรื่องของตัวเลขเศรษฐกิจต่างๆ คือ ถ้าหากเศรษฐกิจของโลกดี นักลงทุนก็จะไม่สนใจทองคำมากนักเพราะนำเงินไปลงทุนในตลาดหุ้นน่าจะได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า ดังนั้น ราคาทองคำก็จะตกลงในทางกลับกันถ้าเศรษฐกิจของโลกหรือแนวโน้มเศรษฐกิจของโลกไม่ดีราคาทองคำก็มีแนวโน้มที่คนจะสนใจมาลงทุนเพิ่มขึ้น

- Monetary Policy (นโยบายการเงิน) เป็นเรื่องของนโยบายการเงินของธนาคารต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศใหญ่ๆ อย่าง USA เพราะเงินนั้นไหลจากที่ผลตอบแทนต่ำไปยังที่ผลตอบแทนสูงเสมอ ดังนั้น หากอัตราดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นก็มีแนวโน้มว่าคนจะนำเงินไปลงทุนในพวกพันธบัตรหรือเงินฝากต่างๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อราคาทองคำในทางลบนั่นเอง เพราะคนก็อาจจะขายทองคำแล้วนำเงินไปฝากเพิ่มขึ้น

- US Dollar movement ทองค่านั้นซื้อขายกันด้วย \$ เป็นหลัก ดังนั้น ถ้า US Dollar (อ่อนค่า) ราคาทองคำก็จะเพิ่มสูงขึ้นเอง

- Inflation (เงินเฟ้อ) เป็นเรื่องของ Inflation หรือเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ราคาสินค้าต่างๆ ในโลกนี้เพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับทองคำ ยกตัวอย่างให้เห็นภาพง่ายๆ ก็คือ ราคาถ้วยเดียวเมื่อ 10 ปี เท้าไร่แล้วราคาตอนนี้เท้าไร่

- Uncertainty (ความไม่แน่นอน) ซึ่งส่งผลกระทบต่อราคาทองคำ นั่นก็คือเรื่องของ Uncertainty หรือความไม่แน่นอนของโลกใบนี้นั่นเอง เพราะว่าทองค่านั่นถือเป็น Safe heaven หรือสินทรัพย์ปลอดภัยของโลกใบนี้ ดังนั้น หากเกิดความไม่แน่นอนเช่นเกิดการก่อการร้ายหรือเกิดวิกฤติทางการเงิน การเมือง ราคาทองคำก็จะสูงขึ้นนั่นเอง

จากที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจก็จะมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน แต่ในกรณีที่ว่าส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า ก็จะเป็นในเรื่องของภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจอยู่ในภาวะเงินเฟ้อนั้นสาเหตุเนื่องจากระดับราคาสินค้าในตลาดจะถูกกำหนดด้วยอุปสงค์และอุปทาน โดยเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปค่าของเงินก็จะลดลงไปตามกาลเวลา กล่าวคือ การสูงขึ้นของราคาสินค้าทำให้ค่าของเงินลดลงและส่งผลให้การซื้อสินค้าในปริมาณเท่าเดิมต้องใช้จำนวนเงินมากขึ้น ยกตัวอย่าง ดังนี้

- ราคาข้าวหอมมะลิ เมื่อปี พ.ศ. 2552 ราคากระสอบละ 3,009 แต่ในปัจจุบันราคากระสอบละประมาณ 3,200 ถึงราคา 3,300 บาท

- ราคาข้าวผัดกระเพรา เมื่อปี พ.ศ. 2558 ราคา 25-30 บาท แต่ในปัจจุบัน ราคาข้าวผัดกระเพราจานละประมาณ 35-40 บาท

- ราคาทองคำรูปพรรณ เมื่อปี พ.ศ. 2508 ราคาบาทละ 416 บาท และในปี พ.ศ. 2548 ราคาบาทละ 8,550 บาท แต่ปัจจุบันราคาทองคำรูปพรรณ บาทละ 22,800 บาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป สภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศก็เปลี่ยนแปลงไป โดยการสูงขึ้นของราคาสินค้าส่งผลทำให้ค่าของเงินลดลง การซื้อสินค้าในปริมาณเท่าเดิมจะต้องใช้เงินจำนวนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างตามที่กล่าวข้างต้นนี้

ในส่วนกรณีของค่าปรับทางปกครอง ซึ่งมีค่าเป็นตัวเงินนั้น ก็จะส่งผลทำให้ค่าปรับทางปกครองตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นั้นมีมูลค่าลดลงตามกาลเวลา ทั้งนี้ หากนำราคาทองคำมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับทางปกครองก็จะทำให้ค่าปรับทางปกครองดังกล่าวสามารถยืดหยุ่นไปตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันนั้นได้โดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายฉบับดังกล่าว เนื่องจากราคาทองคำจะมีการปรับราคาไปตามอุปสงค์หรืออุปทานของเศรษฐกิจในขณะนั้น เพราะระดับราคาสินค้าทุกชนิดในตลาดจะถูกกำหนดด้วยอุปสงค์หรืออุปทาน (Demand & Supply)

## 5. วิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

แนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คส.3/2562 กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่ง ศาลปกครองกลาง แผนกคดีสิ่งแวดล้อมคดีป่าทوبرด โดยมีคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ผู้อำนวยการเขตประเวศชำระค่าปรับต่อศาลเป็นเงินจำนวน 5,000 บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งเป็นจำนวนเงินค่าปรับที่เหมาะสมกับสัดส่วนความรับผิดชอบแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ หากผู้อำนวยการเขตประเวศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ไม่ละเลยและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง เพื่อให้การปฏิบัติตามคำสั่งศาล เป็นไปอย่างถูกต้องนับตั้งแต่วันที่ 5 ได้รับแจ้งคำสั่งศาลในวันที่ 5 สิงหาคม 2556 ปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะเหตุการณ์เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2561 อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่เกิดจากการจัดตั้งตลาดพิพาทย่อมไม่เกิดขึ้น ประกอบกับเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง คือ วันที่ 1 สิงหาคม 2556 จนถึงวันที่ศาลนัดไต่สวนในวันที่ 2 มีนาคม 2561 นับระยะเวลากว่า 4 ปีเศษ ซึ่งเป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควร ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการให้เป็นตามคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2556 โดยปฏิบัติตามคำสั่งศาลจนสมควร และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติตามคำสั่งเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองย่อมมีอำนาจกำหนดคำสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกิน 5,000 บาท โดยให้ชำระภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ 5 ได้รับแจ้งคำสั่ง หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชำระค่าปรับ ศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คร.28/2561 กรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้มีหนังสือให้

บริษัท ทู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) มาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการให้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ไม่สอดคล้องตามประกาศและเงื่อนไขแนวทางปฏิบัติการโอนย้าย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องหรือปฏิบัติให้เหมาะสมและดำเนินการให้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ไม่สอดคล้องตามประกาศและเงื่อนไขแนวทางปฏิบัติการโอนย้ายผู้ให้บริการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามหนังสือลงวันที่ 15 มิถุนายน 2557 ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2557 อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว มีมติยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราวันละ 169,244 บาท นับตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน 2558 ถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2558 จำนวน 44 วัน คิดเป็นค่าปรับทั้งสิ้น 7,445,736 บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ 17 ธันวาคม 2558 จึงมีหนังสือ ลงวันที่ 4 มกราคม 2549 อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่ง กทค. ปฏิบัติการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว มีมติกำหนดค่าปรับทางปกครองในอัตราวันละ 166,576.30 จำนวน 44 วัน คิดเป็นค่าปรับรวมทั้งสิ้น 7,329,357.05 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สทข 5005/40577 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2558 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลชั้นต้น

#### คำวินิจฉัยอุทธรณ์

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ 1/2560 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีหนังสือ ที่ ทส 0302/12163 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559 แจ้งให้บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ชำระค่าปรับทางปกครองรายวันในอัตราวันละ 1,000 โดยคิดค่าปรับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดคำสั่งทางปกครอง จนถึงวันที่บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่ไม่เกิน 30 วัน รวมเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท และตั้งแต่วันถัดจากวันที่บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ได้รับแจ้งคำสั่งปรับ ดังกล่าวต่อไปทุกวัน จนถึงวันที่บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วเสร็จ และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบทั้งนี้ บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ได้รับคำสั่งทางปกครองฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2559 ต่อมาบริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ ร 059/2559 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน



2559 อุทธรณ์คำสั่งปรับทางปกครองของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยได้อุทธรณ์โต้แย้งว่า บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยได้ดำเนินการปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียของโรงพยาบาลรามคำแหง (ระบบบำบัดน้ำเสียอาคารซี) แล้ว และเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2559 บริษัท เทสต์ เทค จำกัด ได้มาเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งของโรงพยาบาลรามคำแหง (ระบบบำบัดน้ำเสียอาคารซี) แล้ว เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2559 บริษัท เทสต์ เทค จำกัด ได้มาเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งของโรงพยาบาลรามคำแหง (ระบบบำบัดน้ำเสียอาคารซี) ไปตรวจวิเคราะห์อีกครั้ง พบว่าน้ำทิ้งมีค่าเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ในวันนั้น แต่เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ติดตามตรวจสอบภายหลังจากครบกำหนดคำสั่งทางปกครองและได้เก็บตัวอย่างน้ำทิ้งของโรงพยาบาลรามคำแหงไปตรวจวิเคราะห์ พบว่ามีค่าเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้เมื่อปรากฏว่าบริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกำหนดให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้ ดังนั้น การที่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีคำสั่งให้บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นรายวันในอัตราวันละ 1,000 บาท ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดคำสั่งทางปกครองเดิม จนถึงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2559 ซึ่งเป็นวันที่บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่เกิน 30 วัน รวมเป็นเงินจำนวน 30,000 บาททั้งนี้ อาศัยอำนาจตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงให้ยกค่าอุทธรณ์ของบริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ตามความเห็นของความเห็นของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแต่หากบริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีคัดค้านคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง ภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งหรือทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยนี้

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ 2/2560 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ มีหนังสือ ที่ ทส 0302/11952 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2559 ออกคำสั่งปรับอาคารชุด เดอะเทรนต์ดีเป็นรายวันในอัตราวันละ 1,000 บาท ตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดคำสั่งทาง

ปกครองเดิมจนถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่อาคารชุด เดอะ เทรนด์ได้รับแจ้งคำสั่งปรับดังกล่าวต่อไปทุกวัน จนถึงวันที่อาคารชุด เดอะ เทรนด์ ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วเสร็จและมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบ พร้อมทั้งแจ้งว่าอาคารชุด เดอะ เทรนด์มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งปรับ โดยคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือระบุข้ออุทธรณ์ ข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงยื่นต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่อาคารชุด เดอะ เทรนด์ ได้รับทราบคำสั่งปรับดังกล่าว ทั้งนี้ อาคารชุด เดอะ เทรนด์ ได้รับคำสั่งปรับทางปกครองเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559 ต่อมาอาคารชุด เดอะ เทรนด์ ผู้อุทธรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ TTD 716-2559 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2559 อุทธรณ์คำสั่งปรับทางปกครองขอให้เพิกถอน คำสั่งปรับทางปกครอง โดยอาคารชุด เดอะ เทรนด์ ได้ผู้ทธรณ์โต้แย้งว่า ในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานมลพิษตามหนังสือ ที่ ทส 0307/2379 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2559 ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้นำตัวอย่างน้ำที่เก็บได้นั้น ไปดำเนินการอย่างไร ใช้วิธีการใดในการตรวจสอบและวิเคราะห์คุณภาพน้ำทั้งอันเป็นที่มาของรายงานผลการตรวจสอบตัวอย่างน้ำ ซึ่งอาคารชุด เดอะ เทรนด์ มิได้นิ่งนอนใจพยายามดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมาโดยตลอด มิได้จงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งมาแต่ประการใด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ นั้น จะต้องปรากฏว่าผู้ในบังคับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม แต่ในกรณีดังกล่าว อาคารชุด เดอะ เทรนด์ ได้ปฏิบัติตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแจ้งตลอด หาได้กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้แจ้งไว้ไม่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จึงไม่อาจจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเรียกให้นิติบุคคลอาคารชุด เดอะ เทรนด์ชำระค่าปรับทางปกครองได้ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เห็นชอบตามความเห็นของกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีความเห็นว่าให้ยกคำอุทธรณ์อาคารชุด เดอะ เทรนด์ ผู้อุทธรณ์ เฉพาะคำสั่งให้ชำระค่าปรับตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดคำสั่งทางปกครองเดิมจนถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559 ซึ่งเป็นวันที่อาคารชุด เดอะ เทรนด์ได้รับแจ้งคำสั่งปรับทางปกครองแต่ไม่เกิน 30 วัน รวมเป็นเงินจำนวน 30,000 บาท สำหรับค่าปรับตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2559 ซึ่งเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปรับดังกล่าวต่อไปทุกวันจนถึงวันที่ อาคารชุด เดอะ เทรนด์ ผู้อุทธรณ์ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วเสร็จและมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในการทบทวนคำสั่งทางปกครองให้มีความเหมาะสม จึงให้กรมควบคุมมลพิษไปแก้ไขคำสั่งทางปกครองเฉพาะประเด็นนี้ให้เหมาะสมตามข้อเท็จจริงและข้อกำหนดต่อไป ทั้งนี้ หากอาคารชุด เดอะ เทรนด์ ผู้อุทธรณ์ ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีคัดค้านคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยนี้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคำสั่งศาลปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ ได้กำหนดค่าปรับไว้ในจำนวนเงินที่ตายตัว ส่งผลให้เมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป อัตราค่าปรับดังกล่าวนี้ มีอัตราต่ำลงและต่ำสม้ยไม่เหมาะสมกับกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

เมื่อวิเคราะห์จากคำสั่งศาลปกครอง ที่ คส.3/2562 ซึ่งศาลปกครองได้กำหนดค่าปรับให้ชำระค่าปรับต่อศาลตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกิน 5,000 บาท และคำสั่งศาลปกครองที่ คร.28/2561 ได้กำหนดให้ชำระค่าปรับในอัตราวันละ 166,576.30 เป็นจำนวน 44 วัน คิดเป็นค่าปรับรวมทั้งสิ้น 7,329,357.05 บาท รวมทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ 1/2560 ซึ่งอธิบดีควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีคำสั่งให้บริษัท โรงพยาบาลรามคำแหง จำกัด (มหาชน) ชำระค่าปรับทางปกครองเป็นรายวันในอัตราวันละ 1,000 บาท แต่ไม่เกิน 30 วัน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ 2/2560 ซึ่งอธิบดีควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีคำสั่งให้อาคารชุด เดอะเทรนด์ชำระค่าปรับเป็นรายวันในอัตราวันละ 1,000 บาท จะเห็นได้ว่าจากคำสั่งศาลปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ได้กำหนดค่าปรับไว้ในลักษณะขั้นสูงแต่ไม่ได้กำหนดขั้นต่ำไว้ ซึ่งการกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงินตายตัว ก็ส่งผลทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นตามระบบเศรษฐกิจเนื่องจากมูลค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา ในกรณีดังกล่าวยังทำให้อัตราค่าปรับต่ำลงและต่ำสม้ยไม่เหมาะสมกับกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน และค่าปรับที่มีอัตราต่ำอาจไม่สอดคล้องกับความเสียหายหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด หากผลประโยชน์ผู้กระทำความผิดจะได้รับมีปริมาณมากกว่าการลงโทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับผู้กระทำความผิดก็จะกระทำความผิดนั้น ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดค่าปรับตามกฎหมาย ไม่ล้าหล้าและมีอัตราต่ำไปตามค่าของเงินที่ลดลงตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดค่าปรับดังกล่าว จึงต้องให้มีความยืดหยุ่นไปตามระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถป้องปรามการกระทำความผิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครองพบว่าการลงโทษปรับเป็นโทษที่มีการพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณกาลและจากหลักฐานในทางประวัติศาสตร์ก็ได้ทำให้เห็นว่ามนุษย์สมัยโบราณก็ได้รู้จักกระบวนการบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งมีได้มีการแบ่งแยกว่าเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดในคดีอาญาหรือคดีแพ่งเช่นในปัจจุบัน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายในสมัยโบราณนั้น มีลักษณะที่เหมือนกันในทุกๆ สังคม ไม่ว่าจะเจริญรุ่งเรืองแตกต่างกันมากเพียงใด ก็ล้วนมีหลักจารีตประเพณีเป็นที่มาของกฎหมายควบคุมสังคมสมัยโบราณ จึงไม่มีกฎหมายที่จะใช้ควบคุมพฤติกรรมมนุษย์และไม่มีการจัดระเบียบสังคมอย่างมีแบบแผน โดยเมื่อมีบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบแล้วผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น ก็จะใช้สิทธิที่จะแก้แค้นกระทำกลับคืนให้เท่าผลร้ายที่ตนได้รับมาหรือ ที่เรียกว่า “หลักตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ในระยะเริ่มแรกนั้นการแก้แค้นกันกระทำเป็นรายบุคคลและกลายเป็นการกระทำกันเป็นครอบครัว เผ่าต่อเผ่า แต่ทั้งสองฝ่ายอาจจะยอมผ่อนปรนกันโดยที่มีการจ่ายค่าทำขวัญให้กันเพื่อเป็นการชดเชยในความผิดที่ได้ก่อแทนการแก้แค้นกันไปมาและอีกฝ่ายยอมรับทรัพย์สินนั้น ถือว่าเป็นอิสระต่อกันในการแก้แค้นที่มีต่อกันซึ่งมิได้มีการควบคุมภายใต้ระเบียบใด จึงนำมาซึ่งความเดือดร้อนและความเสียหายต่อร่างกายและทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในข้อพิพาทนั้นด้วย ซึ่งแนวคิดการลงโทษปรับดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับรูปแบบปัจจุบัน โดยเริ่มตั้งแต่ที่รัฐในฐานะฝ่ายปกครองในสมัยโบราณได้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน เพื่อเป็นการตอบแทนการเข้ามาจัดการคดีนั้นๆ แต่แนวคิดการลงโทษปรับดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นแนวคิดการชำระด้วยทรัพย์สินเพื่อผ่อนปรนการแก้แค้นระหว่างกันของคู่กรณี ซึ่งในการชำระทรัพย์สินเพื่อไถ่โทษนั้น จะไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นค่าเสียหายทางแพ่งหรือทางอาญาเช่นในปัจจุบัน แต่ก็ยังสามารถจะบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพบเห็นในกฎหมายของชาติตะวันตกโบราณ เช่น ประมวลกฎหมายฮัมมูราบีได้กำหนดให้มีการจ่ายค่าปรับในกรณีเกี่ยวกับความผิดฐานลักทรัพย์ ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจถูกปรับถึงห้าเท่าของมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวนี้

สำหรับประเทศไทย เป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียเป็นดินแดนที่ก่อกำเนิดอารยธรรมที่เก่าแก่ของโลกดินแดนหนึ่ง เช่น อารยธรรมจีนและอินเดีย โดยส่วนใหญ่แล้วระบบกฎหมายในประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียจะเป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากคำสอนในทางศาสนาและจารีตประเพณี ซึ่งมุ่งสอนการดำรงชีวิตมากกว่าเป็นกฎเกณฑ์บังคับพฤติกรรมมนุษย์ ต่อมาคำสอนเหล่านั้นก็ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปและพัฒนาเป็นกฎหมายฮัมมูราบี ช่วงเวลาต่อมาได้ก่อกำเนิดแนวคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายฮินดู ซึ่งมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยหลักกฎหมายฮินดูมีตำราเก่าแก่มาตั้งแต่สมัยโบราณที่เรียกว่า “คัมภีร์มนูธรรมศาสตร์” ซึ่งถือได้ว่าเป็นรากฐานกฎหมายดั้งเดิมของหลายประเทศรวมไปถึงประเทศไทยด้วย โดยคัมภีร์ดังกล่าวก็ได้กำหนดให้คำปรับตกเป็นของรัฐทั้งหมดอย่างชัดเจน แต่ในการถ่ายทอดอารยธรรมผ่านมาทางประเทศพม่าและมอญนั้น ส่งผลให้หลักกฎหมายมีความผิดเพี้ยนไปจากรากฐานเดิมและต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงโปรดให้มีการชำระสะสางกฎหมายกรุงเก่าและจัดรวบรวมเป็นเล่ม ที่มีชื่อที่เรียกว่า กฎหมายตราสามดวงโดยกฎหมายตราสามดวงนั้น จะมีลักษณะปาเถื่อน เป็นแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนและข่มขู่ผู้กระทำผิดเพื่อป้องปรามการเกิดอาชญากรรม แต่ในบรรดาวิธีการลงโทษที่โหดร้ายนั้น ยังปรากฏว่ามีโทษที่เบาที่สุดอยู่คือ โทษปรับใช้กับความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรืออาจใช้ควบคู่กับโทษอื่นขึ้นอยู่กับความผิดที่ได้ก่อขึ้น ทั้งนี้ แนวคิดการกำหนดโทษปรับในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ยังมีหลักเกณฑ์การลงโทษปรับที่ต่างไปจากแนวคิดของฮินดู ดังจะเห็นได้จากลงโทษปรับในลักษณะที่เป็นเชิงกึ่งสินไหมกึ่งพินัย หรืออาจจะมีเพียงค่าสินไหมให้แก่ผู้เสียหายเพียงเท่านั้น ซึ่งไม่ปรากฏในคัมภีร์กฎหมายพระธรรมศาสตร์ เช่นนี้แล้วแนวคิดการลงโทษในกฎหมายดั้งเดิมของไทย จึงมีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกับพม่าและมอญมากกว่ากฎหมายฮินดูที่เป็นพื้นฐานแนวคิดนี้

ในการลงโทษปรับ เป็นโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่และป้องปรามอาชญากรรมมาตั้งแต่สมัยโบราณ มนุษย์ได้ริเริ่มกระบวนการลงโทษแก่ผู้ที่ได้กระทำความผิดเพียงเพราะว่าต้องการแก้แค้นให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด และเพื่อเป็นการผ่อนปรนคดีพิพาทระหว่างกันในความผิดเล็กน้อย แต่เนื่องจากเป็นโทษที่ต้องบังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จึงไม่กระทบต่อชีวิต ร่างกายหรือเสรีภาพ ในสมัยปัจจุบันจึงเหมาะที่จะใช้ได้กับทุกลักษณะความผิด โดยอาจเป็นทั้งโทษปรับในความผิดเล็กน้อยและอาจใช้ควบคู่กับโทษอื่นในความผิดร้ายแรงและยังใช้กำหนดโทษเพื่อป้องปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติ โดยการกำหนดค่าปรับในอัตราที่ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่าการประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดนั้น ไม่คุ้มค่างับค่าปรับที่ต้องชำระ

ยอมทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและหลบจำได้ ทั้งนี้ ในการลงโทษปรับก็มีทั้งโทษปรับตามกฎหมายอาญาและโทษปรับตามกฎหมายปกครอง กล่าวคือ

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใด ถือว่าเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสังคม วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา คือ ในเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคมแล้วนั้น สังคมก็ต้องมีแนวทางรับมือกับผู้กระทำความผิด ผู้ที่ก่ออาชญากรรมหรือผู้ที่ได้ละเมิดกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดขึ้นเพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งต้องกระทำเพื่อแก้แค้น แก้ไขและข่มขู่ โดยวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหรือลงโทษผู้กระทำความผิดในทางทฤษฎีการอธิบายถึงวัตถุประสงค์ในการลงโทษไว้ 4 ทฤษฎี กล่าวคือ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือเพื่อทดแทนให้สาสมกับความผิด ทฤษฎีเพื่อการข่มขู่หรือเพื่อป้องกันความผิด ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการปรับปรุงแก้ไขหรือเพื่อตัดนิสัยผู้กระทำความผิด ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการตัดโอกาสกระทำความผิดได้อีกหรือเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคม ในส่วนของการลงโทษปรับตามกฎหมายอาญาในปัจจุบันนั้นจะอยู่ใน (4) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 18 โดยโทษปรับทางอาญานี้กฎหมายกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนกฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางปกครองหรือที่เรียกว่า “การจัดระเบียบราชการบริหาร” รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” ซึ่งฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นเป็นกฎหมายกลาง เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองหรือการดำเนินการอื่นใดในทางปกครอง โดยวัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษทางปกครอง จะเป็นการกำหนดมาตรการลงโทษ สำหรับการกระทำของบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือถูกระเบียบของสังคมและในส่วนของหลักการกำหนดโทษทางปกครองนั้นได้แก่ หลักกฎหมายทั่วไป หลักความเป็นกลาง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง หลักความเกี่ยวเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความได้สัดส่วนหลักความเสมอภาคหลักความรับผิดชอบ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าว ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองไว้ในมาตรา 55 ถึงมาตรา 63

ความแตกต่างระหว่าง “คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง” และ “คำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครอง” มีดังต่อไปนี้

- “คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง” คำสั่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทำขึ้นเพื่อลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมาย

- “คำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครอง” คำสั่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทำขึ้นเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครองด้วยวิธีการปรับ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการโทษปรับของต่างประเทศพบว่า การบังคับค่าปรับทางปกครองเป็นโทษทางปกครอง ซึ่งหลายประเทศมีแนวคิดที่จะนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับ และได้กำหนดการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายให้มีโทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดค่าปรับทางปกครองไว้เป็นจำนวนเงิน ซึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย นั้น ก็ได้มีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การกำหนดความผิดที่จะถูกลงโทษปรับทางปกครองไว้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประเทศเยอรมนีมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการบังคับค่าปรับทางปกครอง โดยเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง โดยหลักการสำคัญในระบบกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็คือ วัตถุประสงค์การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนเท่านั้น เช่น ค่าปรับบังคับการ ซึ่งได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(1) ค่าปรับบังคับการ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่บังคับการนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

(2) เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับได้ไม่เกิน 25000 ยูโร ตามมาตรา 11 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG)

(3) เจ้าหน้าที่บังคับการจะไม่กำหนดค่าปรับบังคับการเท่ากับจำนวนค่าปรับบังคับการขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนน้อยแล้วกำหนดเพิ่มขึ้นภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการดังกล่าวได้จนกว่าจะบรรลุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครองใหม่

(4) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการได้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ อาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขังแทนค่าปรับบังคับการได้ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG)

(5) เจ้าหน้าที่บังคับการไม่สามารถดำเนินการจับและกักขังได้เองแต่จะต้องยื่นคำร้องต่อกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้ดำเนินการบังคับตามคำสั่งกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(6) ศาลปกครองต้องให้โอกาสผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองซึ่งแจ้งแสดงพยานหลักฐานเสียก่อน รวมทั้งคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายรวมทั้งเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ตามมาตรา 2 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

(7) ศาลปกครองจะต้องแจ้งไว้ในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการว่า หากไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องถูกกักขังแทนการชำระเงินค่าปรับบังคับการ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งวันแต่ไม่เกินสองสัปดาห์ ทั้งนี้ ศาลปกครองจะออกหมายจับไปพร้อมกับคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการ

สำหรับองค์การผู้ที่มีอำนาจบังคับการทางปกครองในเยอรมันมีแต่องค์กรภาครัฐแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

(1) หน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

(2) หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไปของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน

สำหรับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ แต่ฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ที่สำคัญ 2 ฉบับ ดังนี้

- รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992
- รัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991
- รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 เป็นกฎหมายที่กำหนด

ให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล หากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงิน

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีหลักเกณฑ์ในการบังคับค่าปรับทางปกครองดังต่อไปนี้



- ค่าปรับรายวัน

(1) เป็นมาตรการที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดตราบเท่าที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยค่าปรับรายวันมีลักษณะเป็นทั้งการลงโทษการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเป็นทั้งโทษและมาตรการบังคับในขณะเดียวกัน

(2) มาตรา 294 แห่งรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 92-755 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับคดีแพ่งตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ได้กำหนดไว้ดังนี้

(3) กำหนดให้มีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับชำระหนี้ที่บุคคลมีต่อรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน

(4) เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นข้าราชการสังกัดกรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมของคลังจังหวัด

(5) เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมาย ให้บังคับชำระหนี้อื่นๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย

อนึ่ง กรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ ซึ่งให้แนวทางแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาดองค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง ในประเทศฝรั่งเศสนั้น มี 2 องค์กรที่สำคัญ

(1) องค์กรภาคเอกชน ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมอบหมายให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องเป็นสมาชิกขององค์กรควบคุมวิชาชีพนี้ โดยเฉพาะและสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาโท รวมทั้งต้องผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันฝึกอบรมขององค์กรควบคุมวิชาชีพนั้น

(2) องค์กรภาครัฐ ซึ่งมีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง โดยมีเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองรับราชการสังกัดกรมบัญชีกลาง

ในส่วนของประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ Fines Act 1996 ซึ่งกิจกรรมในการปรับ (Fine) ตามกฎหมายของรัฐ New South Wales ไม่ว่าจะเป็นการเรียกค่าปรับ การชำระค่าปรับ การบังคับชำระค่าปรับ จะอยู่ภายใต้ตามกฎหมาย Fines Act 1996 (NSW) Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1987 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับ

สำหรับประเทศออสเตรเลีย มีหลักเกณฑ์ในการบังคับค่าปรับทางปกครอง ดังต่อไปนี้

- Fines Act 1996 ซึ่งได้แบ่งการปรับออกเป็น 2 ประเภท คือ การปรับโดยศาล (Fine imposed by courts) กับการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (penalty notices) ทั้งนี้ ตาม Schedule 1 ของ Fines Act 1996 (NSW) ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายใดบ้างที่สามารถดำเนินการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ซึ่งได้แก่ ความผิดตามกฎหมายดังต่อไปนี้

- (1) Apiaries Act 1985/section 42A
- (2) Business Names Act 2002/section 32
- (3) Casino Control Act 1992/section 168A

ในการกรณีที่เป็นการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเมื่อได้มีการกระทำความผิด Schedule 1 Appropriate officer ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้เป็นผู้ออก penalty notices ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของรัฐ NSW ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้เป็นผู้ออก Penalty notices

(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เป็น Appropriate officer ตามที่ Fine Act 1996 ได้กำหนดไว้

(3) รับมอบหมายตาม regulation ที่ออกตามความใน Fine Act 1996 (NSW) ให้เป็นผู้ ออก Penalty notices และจะออก Penalty notices ให้แก่ผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดชำระ ค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดจะต้องชำระค่าปรับภายใน ระยะเวลาที่กำหนด 21 วัน และจะต้องชำระโดยตรง Infringement Processing Bureau (IPB) อันเป็น หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ในส่วนของการจ่ายเงินนั้น ผู้กระทำความผิด จะไปจ่ายด้วยตนเอง หรือส่งเช็คหรือตัวเงิน ไปให้แก่ IPB ทางไปรษณีย์ก็ได้ และจะจ่ายเป็นเงินสดหรือบัตรเครดิตหรือผ่าน เว็บไซต์ [www.infringements.nsw.gov.au](http://www.infringements.nsw.gov.au) ก็ได้

- Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1987 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับ

ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการกำหนดหน่วยโทษและมูลค่าของหน่วยโทษเพื่อเป็นฐาน ในการคิดคำนวณค่าปรับในแต่ละเขตอำนาจของประเทศออสเตรเลีย โดยกำหนดให้แต่ละรัฐและ เขตปกครองที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย ต่างก็มีสถานิติบัญญัติ เป็นของตนเองโดย อิสระแยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง จึงมีการกำหนดหน่วยโทษปรับไว้แยกจากกันเป็น

เอกเทศในกรณีของการคิดคำนวณค่าปรับจะอาศัยฐานจากจำนวนของหน่วยโทษและมูลค่าของหน่วยโทษ

วิธีการคำนวณค่าปรับสำหรับความผิดฐานใดสามารถเขียนสูตร ได้ดังนี้

- ค่าปรับสูงสุด = จำนวนหน่วยโทษที่กำหนดในกฎหมาย x มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษ
- ค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดชำระ = จำนวนหน่วยโทษที่ศาลลง x มูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษ

การปรับมูลค่าของหน่วยโทษจะกระทำได้ 2 วิธี ดังต่อไปนี้

วิธีที่ 1 ด้วยการออกกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งมาแก้ไขปรับเปลี่ยนมูลค่าของหนึ่งหน่วยโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

วิธีที่ 2 ด้วยการสร้างกลไกการเพิ่มค่าปรับโดยอัตโนมัติ วิธีการนี้จะอาศัยค่าในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ดัชนีราคาผู้บริโภคหรือค่าอื่นที่สัมพันธ์กับอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งจะมีการกำหนดขึ้นทุกปีมาเป็นตัวบ่งชี้ว่ามูลค่าของหน่วยโทษในเวลานั้นๆ ควรเป็นเท่าไร

จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาในการบังคับใช้โทษปรับตามกฎหมายพบว่ามีปัญหา

ดังนี้

#### 1) ปัญหาโทษปรับ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

สภาพปัญหาในกรณีของโทษปรับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับความผิดต่างๆ ส่วนใหญ่นั้นจะเป็นโทษ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ และใช้บังคับกันมาเป็นระยะเวลาหลายปี ทำให้โทษปรับส่วนมากยังคงอยู่ในอัตราเดิมที่ไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องจากอัตราค่าปรับดังกล่าวอยู่ในลักษณะมีอัตราค่าปรับต่ำไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมมีผลทำให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำบ่อยครั้ง ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้โทษปรับมีอัตราต่ำลงและต่ำสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ปี ซึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ปี ทั้งนี้ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยก็จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564) โดยมีเป้าหมายเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในส่วนทางด้านสังคมของประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานและยังทำให้ส่งผลกระทบต่อศักยภาพการผลิต ดังนั้น ในการเปลี่ยนแปลงจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยจึงมีผลทำให้มูลค่าของเงินลดลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปัจจัยสำคัญดังกล่าว ก็มาจากภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น เพื่อให้โทษปรับมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

ของประเทศไทย โดยการปรับกำหนดอัตราโทษปรับเป็นหน่วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความลำสมัยของโทษปรับและทำให้ค่าปรับเพิ่มสูงขึ้นได้ทุกปีที่มีการเปลี่ยนแปลงตามระบบเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนั้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับโดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับโดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด เห็นได้ว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายจะประกอบด้วยระดับของอาชญากรหรือผู้กระทำความผิดที่มีความร้ายแรงต่างกัน และระดับความอันตรายที่แตกต่างกันในการทำงานเดียวกัน สังคมโดยส่วนใหญ่แล้ว จะประกอบด้วยผู้กระทำความผิดที่มีรายได้และความร้ายแรงของการกระทำความผิดที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำความผิดที่กระทำขึ้นนั้น ไม่ใช่ความผิดออกฉกรรจ์หรือความผิดที่ส่งผลร้ายแรงหรือส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างแต่การนำโทษปรับมาใช้ใช้ว่าจะมีผลดีแต่เพียงด้านเดียว แต่ก็ยังมีผลกระทบที่เป็นผลเสียและไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้จริง ซึ่งหากผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีฐานะทางการเงินร่ำรวยการลงโทษปรับก็ไม่อาจนำมาขยับยั้งการกระทำความผิดที่กฎหมายได้บัญญัติไว้และมีแนวโน้มในการกระทำความผิดดังกล่าวซ้ำ ส่วนผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนก็จะได้รับผลกระทบจากการบังคับโทษปรับที่รุนแรงเนื่องจากหากไม่มีเงินชำระค่าปรับ ศาลก็จะบังคับโทษปรับด้วยวิธียึดทรัพย์สินแทนค่าปรับหรือกักขังแทนค่าปรับ สำหรับประเทศไทยนั้น ได้เปลี่ยนสถานะจากประเทศด้อยพัฒนามาเป็นประเทศที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางตอนบนมาตั้งแต่ปี 2531 โดยการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาทำให้สังคมไทยก้าวหน้าไปหลายด้าน ทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ที่ทำให้จำนวนคนยากจนลดลง บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขขยายทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมนับว่ามีความคืบหน้าช้าและยังเป็นปัญหาท้าทายในหลายด้าน ทั้งความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร และความแตกต่างของคุณภาพการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน การกำหนดโทษปรับ จึงต้องคำนึงถึงรายได้ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดโดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเงินและความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นวิธีในการสร้างความเป็นธรรมในการกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิด จึงเห็นสมควรนำแนวคิดในการลงโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด (day fine) และยังถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาโทษปรับที่ลำสมัยและถูกลงทุกปี ทั้งนี้ ในกรณีของการกำหนดค่าปรับของ day fine จะขึ้นอยู่กับ

ความรุนแรงของการกระทำความผิดและสถานะทางการเงินของผู้กระทำความผิด ซึ่งการพิจารณาการกำหนดค่าปรับ แบ่งได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. รายได้ต่อวันของผู้ต้องโทษปรับ ศาลจะเป็นผู้พิจารณารายได้ของผู้กระทำความผิดแต่ละราย โดยรายได้ที่จะนำมาใช้ในการคำนวณค่าปรับต้องเป็นรายได้ต่อวันที่หักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพ ค่าภาษี และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ศาลเห็นว่าสำคัญของความผิด

2. จำนวนวันที่จะปรับจะกำหนดจากความร้ายแรงของความผิด ดังนั้น ฐานความผิดใดมีความรุนแรง จำนวนวันที่จะปรับก็จะสูงขึ้น

3. จำนวนค่าปรับ คือ ผลลัพธ์ที่ได้จากการนำรายได้ต่อวันของผู้ต้องโทษปรับไปคูณกับจำนวนวันที่ปรับ จึงจะเป็นจำนวนค่าปรับในแต่ละคดี เช่น นาย ก. มีรายได้ต่อวัน 500 บาท หากศาลกำหนดรายได้ต่อวันที่นำมาคำนวณ 250 บาท และกฎหมายกำหนดความร้ายแรงของฐานความผิด ที่ นาย ก. ได้กระทำความผิด ไว้ 10 วันปรับ ดังนั้น ค่าปรับที่ นาย ก. ได้กระทำความผิดไว้ 10 วันปรับ จึงเท่ากับ  $250 \times 10 = 2,500$  บาท

3) ปัญหาการลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูง

สภาพปัญหาการลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูงเห็นได้ว่าการลงโทษปรับตามกฎหมายจะมีลักษณะแบบอัตราตายตัว เป็นการกำหนดค่าปรับที่แน่นอน โดยกำหนดจำนวนเงินขึ้นสูงและขั้นต่ำ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น แต่อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะกำหนดอัตราโทษปรับไว้ แต่เนื่องจากแรงจูงใจในผลประโยชน์ตอบแทนจากการกระทำความผิดนั้น สูงมากกว่าโทษปรับตามกฎหมายหลายเท่าตัว จึงทำให้ผู้กระทำความผิดตัดสินใจที่จะกระทำความผิด และทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิด เนื่องจากมีอัตราโทษปรับต่ำ ไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิดอันเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ การลงโทษปรับจึงไม่สอดคล้องและตรงตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษในการป้องปรามและการข่มขู่ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเข็ดหลาบไม่กระทำความผิดซ้ำอีกและในทางเศรษฐศาสตร์ก็เช่นเดียวกัน บุคคลจะตัดสินใจกระทำความผิด หากประเมินว่าผลประโยชน์คาดคะเนของการกระทำความผิดสูงกว่าต้นทุนคาดคะเนของการกระทำ ซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกและทฤษฎีเจตจำนงอิสระ ซึ่งการลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นต้องมีความเหมาะสม จึงจะสามารถป้องปรามการกระทำความผิด โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มต้นทุนคาดคะเนของการกระทำความผิดและลดผลประโยชน์คาดคะเนของการกระทำความผิด ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์นั้นค่าปรับถือได้ว่ามีค่าเป็นตัวเงินเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไปมูลค่าของเงินก็จะลดลงไปตามกาลเวลาเช่นเดียวกับตามสถานะเงินเพื่อที่มีความเปลี่ยนแปลงไปในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายโดยส่วนใหญ่แล้วผู้กระทำความผิด แม้จะทราบว่าจะต้องถูกลงโทษปรับ

จากการกระทำความคิดดังกล่าว แต่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์มีมากกว่า ขนาดบทกำหนดโทษที่เป็นเพียงค่าปรับ ก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งการกระทำความคิดได้ ดังนั้น เพื่อให้การลงโทษปรับสามารถยับยั้งความคิดที่ให้ผลประโยชน์สูงมากกว่าอัตราโทษที่เป็นเพียงค่าปรับ จึงเห็นควรนำแนวคิดของการปรับแปรผันตามจำนวนผลประโยชน์มาใช้ในความคิดลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนคาดหมายของอาชญากร ทั้งนี้ ผู้กระทำความผิดอาจยอมรับได้กับโทษจำคุกเนื่องจากผู้กระทำความผิดเห็นว่าเมื่อพ้นโทษแล้ว ก็สามารถที่จะออกมาใช้เงินที่ได้จากการกระทำความคิด การเพิ่มค่าปรับให้สูงขึ้นตามผลประโยชน์ที่ผู้กระทำได้รับจะเป็นการเพิ่มขนาดบทลงโทษ เพื่อไปยับยั้งการกระทำความคิดที่ได้รับผลประโยชน์สูงนั่นเอง โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ ในปัจจุบันก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ถูกนำมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม

#### 4) ปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในการใช้โทษปรับ

จากสภาพปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในการใช้โทษปรับนั้นจะเห็นได้ว่า ในกรณีของหลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยแนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติในกรณีดังกล่าว ไว้ใน มาตรา 4 และปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในสังคมไทยถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำและยังเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทยเรียกปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้ว่า “รอยกระจุก จนกระจาย” ประกอบกับการเป็นสังคมผู้สูงวัยของประเทศไทยทำให้จำนวนประชากรวัยแรงงานลดลงภาวะพึ่งพิงต่อวัยแรงงานสูงขึ้นจากภาระเลี้ยงดูทั้งเด็กและผู้สูงอายุมีข้อจำกัดในการออมเพื่ออนาคต ซึ่งอาจกลายเป็นผู้สูงวัยที่ยากจนและจากสภาพปัญหาดังกล่าว ก็ยังส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัวหรือถูกคุมขังแทนค่าปรับหรืออาจเรียกได้ว่าผู้ต้องขังยากจนเกินกว่าจะสามารถจ่าย เพื่ออิสรภาพของตนเองตามเงื่อนไขของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ได้ เป็นการยืนยันคำกล่าวที่ว่า คุณมีไว้ซึ่งคนจน สะท้อนความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างชัดเจนที่สุด เป็นความไม่เสมอภาคกันระหว่างคนรวยและคนจน ดังนั้น เพื่อให้ความเสมอภาคซึ่งกฎหมายได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงเห็นสมควรพิจารณาในเรื่องของการกำหนดค่าปรับจะต้องคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด และค่าปรับดังกล่าวสามารถยืดหยุ่นไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันนั้นได้ โดยการคิดค่าปรับเป็นหน่วย ซึ่งจะเปรียบเทียบจากราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อน ซึ่งไม่ว่ากาลเวลาจะผ่านไปเนิ่นนานสักแค่ไหนกฎหมายดังกล่าวก็สามารถบังคับใช้ได้ในปัจจุบัน และเนื่องจากการใช้ราคาทองมาเป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าปรับนั้น ก็จะทำให้ประชาชนสามารถที่จะประมาณการค่าปรับในแต่ละปี เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปอาจจะไม่ทราบว่าการกระทำความผิดในกฎหมายแต่ละฉบับมีอัตราโทษตามกฎหมายไว้อย่างใด แต่หากใช้ราคาทองเป็นเกณฑ์ในการกำหนดนั้น ประชาชนโดยทั่วไปก็จะมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว จึงทำให้เกิดความเท่าเทียมในการมีความรู้เรื่องอัตราโทษตามกฎหมายให้เป็นเรื่องที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงและเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้เป็นเรื่องใกล้ตัวของประชาชนโดยทั่วไปได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

โทษปรับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด แต่การบังคับโทษปรับในประเทศไทยนั้น ยังไม่สอดคล้องกับความผิดทางเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าการลงโทษปรับ ตามกฎหมายจะมีลักษณะแบบอัตราตายตัวโดยการกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงและขั้นต่ำ ซึ่งเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไปสภาพเศรษฐกิจและสังคมก็เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา หรืออาจเรียกได้ว่ามูลค่าของเงินตามกาลเวลาเนื่องจากอัตราโทษปรับมีค่าเป็นตัวเงิน จึงทำให้โทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดมีอัตราต่ำลงและล้าสมัยไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยปัจจัยสำคัญดังกล่าวก็มาจากภาวะเงินเฟ้อทำให้ค่าของเงินลดลงไปในอดีตมาก จึงทำให้โทษปรับดังกล่าว ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากอัตราค่าปรับต่ำและล้าสมัย ไม่สามารถที่จะป้องปรามการกระทำความผิดดังกล่าวตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วจะเห็นได้ว่าโทษปรับมีทั้งโทษปรับตามกฎหมายอาญาหรือโทษปรับทางปกครองโดยในส่วนของโทษปรับทางปกครองก็ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและมีผล ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้บัญญัติในเรื่องของมาตรการบังคับทางกฎหมาย ไว้ในหมวด 2 “คำสั่งทางปกครอง” ส่วนที่ 8 มาตรการบังคับทางปกครอง มาตรา 56 ถึงมาตรา 63 โดยคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง แต่ในส่วนของคำสั่ง

ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่าหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยจะเห็นได้ว่าการดำเนินการในกระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีกลไกของกฎหมายรองรับอย่างละเอียดชัดเจนทำให้การบังคับไม่มีประสิทธิภาพ และมีได้กำหนดบุคคลที่เป็นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองไว้ ทำให้มีความแตกต่างทางกฎหมาย เพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายบางประการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้หรือกรรมวิธียึด อายัด จำหน่ายทรัพย์สินไม่มีรายละเอียดขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สินหรือกรณีที่มีผู้ร้องขอถอนส่วน หรือมีผู้ร้องขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานทางปกครอง ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงซึ่งจะมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งได้หรือไม่ หรือหากจะไปร้องขอกับศาลก็มีปัญหาว่าจะร้องขอ กับศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

สำหรับโทษปรับมีทั้งโทษปรับตามกฎหมายอาญาหรือโทษปรับทางปกครอง โดยใน ส่วนของโทษปรับทางปกครอง ก็ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือชำระค่าปรับทางปกครอง ในส่วนกรณีของการกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นกรณีที่น่ากว่าการกระทำดังกล่าว เป็นเรื่องเฉพาะตัวของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง และปรากฏว่าบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่กระทำการดังกล่าว นั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกำหนดค่าปรับทางปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ต้องกระทำการดังที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง และแม้ว่าการกระทำตามคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการแทนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ก็ตาม องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจเลือกใช้มาตรการบังคับเป็นค่าปรับทางปกครองแทนการเข้ากระทำการแทนได้ ทั้งนี้ การกำหนดค่าปรับทางปกครองต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกิน 20,000 บาท ต่อวัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจปรับวันละเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542) ออกตามความพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง กล่าวคือ ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากในการพิจารณากำหนดอัตราโทษปรับในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า การลงโทษปรับตามกฎหมายจะมีลักษณะแบบอัตราตายตัว เป็นการกำหนดค่าปรับที่แน่นอน ซึ่งบางกรณีอาจเป็นการกำหนดไว้อย่างเด็ดขาดโดยระบุโทษไว้อัตราเดียวเป็นกรณีที่กฎหมาย ไม่ต้องการให้ศาลใช้ดุลพินิจหรืออาจเป็นการกำหนดเฉพาะโทษ โดยกำหนดจำนวนเงินขั้นสูง และขั้นต่ำ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นและเมื่อกฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหลายปีส่งผลทำให้โทษปรับในกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ยังคงอยู่ในอัตราเดิม จึงไม่อาจสามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องจากอัตราค่าปรับดังกล่าว อยู่ในลักษณะมีอัตราค่าปรับต่ำ ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยส่งผลทำให้เกิดสภาพปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในการใช้โทษปรับในหลายๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำในแง่ความรู้ ทางด้านกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับเป็นกฎหมายเฉพาะและในสภาพแห่งความเป็นจริงแล้วประชาชนโดยทั่วไปไม่อาจจะทราบได้ว่ากฎหมายฉบับต่างๆ ได้บัญญัติไว้เช่นใดบ้างและการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดตลอดจนความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้และฐานะของผู้กระทำความผิด หากผู้กระทำความผิดไม่มีเงินจ่ายค่าปรับผู้กระทำความผิดก็ต้องถูกจำคุกในทางกลับกัน หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีฐานะดีค่าปรับจำนวนดังกล่าว ก็ไม่มีผลกระทบต่อผู้กระทำความผิด ทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564) โดยมีเป้าหมายเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและเพื่อให้การกำหนดค่าปรับทางปกครอง เกิดความยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพกาลเวลานั้น และปัจจัยสำคัญที่ทำให้ค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา ก็มีสาเหตุมาจากภาวะเงินเฟ้อเนื่องจากระดับราคาสินค้าในตลาดจะถูกกำหนดด้วยอุปสงค์และอุปทาน เพื่อให้การกำหนดค่าปรับทางปกครอง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงเห็นว่าการนำราคาทองคำ ซึ่งมีการปรับราคาตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปโดยการใช้ราคาทองคำเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ก็จะทำให้ค่าปรับทางปกครองดังกล่าวมีค่าของเงินตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมและสามารถยืดหยุ่นไปตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษปรับตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันเพราะราคาทองคำจะปรับราคาไปตามสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยัคงบประมาณของประเทศชาติในการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเนื่องจากในการแก้ไขกฎหมายนั้น จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการ

ดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีวิธีในการกำหนดค่าปรับโดยเทียบกับราคาทองโดยเฉลี่ยในปีก่อน ดังต่อไปนี้

1) กำหนดอัตราค่าปรับเป็นหน่วย ซึ่งจะเปรียบเทียบกับราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อนวิธีการคำนวณ โดยการกำหนดอัตราค่าปรับเป็นหน่วยด้วยการนำราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อนนำมาคำนวณหาค่าเฉลี่ยราคาทอง (การใช้สูตรทางคณิตศาสตร์จะใช้สูตรการหาค่าเฉลี่ย)

2) ในกรณีของการกำหนดจำนวนหน่วยต่อราคาทองคำหนึ่งบาทนั้น จะใช้หลักเกณฑ์โดยกำหนด 40 หน่วย ต่อราคาทองคำ 1 บาท

3) วิธีการหาค่าเฉลี่ยราคาทองคำในปี 2561 มีดังต่อไปนี้ คือ

- ราคาทองคำ ประจำปี 2561 ซึ่งจะใช้ราคาทองคำรูปพรรณโดยเฉลี่ยแต่ละเดือนมาเป็นฐานในการคำนวณเพื่อหาค่าเฉลี่ยราคาทองคำรูปพรรณโดยเฉลี่ยในปีก่อน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคม 2561 ทั้งนี้ ข้อมูลราคาทองคำรูปพรรณซึ่งอ้างอิงข้อมูลจากสมาคมค้าทองคำ มีรายละเอียด ดังนี้

- มกราคม	20,633.33	บาท
- กุมภาพันธ์	20,412.50	บาท
- มีนาคม	20,170	บาท
- เมษายน	20,308	บาท
- พฤษภาคม	20,261.11	บาท
- มิถุนายน	20,236.54	บาท
- กรกฎาคม	20,059.62	บาท
- สิงหาคม	19,370.37	บาท
- กันยายน	19,054	บาท
- ตุลาคม	19,392.59	บาท
- พฤศจิกายน	19,586.54	บาท
- ธันวาคม	19,894.23	บาท

อนึ่ง นำราคาทองคำรูปพรรณตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนธันวาคมมาบวกกันทั้งหมด จากนั้นให้หารด้วยจำนวนเดือนทั้งหมด 12 เดือน (239,378.83 หารด้วย 12) เท่ากับ 19,948.235 จะเห็นได้ว่าราคาทองคำรูปพรรณโดยเฉลี่ยในปี 2561 มีราคาเฉลี่ย 19,948.235 ในกรณีที่ราคาทองคำโดยเฉลี่ยในปีก่อนมีเศษที่มีค่าต่ำกว่าหลักร้อยให้ปัดเป็น 100 เพื่อความสะดวกและง่ายในการคำนวณ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

- ราคาทองคำรูปพรรณ 1 บาท โดยเฉลี่ยในปี 2561 19,948.235 บาท จะเห็นได้ว่า มีเศษที่มีค่าต่ำกว่าหลักร้อยเป็นจำนวน (48.235) ให้ปัดจากจำนวนเศษ 48.235 เป็นจำนวน 100 บาท เมื่อปัดเป็นจำนวน 100 บาทแล้ว ราคาทองคำโดยเฉลี่ยในปีก่อน จากจำนวน 19,948.235 บาท จึงเป็นจำนวน 20,000 บาท

4) เมื่อได้ราคาทองคำรูปพรรณ โดยเฉลี่ยในปีก่อนแล้วให้นำจำนวนค่าเฉลี่ยดังกล่าวมาหารด้วยจำนวนหน่วยต่อราคาหนึ่งบาท (หลักเกณฑ์ราคาทองคำรูปพรรณหนึ่งบาทต่ออัตราค่าปรับจำนวน 40 หน่วย) โดยสามารถคำนวณได้ดังนี้

- ราคาทองคำรูปพรรณ 1 บาท โดยเฉลี่ยในปี 2561 มีราคา 20,000 บาท หารด้วยอัตราค่าปรับจำนวน 40 หน่วย จึงเท่ากับ 500 บาท ต่อ 1 หน่วย

ดังนั้น จะได้จำนวน 500 บาท ต่อ 1 หน่วย สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง มาตรา 58 ก็ได้บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 58 “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดเชยค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน”

ทั้งนี้ ในกรณีของค่าปรับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) จะกำหนดไว้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน เพื่อให้อัตราค่าปรับทางปกครองดังกล่าว มีความยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม โดยการกำหนดค่าปรับเป็นหน่วย ซึ่งสามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม ได้ดังนี้

- ในปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองไว้ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นหน่วยนั้นให้นำจำนวนค่าปรับทางปกครองไม่เกิน 20,000 บาท มาหารด้วย 500 บาท ซึ่งมีค่าเท่ากับ 1 หน่วย จากผลการคำนวณดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนี้ จะได้ค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) เป็นจำนวนไม่เกิน 40 หน่วย ต่อวัน

ดังนั้น เพื่อให้ค่าปรับทางปกครองมีความยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา รวมทั้งยังทำให้ค่าปรับตามกฎหมายดังกล่าวสามารถที่จะปรับเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนี้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวยังสามารถนำไปเป็นแนวบรรทัดฐานในการกำหนดอัตราค่าปรับตามกฎหมายฉบับอื่นๆ ได้ จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) ดังนี้

**มาตรา 58 (2) “ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสี่สิบหน่วยต่อวัน”**





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง. (2542). ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.  
\_\_\_\_\_. (2542). ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- เกวลี มโนภินิเวศ. (2551). ปัญญาความสัมพันธ์ในการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จอมชัย เลิศอมรรัฐ. (2558). หลักเศรษฐศาสตร์ PRINCIPLES OF ECONOMICS. (พิมพ์ครั้งที่ 1).  
ปทุมธานี: สำนักพิมพ์ ยูโอเฟ่น.
- จิตภา มุสิกชนเสกฐ์. (2561). “กฎ”... ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคล”  
วารสารกรมประชาสัมพันธ์คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว หน้า 1.
- จิตรกร จะตุเทน. รายงานการศึกษา เรื่อง การกระทำทางปกครอง.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค)
- ชัยศิริ มั่งศิริ. (2558). ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการ  
บังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ  
ศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชาญชัย แสงศักดิ์. (2559). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 24).  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2552). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 7).  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. 2539.
- นิชมนจันทร์รัตน์. (2551). ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ข้อเสนอแนวความคิด/วิธีการ  
เพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น. กรมอุทยานแห่งชาติ  
สัตว์ป่า และพันธุ์พืช: กรุงเทพฯ.
- ณัฐพล สกุลเมฆา. (2562). ปัญหาการใช้บังคับ “คำปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง”  
ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับใหม่และกฎหมาย  
ว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย. เอกสารเสนอที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1 )  
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2544). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1)

กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

บุบผา อัครพิมาน. (2557). หลักกฎหมายทั่วไป,รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 :กฎหมายปกครอง

ภาคบัญญัติ.สำนักงานศาลปกครอง: กรุงเทพฯ: หน้า 5-7.

ประมวลกฎหมายอาญา.

ปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2549). กิจการตำรวจของรัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลีย.

สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?ID=1013>

ปราณี สุขศรี. (2559). “หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด:ศึกษา

หลักความได้สัดส่วน(Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle

of Equality). สืบค้นจาก พัชฌา จิตรมหีมา. (2554). ความเป็นกลางในการพิจารณา

ทางปกครอง เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐและหลักความเป็นกลาง

ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส. สืบค้นจาก

<http://web.krisdika.go.th/activityType.jsp?item=n5&head=activityTA.index=3>.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มีนบุรีคัพลิเคชันส์.

พจนานุกรมไทย ฉบับทันสมัยและสมบูรณ์ พ.ศ. 2552. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซีเอ็ดดูเคชั่น, บมจ.

พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. (2554). ภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544.

พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2581.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

เพชรลดา ลำลีทอง. (2556). โทษปรับเป็นหน่วย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ไม่ได้ตีพิมพ์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2558). กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญาและลักษณะละเมิดและหลัก

กฎหมายเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 15-3 (พิมพ์ครั้งที่ 5) นนทบุรี: โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- \_\_\_\_\_. (2557). แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง Advanced Administrative Law. หน่วยที่ 6-18 (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- ลัทธวิวิศน์ จินดาศรี. (2562). หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง. หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่องหน้า 2.
- วีรกร พิทยาภรณ์. (2553). การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาทองคำในตลาดโลก. (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ.
- วรพจน์วิศรุตพิชญ์. (2543). หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเอกสารการอบรม พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1.
- วรรณรี สิงโต. (2552). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. สืบค้นจาก <http://www.krisdika.go.th/web/guest/researches-law-essay>.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณย์. (2557). ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/outsitel6/menu10-sub3.html>. <http://admincourt.go.h/admincourt/site/09articleacademicdetail>.
- \_\_\_\_\_. (2552). รายงานการวิจัยเรื่องการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. สืบค้นจาก <http://www.krisdika.go.th/th/web/guest/researches-law-essay>
- สมถวิล จิตติมงคล และเสาวลักษณ์ จิตติมงคล. (2559). หลักเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เพิ่มทรัพย์การพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- \_\_\_\_\_. (2560). เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา. (2560). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” วารสารการบริหารปกครอง 7,1 หน้า 155-157.



- สำนักงานศาลปกครอง. (2561). ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” *วารสารการบริหารปกครอง* หน้า 164-165.
- \_\_\_\_\_. (2556). รายงานการฝึกอบรมหลักสูตร การพัฒนาระบบงานศาล. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม)
- \_\_\_\_\_. (2544). *วารสารวิชาการศาลปกครองเล่ม:กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_. (2539). “ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติสำนักงาน ก.พ. (2560). หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. สืบค้นจาก<http://www.ocsc.go.th/>.
- สมยศ เลียงบำรุง. (2560). “มาตรการบังคับทางปกครอง:การกำกับดูแลในมิตินิติศาสตร์.” *วารสารวิชาการ กสทช.* หน้า 408-412.
- สุคนธา ศรีภิรมย์. (2550). มาตรการปรับตามประมวลกฎหมายศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีอนุญา โปราณานนท์ และคณะ. (2551). *เศรษฐศาสตร์ทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- Dont.longdo.com .14 พฤศจิกายน 2561 .กฎหมายปกครอง.จาก <http://dict.longdo.com/mobile/?serch=กฎหมายปกครอง>.
- Inter GOLD. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาทอง” วันที่ 13 พฤศจิกายน2561 จาก[www.intergold.co.th](http://www.intergold.co.th).
- Settlement Agents Act 1981.
- Code de justice administrative.
- Business Names Act 2002.
- Taxation Administration Act 1953.
- Wep.krisdika.go.th 14 พฤศจิกายน 2561.จาก [http:// web krisdika.go.th/activityDetail.jsp?acType=I&atCode=53&head=4&item=n5](http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?acType=I&atCode=53&head=4&item=n5).

**ประวัติผู้วิจัย**

ชื่อ	นางสาวบรรณรต ปาลกะวงษ์ ณ อยุธยา
วัน เดือน ปีเกิด	27 มกราคม 2529
สถานที่เกิด	เขตราชวัฏบุรณะ กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2551

