

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในขณะที่การใช้โทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับของกฎหมายในด้านต่างๆ มีเพิ่มเติมมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจหรือการพาณิชย์ หรือกฎหมายเกี่ยวกับโรงแรมและสถานบริการ แต่แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้โทษทางปกครองในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังขาดความชัดเจนในหลายเรื่อง ทั้งแนวทางในการกำหนดความผิดทางปกครองและความผิดทางอาญา การใช้อำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ความแตกต่างระหว่างโทษทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะต้องนำมาปรับใช้กับโทษทางปกครองเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ต้องถูกลงโทษทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติหรือสบัญญัติ โดยการปรับใช้หลักกฎหมายอาญากับโทษทางปกครองนั้นต้องคำนึงถึงสภาพ ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองเองด้วย ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าหลักกฎหมายอาญาในทุกเรื่องต้องนำมาปรับใช้ เนื่องจากการปรับใช้หลักกฎหมายอาญาบางประการอาจจะขัดกับสภาพหรือลักษณะของโทษทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงโทษที่รวดเร็วและเรียบง่าย หรืออาจทำให้การใช้โทษทางปกครองไม่สามารถบรรลุความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้ รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1. ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางปกครองและความผิดทางอาญา เนื่องจากแนวความคิดในการกำหนดความผิดในระบบกฎหมายไทยมิได้พิจารณาจากเนื้อหาของความผิด กล่าวคือ มิได้มีการแบ่งแยกว่าการกระทำที่เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นศีลธรรมอันดีอันเป็นคุณค่าระดับสูงเป็นความผิดอาญา ส่วนการละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองวางไว้เพื่อความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมอันเป็นคุณค่าระดับรองเป็นความผิดทางปกครอง แต่ได้กำหนดให้การกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นความผิดอาญาทั้งหมด แต่สำหรับความผิดในประเภทหลังนี้ถือเป็นความผิดเล็กน้อย กฎหมายจึงให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองสามารถเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้เอง หรือเมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับอย่างสูง จะมีผลทำให้คดีอาญาเป็นอันระงับไป

ต่อมาได้มีการรับแนวความคิดเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองเข้ามาในระบบกฎหมายไทยเพื่อใช้ลงโทษผู้ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นคุณค่าระดับรองในกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสุขภาพ ทำให้มีการแบ่งแยกเป็นความผิดทางปกครองโดยเนื้อหาแต่กำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษทางอาญา และความผิดทางปกครองที่ผู้กระทำผิดต้องรับโทษทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้การใช้นิติวิธี กระบวนการพิจารณา และการปรับใช้หลักกฎหมายกับความผิดทั้งสองแตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ว่าโทษปรับทางปกครองจะถูกกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองเช่นเดียวกันกับการเปรียบเทียบปรับในคดีอาญา แต่ความผิดทั้งสองประเภทจะมีกระบวนการในการบังคับโทษและผลของการลงโทษที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนในการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทั้งสองประเภท จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งแยกความผิดทางปกครองและความผิดทางอาญาให้ชัดเจนขึ้นเพื่อให้การตรากฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการกับความผิดที่เป็นความผิดทางปกครองโดยเนื้อหาเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมด

2. สำหรับประเด็นว่าการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจในเชิงลงโทษแก่บุคคลเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการลงโทษบุคคลเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ การให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้มาตรการทางกฎหมายลงโทษบุคคลจึงขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ สำหรับประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าการกระทำของรัฐผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ (Legislative) การกระทำทางบริหาร (Executive) และการกระทำทางตุลาการ (Judicative)

การกระทำทางนิติบัญญัติ¹ คือ การที่รัฐตรากฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่ประชาชนในลักษณะที่เป็นนามธรรมซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนและมีลักษณะบังคับเป็นการถาวรมิใช่เป็นครั้งคราวหรือครั้งเดียวแล้วสิ้นผล โดยลักษณะความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายทำให้บุคคลมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าจะผู้ออกกฎหมายหรือบุคคลทั่วไปย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน จึงถือเป็นการปกครองโดยกฎหมายมิใช่การปกครองโดยผู้ออกกฎหมาย อนึ่ง กฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองในสองด้าน ด้านหนึ่ง กฎหมายถือเป็นที่มาของอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง

¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น. 197-198.

ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้มาตรการเฉพาะกรณี แต่ในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายเป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองโดยการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขในการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งมีผลทำให้การออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้มาตรการเฉพาะกรณีขององค์กรฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย

ส่วนการกระทำทางบริหารเป็นการใช้อำนาจของรัฐในขอบเขตที่กว้างขวางมากจนยากในการจำกัดความ² แต่ถ้าหากพิจารณาถึงลักษณะของการใช้อำนาจรัฐแล้วอาจแบ่งการกระทำทางบริหารได้ 2 ลักษณะ คือ การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง (Political Power) เพื่อการดำรงอยู่ ความมั่นคงปลอดภัย หรือความเจริญก้าวหน้าของรัฐ และการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง (Administrative Power) ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยร่วมตามนโยบาย คำสั่ง และคำชี้แนะของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย โดยมีขอบเขตที่กว้างขวางมากไม่ว่าจะเป็นการดำเนินกิจการสาธารณูปโภค การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ รวมถึงการศึกษาและศิลปวัฒนธรรม

การกระทำทางตุลาการ (Judicative) คือ การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งเป็นการนำกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแต่ละคดี ไม่ว่าจะเป็คดีที่พิพาทกันระหว่างเอกชนกับเอกชน รัฐกับเอกชน หรือองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะขององค์กรตุลาการหรือศาลนั้นมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครองดังนี้³

1. เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชน รัฐกับเอกชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐ
2. ต้องมีการเสนอข้อพิพาทจากคู่กรณีเสียก่อน ศาลจึงจะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้
3. กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย เป็นธรรม กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถนำพยานหลักฐานมาสืบเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น กฎหมายที่กำหนดกระบวนการพิจารณาความจึงต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักการไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟัง และหลักการให้เหตุผล

²เพ็งอ้าง, น. 203-204, 207-208.

³เพ็งอ้าง, น. 211., 213-214.

4. คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต้องมีลักษณะเด็ดขาดเป็นที่สุด (res judicata) องค์กรอื่นใดจะมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของศาลจะเป็นที่สุดตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความบัญญัติไว้

5. ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร และเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงไม่อาจนำระบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy of power) มาใช้กับผู้พิพากษาได้

แม้ว่าการพิจารณาลงโทษทางปกครองจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระทำทางตุลาการในแง่ของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การนำกฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปมาปรับใช้กับกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย แต่การพิจารณาลงโทษทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองไม่เข้าเงื่อนไขของการเป็นการกระทำทางตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขในเรื่องของการที่ต้องมีการเสนอข้อพิพาทจากคู่กรณี เงื่อนไขในเรื่องของความเด็ดขาดและเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย ซึ่งในกรณีนี้คำสั่งลงโทษทางปกครองหรือในอีกสถานะหนึ่ง คือ คำสั่งทางปกครองอาจถูกตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้ และถ้าศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ คำสั่งลงโทษทางปกครองจึงไม่เด็ดขาดและเป็นที่สุดในชั้นขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือกรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไขของความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชา เนื่องจากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งลงโทษทางปกครองสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนคำสั่งได้ เมื่อการพิจารณาลงโทษทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองไม่เป็นการกระทำทางตุลาการ จึงไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

3. ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโทษทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองอันเนื่องมาจากการใช้ถ้อยคำที่คล้ายคลึงกันประกอบกับเป็นกรณีที่ต้องครฝ่ายปกครองใช้อำนาจกำหนดให้เอกชนมีภาระต้องชำระเงินในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ในการใช้ถ้อยคำนั้นมีสาเหตุเนื่องมาจากโทษทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่วนใหญ่เป็นโทษปรับทางปกครองซึ่งมีสถานะแตกต่างจาก “ค่าปรับทางปกครอง” ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองใช้เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรฝ่ายปกครองก็สามารถกำหนดค่าปรับทางปกครองได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือจะเลือกใช้

มาตรการบังคับทางปกครองอื่นก็ได้หากการกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่สามารถทำให้ผู้อยู่ได้
บังคับของคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งได้

ส่วนโทษปรับทางปกครองมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งที่ก่อตั้งสิทธิ
เรียกร้องในทางมหาชนให้เอกชนชำระเงินให้แก่ฝ่ายปกครอง เมื่อผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งชำระเงิน
ค่าปรับแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองจะลงโทษการกระทำเดียวกันในความผิดเรื่องเดิมซ้ำอีกไม่ได้ แต่
เมื่อคำสั่งลงโทษทางปกครองในอีกสถานะหนึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน หากผู้อยู่
ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ชำระ และเจ้าหน้าที่ได้เตือนแล้ว แต่ก็ยังคงไม่มีการชำระเงิน เจ้าหน้าที่
สามารถใช้มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา
57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือสามารถฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองเพื่อให้บังคับชำระค่าปรับได้⁴ ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าคำสั่งลงโทษทางปกครอง
เป็นเงื่อนไขเริ่มต้นของการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ส่วนมาตรการบังคับทางปกครองเป็น
วิธีการที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

ความแตกต่างระหว่างโทษปรับทางปกครองและมาตรการทางปกครองอีกประการหนึ่ง
คือ หลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองและการใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครอง โดยการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน
ในการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่ง

⁴พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

มาตรา 33 ๗๗ ๗๗

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ
กำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติ
เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดย
อนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณี ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้น
ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัด
ทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

ในกรณีผู้กระทำผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือ
กระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจตามที่ได้
แจ้งหรือขึ้นทะเบียนอีกต่อไป

ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและสนับสนุนการใช้ดุลยพินิจ และในกรณีที่อาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครองได้ องค์การฝ่ายปกครองต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง วิธีการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้ด้วย มิเช่นนั้นระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี ส่วนหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น หากเป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ในกรณีที่ถึงกำหนดชำระเงินแล้วไม่มีการชำระ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ชำระเงินได้ ส่วนมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้กระทำหรือละเว้นกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด พร้อมกับแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้และค่าใช้จ่ายหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอีกครั้ง หากผู้รับคำสั่งยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจเข้าไปดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้รับคำสั่งเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย หรืออาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้

นอกจากความสับสนนี้จะเกิดจากการใช้ถ้อยคำที่คล้ายคลึงกันแล้วยังเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในข้อความคิดเกี่ยวกับ “คำสั่งทางปกครอง” “โทษทางปกครอง” และ “มาตรการบังคับทางปกครอง” แม้ว่ากฎหมายที่กำหนดในเรื่องดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะมีผลบังคับใช้มาเป็นเวลาพอสมควรแล้วก็ตาม

4. เนื่องจากการนำโทษทางปกครองมาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายแทนหรือควบคู่ไปกับมาตรการทางอาญามีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้น หลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ หรือหลักกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อาจจะไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าโดยหลักแล้วจะถือว่าคำสั่งลงโทษทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง ส่วนกระบวนการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งต้องเป็นไปตาม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ในอีกนัยหนึ่งคำสั่งลงโทษทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งในการลงโทษบุคคลผู้กระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในลักษณะเดียวกับโทษทางอาญา ดังนั้น หลักประกันในทางกฎหมายอาญาและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความทางอาญาบางประการจึงควรถูกนำมาพิจารณาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครองเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ จะสามารถปรับใช้ได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะและสภาพของโทษทางปกครองเองด้วย โดยโทษทางปกครองซึ่งจะต้องนำหลักกฎหมายอาญามาปรับใช้นั้นมิได้หมายความว่าเฉพาะมาตรการบังคับที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นโทษทางปกครองเท่านั้น แต่รวมถึงมาตรการบังคับอื่นที่กำหนดในกฎหมายซึ่งฝ่ายปกครองใช้ลงโทษการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมายด้วย เช่น การไม่ต่ออายุ การพักใช้ และการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (nullum crimen sine lege)

เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการถูกดำเนินคดีทางอาญา ในระบบกฎหมายไทยหลักประกันดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 39⁵ แห่งรัฐธรรมนูญและในมาตรา 2⁶ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย

⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 39 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

⁶ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 2 บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

หลักการดังกล่าวอาจแบ่งเป็นหลักการย่อยได้ 4 หลัก คือ กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษต้องชัดเจนแน่นอน หลักห้ามใช้กฎหมายให้มีผลบังคับย้อนหลัง หลักห้ามเทียบเคียงบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง และหลักห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีลงโทษบุคคล ทั้งนี้ แม้ว่ามาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้ใช้หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย กับโทษทางอาญา แต่เมื่อโทษทางอาญาและโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันอย่างยิ่ง จึงควรต้องนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อเป็นการประกันสิทธิแก่ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งลงโทษทางปกครองด้วย โดยเฉพาะหลักการห้ามใช้กฎหมายให้มีผลบังคับย้อนหลังซึ่งเคร่งครัดมากในกรณีของการบังคับใช้กฎหมายอาญาและโทษทางอาญา กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายอาญาและโทษทางอาญากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วในอดีตจะกระทำไม่ได้ ส่วนการบังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษี กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วในอดีตอาจกระทำได้ หากซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์สาธารณะและความแน่นอนของกฎหมายแล้วประโยชน์สาธารณะมีมากกว่า⁷ หลักการดังกล่าวมีผลเป็นการห้ามองค์กรณีบัญญัติตรากฎหมายให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังและผูกพันองค์กรตุลาการมิให้ปรับใช้กฎหมายใหม่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วในอดีต

เมื่อการใช้โทษทางปกครองสำหรับกรณีละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดในตนเองเดียวกับโทษทางอาญา จึงมีความจำเป็นต้องให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทราบความที่กฎหมายห้ามกระทำหรือที่ให้กระทำเสียก่อน หากให้กฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายนั้นย่อมไม่อาจบรรลุมติวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามการบัญญัติหรือการบังคับใช้กฎหมายใหม่ให้มีผลเป็นคุณแก่ตัวผู้กระทำผิดสามารถกระทำได้ เช่น กฎหมายใหม่กำหนดให้การกระทำไม่เป็นความผิดทางปกครอง หรือกฎหมายใหม่กำหนดโทษทางปกครองสำหรับความผิดนั้นเบาขึ้น เป็นต้น

ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดและถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง

⁷รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดูประภาพรรณ อุดมจรรยา, “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), น. 176-177.

นอกจากองค์กรณีบัญญัติจะถูกผูกพันมิให้ตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังแล้ว องค์กรณีบัญญัติยังจะต้องบัญญัติความผิดทางปกครองและโทษทางปกครองด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองได้ แต่มิได้ห้ามการบัญญัติถ้อยคำในลักษณะที่ต้องอาศัยการประเมินคุณค่าบางประการ ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้องค์กรฝ่ายปกครองตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยอำเภอใจซึ่งจะมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล

เมื่อองค์กรณีบัญญัติได้บัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดทางปกครองซึ่งมีโทษทางปกครองแล้ว ในส่วนขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ที่กระทำผิดทางปกครองย่อมถูกผูกพันที่จะต้องตีความบทบัญญัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ดังนั้น ในกรณีที่กฎเกณฑ์ของกฎหมายบัญญัติด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน เมื่อมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุปรากฏครบถ้วนแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจลงโทษทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดได้ ทั้งนี้ โทษที่จะลงต้องเป็นโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น และเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองลงโทษในความผิดฐานนั้นแล้วจะลงโทษในความผิดฐานเดิมซ้ำอีกไม่ได้ ส่วนกรณีที่กฎเกณฑ์ของกฎหมายบัญญัติด้วยถ้อยคำที่ต้องอาศัยการประเมินคุณค่าบางประการ องค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ค้นหาความหมายทั่วไปของกฎหมายเพื่อนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริง ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าองค์กรฝ่ายปกครองต้องตีความเคร่งครัดตามตัวอักษร แต่ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติความผิดและโทษทางปกครองนั้นด้วย นอกจากนั้น หลักการดังกล่าวยังห้ามมิให้ฝ่ายปกครองเทียบเคียงบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง และห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีลงโทษแก่บุคคลด้วย เว้นแต่ การเทียบเคียงบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง หรือการใช้กฎหมายจารีตประเพณีนั้นจะเป็นคุณแก่ตัวผู้กระทำผิด

ส่วนหลักไม่มีโทษโดยไม่มีผลชั่วคราว หรือหลักที่ว่าผู้กระทำผิดจะต้องรับโทษต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อจะนำมาปรับใช้กับโทษทางปกครองหรือไม่นั้น เห็นว่า โดยทั่วไปบุคคลจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนต่อเมื่อการกระทำของเขาควรแก่การถูกตำหนิ ดังนั้น โดยหลักแล้วบุคคลจะต้องรับผิดชอบต่อเมื่อได้กระทำความผิดทางปกครองโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดที่มีหลักฐานชัดเจน ชัดแจ้ง เกิดขึ้นบ่อย และมีโทษเพียงเล็กน้อย เช่น โทษปรับจำนวนไม่สูง เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย องค์กรณีบัญญัติก็อาจกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบทางปกครองได้ แม้ว่าจะกระทำโดยมิได้เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ทั้งนี้ มีข้อควรพิจารณาด้วยว่าหากองค์กรฝ่ายปกครองจะกำหนดโทษทางปกครองให้มีความรุนแรงขึ้นไม่ว่าด้วยประเภทหรือปริมาณของโทษ เช่น โทษจำคุกสิทธิ

รุนแรงกว่าโทษปรับ หรือการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรุนแรงกว่าโทษปรับ การกำหนดองค์ประกอบของความผิดทางปกครองย่อมต้องนำเจตนาหรือความประมาทของผู้กระทำมาเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาความรับผิดชอบด้วย

สำหรับหลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวสองครั้งนั้นเป็นหลักการที่มีได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่จะพบหลักการดังกล่าวได้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องของกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท หลักการห้ามฟ้องซ้ำ และหลักการให้คำเนิ่นถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ทั้งนี้ การปรับใช้หลักการดังกล่าวกับโทษทางปกครองสามารถแยกได้เป็น 4 กรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีที่การกระทำกรรมเดียวกันเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง ความผิดทางอาญาย่อมกลืนกลืนความผิดทางปกครองตามหลัก the greater penalty will usually absorb the lesser one ประกอบกับโทษทางอาญาเป็นโทษที่มีความรุนแรงมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก หากให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษทางปกครองซ้ำอีกจะเป็นการขัดกับหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากการลงโทษทางอาญาถือเป็นมาตรการที่เพียงพอแล้วที่จะบรรลุมติประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด การลงโทษทางปกครองจึงถือเป็นมาตรการที่ไม่จำเป็น ดังนั้น ในกรณีที่องค์การฝ่ายปกครองได้ลงโทษปรับสำหรับการกระทำกรรมเดียวกันในความผิดทางปกครองไปก่อน หากปรากฏต่อมาภายหลังว่าการกระทำเป็นความผิดทางอาญาด้วยและองค์การตุลาการจะลงโทษปรับสำหรับการกระทำกรรมเดียวกันนั้นด้วยในความผิดทางอาญา จำนวนเงินค่าปรับทางปกครองต้องถูกหักออกจากจำนวนค่าปรับทางอาญา

ส่วนในกรณีที่องค์การตุลาการได้พิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญาไปแล้ว แต่ปรากฏต่อมาภายหลังว่าการกระทำเป็นความผิดทางปกครองด้วย องค์การฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำดังกล่าวได้อีก เนื่องจากการลงโทษทางปกครองซ้ำเป็นการลงโทษที่ไม่ได้ได้สัดส่วนกับความผิด

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้กฎหมายบัญญัติในส่วนของ การพิจารณาความผิดทางปกครองกลับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้มีการลงโทษซ้ำหรือเพื่อบังคับให้คำพิพากษาของศาลขัดกับคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษของฝ่ายปกครองไว้ กล่าวคือ กฎหมายมิได้บัญญัติให้ต้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดเท่านั้น หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้พิจารณาเพื่อลงโทษทางปกครองไปพร้อมกับการพิจารณาพิพากษาความผิดอาญาโดยศาล กฎหมายก็มิได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรอผลการพิจารณาพิพากษาของศาลก่อน หรือไม่ได้กำหนดว่าเมื่อคำพิพากษาของ

ศาลขัดกับคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษของฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อกฎหมายที่กำหนดความผิดทางปกครองและโทษทางปกครองให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางปกครองได้ ฝ่ายปกครองจึงควรออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการกับการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางปกครองและความผิดทางอาญาไว้ด้วย

2. กรณีที่การกระทำกรรมเดียวเป็นความผิดทางปกครองและความผิดทางวินัย

เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการในการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับบุคคลที่ถูกก่อตั้งความสัมพันธ์กับรัฐเป็นพิเศษ คือ ข้าราชการ ซึ่งถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการอย่างเคร่งครัด โดยจะต้องถูกลงโทษทางวินัยหากละเมิดหรือฝ่าฝืนระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าว โทษทางวินัยจึงมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาโดยเฉพาะ และไม่นำหลักการห้ามลงโทษเข้ามาปรับใช้กับการลงโทษทางวินัยและการลงโทษทางปกครอง นอกจากนั้นแล้วหลักการดังกล่าวย่อมไม่นำมาปรับใช้กับการลงโทษทางวินัยและการลงโทษทางอาญาด้วย

3. กรณีที่การกระทำกรรมเดียวเป็นความผิดทางปกครองตั้งแต่สองความผิดขึ้นไป

การลงโทษทางปกครองเป็นมาตรการของกฎหมายมาตรการหนึ่งเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายปรากฏผลได้จริงได้ในทางปฏิบัติเพื่อให้ภารกิจของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีไม่ว่าจะเป็นภารกิจในด้านความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ การสาธารณสุข การธุรกิจหรือการพาณิชย์ หรือการศึกษา ประกอบกับโทษทางปกครองเป็นโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่ามาตรการทางอาญา ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีวัตถุประสงค์ในทางปกครองแตกต่างกันไป โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่สามารถลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำดังกล่าวในทุกความผิดได้ตามหลัก norm competition อย่างไรก็ตามหากองค์กรนิติบัญญัติเห็นว่าการลงโทษทางปกครองซ้ำจะเป็นการลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดอาจกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจที่จะไม่ลงโทษหรือลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยคำนึงถึงโทษทางปกครองที่ผู้นั้นได้รับมาแล้วตามหลัก principle of deduction ก็ได้

อย่างไรก็ตามหากการกระทำความผิดทางปกครองนั้นเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของสถานที่ให้ถูกสุขลักษณะและเป็นระเบียบเรียบร้อย ในกรณีดังกล่าวองค์กรฝ่ายปกครองจะลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดเดียวกันซ้ำไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองลงโทษทางปกครองจะบัญญัติด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนว่าองค์กรฝ่ายปกครองสามารถลงโทษซ้ำได้

4. กรณีที่การกระทำความผิดเดียวเป็นความผิดทางปกครองและเป็นกรณีที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

เนื่องจากโทษทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ สถานะทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ และขั้นตอนในการดำเนินการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ โทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่ทำลายคุณค่าของสังคมในลำดับรอง โดยการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการกอนิติสัมพันธ์ที่เป็นภาระแก่ตัวผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนมาตรการบังคับทางปกครองมีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองซ้ำได้หากคำสั่งทางปกครองยังไม่บรรลุผล

ตารางการปรับใช้หลักการห้ามลงโทษซ้ำกับมาตรการของกฎหมายต่างๆ

การลงโทษทางปกครองควบคู่ไปกับการลงโทษทางอาญา	การลงโทษทางปกครองควบคู่ไปกับการลงโทษทางวินัย	การลงโทษทางปกครองในความผิดหลายฐานโดยอาศัยข้อเท็จจริงเดียวกัน	การลงโทษทางปกครองควบคู่ไปกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ขัดกับหลักการห้ามลงโทษซ้ำและหลักความได้สัดส่วนโดยถือว่าความผิดทางอาญาเคลื่อนกลืนความผิดทางปกครอง	ไม่ขัดกับหลักการห้ามลงโทษซ้ำ เนื่องจากโทษทางวินัยมีลักษณะเฉพาะและใช้กับบุคคลที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารงานบุคคล	ไม่ขัดกับหลักการห้ามลงโทษซ้ำ หากกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน	ไม่ขัดกับหลักการห้ามลงโทษซ้ำ เพราะมาตรการบังคับทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

