

4. แนวทางการกำหนดความผิดที่มีโทษทางปกครองและการปรับใช้หลักกฎหมายอาญา
ในการลงโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

4.1 เกณฑ์การกำหนดความผิดที่มีโทษทางปกครอง

เดิมมาตรการที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทยที่คุ้นเคยกันดี คือ การลงโทษทางอาญา โดยเนื้อหาของการกระทำที่กำหนดเป็นความผิดทางอาญานั้นมิได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่าเป็นความผิดที่ทำลายคุณค่าระดับสูงหรือคุณค่าระดับรองของสังคม กล่าวคือ ไม่ว่าจะความผิดนั้นจะเป็นความผิดที่สังคมนับว่าเป็นการทำลายคุณค่าทางศีลธรรมหรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ทางราชการวางไว้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมซึ่งควรจะเป็นความผิดทางปกครอง เช่น การทิ้งขยะในที่สาธารณะหรือการจำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่มที่ไม่สะอาด หรือหลักเกณฑ์ที่วางไว้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งในหลายเรื่องเป็นเรื่องความรับผิดชอบระหว่างเอกชนกับเอกชน เช่น การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา หรือการออกเช็คโดยไม่มีเงินพอชำระหนี้ตามเช็คกฎหมายก็บัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาทั้งสิ้น การกำหนดให้การกระทำที่กล่าวมาเป็นความผิดที่จะต้องรับโทษทางอาญาโดยมิได้คำนึงถึงเนื้อหาของความผิดและความร้ายแรงของการกระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร¹

ต่อมาได้มีการนำแนวทางของโทษปรับทางปกครองมาใช้สำหรับความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ทางราชการวางไว้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น การกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเสียค่าปรับในกรณีที่หลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัด หรือลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงกำหนดให้การละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์บางอย่างเป็นความผิดทางอาญาอยู่ เช่น การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้

¹คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, “รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา”, (2547), น. 19.

กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือการกระทำหรือกิจกรรมที่ต้องห้ามเนื่องจากเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่ ในขณะเดียวกันกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อให้เกิดมลภาวะแก่สิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535² เช่นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535³ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535⁴ ซึ่งโดยเนื้อหาของการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นความผิดทางปกครอง กลับกำหนดให้การละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเป็นความผิดทางอาญาโดยให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเปรียบเทียบปรับภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ส่วนคำว่า “โทษปรับทางปกครอง” ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยให้มีอำนาจปรับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยเรียกการปรับในลักษณะดังกล่าวว่า “โทษปรับทางปกครอง” ถือเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่บัญญัติเกี่ยวกับโทษทางปกครอง ต่อมาพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก็ได้กำหนดโทษทางปกครองสำหรับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือคำสั่งที่ออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมเกี่ยวกับกิจการนั้น ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีโทษทางอาญาในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดเพื่อควบคุมกิจการนั้นไว้เช่นเดียวกัน จากความไม่ชัดเจนของขอบเขตทางเนื้อหาของการกระทำที่ควรกำหนดให้มีโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาของการกระทำผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองในระบบกฎหมายไทยไม่มีความแตกต่างกัน

²ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 ก ลงวันที่ 4 เมษายน 2535

³ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 ก ลงวันที่ 5 เมษายน 2535

⁴ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 15 ก ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535

อนึ่ง การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนด "ค่าปรับทางปกครอง" ในกรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ "ค่าปรับทางปกครอง" ดังกล่าว มิใช่โทษทางปกครอง แต่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีว่า⁵ เนื่องจากมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่กำหนดให้การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายเป็นความผิดทางอาญาโดยที่เนื้อหาของการกระทำเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนโดยแท้ ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณและงบประมาณในการดำเนินคดีอาญาเป็นจำนวนมาก จึงสมควรทบทวนหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญาใหม่เพื่อความเหมาะสม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญาใหม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอแนวทางในการกำหนดโทษตามกฎหมายตั้งแต่แนวทางการกำหนดความผิดที่สมควรลงโทษทางอาญาและความผิดที่สมควรลงโทษทางปกครอง และการลงโทษทางอาญาแก่นิติบุคคลและผู้แทนนิติบุคคล ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่า โทษทางปกครองควรใช้กับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำที่ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่น ส่วนโทษทางอาญานั้นควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อสังคมเป็นส่วนรวมหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือเมื่อการใช้โทษทางปกครองแก่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองไม่อาจทำให้การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีแนวทางในการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอาญาและการกระทำผิดทางปกครองดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ขอขบเขตในการบัญญัติกฎหมายสำหรับความผิดทั้งสองประเภทก็ยังคงไม่มีความชัดเจน

อย่างไรก็ตามก่อนหน้าที่แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้โทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจะปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน ฝ่ายปกครองก็ได้ใช้มาตรการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตในการลงโทษผู้ที่ได้รับใบอนุญาตดำเนินการหรือประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครอง เช่น การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติ

⁵ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 1*, น.1- 20.

สถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 อยู่แล้ว โดยการไม่ต่ออายุ การพักใช้ และการเพิกถอน ใบอนุญาต มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งถ้าหากเป็นการกระทำความผิดซ้ำ การลงโทษจะมีลักษณะรุนแรงขึ้น เช่น กระทำความผิดครั้งแรกให้พักใช้ใบอนุญาตไม่เกิน 15 วัน กระทำความผิดซ้ำในความผิดเดียวกันให้พักใช้ใบอนุญาตไม่เกิน 30 วัน หรืออาจเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งวัตถุประสงค์ของการลงโทษดังกล่าวก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ผู้นั้นกระทำความผิดอีก และเพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนั้นด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นโทษทางปกครองด้วย

4.2 แนวทางการปรับใช้หลักกฎหมายอาญากับโทษทางปกครอง

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองยังไม่มี ความชัดเจนทั้งในส่วน ของความผิดที่ควรกำหนดให้มีโทษทางปกครอง สถานะของโทษทางปกครอง กฎหมายและหลัก กฎหมายที่ใช้บังคับกับโทษทางปกครอง ความแตกต่างระหว่างโทษทางปกครองและมาตรการ บังคับทางปกครอง ดังนั้น ในการพิจารณาแนวทางการปรับใช้หลักกฎหมายอาญากับโทษทาง ปกครองจึงต้องคำนึงถึงการปรับใช้หลักกฎหมายอาญากับโทษทางปกครองในอดีตที่ผ่านมาซึ่งจะ เป็นโทษในลักษณะของการไม่ต่ออายุ พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต ส่วนความผิดทางปกครอง อื่นที่กำหนดให้มีโทษปรับทางอาญานั้น เมื่อมีลักษณะเป็นการลงโทษทางอาญา จึงต้องปรับใช้ หลักกฎหมายอาญากับความผิดและโทษดังกล่าวโดยผลของมาตรา 17⁶ แห่งประมวลกฎหมาย อาญา ส่วนการปรับใช้หลักกฎหมายอาญากับโทษทางปกครองภายหลังจากที่มีการกำหนดให้มี โทษทางปกครองแยกต่างหากจากโทษทางอาญานั้น เมื่อโทษทางปกครองมิใช่โทษทางอาญาจึง ไม่อาจนำหลักกฎหมายอาญามาปรับใช้กับความผิดและโทษทางปกครองโดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา 17 ได้ การพิจารณาปรับใช้หลักกฎหมายอาญาในแต่ละเรื่องจึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย เนื้อหาของบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางปกครอง และบริบทแวดล้อมอื่นๆ ประกอบด้วย

⁶มาตรา 17 บทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิด ตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้นๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

4.2.1 การปรับใช้หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายกับโทษทางปกครอง

ทั้งนี้ ผลของการปรับหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย ก่อให้เกิดผล 4 ประการ คือ กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษต้องชัดเจนแน่นอนและต้องตีความโดยเคร่งครัด ห้ามการใช้บังคับกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ห้ามการใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และการห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณี

สำหรับการปรับใช้หลักการที่ว่ากฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษต้องชัดเจนแน่นอนและต้องตีความโดยเคร่งครัดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นเกี่ยวกับการลงโทษพักใช้ใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษและกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท⁷ สรุปความได้ว่า วัตถุประสงค์ของการให้จัดทำบัญชีรับจ่ายยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522⁸ และมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518⁹ ก็เพื่อควบคุมและตรวจสอบการผลิต

⁷บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาพักใช้ใบอนุญาต (กรณีการจัดทำรายงานบัญชีรับจ่ายยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 หรือ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518) (เรื่องเสรีจที่ 580/2545)

⁸พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

มาตรา 62 ให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 17 มาตรา 20 และมาตรา 26 จัดให้มีการทำบัญชีรับจ่ายยาเสพติดให้โทษและเสนอรายงานต่อเลขาธิการเป็นรายเดือนและรายปี บัญชีดังกล่าวให้เก็บรักษาไว้และพร้อมที่จะแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตลอดเวลาในขณะเปิดทำการ ทั้งนี้ ภายในห้าปีนับแต่วันที่ลงรายการครั้งสุดท้ายในบัญชี

บัญชีรับจ่ายยาเสพติดให้โทษตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁹พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

มาตรา 87 ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 16 มาตรา 19 หรือมาตรา 62 รวมทั้งกระทรวง ทบวง กรม สภากาชาดไทย องค์การเภสัชกรรมและสถาบันอื่นของทางราชการตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต การขาย การนำเข้า การส่งออก การนำผ่าน หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ที่มีใช้วัตถุตำรับยกเว้น ต้องจัดให้มีการทำบัญชีรับจ่ายวัตถุออกฤทธิ์ และเสนอ

การนำเข้า การส่งออก การจำหน่ายหรือการมีไว้ในครอบครอง ยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์
 ของผู้รับอนุญาต การที่ผู้รับอนุญาตจัดทำบัญชีรับจ่ายยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ไม่ตรงกับความจริง
 ทำให้ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบยาเสพติดให้โทษหรือวัตถุออกฤทธิ์ได้ ถือเป็นการกระทำที่
 ผิดฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเข้าเงื่อนไขที่จะสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา
 52 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ¹⁰ และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อ
 จิตและประสาท¹¹

รายงานให้เลขาธิการทราบเป็นรายเดือนและรายปี บัญชีดังกล่าวต้องเก็บรักษาไว้และพร้อมที่จะ
 แสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตลอดเวลาในขณะเปิดดำเนินการ ทั้งนี้อย่างน้อยภายในสองปีนับแต่
 วันลงรายการครั้งสุดท้ายในบัญชี

บัญชีรับจ่ายวัตถุออกฤทธิ์และรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนด
 ในกฎกระทรวง

¹⁰พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

มาตรา 52 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ
 กฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของ
 คณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่
 ในกรณีที่มีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตจะ
 สั่งพักใช้ใบอนุญาตไว้รอคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้

ผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ในระหว่างถูก
 สั่งพักใช้ใบอนุญาตอีกไม่ได้

¹¹พระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

มาตรา 53 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ
 กฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตโดยความเห็นหรือคำแนะนำของ
 คณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่ใน
 กรณีมีการฟ้องผู้รับอนุญาตต่อศาลว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อนุญาตจะสั่ง
 พักใช้ใบอนุญาตไว้รอคำพิพากษาถึงที่สุดก็ได้

ผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก
 ไม่ได้

นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าเนื่องจากมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษฯ ได้บัญญัติให้ผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเนื่องจากหลักในการลงโทษบุคคลนั้นไม่สามารถลงโทษบุคคลให้หนักไปกว่าที่ระบุไว้ในกฎหมายได้ ดังนั้น ผู้อนุญาตจึงไม่อาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเกินกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งหนึ่ง แม้ว่าการพักใช้แต่ละครั้งจะไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน¹² ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการฯ สอดคล้องกับหลัก ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่กำหนดว่า โทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ส่วนการปรับใช้หลักที่ว่ากฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษต้องชัดเจนแน่นอนและต้องตีความโดยเคร่งครัดกับโทษปรับทางอาญาซึ่งมีเนื้อหาของความผิดเกี่ยวกับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า¹³ แม้ว่ามาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ตามบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แต่เมื่อบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นโทษทางอาญา การตีความหรือแปลความบทบัญญัติแต่ละมาตราจึงต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด เมื่อมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ บัญญัติให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้พิจารณาเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดในบทบัญญัติมาตราเดิมซ้ำ คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 62 พิจารณาเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำผิดซ้ำได้

สำหรับการปรับใช้หลักห้ามการใช้บังคับกฎหมายให้มีผลย้อนหลังกับโทษปรับทางอาญา เว้นแต่การใช้บังคับกฎหมายย้อนหลังนั้นเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5857/2537 ว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มเติมมาตรา

¹²บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรณีการพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 (เรื่องเสรีจที่ 245/2544)

¹³บันทึก เรื่อง การเปรียบเทียบคดีแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (เรื่องเสรีจที่ 665/2538)

13 ทวิ ซึ่งได้บัญญัติความผิดบางเรื่องแยกต่างหากจากมาตรา 13 เดิม และได้แก้ไขโทษปรับขึ้นสูงตามมาตรา 89 ให้ต่ำลงมาจากห้าแสนบาทเป็นสี่แสนบาท ถือว่าเป็นคุณแก่จำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงต้องนำบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมมาปรับแก้คดีของจำเลยทั้งสองตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 109/2514 ว่าจำเลยถูกฟ้องฐานนำไปยาแห่งพันธุ์ต่างประเทศตั้งแต่หนึ่งกิโลกรัมขึ้นไปออกนอกเขตจังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 26 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ต่อมาระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกาได้มีพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2512 ออกใช้บังคับ โดยมาตรา 13 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ยกเลิกมาตรา 26 และมาตรา 51 เดิม จำเลยย่อมพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด ศาลต้องพิพากษายกฟ้อง

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5166/2537 ว่าจำเลยถูกฟ้องฐานตั้งโรงงานประกอบกิจการโรงงานและรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบสามปีแต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีบริบูรณ์เข้าทำงานในโรงงานดังกล่าวโดยมิได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ได้มีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิมทั้งหมด และเมื่อปรากฏว่าโรงงานของจำเลยเป็นโรงงานที่ไม่มีบทบัญญัติใดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ระบุไว้ว่าการตั้งโรงงานหรือการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาต และไม่มีบทกำหนดไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติโรงงานฉบับเดิม ถือได้ว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดอีกต่อไป จำเลยจึงพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา 2 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา จำเลยจึงไม่มีความผิดฐานตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่โจทก์ฟ้อง จึงพิพากษายกฟ้อง

4.2.2 การปรับใช้หลักไม่มีโทษโดยไม่มี ความชั่วกับโทษทางปกครอง

สำหรับการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบของสังคม การคุ้มครองสวัสดิภาพของสาธารณชน หรือการควบคุมดูแลเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งควรกำหนดให้เป็นความผิดทางปกครอง แต่ในระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา และเป็นความผิดอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาทั้งในส่วนที่เป็นความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา และความผิดอาญาที่ไม่ต้องการเจตนาในกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายจราจร กฎหมายศุลกากร และกฎหมายการพนัน การพิจารณาคดีความรับผิดตามกฎหมายดังกล่าวจึงไม่พิจารณาถึงเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติแสดงให้เห็นเป็น

อย่างอื่น กล่าวคือ เนื้อหาของบทบัญญัติแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำต้องกระทำโดยเจตนา¹⁴

แนวทางในการกำหนดความผิดดังกล่าวประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยรัฐจะกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ มาเพื่อคุ้มครองความสงบสุขของสังคม หากมีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นความผิด ซึ่งเป็นความผิดประเภท Regulatory offences หรือ Statutory offences บทบัญญัติดังกล่าวนี้มักจะมีลักษณะเป็นการวางระเบียบของสังคม (Social Order) เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของสาธารณชน (public welfare) เช่น Road traffic Act, Sale of food and drugs Act, Sale of intoxicant liquer Act หรือ The game and fish statue มิได้เป็นความผิดอาญาที่แท้จริง (True Crime) จึงมักจะตีความในทางที่ให้ผู้กระทำต้องรับผิดแม้จะกระทำโดยไม่เจตนา

ทั้งนี้ มีผู้เห็นว่าในเรื่องของการวางกฎระเบียบของสังคม (Social Order) หรือเพื่อให้บรรลូវัตถุประสงค์ในทางปกครอง ไม่ควรนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดในทางอาญามาใช้เพื่อให้บรรลូវัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ แต่ควรที่จะใช้วิธีการทางด้านฝ่ายบริหารมากกว่าวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบอยู่แล้ว มิใช่หน้าที่ของศาลโดยทั่วไปที่จะมาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหาร¹⁵ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าหากกฎหมายบัญญัติให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษทางปกครองต่อเมื่อผู้กระทำได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างชัดเจน เช่น มาตรา 58 (2)¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁴เช่น มาตรา 391 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ผู้ใดใช้กำลังทำร้ายผู้อื่น โดยไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁵จิรวุฒิ เตชะพันธุ์, “ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ต้องการเจตนา”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 169.

¹⁶มาตรา 58 ในกรณีที่ผลการสอบสวนตามมาตรา 57 ปรากฏว่าหน่วยบริการใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด ให้คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่เป็นการกระทำโดยไม่เจตนาให้มีคำสั่งเตือนให้ปฏิบัติโดยถูกต้อง
- (2) ในกรณีที่มีเจตนากระทำผิด ให้มีคำสั่งให้หน่วยบริการนั้นชำระค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งแสนบาท สำหรับการกระทำผิดแต่ละครั้ง และให้นำ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมา

หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ผู้กระทำผิดจะต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยเจตนา ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดไว้เช่นนั้น จึงต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครอง เป็นสำคัญ การลงโทษทางปกครองนั้นก็เพื่อที่จะยับยั้งมิให้มีการกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืน หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งเป็นความผิดเพียงเล็กน้อย เจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำจึงไม่ถือเป็นเงื่อนไข ในการพิจารณาความรับผิดชอบดังกล่าว นอกจากนั้นความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก หากต้องพิจารณาถึงเจตนาหรือการประมาทเลินเล่อซึ่งกระทำได้ยาก จะไม่สามารถลงโทษ ผู้กระทำผิดและไม่สามารถยับยั้งการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ทางปกครองนั้นได้ อย่างไรก็ตามเงื่อนไขดังกล่าวต้องจำกัดด้วยว่าโทษที่จะลงสำหรับความผิดทางปกครองนั้นต้อง เป็นโทษปรับที่ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร

4.2.3 การปรับใช้หลักการห้ามมิให้ลงโทษการทำความผิดกรรมเดียวสองครั้งกับ โทษทางปกครอง

หลักที่ว่าบุคคลไม่ควรจะได้รับความเดือดร้อนหลายครั้งจากการทำความผิดเพียง ครั้งเดียวเป็นหลักประกันที่กฎหมายกำหนดให้แก่ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยจากการใช้อำนาจรัฐโดย ไม่ชอบ โดยการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือจำเลยในทางอาญาโดยไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งทำให้บุคคลที่ตก เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องรับภาระหรือเดือดร้อนเกินควร หลักการดังกล่าวเป็นที่มาของหลักการ ห้ามฟ้องซ้ำ หลักการพิพากษาโดยคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศตามมาตรา 10¹⁷ และ

ใช้บังคับ และในกรณีที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้เลขาธิการมีอำนาจฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้น ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีให้มีการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินขยายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

๗๗

๗๗

¹⁷มาตรา 10 ผู้ใดกระทำการนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นความผิดตามมาตราต่าง ๆ ที่ ระบุไว้ในมาตรา 7 (2) และ (3) มาตรา 8 และมาตรา 9 ห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักร เพราะการกระทำนั้นอีก ถ้า

(1) ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น หรือ

(2) ศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษ และผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว ถ้าผู้ต้อง คำพิพากษาได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้ว แต่ยัง

มาตรา 11¹⁸ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หลักการดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันดีในระบบกฎหมายอาญา ซึ่งจะปรับใช้ในกรณีของการพิจารณาพิพากษาของโทษบุคคลโดยองค์กระศาล แม้หลักการดังกล่าวจะเป็นหลักการที่สำคัญในการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่ก็มิได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อปัจจุบันนี้อำนาจในการลงโทษบุคคลมีแนวโน้มที่มีได้จำกัดอยู่เพียงแต่องค์กระศาลเท่านั้น จึงมีข้อควรพิจารณาว่าในกรณีที่เป็นการลงโทษบุคคลระหว่างองค์กระฝ่ายปกครองสององค์กระ และการลงโทษบุคคลระหว่างองค์กระฝ่ายปกครองและองค์กระศาลนั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักการห้ามลงโทษซ้ำด้วยหรือไม่ อย่างไร

4.2.3.1 การห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้งโดยองค์กระฝ่ายปกครอง

กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการลงโทษทางปกครองในบางเรื่องได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องคำนึงหลักการดังกล่าว เช่น มาตรา 72¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขาย

ไม่พ้นโทษ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว

¹⁸มาตรา 11 ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร หรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ถ้าผู้นั้นได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้วทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักร หรือกระทำความผิดที่ประมวลกฎหมายนี้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ได้ถูกฟ้องต่อศาลในต่างประเทศโดยรัฐบาลไทยร้องขอ ห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักรเพราะการกระทำนั้นอีก ถ้า

- (1) ได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้นหรือ
- (2) ศาลในต่างประเทศพิพากษาให้ลงโทษ และผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว

¹⁹มาตรา 72 ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าซึ่งเป็นสมาชิกของศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากำหนด และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือสำนักงาน ก.ล.ต. ประกาศกำหนดในเรื่องเดียวกัน และศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยสมาชิกซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

ลวงหน้า พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีดุลยพินิจที่จะไม่ลงโทษผู้ประกอบการที่
สัญญาซื้อขายล่วงหน้าได้ หากผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยโดยศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า
มาแล้วในเรื่องเดียวกันอย่างเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตามกฎหมายที่กำหนดโทษทางปกครองใน
บางเรื่องก็ให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะลงโทษซ้ำสำหรับการกระทำเดียวกันได้ เช่น มาตรา 25²⁰
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดว่า
แม้จะได้มีการลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังไปแล้วก็ไม่ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาที่
จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้นั้นด้วยเหตุเดียวกันอีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็น
โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ดังนั้น จึงยังไม่อาจสรุปได้ว่าหลักการห้ามลงโทษซ้ำจะนำมา
ปรับใช้กับการลงโทษระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองสององค์กรหรือไม่ อย่างไร

4.2.3.2 การห้ามมิให้ลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวสองครั้งระหว่างองค์กร ฝ่ายปกครองและองค์กรตุลาการ

ในส่วนของความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นเห็นว่า²¹
เนื่องจากโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายเพื่อให้มีการ
ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา
ดังนั้น กฎหมายจึงอาจกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองได้
และเมื่อศาลได้พิพากษาแล้วว่าผู้นั้นไม่มีความผิดทางอาญา แต่ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจ
ฝ่ายปกครองที่จะสั่งให้ผู้นั้นชำระเบี้ยปรับซึ่งเป็นโทษทางปกครอง

ของตนแล้ว คณะกรรมการ ก.ล.ต. หรือสำนักงาน ก.ล.ต. จะไม่ลงโทษทางปกครองสมาชิกของ
ศูนย์ซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้าอื่นอีกก็ได้ หากเห็นว่าสมาชิกดังกล่าวได้รับโทษอย่างเหมาะสม
แล้ว

²⁰มาตรา 25 การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่เป็นการตัด
อำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วย
รับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษ
สถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

²¹บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมาย
ตามร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทราย
ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527
พ.ศ.

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการฯ โดยเห็นว่า โทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด เพียงแต่หลักเกณฑ์นั้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับศีลธรรม แต่เป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่กำหนดขึ้นเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ส่วนโทษทางอาญานั้นเป็นมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกัน แต่เป็นหลักเกณฑ์ที่คนในสังคมเห็นว่าต้องเคารพยึดถือ ผู้ใดละเมิดหรือฝ่าฝืนย่อมเป็นการละเมิดศีลธรรมอันดีของสังคม เมื่อการลงโทษทางปกครองมีลักษณะเป็นการปราบปรามและป้องกันการกระทำ ความผิดเช่นเดียวกันกับโทษทางอาญา ดังนั้น เมื่อได้กำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญาแล้วก็ไม่ควรกำหนดให้การกระทำเดียวกันนั้นเป็นความผิดทางปกครองอีก อย่างไรก็ตาม หากได้มีการกำหนดให้การกระทำใดเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองแล้ว และเมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาให้ยกฟ้องหรือลงโทษจำเลย คำพิพากษาย่อมผูกพันฝ่ายปกครองให้รับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามนั้น