



แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง An Appropriate Measure in Determining Administrative Fines

บรรณรต ปาลกะวงษ์ ณ ออยุธยา^{1*} สุพัตรา แผนวิชิต² และ วรณวิภา เมืองถ้ำ³
¹สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ประเทศไทย
^{2,3}คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ประเทศไทย
*ผู้รับผิดชอบบทความ

Bunnarut Palakavansa Na Ayutthaya^{1*}, Supattra Phanwichit² and Wanwipa Muangtham³
E-mail: masterlaw2529@gmail.com¹, lawcuresearch@gmail.com²
pinky@attorney@hotmail.com³

¹Public Law Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University, Thailand

^{2,3}Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University, Thailand

*Corresponding author

Received: December 16, 2019 / Revised: March 26, 2020 / Accepted: March 30, 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการกำหนดค่าปรับทางปกครองของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับ การกำหนดค่าปรับฯ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และเครือรัฐออสเตรเลีย แล้วนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจของประเทศไทย การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาตำรา บทความ วารสาร กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับค่าปรับ และข้อมูลสารสนเทศที่อยู่บนอินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดค่าปรับทางปกครองของประเทศไทย มีปัญหาหลายประการ ที่ทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้ ดังนี้

1. การกำหนดค่าปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากค่าปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับความผิดต่าง ๆ ส่วนใหญ่นั้น ใช้บังคับกันมาเป็นระยะเวลานานหลายปี ทำให้ค่าปรับส่วนมากยังคงอยู่ในอัตราเดิม

2. การกำหนดค่าปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด ที่ทำให้การ

คำสำคัญ: ค่าปรับ; หน่วย; ราคาทองคำ



กำหนดค่าปรับไม่สามารถนำมาใช้กับผู้ที่มีฐานะทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากค่าปรับดังกล่าวมิได้ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลกระทบกับทรัพย์สิน และมีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดดังกล่าวซ้ำ

3. การกำหนดค่าปรับไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิด คือ มีอัตราค่าปรับต่ำเกินไป

4. การกำหนดค่าปรับที่ต้องคำนึงถึงความเสมอภาค

ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง เพื่อให้กฎหมายสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน คือ ให้มีการคิดค่าปรับเป็นหน่วยโดยเทียบจากราคาทองคำเฉลี่ยทั้งปีของปีก่อน

Abstract

The objectives of this qualitative study were to examine problems regarding the imposing of administrative fines in Thailand, in comparison with those of the Federal Republic of Germany, the French Republic, and the Commonwealth of Australia, and consequently to determine a suitable method for the prescription of administrative fines in the economic context of Thailand. The study was conducted via a literary review of relevant textbooks, articles, journals, and law, as well as consideration of news and information available only on the Internet and electronic media. The literature search included both Thai and foreign languages.

The study found several problems regarding the imposing of administrative fines in Thailand, such that they are ineffective in deterring people from wrongdoing:

1. The level of fines is inconsistent with the country's socioeconomic conditions, as the majority of fines have remained the same since the legislation was introduced many years ago.

2. There is no consideration of the economic standing or income of the offenders, preventing fines from being efficiently imposed on offenders who are financially "better-off", resulting in high numbers of repeat-offenders.

3. The low rates of fines are disproportionate to the gravity of the corresponding offenses.

4. There is consideration of equality in the imposition of fines.

Therefore, it is proposed that an appropriate measure in determining the level of administrative fines, consistent with the current situations, is to allocate the fine in terms of "units" calculated from last year's average gold price.

Keywords: Fine; Unit; Gold Price



บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดบทลงโทษสำหรับมาตรการบังคับในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา ก็จะนิยมใช้มาตรการบังคับโดยกำหนดโทษจำคุก และปรับควบคุมกันไป โดยไม่ได้คำนึงถึงบริบทของสภาพปัญหาต่อวิธีการเยียวยาทางสังคมที่เหมาะสมอีกทั้งการกำหนดโทษปรับโดยเฉพาะในกฎหมายที่ใช้บังคับมานานแล้ว ส่งผลทำให้จำนวนค่าปรับในช่วงเวลาที่มีการออกกฎหมาย อาจไม่สอดคล้องกับค่าเงินในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายของไทยหลายฉบับได้เริ่มมีแนวความคิดที่จะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ ซึ่งในส่วนของกฎหมายปกครองก็ได้บัญญัติค่าปรับทางปกครองดังกล่าวไว้ใน “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 (2) จากบทบัญญัติดังกล่าว ก็จะเห็นได้ว่า ได้กำหนดให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ และนอกจากนี้กฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ได้มีการกำหนดค่าปรับทางปกครองไว้ และได้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานหลายปี ส่งผลทำให้กฎหมายบางฉบับไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ เกี่ยวกับอัตราโทษปรับทางปกครอง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม และสภาพการณ์ ในปัจจุบัน บทความนี้จึงเห็นควรนำเสนอแนวทางเพื่อให้กฎหมายมีการบังคับใช้ได้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะในอนาคตเวลาจะผ่านไปกี่ปีก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังสามารถบังคับใช้ได้เป็นปัจจุบัน โดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้ง และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในแต่ละครั้งนั้น ประเทศไทยก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ โดยผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด ด้วยการนำราคาทองคำในปัจจุบันมาคำนวณเป็นอัตราค่าปรับทางปกครองและคิดค่าปรับทางปกครองเป็นหน่วย ซึ่งอัตราค่าปรับคิดจากราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีในปีก่อน โดยค่าปรับดังกล่าวจะมีการปรับตัวเองได้โดยอัตโนมัติ ซึ่งไม่ต้องแก้ไขปรับปรุงอัตราค่าปรับตามกฎหมายอีก

หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย มีหลักการ และเหตุผล ดังนี้

1. เกณฑ์ทางเนื้อหา (qualitative criteria) เป็นเกณฑ์ทางปกครองของรัฐที่มีวัตถุประสงค์จรรโลงความผาสุกของสังคม โดยกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนปฏิบัติ ซึ่งการไม่ให้ความร่วมมือแก่ทางราชการ ถือเป็นการไม่เชื่อฟังฝ่ายปกครอง จึงสมควรถูกลงโทษโดยฝ่ายปกครองเอง

2. เกณฑ์ว่าด้วยระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด เป็นเกณฑ์ที่กำหนดให้การกระทำอื่น ๆ ที่ร้ายแรงน้อยกว่าโทษทางอาญาอาจกำหนดให้มีโทษปรับทางปกครอง แต่เกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่มีความชัดเจนแน่นอนพอที่จะใช้เป็น “เส้นแบ่ง” ระหว่าง การกระทำความผิดอาญา และการกระทำความผิดทางปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560)

หลักคิดเรื่องโทษปรับทางอาญากับทางปกครองนั้น มีความเหมือน หรือความแตกต่างกัน ดังนี้

1. โทษปรับทางอาญา และทางปกครองมีความเหมือนกัน คือ การลงโทษเพื่อป้องกัน และยับยั้งไม่ให้ประชาชนฝ่าฝืนต่อคำสั่งของรัฐ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2. โทษปรับทางอาญา และทางปกครองมีความแตกต่างกัน คือ มีลักษณะที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน คือ กระทบต่อชื่อเสียง และเกียรติคุณ ส่วนโทษปรับในทางปกครองมีหลักคิด คือ ต้องการตักเตือนให้ประชาชนได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาการกำหนดค่าปรับทางปกครองโดยนำมิติทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นเหตุผลสนับสนุน จะมีความสัมพันธ์ หรือสอดคล้องกับหลักคิดดังกล่าวได้ เนื่องจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะบัญญัติโทษปรับในลักษณะเป็นจำนวนเงินตายตัว ซึ่งในกรณีดังกล่าว ก็จะส่งผลทำให้เมื่อกาลเวลาผ่านไปค่าปรับที่กฎหมายกำหนดก็จะมีค่าทางเศรษฐศาสตร์ลดลง หรือมูลค่าของเงินลดลง ซึ่งอาจเรียกได้ว่า มูลค่าของเงินตามกาลเวลา ส่งผลทำให้ค่าปรับที่กฎหมายกำหนดนั้น ล้าหลัง และถูกลดทอนทำให้การยับยั้งการกระทำ ความผิดลดลงตามไปด้วย โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้ค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา ก็คือ ภาวะเงินเฟ้อ เมื่อพิจารณาสินค้าทุกชนิดแล้วระดับราคาสินค้าโดยทั่วไป หรือราคาเฉลี่ยจะสูงขึ้น ซึ่งการสูงขึ้นของราคาสินค้าทำให้ค่าของเงินลดลงและทำให้การซื้อสินค้าในปริมาณเท่าเดิมต้องใช้จำนวนมากขึ้น (สมถวิล จิตติมงคล และเสาวลักษณ์ จิตติมงคล, 2559, หน้า 27)

ความแตกต่างระหว่าง “โทษปรับ” และ “ค่าปรับ” เพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง มีดังนี้

1. โทษปรับ เป็นโทษที่ลงกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด และการลงโทษปรับในทางอาญานั้นถือเป็นการลงโทษในทางอาญาที่เป็นการตัดสินให้มีการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดที่กระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล และเป็นการตัดสินใจลงโทษที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่แสดงพฤติกรรม และการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้กระทำความผิด (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560)

2. ค่าปรับนั้น เป็นค่าปรับทางปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 58(2) ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติฯ โดยเป็นค่าปรับที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ต้องชำระเป็นรายวันตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง (ศุภวัฒน์ สิงห์สุขงษ์, 2562)

ข้อพิจารณาเรื่องค่าปรับทางปกครอง คือ โทษทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อหลักศีลธรรม หรือกฎหมายเทคนิค

เมื่อได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ค่าปรับทางปกครองเป็นเพียงโทษปรับทางปกครองที่มีสภาพบังคับสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำการ หรือละเว้นการกระทำเท่านั้น มิใช่เรื่องที่ร้ายแรงถึงระดับผิดศีลธรรม หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือความมั่นคงของรัฐ โดยผู้กระทำการฝ่าฝืนโทษทางปกครองดังกล่าวมิใช่อาชญากร แต่เป็นการกระทำที่ผิดกฎระเบียบเล็กน้อยในสังคม (ณัฐพล สกุลเมฆา, 2562, หน้า 4)



กฎหมายเทคนิค เป็นกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง เนื่องจากสังคมสลับซับซ้อน ข้อขัดแย้งในสังคมมีมากขึ้น และเป็นข้อขัดแย้งที่ต่างจากปัญหาในอดีต ดังนั้น เมื่อพิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ค่าปรับทางปกครองเป็นโทษทางปกครองที่ได้กำหนดการกระทำฝ่าฝืน ข้อห้ามตามกฎหมายให้มีโทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ตามนัยมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีใช้เรื่องร้ายแรงถึงระดับศีลธรรม เป็นเพียงการตักเตือนให้ทราบถึงหน้าที่ของบุคคล หากได้มีน้ำหนักของการลงโทษที่จะไปกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากโทษปรับในทางปกครอง ขาดองค์ประกอบสำคัญ ที่เรียกว่า ความรุนแรงของการลงโทษของรัฐ ดังนั้น ค่าปรับทางปกครอง จึงเป็นโทษทางปกครองที่มีใช้เป็นการฝ่าฝืนตามกฎหมายเทคนิคที่ได้มีการกำหนดโทษรุนแรง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558, หน้า 1-11)

ข้อพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ของการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างการบังคับใช้กฎหมายหรือโทษ

การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น เมื่อกฎหมายหรือกฎระเบียบใดประกาศใช้บังคับ กฎหมายหรือระเบียบนั้นก็ย่อมจะมีผลผูกพันสังคม และประชาชนไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกในภายหลัง ดังนั้น เมื่อพิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลหลาย ๆ ประการ การที่จะให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนออกกฎหมายก็ควรจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จึงจะทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนกรณีของโทษนั้น โดยหลัก “โทษ” ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โทษที่กำหนดตามกฎหมายนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายได้รับการเคารพ และปฏิบัติตาม หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายย่อมมีบทลงโทษ และเมื่อพิจารณาถึงเรื่องความสัมพันธ์ของการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างการบังคับใช้กฎหมาย หรือโทษ ย่อมมีความสัมพันธ์กันเพราะเมื่อกฎหมาย หรือกฎระเบียบใดประกาศใช้บังคับ กฎหมาย หรือระเบียบดังกล่าวก็ย่อมจะมีผลผูกพันสังคม และประชาชนไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกในภายหลัง ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับนั้นก็จะมีกำหนดโทษเพื่อลงโทษกับการกระทำที่เป็นความผิดตามที่กฎหมาย ได้บัญญัติไว้ หากสมาชิกทุกคนในสังคมปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (บุปผา อัครพิมาน, 2563)

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับ “โทษปรับทางปกครอง” และ “หลักการด้านเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดค่าปรับทางปกครอง”

ประเทศเยอรมนีเป็นกลุ่มประเทศที่ได้พัฒนาแนวคิดว่าด้วย “การกระทำผิดทางปกครอง” ซึ่งมี

รากฐานมาจาก “การกระทำความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งการลงโทษ ผู้กระทำความผิดได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล และในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตราบัญญัติแห่งสหพันธรัฐ วันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1952 ว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครองขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดทางปกครองไว้ในกฎหมายเฉพาะ ต่อมา กฎหมายไทยหลายฉบับก็เริ่มมีแนวคิดที่จะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับ และได้กำหนดการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายให้มีโทษปรับทางปกครองโดยกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอน

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ค่าปรับทางปกครองมีค่าเป็นตัวเงิน ดังนั้น เมื่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนแปลงไป ค่าของเงินก็จะลดลงไปตามกาลเวลา กล่าวคือ การสูงขึ้นของราคาสินค้าทำให้ ค่าของเงินลดลง ในส่วนกรณีของค่าปรับทางปกครองที่มีค่าเป็นตัวเงินนั้น ก็จะส่งผลทำให้ค่าปรับ ตามที่กฎหมาย ได้บัญญัติไว้มีอัตราต่ำลง

ความหมายของ “โทษปรับทางปกครอง”

โทษทางปกครอง คือ สภาพบังคับ (sanction) สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ และข้อห้ามมิให้กระทำการ หรือบังคับให้กระทำการนั้น ยังมีใช้เรื่องที่ร้ายแรงถึงระดับศีลธรรม หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือความมั่นคงของรัฐหรือกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อม ผู้กระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษทางปกครอง มิใช่อาชญากร แต่เป็นการกระทำที่ผิด กฎระเบียบเล็กน้อยในสังคมเท่านั้น โดยทั่วไปแล้วจะเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครองถึงประโยชน์ ของส่วนรวม ซึ่งเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ดังนั้น จึงมิใช่การกระทำที่ระงับได้ด้วยการยอมความ ความแตกต่างระหว่าง “ค่าปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง” มีดังนี้

1. ค่าปรับทางปกครอง

1.1 การฝ่าฝืนข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้ต้องใช้ค่าปรับทางปกครอง เพื่อบังคับ การให้เป็นไปตามคำสั่ง รวมทั้งมาตรการเพื่อบีบบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

1.2 ผู้ถูกดำเนินการบังคับทางปกครองโดยการปรับไม่จำเป็นต้องมีเจตนาที่จะฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งทางปกครอง

1.3 การปรับสามารถกระทำซ้ำ ต่อเนื่อง และปรับเพิ่มได้ หากจำนวนค่าปรับไม่เพียงพอที่จะทำให้ บรรลู่วัตถุประสงค์ และเมื่อมีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้วให้หยุดปรับ

2. โทษปรับทางปกครอง

2.1 การกระทำความผิดที่ครอบงำประกอบตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้ต้องลงโทษรวมทั้ง มาตรการลงโทษพฤติกรรมในอดีตที่ได้กระทำความผิดกฎหมาย

2.2 โดยหลักผู้ถูกลงโทษต้องมีเจตนากระทำความผิด เว้นแต่ กฎหมายได้กำหนดโทษ สำหรับการกระทำโดยประมาทไว้โดยชัดแจ้ง การกระทำเดียวถูกลงโทษปรับได้เพียงครั้งเดียว



2.3 แม้ผู้ถูกปรับจะดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่เมื่อเป็นการลงโทษการกระทำในอดีต โดยกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระจึงอาจบังคับโทษต่อไปได้ (ณัฐพล สกุลเมฆา, 2562, หน้า 9-10)

“หลักการด้านเศรษฐศาสตร์กับการกำหนดค่าปรับทางปกครอง”

1. อุปสงค์

ความหมายของอุปสงค์

ถ้าพิจารณาในภาพรวม อุปสงค์ (demand) คือ ปริมาณเสนอซื้อสินค้าของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปตามค่าของปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดปริมาณเสนอซื้อนั้น ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งผู้บริโภคต้องมีอำนาจซื้อ (purchasing power) และมีความเต็มใจที่จะซื้อ (willingness to pay)

อุปสงค์ของตลาดทองคำ

เครื่องประดับทองคำเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคกลุ่มใหญ่ของโลกกว่า 3 ใน 4 ของอุปสงค์ทองคำมาจากกลุ่มนี้โดยตลาดเอเชียอินเดีย และตะวันออกกลางคิดเป็นมูลค่ารวมกันกว่า 60% ของการใช้เครื่องประดับทองคำของโลกและจีนก็เริ่มมีศักยภาพในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้น สำหรับปัจจัยในการซื้อทองคำจะเป็นไปตามฤดูกาล เช่นประเทศตะวันตก ใช้ในวันวาเลนไทน์ และคริสมาสต์จะถือเป็นโอกาสสำคัญ (วีรกร พิทยาภรณ์, 2553, หน้า 15)

2. อุปทาน

ความหมายของอุปทาน

อุปทาน (supply) คือ ปริมาณเสนอขายสินค้าของผู้ขายที่เปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดปริมาณเสนอขายนั้น ๆ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งทำนองเดียวกันกับอุปสงค์ (สมถวิล จิตติมงคล และเสาวลักษณ์ จิตติมงคล, 2559, หน้า 27)

อุปทานของตลาดทองคำ

การผลิตจากเหมืองแร่ปัจจุบันมีเหมืองแร่ที่ดำเนินการอยู่ประมาณ 400 แห่งทั่วโลก โดยประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศที่มีการผลิตทองคำออกสู่ตลาดโลกมากที่สุด คิดเป็น 14% ของปริมาณการผลิตทั่วโลก รองมา คือ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา จีน และเปรู ซึ่งโดยปกติแล้วราคาทองคำ ที่ซื้อขายจะอ้างอิงราคาจากลอนดอน ซึ่งเป็นราคาเปรียบเทียบโดยสากลสำหรับทองคำที่ได้มาตรฐาน จากสมาคมตลาดทองคำลอนดอน (วีรกร พิทยาภรณ์, 2553, หน้า 17-18)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ค่าของเงินลดลงไปตามกาลเวลา ก็มีสาเหตุมาจากภาวะเงินเฟ้อเนื่องจากระดับราคาสินค้าในตลาดถูกกำหนดด้วยอุปสงค์ และอุปทาน เพื่อให้การกำหนดค่าปรับดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรมีการปรับราคาทองคำ ซึ่งมีการปรับราคาตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปโดยการใช้ราคาทองคำมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ก็จะทำให้ค่าปรับทางปกครองดังกล่าวมีค่าของเงินตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม และสามารถยืดหยุ่นไปตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าปรับตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันเพราะเนื่องจากราคาทองคำจะปรับราคาไปตามสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น

โทษปรับทางปกครองของประเทศไทย

การกำหนดโทษปรับทางปกครองของประเทศไทยในระยะหลัง จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายไทย ได้มีแนวโน้มในการตรากฎหมายเพื่อยกเลิกโทษทางอาญาสำหรับความผิดบางลักษณะที่ไม่ร้ายแรง และนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับมากขึ้น แต่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางวิธีบัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาความผิด รวมถึงการกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นที่จะต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาเพื่อลงโทษปรับทางปกครอง แต่ต่อมากฎหมายเฉพาะที่กำหนดโทษปรับทางปกครอง ก็ได้บัญญัติชัดเจนให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้กับการบังคับชำระเงินตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายที่ได้กำหนดเรื่องการปรับทางปกครองดังกล่าวมักจะใช้ถ้อยคำที่เรียกการปรับ ในลักษณะเช่นนี้ว่า เป็น “โทษปรับทางปกครอง” หรือ “ค่าปรับทางปกครอง” หรือ “เบี้ยปรับ” ในส่วนกรณีของค่าปรับทางปกครองดังกล่าว นั้น เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นการกระทำเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษแต่อย่างใดและเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งปรับทางปกครองเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ถือเป็นกาหนดให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ตามนัยมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ณัฐพล สุกุลเมฆา, 2562)

ปัญหาการบังคับใช้โทษปรับทางปกครองของไทย

สำหรับโทษปรับทางปกครองของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายลงโทษปรับทางปกครองนั้น มีสภาพปัญหาหลาย ๆ ประการ โดยสามารถสรุปปัญหาดังกล่าว ได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาโทษปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

โทษปรับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย เนื่องจากโทษปรับตามกฎหมายบัญญัติไว้สำหรับความผิดต่าง ๆ ส่วนใหญ่นั้นก็จะเป็นโทษที่กฎหมายใช้บังคับกันมาเป็นระยะเวลานานหลายปี ทำให้โทษปรับส่วนมากยังคงอยู่ในอัตราเดิมที่ไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดได้ เนื่องจากอัตราค่าปรับดังกล่าวอยู่ในลักษณะมีอัตราค่าปรับต่ำ โดยปัจจัยดังกล่าวมาจากการเปลี่ยนแปลง ของเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ปี ซึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศไทย ก็จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564) เป็นแผนพัฒนาประเทศ ในระยะ 5 ปี และในด้านสังคมปัจจุบันประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ในกรณีดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพของการผลิต และการบริโภค รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)



ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับ โดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของผู้กระทำความผิด

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายนำโทษปรับมาใช้บังคับนั้น อาจไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้จริง ซึ่งหากผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีฐานะทางการเงินร่ำรวย การลงโทษปรับก็ไม่อาจนำมายับยั้งการกระทำความผิดที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ และมีแนวโน้มในการกระทำความผิดดังกล่าวซ้ำ ส่วนผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนก็จะได้รับผลกระทบจากการปรับโทษปรับที่รุนแรง เนื่องจากหากไม่มีเงินชำระค่าปรับ ศาลก็จะบังคับโทษปรับด้วยวิธียึดทรัพย์สินแทนค่าปรับ หรือกักขังแทนค่าปรับ (ปกป้อม ศรีสนธิ, 2559, หน้า 204)

ปัญหาการลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายจะกำหนดอัตราโทษปรับไว้ แต่เนื่องจากแรงจูงใจในผลประโยชน์ตอบแทนจากการกระทำความผิดนั้นสูงมากกว่าโทษปรับตามกฎหมายหลายเท่าตัว จึงทำให้ผู้กระทำความผิดตัดสินใจที่จะกระทำความผิด และทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ ของผู้กระทำความผิดได้เนื่องจากมีอัตราโทษปรับต่ำไม่ได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิด อันเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ (ปกป้อม ศรีสนธิ, 2559, หน้า 201)

ปัญหาในเรื่องความเสมอภาคในการใช้โทษปรับ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในกรณีของหลักความเสมอภาคนั้น ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และปัญหาดังกล่าวในสังคมไทยถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทยเรียกปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้ว่า “รวยกระจุกจนกระจาย” ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน เนื่องจากไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว หรือถูกคุมขังแทนค่าปรับ เป็นการยืนยันคํากล่าวที่ว่า คุณมีไว้ซึ่งคนจน สะท้อนความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างชัดเจนที่สุดเป็นความไม่เสมอภาคกันระหว่างคนรวย และคนจน (ปกป้อม ศรีสนธิ, 2559, หน้า 199)

โทษปรับทางปกครองของต่างประเทศ

เนื่องจากโทษปรับทางปกครองนั้น มีค่าเป็นตัวเงินย่อมมีค่าเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้เป็นจำนวนเงินที่ตายตัวดังกล่าวนั้น เมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้โทษปรับทางปกครองดังกล่าว ล้าหลัง และมีอัตราต่ำลง ตามระบบเศรษฐกิจเนื่องจากภาวะอัตราเงินเฟ้อ จึงส่งผลทำให้โทษปรับทางปกครองมีอัตราต่ำเกินสมควร ไม่เหมาะสม และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการยับยั้งการป้องปรามการกระทำความผิด ทั้งนี้ การบังคับโทษปรับทางปกครองนั้นเป็นโทษทางปกครองที่ได้ใช้ในหลายๆ ประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างๆ ก็มีการกำหนด และบังคับโทษ

ปรับทางปกครองที่แตกต่างกัน แต่ต่างก็ได้มีจุดประสงค์เดียวกัน คือ มุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดในทรัพย์สินมากกว่าที่เป็นการลงโทษเกี่ยวกับเสรีภาพของผู้กระทำความผิด และในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ได้พัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์ การกำหนดความผิดที่จะถูกลงโทษปรับทางปกครองมาเป็นระยะเวลานานสมควรแล้ว จึงสมควรที่จะนำแนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองดังกล่าว เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ดังต่อไปนี้

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (civil law) ซึ่งในส่วนของกระบวนการบังคับทางปกครอง จะเห็นได้ว่า ได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz-VwVG) โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ มาตรา 9 แห่งบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ จำยอมรับกระทำการ หรือละเว้นการกระทำ ไว้ 3 มาตรการ ได้แก่ การกระทำการแทนค่าปรับบังคับการ และการบังคับทางปกครองโดยตรง (วรณาริ สิงโต, 2562) ในกรณีของค่าปรับบังคับการเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่บังคับการนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยมาตรา 11 แห่งบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับบังคับการได้ไม่เกิน 25,000 ยูโร ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการจะไม่กำหนดค่าปรับบังคับการเท่ากับจำนวนค่าปรับบังคับการขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่จะกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนน้อยแล้วกำหนดเพิ่มขึ้นภายหลัง เพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถกำหนดเพิ่มจำนวนค่าปรับบังคับการดังกล่าว ได้จนกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครองใหม่ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอม หรือไม่สามารถชำระค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งกักขัง แทนค่าปรับบังคับการได้โดยศาลปกครองนั้นจะต้องให้ออกาสผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองชี้แจง แสดงพยานหลักฐานเสียก่อน รวมทั้งต้องแจ้งไว้ในคำเตือนว่าจะบังคับการว่า หากไม่ปฏิบัติตามอาจจะต้องถูกกักขังแทนการชำระเงินค่าปรับบังคับการ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับบังคับการที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน แต่ไม่เกินสองสัปดาห์ (วรณาริ สิงโต, 2562)

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น แม้ว่ากระบวนการบังคับทางปกครองจะไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้เป็นระบบเท่ากับกฎหมายเยอรมัน แต่ฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ ที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่



รัฐบัญญัติฉบับที่ 92-1476 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่งกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐ มีค่าบังคับเทียบเท่ากับหมายบังคับคดีของศาล และรัฐบัญญัติฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะการให้อำนาจสืบหาข้อมูลตรวจสอบบัญชีธนาคาร โดยมีเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย แต่ในส่วนกรณีของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้น กฎหมายได้กำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่ากับหมายบังคับคดีของศาล หากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับชำระหนี้ได้ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ ซึ่งการมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบังคับชำระหนี้ช่วยให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2562)

ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียนั้น โดยที่กระบวนการบังคับทางปกครองของประเทศออสเตรเลียนี้มีกฎหมายเกี่ยวข้อง ได้แก่ Fines Act 1996 ซึ่งกิจกรรมในการปรับ (Fine) ตามกฎหมายของรัฐ New South Wales และ Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษ และการกำหนดโทษ ค.ศ. 1981 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับ (เพชรลดา สาลีทอง, 2556, หน้า 37) โดย Fines Act 1996 จะเป็นการเรียกค่าปรับ การชำระค่าปรับ การบังคับชำระค่าปรับ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Fines Act 1996 (NSW) โดยแบ่งการปรับออกเป็น 2 ประเภท คือ การปรับโดยศาลกับการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตาม Schedule 1 ของ Fines Act 1996 (NSW) ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายใดบ้างที่สามารถดำเนินการปรับโดยเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองได้ ซึ่งได้แก่ ความผิดตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้ เช่น Apiaries Act 1985/section 42A, Business Nemes Act 2002/section 32 สำหรับการปรับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเมื่อได้มีการกระทำความผิด Schedule 1 Appropriate officer ได้กำหนดเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังของรัฐ NSW ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้เป็นผู้ออก Penalty notices เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายให้เป็น Appropriate officer ตามที่ Fine Act 1996 ได้กำหนดไว้ และผู้ได้รับมอบหมายตาม Regulation ที่ออกตามความใน Fine Act 1996 (NSW) ซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด 21 วัน และจะต้องชำระโดยตรง Infringement Processing Bureau (IPB) อันถือได้ว่า เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ในส่วนของการจ่ายเงินนั้น ผู้กระทำความผิดจะไปดำเนินการจ่ายด้วยตนเอง หรือส่งเช็ค หรือโอนเงินไปให้แก่ IPB ทางไปรษณีย์ก็ได้ และจะจ่ายเป็นเงินสด หรือบัตรเครดิตหรือผ่านเว็บไซต์ www.infringements.nsw.gov.au ก็ได้ (ปกรณ นิลประพันธ์, 2562)

แนวทางการกำหนดค่าปรับทางปกครองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

เนื่องจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย ได้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว จึงสมควรที่จะนำแนวทางการบังคับค่าปรับทางปกครองดังกล่าวมานั้น เพื่อนำมาเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อวิเคราะห์แนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองของประเทศเยอรมนีดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า สมควรนำรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมนี มาปรับใช้กับประเทศไทย จะส่งผลทำให้กระบวนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีการดำเนินการที่มีรูปแบบขั้นตอน และการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เนื่องจากประเทศไทย แม้จะได้บัญญัติในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง แต่ก็มีได้บัญญัติเรื่องขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าว ไว้โดยเฉพาะ

2. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวิเคราะห์แนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า สมควรนำแนวทางของรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-960 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าว อย่างเป็นรูปธรรมมาปรับใช้กับประเทศไทย เนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองของประเทศไทย แม้จะได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง โดยให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เนื่องจากว่ามาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวมิได้กำหนดบุคคลที่เป็นพนักงานมาตรการบังคับทางปกครองไว้และไม่มีการกำหนดฉบับใดบัญญัติ ให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้แต่ประการใด

3. ประเทศออสเตรเลีย เมื่อวิเคราะห์แนวทางบังคับโทษปรับทางปกครองของประเทศออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่า สมควรนำแนวทาง Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษ และการกำหนดโทษ ค.ศ. 1981 ซึ่งเป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษมาใช้บังคับกับประเทศไทย โดยระบบการปรับดังกล่าวจะทำให้ค่าปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้สามารถยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยได้กำหนดอัตราค่าปรับตายตัว ซึ่งมีค่าเป็นตัวเงิน เมื่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนแปลง ก็จะส่งผลทำให้ค่าปรับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดมีอัตราต่ำลง และล้าสมัยไปตามสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครองนั้น พบว่า

1. โทษปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย

การวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า การเปลี่ยนแปลงจากสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย ส่งผลทำให้มูลค่าของเงินลดลงไปตามสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยปัจจัยสำคัญดังกล่าวก็มาจาก



ภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น เพื่อให้โทษปรับดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย โดยการกำหนดอัตราโทษปรับเป็นหน่วย ตาม Penalties and Sentences Act 1981 (Vic) พระราชบัญญัติว่าด้วยโทษและการกำหนดโทษ ค.ศ. 1981 เป็นการนำระบบการปรับเป็นหน่วยโทษ มาใช้บังคับเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของค่าปรับ และทำให้ค่าปรับเพิ่มสูงขึ้นได้ทุกปีที่มีการเปลี่ยนแปลงตามระบบเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

2. การกำหนดโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ หรือรายได้ของผู้กระทำความผิด

การวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และทรัพย์สินของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันการกำหนดโทษปรับ จึงต้องคำนึงถึงรายได้ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเงิน และความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด ดังนั้น จึงควรนำแนวทางลงโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด day fine เพื่อเป็นการแก้ปัญหาโทษปรับที่ล่าช้า และถูกลงทุกปี รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และฐานะทางเศรษฐกิจ

3. การลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูง

การวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายโดยส่วนใหญ่แล้วผู้กระทำความผิด แม้จะทราบว่าจะต้องถูกลงโทษปรับจากการกระทำความผิดดังกล่าว แต่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ มีมากกว่าขนาดบทกำหนดโทษที่เป็นเพียงค่าปรับ ก็ไม่สามารถที่จะยับยั้งการกระทำความผิดได้ ดังนั้น จึงควรนำแนวคิดของการปรับแปรผันตามจำนวนผลประโยชน์มาใช้ในความผิดลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนคาดหมายของอาชญากร ทั้งนี้ ผู้กระทำความผิดเห็นว่า เมื่อพ้นโทษแล้ว ก็สามารถที่จะออกมาใช้เงินที่ได้จากการกระทำความผิด การเพิ่มค่าปรับให้สูงขึ้นตามผลประโยชน์ที่ผู้กระทำได้รับจะเป็นการเพิ่มขนาดบทลงโทษ เพื่อไปยับยั้งการกระทำความผิดที่ได้รับผลประโยชน์สูงนั่นเอง โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ ในปัจจุบันก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์แล้ว

4. เรื่องความเสมอภาพในการใช้โทษปรับ

การวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า หลักความเสมอภนั้น ถือได้ว่า เป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และปัญหาดังกล่าวในสังคมไทย ถือได้ว่า เป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยจัดได้ว่า เป็นประเทศที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทยเรียกปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้ว่า “รวยกระจุกจนกระจาย” ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น จึงเห็นควรนำแนวทางการคิดค่าปรับเป็นหน่วยซึ่งจะเปรียบเทียบกับราคาทองคำโดยเฉลี่ยทั้งปีไปปีก่อน เนื่องจากการใช้ราคาทองคำเป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าปรับนั้น ก็จะทำให้ประชาชนสามารถที่จะประมาณการค่าปรับในแต่ละปี เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปอาจจะไม่ทราบว่า การกระทำความผิดในกฎหมายแต่ละฉบับ มีอัตราโทษตามกฎหมายไว้อย่างใด แต่หากใช้ราคาทองคำเป็นเกณฑ์ในการกำหนดนั้น ประชาชนโดยทั่วไปก็จะมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยมีประเด็นที่น่าสนใจนำมาอภิปรายผล ดังนี้

1. โทษปรับไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ จะบัญญัติโทษปรับในลักษณะเป็นจำนวนเงินตายตัว ส่งผลให้เมื่อกาลเวลาผ่านไปค่าปรับที่กฎหมายกำหนด ก็จะมีค่าทางเศรษฐศาสตร์ลดลง หรือมูลค่าของเงินลดลง ซึ่งอาจเรียกได้ว่า มูลค่าของเงิน ตามกาลเวลา โดยปัจจัยสำคัญมาจากภาวะเงินเฟ้อเนื่องจากระดับราคาสินค้าในตลาดถูกกำหนดด้วยอุปสงค์ และอุปทาน
2. การกำหนดโทษปรับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ หรือรายได้ของผู้กระทำความผิด เนื่องจากประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และทรัพย์สินของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน การกำหนดโทษปรับ จึงต้องคำนึงถึงรายได้ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด รวมทั้งคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเงิน และความสามารถในการชำระค่าปรับของผู้กระทำความผิด
3. การลงโทษปรับไม่สามารถยับยั้งความผิดที่ให้ผลประโยชน์สูง เนื่องจากแรงจูงใจในผลประโยชน์ตอบแทนจากการกระทำความผิดนั้นสูงมากกว่าโทษปรับตามกฎหมายหลายเท่าตัว จึงทำให้ผู้กระทำความผิดตัดสินใจที่กระทำความผิด และทำให้ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำความผิด
4. เรื่องความเสมอภาคในการใช้โทษปรับ ซึ่งหลักความเสมอภาคนั้น ถือได้ว่า เป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยประเทศไทยจัดได้ว่า เป็นประเทศที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำ และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทย เรียกปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวว่า “รายกระจุกจนกระจาย” ซึ่งส่งผลกระทบทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง กล่าวคือ ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการใช้ราคาทองคำเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ก็จะทำให้ค่าปรับทางปกครองดังกล่าวมีค่าของเงินตามหลักเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสม และสามารถยืดหยุ่นไปตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาโดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษปรับตามกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันเพราะราคาทองคำจะปรับราคาไปตามสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น

สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง มาตรา 58 ก็ได้บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 58 “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำถ้าผู้อยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้
(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาท ต่อวัน



ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นหน่วยนั้น ให้นำจำนวนค่าปรับทางปกครองไม่เกิน 20,000 บาท มาหารด้วย 500 บาท ซึ่งมีค่าเท่ากับ 1 หน่วย จากผลการคำนวณดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แล้วนี้ จะได้ค่าปรับทางปกครอง ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) เป็นจำนวนไม่เกิน 40 หน่วย ต่อวัน ดังนั้น จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 58 วรรคหนึ่ง (2) ดังนี้

มาตรา 58 (2) “ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสี่สิบ หน่วยต่อวัน”

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐพล สกุลเมฆา. (2562). ปัญหาการใช้บังคับ “ค่าปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง” ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับใหม่และกฎหมายว่า ด้วยความผิด ที่มีโทษเป็นพินัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- บุปผา อัครพิมาน. (2563). การลงโทษข้าราชการกับการปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาภายหลัง และมีบทลงโทษเบากว่า กรณีศึกษาของระบบฝรั่งเศส. ค้นเมื่อ 30 เมษายน 2563, จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/m/>
- ปรกรณ์ นิลประพันธ์. (2549). กิจการตำรวจของรัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลีย. ค้นเมื่อ 3 กันยายน 2562, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?ID=1013>
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2559). กฎหมายอาญาชั้นสูง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เพชรลดดา สำลีทอง. (2556). โทษปรับเป็นหน่วย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2558). กฎหมายอาญา และอาชญาวิทยาชั้นสูง. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วีรกร พิทยาภรณ์. (2553). รายงานการวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาทองคำในตลาดโลก. เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรณารี สิงโต. (2562). รายงานการวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. ค้นเมื่อ 5 กันยายน 2562, จาก <http://www.krisdika.go.th/web/guest/researches-law-essay>
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2562). รายงานการวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ค้นเมื่อ 5 กันยายน 2562, จาก <http://www.krisdika.go.th/th/web/guest/researches-law-essay>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนด โทษทางปกครองในการตรากฎหมาย” ค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม 2563, จาก <http://www.krisdika.go.th/law-library>



วารสารรวมค่าแห่ง ฉบับบัณฑิตวิทยาลัย ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2563

Ramkhamhaeng University Journal: Graduate School Vol. 3 No. 1 January - April 2020

ISSN 2651-1673 (Print) ISSN 2672-9210 (Online)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สมถวิล จิตติมงคล และเสาวลักษณ์ จิตติมงคล. (2559). *หลักเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เพิ่มทรัพย์การพิมพ์.