บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497

2.1 การให้บริการของรัฐ

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือของพลเมืองจากการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ มีการกระจายการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ อันก่อให้เกิดบทบาทหน้าที่ของรัฐหลายประการ ส่วนหน้าที่รัฐทางบริหารหรือปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐโดยมีสาระสำคัญหลายประการ ได้แก่ รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐให้ครบถ้วนตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช ความมั่นคงแห่งชาติ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดีมีวินัย มีความสามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตรัฐต้องคุ้มครองและบำรุง บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน กำหนดหลักการให้การดำเนินการใด ๆ ของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการถ้าการนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุข วิถีชีวิต หรือสุขภาพของประชาชน รัฐต้องให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบางประการที่ไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติและจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว รัฐต้องจัดมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด และประการสุดท้ายนั้นรัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐและเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกทั้งปวงเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริต

และประพฤติมิชอบดังกล่าว จากความในมาตรา 56[1] แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ได้กำหนดหน้าที่หนึ่งของรัฐว่าต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ ทั้งนี้การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บ ค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ซึ่งทางหลวงเป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่งที่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานสำคัญตามบทบาทหน้าที่รัฐประการหนึ่งดังกล่าว

ทางหลวงพิเศษหรือมอเตอร์เวย์เป็นทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ โดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะ โดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น ทางหลวงพิเศษเป็นทางหลวงประเภทหนึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรงของกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กรมทางหลง มีสายการบังคับบัญชาการกำกับดูแลของรัฐฝ่ายบริหารเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงคมนาคมตามบทบัญญัติกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากเป็นการจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และสมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจนเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ในบทบัญญัติมาตรา 4[2] กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่ 1 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยมาตรา 7[3] กำหนดให้

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. มาตรา 56.

[2] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553. มาตรา 4.

[3] พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. มาตรา 7.

จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดโครงสร้างในส่วนของกระทรวงไว้ตามมาตรา 21[4] กำหนดว่ากระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่หลายประการดังนี้ (1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง โดยมาตรา 23[5] กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะรวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกำหนดให้มีหน่วยงานภายในสังกัดในหมวด 4 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการในกรมตามมาตรา 31[6] กำหนดให้กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงอาจแบ่งส่วนราชการได้ดังนี้ ตาม (2) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้ ส่วนกรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ตาม (1) หรือ (2) ก็ได้ และมีบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติราชการตามมาตรา 32[7] ที่กำหนดให้กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น โดยในกรมหนึ่งให้มีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย และในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการ

---

[4] พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. มาตรา 21.

[5] พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. มาตรา 23.

[6] พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. มาตรา 31.

[7] พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. มาตรา 32.

ก็ได้ โดยรองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย ส่วนในมาตรา 33[8] วรรคสอง กำหนดให้ส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่ากับผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้กำหนดโครงสร้างไว้ ในส่วนกระทรวงคมนาคมตามมาตรา 5(8)[9] ที่กำหนดฐานะให้กระทรวงมีฐานะเป็นกระทรวง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่กระทรวงคมนาคมไว้ในในหมวดที่ 8 มาตรา 20[10] กำหนดให้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง วางแผนจราจรและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม โดยให้กระทรวงคมนาคมมีกรมทางหลวงเป็นส่วนราชการของกระทรวงคมนาคมด้วยตามความในมาตรา 21[11] และกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนราชการระดับกรมซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดเพื่อรองรับการปฏิบัติราชการไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 2[12] ว่าด้วยกรมทางหลวง มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทางโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) วิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน (3) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยกำหนดโครงสร้างภายในส่วนราชการของกรมทางหลวงตามข้อ 3 ให้แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง

---

[8] พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. มาตรา 33.

[9] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2545. มาตรา 5 (8).

[10] พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม. มาตรา 20.

[11] พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม. มาตรา 21.

[12] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558. ข้อ 2.

ให้มีส่วนราชการต่างๆ และรวมถึง ข้อ 3 (5)[13] ให้มีกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองด้วย และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ใน ข้อ 10[14] ให้กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและจัดระบบการจราจรและระบบความปลอดภัยบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (2) บริหารจัดการเพื่อพัฒนาและบำรุงรักษาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (3) กำกับดูแลและติดตามงานเกี่ยวกับทางหลวงสัมปทาน (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ดังนี้ ทางหลวงพิเศษมีกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและจัดระบบการจราจรและระบบความปลอดภัยบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมทางหลวงโดยตรงและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม

ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเปิดให้บริการตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 และ พ.ศ. 2542 ตามลำดับ มี 2 สายทาง ระยะทาง 146 กิโลเมตร คือ 1. ทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 เส้นทางกรุงเทพฯ-ชลบุรีสายใหม่ (มอเตอร์เวย์) ระยะทาง 82 กิโลเมตร เปิดใช้งานเมื่อวันที่ 4กุมภาพันธ์ 2541 มีด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง 2 ด่าน คือ ด่านฯ ลาดกระบัง และ ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางพานทอง 2. ทางหลวงพิเศษหมายเลข 9 เส้นทางสายวงแหวนรอบนอกด้านตะวันออก (ตอนบางปะอิน-บางพลี) ระยะทาง 64 กิโลเมตร เปิดใช้งานเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2542 ทั้ง 2 เส้นทาง เป็นทางหลวงพิเศษที่มีการควบคุมทางเข้า – ออก แบบสมบูรณ์ (Full Control of Access) โดยกั้นรั้วถาวรตลอดแนวทาง เป็นทางหลวงที่เก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางในระบบเปิด ซึ่งในแต่ละด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางด้วยระบบตั๋วในอัตราคงที่ คือ รถยนต์ 4 ล้อ 30 บาท รถยนต์ 6 ล้อ 50 บาท และรถยนต์มากกว่า 6 ล้อ 70 บาท ระบบเปิด (Opened System) เป็นระบบที่มีด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ณ จุดทางเข้าสู่ระบบหรือจะตั้งบนทางหลักของทางหลวงพิเศษ (Barrier Type) เป็นช่วง ๆ ซึ่งทั้งสองแบบผู้ใช้ทางจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมผ่านทางทุกครั้งที่ผ่านด่านฯ ในอัตราที่กำหนด ซึ่งระบบปิด (Closed System) เป็นระบบที่ผู้ใช้ทางต้องรับบัตร (Smart Card) ของทางหลวงพิเศษ และต้องคืนบัตรที่บริเวณทางออกเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมผ่านทางตามระยะทางที่ใช้จริง ซึ่งการดำเนินการในระบบปิดจะต้องมีด่านเก็บเงินทุกๆ จุดเข้า-ออก ของทุกทางแยกต่างระดับ ปัจจุบันมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางบนทางหลวงพิเศษหมายเลข 9 (บางปะอิน - บางพลี) เป็นระบบเปิดและยังมิได้มีการกำหนดให้ปรับเปลี่ยนเป็นระบบปิด มีจำนวน 3 ด่าน (ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางธัญบุรี, ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางทับช้าง 1, ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางทับช้าง 2) ซึ่งด่านทับช้าง 2 ได้ดำเนินการก่อสร้างและปรับปรุงด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางทับช้างและ

---

[13] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558. ข้อ 3 (5).

[14] กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558. ข้อ 10.

ขยายด่านทับช้างแล้วเสร็จในปี 2555 และเริ่มจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม 2554 และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางบนทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 (กรุงเทพฯ-ชลบุรี) เป็นระบบปิดมีจำนวน 2 ด่าน คือ ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง 2 ด่าน คือ ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางลาดกระบังและด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางพานทอง โดยเก็บค่าธรรมเนียมด่านละ 30 บาท สำหรับรถยนต์ 4 ล้อ และมีทางเข้า-ออกอีก 3 จุด คือ แยกบางบ่อ (ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางบางบ่อ) แยกบางปะกง (ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางบางปะกง) แยกพนัสนิคม (ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางพนัสนิคม) กรมทางหลวงได้ดำเนินการโครงการก่อสร้างด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางถาวรบนทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 แล้วเสร็จเมื่อปี 2556 ประกอบด้วยงานโยธา งานก่อสร้างอาคารศูนย์ควบคุมในพื้นที่ก่อสร้าง 6 แห่ง ได้แก่ บริเวณทางแยกต่างระดับลาดกระบัง บริเวณด่านลาดกระบังเดิมบริเวณบางบ่อ (แยกเข้ามาจาก ถ.บางนา-ตราด) บริเวณทางแยกต่างระดับบางปะกง บริเวณทางแยกต่างระดับพานทอง และบริเวณด่านพานทองเดิม

งานระบบจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางและงานระบบอำนวยความปลอดภัยด้านการจราจร ในส่วนของงานระบบจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางจะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบเปิดในปัจจุบันให้เป็นระบบปิด (Closed System) โดยสมบูรณ์เป็นครั้งแรกของกรมทางหลวง นอกจากนี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการฉีกบัตรจากต้นขั้วในระบบเปิดมาเป็นการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางในระบบปิด การใช้บัตร Smart Card ที่รับจากต้นทางแล้วมาจ่ายเงินที่ปลายทางประกอบด้วย ด่านลาดกระบัง ด่านบางบ่อ ด่านบางปะกง ด่านพนัสนิคมและด่านพานทอง และงานระบบจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทาง (Toll Collection System) ประกอบด้วย 2 ระบบหลักได้แก่ ระบบเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางด้วยบัตร Smart Card ระบบนี้จะใช้พนักงานจ่ายบัตร Smart Card ที่บริเวณด่านเข้า จ่ายเงินค่าผ่านทางตามอัตราที่กำหนดเมื่อนำบัตรนี้คืนให้พนักงานที่บริเวณด่านขาออก ต่อมาเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2557 กรมทางหลวงได้เริ่มทดลองใช้ระบบปิด (Close System) บนทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 เป็นการรับบัตรด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางขาเข้า จ่ายเงินด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางขาออก โดยได้เปิดใช้งานระบบปิดในอัตราค่าธรรมเนียมผ่านทางเดิมเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการสร้างความคุ้นเคยให้แก่ผู้ใช้ทางและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามแผนจะใช้เวลาในการทดลองและประเมินผล 2-3 เดือน เมื่อเปิดใช้งานระบบปิดอย่างเต็มรูปแบบแล้วจะเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางตามระยะทาง ซึ่งกรมทางหลวงจะกำหนดราคาตามกฎกระทรวง ในระบบเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติ (Electronic Toll Collection System หรือ ETC) เป็นระบบที่ผู้ใช้ต้องติดเครื่องรับสัญญาณไว้ที่กระจกหน้ารถและเมื่อรถวิ่งผ่านด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางอุปกรณ์ที่ช่องทางจะส่งสัญญาณติดต่อกับเครื่องรับสัญญาณเพื่อตรวจสอบข้อมูลในบัตร หากถูกต้องคอมพิวเตอร์จะสั่งให้

ไม้กั้นช่องทางเปิดให้รถผ่านได้ โดยระบบจะหักค่าผ่านทางในบัตรและแสดงอัตราค่าผ่านทางและยอดเงินคงเหลือที่ป้ายราคาประจำช่องเก็บเงินให้ทราบ ระบบนี้จะช่วยแก้ปัญหารถติดบริเวณหน้าด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางได้เป็นอย่างดี โดยนำบัตร M-Pass มาให้บริการ เพื่อลดปัญหาการจราจรหนาแน่นหน้าด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทาง และเสริมสร้างความสะดวกสบายในการเดินทางให้กับประชาชน โดยมอบหมายและร่วมมือกับธนาคารกรุงไทยในการดูแลผู้ใช้บริการทั้งในด้านการกระจ่ายบัตร การเติมเงิน ตรวจสอบดูแลบัญชี และบริหารจัดการธุรกรรมทางด้านการเงินและเปิดใช้งานเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2558 M-Pass ใช้ได้กับทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 9 (ช่วงบางปะอิน - บางนา) และทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองหมายเลข 7 (กรุงเทพ-ชลบุรี) ทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 เป็นเส้นทางหลักที่มีความสำคัญต่อระบบการคมนาคมและเดินทางและท่องเที่ยว โดยเชื่อมโยงพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปยังภาคตะวันออกและเข้าสู่พื้นที่ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรม แหล่งชุมชนที่อยู่อาศัย แหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดชลบุรี เช่น บางแสน พัทยาและแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ แหล่งธุรกิจการค้าที่สำคัญ พร้อมทั้งเป็นเส้นทางเชื่อมต่อไปยังท่าเรือแหลมบังและนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดจังหวัดระยอง มีประชาชนใช้กันอย่างหนาแน่น ปริมาณการจราจรบนทางหลวงมีจำนวนเพิ่มขึ้น กรมทางหลวงจึงออกแบบปรับปรุงทางแยกให้การจราจรมีความคล่องตัว จึงได้เกิดโครงการก่อสร้างงานปรับปรุงทางแยกต่างระดับหนองขาม (แหลมฉบัง) บริเวณ 99+00 บนทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 สายกรุงเทพมหานคร-บ้านฉาง ตอนแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง ได้แบ่งการก่อสร้างออกเป็น 3 ตอน ตอนที่ 1 กม.1+200 ถึง กม.3+500 ตอนที่ 2 กม.3+500 ถึง กม.6+250 ตอนที่ กม.6+250 ถึง กม. 8+500 เพื่อรองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มมากขึ้นบริเวณทางแยกต่างระดับหนองขามถึงแยกต่างระดับแหลมฉบังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มระดับการให้บริการ เพิ่มความปลอดภัยและเพิ่มความสะดวกรวดเร็วให้แก่ผู้ใช้ทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองและมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางบนทางหลวงพิเศษหมายเลข 7 (กรุงเทพฯ-ชลบุรี) เป็นระบบปิด มีจำนวน 5 ด่าน คือ ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง 2 ด่าน คือ ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางลาดกระบัง และด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางพานทอง เก็บค่าธรรมเนียมด่านละ 30 บาท สำหรับรถยนต์ 4 ล้อ และมีทางเข้า-ออก อีก 3 จุด คือ แยกบางบ่อ (ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางบางบ่อ) แยกบางปะกง (ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางบางปะกง) แยกพนัสนิคม (ด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางพนัสนิคม) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพานในสายทางใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าธรรมเนียมนั้น ผู้ใช้ยานยนตร์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497 ปัจจุบันกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองได้เพิ่มรูปแบบระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบ

ไม่มีไม้กั้น(M –Flow) ด้วยวิธีหรือรูปแบบระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น(M –Flow) นี้เอง ทำให้เกิดช่องว่างในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง เนื่องจากลักษณะช่องจราจรแบบระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) จะไม่มีไม้กั้นหรือไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยจัดเก็บในช่องจราจรเพื่อหยุดรถของผู้ใช้ทางดังกล่าว ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมแบบเดิมที่มีไม้กั้นรถของผู้ใช้ทางเพื่อให้หยุดชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางก่อนจึงจะขับขี่ต่อไปได้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ใช้ทางละเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนขับขี่เข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงพิเศษ ซึ่งยากต่อการที่เจ้าหน้าที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางจากผู้ใช้ทางที่ละเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนขับขี่เข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงพิเศษได้ในภายหลัง จึงเป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับชำระเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางและค่าปรับเป็นจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายพบว่ากฎหมายที่บังคับใช้แก่กรณีประชาชนผู้ใช้ทางละเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมการใช้ทาง ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497 มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดขอบเขตการนำเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้และเงินค่าปรับไปใช้ได้เฉพาะในการบูรณะทางหลวงและสะพาน และในงานส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเท่านั้น แต่ขณะนี้สภาวการณ์ด้านเศรษฐกิจของประเทศและปัญหาการจราจรได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จำเป็นต้องขยายขีดความสามารถในการให้บริการเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเจริญที่เปลี่ยนแปลง จึงสมควรขยายขอบเขตการใช้เงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดให้สามารถนำไปใช้ในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพานและงานส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งการชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน โดยมีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่

มาตรา 3 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น เพื่อกำหนด[15]

1) ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม

2) ประเภทของยานยนตร์ที่ต้องเสีย หรือยกเว้นค่าธรรมเนียม

3) อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน

4) ระเบียบและวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ[16]

1) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) สั่งให้หยุดและตรวจสอบยานยนตร์ที่ผ่านหรือจะผ่านทางหลวงและสะพาน เพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

3) ออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 บุคคลใดใช้ยานยนตร์บนทางหลวงหรือสะพานที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมตามความในมาตรา 3 ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง[17]

มาตรา 6 เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในกรณีดังต่อไปนี้[18]

1) ในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน

2) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพาน

3) งานส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

---

[15] พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497. มาตรา 3.

[16] พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน. มาตรา 4.

[17] พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน. มาตรา 5.

[18] พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน. มาตรา 6.

4) การชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน

มาตรา 7 บุคคลใดใช้ยานยนตร์บนทางหลวงหรือสะพานโดยเจตนาหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา 4 (2) มีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนสิบเท่าของอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวง[19]

มาตรา 8 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา 4 (3) มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท[20]

มาตรา 9 เมื่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้นำเงินค่าปรับตามมาตรา 7 หรือค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เปรียบเทียบตามมาตรา 8 มาชำระแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน[21]

2.2 ค่าธรรมเนียมและวิธีชำระค่าธรรมเนียม

2.2.1 ค่าธรรมเนียม

กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพานในสายทางที่กฎหมายให้ผู้ใช้ทางนั้นต้องเสียค่าธรรมเนียม ในอดีตเมื่อผู้ใช้ทางต้องผ่านสถานที่ที่จัดเก็บค่าธรรมเนียม ผู้ใช้ยานยนตร์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497 ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกครั้ง ณ สถานที่ที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น โดยกำหนดให้ผู้ใช้ยานยนตร์ต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเงินสด ต่อมาได้กำหนดเพิ่มวิธีการชำระค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์โดยการชำระเงินผ่านบัตรอัตโนมัติได้อีกวิธีหนึ่ง เพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มทางเลือกในการชำระค่าธรรมเนียมแก่ประชาชนผู้ใช้ยานยนตร์ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ดังนี้ในอดีตผู้ใช้ยานยนตร์จะต้องชำระค่าธรรมเนียมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเงินสดหรือโดยชำระเงินผ่านบัตรอัตโนมัติแต่เนื่องจากเนื่องจากปริมาณการจราจรบนทางหลวงโดยเฉพาะทางหลวงพิเศษเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เดิมเมื่อปี พ.ศ. 2542 มีปริมาณจราจรผ่านด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางเฉลี่ยประมาณ 57,000 คันต่อวัน และในปี พ.ศ. 2562 มีปริมาณจราจรเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดมากกว่า 300,000 คันต่อวัน ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด แออัดบริเวณหน้าด่านจัดเก็บค่าธรรมเนียมกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง กรมทางหลวงจึงแก้ปัญหาดังกล่าว โดยได้เพิ่มจำนวนช่องจราจรและช่องเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทาง แต่การเพิ่มจำนวนช่องเก็บเงินมีข้อจำกัดที่สำคัญด้านพื้นที่และการเวนคืนพื้นที่สำหรับการก่อสร้าง ทั้งการเพิ่มเจ้าหน้าที่บริหาร

---

[19] พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน. มาตรา 7.

[20] พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน. มาตรา 8.

[21] พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน. มาตรา 9.

จัดการการจราจรบริเวณหน้าด่านแล้วก็ตาม ก็ยังไม่เพียงพอกับการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดที่หน้าด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ปัจจุบันจึงได้เพิ่มการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอิเล็กทรอนิกส์แบบไม่มีไม้กั้นในรูปแบบหลายช่องทาง (Multi Lane Free-Flow : MLFF) เป็นการอาศัยเทคโนโลยีระบบปัญญาประดิษฐ์ในรูปแบบการอ่านหมายเลขทะเบียนรถอัตโนมัติ (Automatic License Plate Recognition : ALPR) ร่วมกับการตรวจจับยานพาหนะอัตโนมัติ (Automatic Vehicle Identification : AVI) เพื่อใช้ตรวจสอบยานพาหนะและระบุตัวตนผู้ใช้บริการและมีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางได้ภายหลังการใช้บริการ (Post-Paid) เพื่อการแก้ไขปัญหาด้านจราจรดังกล่าว

2.2.2 วิธีชำระค่าธรรมเนียม

1) ชำระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยเงินสด

2) ชำระผ่านบัตรอัตโนมัติ

3) ชำระด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์บนทางหลวงพิเศษด้วยระบบเก็บค่าธรรมเนียมอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M - Flow)[22]

3.1) วิธีการชำระค่าธรรมเนียมโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์บนทางหลวงพิเศษด้วยระบบเก็บค่าธรรมเนียมอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M - Flow) มี 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 การชำระค่าธรรมเนียมเป็นรายครั้ง

กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow เป็นรายครั้งไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ โดยแจ้งยอดเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระและวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมตามวันแห่งปฏิทิน ซึ่งจะกำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมภายในระยะเวลา 2 วันนับถัดจากวันที่มีการใช้ยานยนตร์แต่ละครั้ง (ไม่นับรวมวันที่มีการใช้ยานยนตร์)

วิธีที่ 2 การชำระค่าธรรมเนียมเป็นรอบบิล

กรมทางหลวงกำหนดให้ 1 เดือน มี 2 รอบบิล ดังนี้

รอบบิลที่ 1	วันเริ่มต้นรอบบิลที่ 1 คือวันที่ 1 ของเดือน
วันครบรอบบิลที่ 1	คือวันที่ 15 ของเดือน
รอบบิลที่ 2	วันเริ่มต้นรอบบิลที่ 2 คือวันที่ 16 ของเดือน
วันครบรอบบิลที่ 2	คือวันสุดท้ายของเดือน

เมื่อครบรอบบิลแต่ละรอบ กรมทางหลวงจะทำการสรุปยอดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ตั้งแต่วันเริ่มต้นรอบบิลถึงวันที่ครบรอบบิล จากนั้นทำการแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ โดยแจ้งยอดเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ

---

[22] กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยนยนตร์บนทางหลวงพิเศษหมายเลข 9 สายวงแหวนรอบนอกกรุงเทพฯ (ถนนกาญจนาภิเษก) ตอนบางปะอิน – บางพลี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564. ข้อ 4 (2).

และวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมตามวันแห่งปฏิทิน ซึ่งจะกำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว ภายในระยะเวลา 2 วัน นับถัดจากวันที่ครบรอบบิล (ไม่นับรวมวันที่ครบรอบบิล)

ทั้งนี้ ผู้ประสงค์ใช้บริการระบบ M - Flow จะต้องแจ้งความประสงค์ในการเลือกวิธีการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าววิธีใดวิธีหนึ่งตั้งแต่ขั้นตอนการลงทะเบียนใช้บริการ

3.2) รูปแบบการชำระค่าธรรมเนียม

วิธีการชำระค่าธรรมเนียมตามข้อ 3.1 ทั้งสองวิธีมีรูปแบบการชำระค่าธรรมเนียม 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การชำระค่าธรรมเนียมผ่านระบบการชำระเงินอัตโนมัติตามที่กรมทางหลวงกำหนด โดยผู้ลงทะเบียนใช้บริการสามารถเลือกดำเนินการชำระค่าธรรมเนียมในรูปแบบนี้ได้ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีชำระเงินก่อนการใช้งาน (Pre-Paid) เช่น หักบัญชีเดิมเงินของระบบ Easy Pass/M-Pass และกรณีชำระเงินภายหลังการใช้งาน (Post-Paid) เช่น หักบัญชีบัตรเครดิต หักบัญชีบัตรเดบิต หักบัญชีเงินฝากธนาคาร เป็นต้น ซึ่งทั้งสองกรณี กรมทางหลวงจะแจ้งข้อมูลไปยังผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินให้ดำเนินการหักบัญชีอัตโนมัติ ตามที่ผู้ลงทะเบียนใช้บริการได้แจ้งความประสงค์ไว้ในขั้นตอนการลงทะเบียน

รูปแบบที่ 2 การชำระค่าธรรมเนียมด้วยตนเองผ่านช่องทางตามที่กรมทางหลวงกำหนด โดยเป็นกรณีการชำระเงินภายหลังการใช้งาน (Post-Paid) เท่านั้น เช่น โมบายแอปพลิเคชันของธนาคาร ตู้เอทีเอ็ม เคาน์เตอร์ธนาคาร ตัวแทนให้บริการชำระเงิน เว็บไซต์หรือโมบายแอปพลิเคชันของระบบM - Flow ด้วยบัตรเดบิตหรือบัตรเครดิต เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะใช้บริการระบบ M - Flow จะต้องแจ้งความประสงค์ในการเลือกรูปแบบการชำระค่าธรรมเนียมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตั้งแต่ขั้นตอนการลงทะเบียนใช้บริการ

3.3) เงื่อนไขการชำระเงินค่าธรรมเนียมของรูปแบบที่ 1 การชำระค่าธรรมเนียมผ่านระบบการชำระเงินอัตโนมัติตามที่กรมทางหลวงกำหนด

เมื่อระบบ M - Flow ตรวจสอบพบว่ามีการใช้ยานยนตร์คันที่ลงทะเบียนไว้ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการและแจ้งข้อมูลไปยังผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ดำเนินการหักเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระจากบัญชีตามที่ผู้ลงทะเบียนใช้บริการได้แจ้งความประสงค์ไว้ในขั้นตอนการลงทะเบียน และนำเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวโอนเข้าบัญชีตามที่กรมทางหลวงกำหนด (แจ้งหักเงินจากบัญชีอัตโนมัติ) โดยมีเงื่อนไขการชำระเงินดังนี้

1) กรณีวิธีการชำระค่าธรรมเนียมเป็นรายครั้ง

กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในแต่ละครั้งไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการภายหลังจากเวลาที่มีการใช้ยานยนตร์คันที่ลงทะเบียนไว้ผ่านช่องทางของระบบ M – Flow และจะแจ้งหักเงินจากบัญชีอัตโนมัติภายในเวลา 12.00 นาฬิกา ของวันถัดจากวันที่มีการใช้ยานยนตร์ ตัวอย่างเช่น

ก) มีการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ในวันที่ 5 มีนาคม เวลา 8.00 นาฬิกา กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้ บริการ และแจ้งหักเงินจากบัญชีอัตโนมัติภายในเวลา 12.00 นาฬิกาของ วันที่ 6 มีนาคม กรณีนี้วันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียม คือ วันที่ 7 มีนาคม (ภายใน 2 วัน นับถัดจากวันที่มีการใช้ยานยนตร์)

ข) มีการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M-Flow ในวันที่ 3 ตุลาคม เวลา 23.50 นาฬิกา กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ และแจ้งหักเงินจากบัญชีอัตโนมัติภายในเวลา 12.00 นาฬิกา ของวันที่ 4 ตุลาคม กรณีนี้วันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียม คือ วันที่ 5 ตุลาคม (ภายใน 2 วัน นับถัดจากวันที่มีการใช้ยานยนตร์)

2) กรณีวิธีการชำระค่าธรรมเนียมเป็นรอบบิลกรมทางหลวงจะสรุปยอดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ในแต่ละรอบบิล ตั้งแต่วันเริ่มต้นรอบบิล (วันที่ 1 ของเดือน/วันที่ 16 ของเดือน) ถึงวันครบรอบบิล (วันที่ 15 ของเดือน/วันสุดท้ายของเดือน) แล้วแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในแต่ละรอบบิลไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ พร้อมทั้งแจ้งหักเงินจากบัญชีอัตโนมัติภายในเวลา 16.00 นาฬิกาของวันถัดจากวันครบรอบบิล ตัวอย่างเช่น กรณีมีการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ในวันที่ 1 มีนาคม 5 มีนาคม 15 มีนาคม 16 มีนาคม และ 30 มีนาคม รอบบิลที่ 1 ประจำเดือนมีนาคมจะเป็นการสรุปยอดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ เฉพาะรายการที่มีการใช้ยานยนตร์ในวันที่ 1 มีนาคม 5 มีนาคม และ 15 มีนาคม เท่านั้น พร้อมทั้งจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในรอบบิลที่ 1 ของเดือนมีนาคมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ และแจ้งหักเงินจากบัญชีอัตโนมัติภายใน 12.00 นาฬิกาของวันที่ 16 มีนาคม ส่วนค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้ทางในวันที่ 16 มีนาคม และ 31 มีนาคม จะปรากฏอยู่ในสรุปยอดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในรอบบิลที่ 2 ของเดือนมีนาคม ซึ่งจะทำการแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในรอบบิลที่ 2 ของเดือนมีนาคมต่อไป กรณีนี้วันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมสำหรับรอบบิลที่ 1 ของเดือนมีนาคม คือในวันที่ 17 มีนาคม

และสำหรับรอบบิลที่ 2 ของเดือนมีนาคม คือ ในวันที่ 2 เมษายน (ภายใน 2 วัน นับถัดจากวันครบรอบบิล)

ในกรณีที่กรมทางหลวงได้แจ้งหักเงินจากบัญชีอัตโนมัติดังกล่าวข้างต้นแล้วแต่ไม่สำเร็จอันเป็นผลให้กรมทางหลวงไม่ได้รับชำระค่าธรรมเนียมผ่านช่องทางของระบบการชำระเงินอัตโนมัติที่ผู้ลงทะเบียนใช้บริการได้ลงทะเบียนไว้เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งผู้ลงทะเบียนใช้บริการอาจต้องรับผิดชอบ เช่น ยอดเงินหรือวงเงินบัญชีมีไม่เพียงพอ บัญชีที่ลงทะเบียนไว้ถูกระงับหรือขัดข้อง เป็นต้น กรมทางหลวงจะแจ้งเตือนการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมไม่สำเร็จไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการผ่านทางช่องทางการติดต่อที่ผู้ลงทะเบียนใช้บริการได้แจ้งไว้ขณะลงทะเบียนเพื่อให้ผู้ลงทะเบียนใช้บริการดำเนินการให้กรมทางหลวงได้รับเงินค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ให้ถือว่าผู้ลงทะเบียนใช้บริการได้รับการแจ้งเตือนดังกล่าว เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่เวลาที่กรมทางหลวงแจ้งเตือนภายหลังจากที่กรมทางหลวงได้แจ้งเตือนการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมไม่สำเร็จไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ หากกรมทางหลวงยังไม่ได้รับชำระค่าธรรมเนียม หรือได้รับชำระไม่ครบถ้วนถูกต้องภายในวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมตามที่กรมทางหลวงแจ้งเตือน หรือได้รับชำระค่าธรรมเนียมภายหลังวันที่ครบกำหนด ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมและค่าเสียหายเนื่องจากการไม่ชำระค่าธรรมเนียม หรือชำระค่าธรรมเนียมไม่ครบถ้วนถูกต้อง หรือชำระค่าธรรมเนียมล่าช้าจำนวน 6 เท่าของค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ แล้วแต่กรณี โดยกรมทางหลวงจะส่งหนังสือแจ้งไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการเพื่อให้ชำระค่าธรรมเนียมและค่าเสียหายดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว กรมทางหลวงจะดำเนินการต่อไป

3.4) เงื่อนไขการชำระเงินค่าธรรมเนียมของรูปแบบที่ 2 การชำระเงินด้วยตนเองภายหลังใช้งาน (Post-Paid) ตามที่กรมทางหลวงกำหนด

เมื่อระบบ M - Flow ตรวจสอบพบว่ามีการใช้ยานยนตร์คันที่ลงทะเบียนไว้ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการซึ่งผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมด้วยตนเองผ่านช่องทางที่กรมทางหลวงกำหนดไว้ โดยมีเงื่อนไขการชำระเงินดังนี้

1) กรณีวิธีการชำระค่าธรรมเนียมเป็นรายครั้ง

บริการภายหลังจากเวลาที่มีการใช้ยานยนตร์คันที่ลงทะเบียนไว้ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow โดยกำหนดให้ชำระค่ารรมเนียมภายในระยะเวลา 6 วัน นับถัดจากวันที่มีการใช้ยานยนตร์แต่ละครั้ง (ไม่นับวันที่มีการใช้ยานยนตร์) ซึ่งผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระ

ค่าธรรมเนียมภายในเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว ตามที่กรมทางหลวงแจ้ง ตัวอย่างเช่น

ก) มีการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ในวันที่ 5 มีนาคม เวลา 08.00 นาฬิกา กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ โดยกำหนดให้ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในวันที่ 7 มีนาคม ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมดังนั้น ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลา 24.00 นาฬิกาของวันที่ 7 มีนาคม

ข) มีการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ในวันที่ 3 ตุลาคม เวลา 23.50 นาฬิกา กรมทางหลวงจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการ โดยกำหนดให้ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในวันที่ 5 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียม ดังนั้น ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลา 24.00 นาฬิกาของวันที่ 5 ตุลาคม

2) กรณีวิธีการชำระค่าธรรมเนียมเป็นรอบบิล

กรมทางหลวงจะสรุปยอดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ตั้งแต่วันเริ่มต้นนับรอบบิลจนถึงวันที่ครบรอบบิล แล้วแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในแต่ละรอบบิลไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการภายในเวลา 12.00 นาฬิกา ของวันถัดจากวันที่ครบรอบบิล โดยแจ้งยอดเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระของรอบบิล และวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมตามวันแห่งปฏิทิน(ภายในระยะเวลา 2 วัน นับถัดจากวันที่ครบรอบบิล ไม่รวมวันที่ครบรอบบิล) ซึ่งผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวตามที่กรมทางหลวงแจ้ง ตัวอย่างเช่น กรณีมีการใช้ยานยนตร์ผ่านช่องทางของระบบ M - Flow ในวันที่ 1 มีนาคม 5 มีนาคม 15 มีนาคม 16 มีนาคม และ 31 มีนาคม รอบบิลที่ 1 ของเดือนมีนาคมจะเป็นการสรุปยอดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์เฉพาะรายการที่มีการใช้ยานยนตร์ในวันที่ 1 มีนาคม 5 มีนาคม 15 มีนาคมเท่านั้น พร้อมทั้งจะแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในรอบบิลที่ 1 ของมีนาคมไปยังผู้ลงทะเบียน ใช้บริการภายใน 12.00 นาฬิกา ของวันที่ 16 มีนาคม โดยกำหนดให้ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ของรอบบิลที่ 1 ของเดือนมีนาคม ภายในวันที่ 17 มีนาคม ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมของรอบบิลที่ 1 ของเดือนมีนาคม ดังนั้น ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันที่ 17 มีนาคม ส่วนค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้ทางในวันที่ 16 มีนาคม และวันที่ 31 มีนาคม กรมทางหลวงจะสรุปยอดและแจ้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ในรอบบิลที่ 2 ของเดือนมีนาคม

ในกรณีที่กรมทางหลวงไม่ได้รับชำระค่าธรรมเนียมหรือได้รับชำระไม่ครบถ้วนถูกต้องภายในวันที่ครบกำหนดเวลาชำระค่าธรรมเนียมตามที่กรมทางหลวงแจ้ง ตามข้อ 3.4 (1) หรือ 3.4 (2) หรือได้รับชำระค่าธรรมเนียมภายหลังวันที่ครบกำหนด ผู้ลงทะเบียนใช้บริการจะต้องชำระค่าธรรมเนียมและค่าเสียหายเนื่องจากการไม่ชำระค่าธรรมเนียม ชำระค่าธรรมเนียมไม่ครบถ้วนถูกต้องหรือชำระค่าธรรมเนียมล่าช้าจำนวน 2 เท่าของค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ แล้วแต่กรณี โดยกรมทางหลวงจะส่งหนังสือแจ้งไปยังผู้ลงทะเบียนใช้บริการเพื่อให้ชำระค่าธรรมเนียมและค่าเสียหายดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว กรมทางหลวงจะดำเนินการต่อไป

2.3 มาตรการบังคับใช้กฎหมายโทษทางอาญา

2.3.1 ข้อความคิดทั่วไป

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายซึ่งว่าด้วยการกระทำผิดและการลงโทษ[23] ตัวบทบัญญัติของกฎหมายอาญาจึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ส่วนข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบ ในส่วนนี้จะเป็นเรื่องที่กำหนดว่าการกระทำลักษณะใดของบุคคลจะเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งอาจพิจารณาได้ในแง่โครงสร้างความผิดทางอาญา และ (2) ส่วนที่เป็นผลในทางกฎหมาย เป็นเรื่องที่ว่าเมื่อกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดแล้วบุคคลนั้นจะต้องรับโทษอย่างไร จะเห็นได้ว่าเรื่องโทษทางอาญานั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญา และการกระทำผิดอาญานั้นจะถูกตอบแทนด้วยการลงโทษอาญา ในทางตำรามีผู้ให้ความหมายของโทษทางอาญาไว้ว่า "โทษอาญา" คือผลร้ายซึ่งผู้กระทำผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาโดยที่ผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและผลร้ายที่ผู้กระทำผิดได้รับนั้นเป็นการตอบแทนจากการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้จะมีลักษณะตำหนิผู้กระทำความผิดนั้น[24] จากการให้ความหมายของโทษทางอาญาข้างต้น เราอาจวิเคราะห์ลักษณะของโทษในทางอาญาได้ดังนี้ คือ

1) พิจารณาจากลักษณะของโทษซึ่งเป็นบทบังคับ การบังคับต้องเป็นผลร้ายที่กระทำต่อร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิของผู้ถูกลงโทษ

2) พิจารณาจากการใช้โทษ แยกออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ ผู้มีอำนาจใช้โทษ ซึ่งหมายถึง องค์กรหรือบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้และผู้ถูกลงโทษ หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งจะถูก

---

[23] ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). ***กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 47.

[24] อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). ***ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา.*** อ้างถึงใน สหธน รัตนไพจิตร. ***ความประสงค์ของการลงโทษอาญา : ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา***. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

ลงโทษ จะต้องเป็นผู้ที่กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมาย หรือกฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นความผิด ผู้นั้นก็จะได้รับโทษทางกฎหมาย

3) พิจารณาจากธรรมชาติ (nature) หรือลักษณะธรรมชาติของโทษ หมายถึง การที่ผู้กระทำผิดละบรรทัดฐานของสังคม คือกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญาจึงต้องได้รับโทษทางอาญา การได้รับโทษดังกล่าวนี้จึงเป็นการตอบแทนการกระทำซึ่งผิดกฎหมายและจะมีลักษณะเป็นการตำหนิผู้กระทำผิดในตัว การลงโทษเป็นเครื่องมือส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการประกอบอาชญากรรมเกิดขึ้น การลงโทษทางอาญาจึงเป็นการลงโทษที่มุ่งบังคับต่อตัวบุคคล ต่อทรัพย์สิน ชื่อเสียง และเกียรติยศอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการเคารพหลักมนุษยธรรมเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่าแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษมีความหลากหลายแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของสังคมแต่ละยุคสมัย โดยปรากฏตามวัตถุประสงค์ ในการลงโทษที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเพื่อการแก้แค้นทดแทน (Retribution) การข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรม (Deterrence) การคุ้มครองและป้องกันสังคม (Prevention of Crime) การแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) ในปัจจุบันทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดยังคงมีอยู่อีกหลายทฤษฎีด้วยกัน นักคิดทั้งหลายต่างยังคงพยายามสร้างสรรค์แนวความคิดของตนจากทฤษฎีหลักเหล่านี้เป็นนานาทัศนะที่หลากหลายออกไปอีกมากเพื่อพัฒนาการลงโทษให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด[25]

2.3.2 ประวัติความเป็นมาของโทษทางอาญา

วิวัฒนาการของการลงโทษทางอาญาจะสอดคล้องและควบคู่ไปกับวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ จากสังคมที่อาศัยระเบียบแบบแผนจารีตประเพณีซึ่งยังไม่สามารถแยกศีลธรรมออกจากความยุติธรรมตามกฎหมาย ไปสู่สังคมที่มีความสลับซับซ้อนทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจและรวมทั้งระบบกฎหมายเทคนิคที่แยกความยุติธรรมออกจากศีลธรรมได้ สำหรับวิวัฒนาการของการลงโทษทางอาญาอาจแบ่งได้ ออกเป็น 3 ช่วง[26] ดังนี้

1) ยุคก่อนสำนักคลาสสิก (Pre-classical School)

โดยเริ่มต้นจากสังคมที่มนุษย์มีความเป็นอยู่อย่างง่ายไม่ซับซ้อนอาศัยกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมเป็นแบบแผนในการดำเนินชีวิต ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม การเรียกร้องความยุติธรรมมักจะเป็นไปในลักษณะตาต่อตา ฟันต่อฟัน ต่อมาเนื่องจากสังคมขยายตัวมากขึ้นการ

---

[25] อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). ***ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา.*** อ้างถึงใน เชษฐภัทร พรหมชนะ. ***การนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับค่าปรับนอกเหนือจากการกักขังแทนค่าปรับ.*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 11 – 12.

[26] เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ปล่อยให้เกิดการลงโทษกันเองระหว่างคู่กรณีจะทำให้สังคมวุ่นวาย ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดระบบคนกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยตัดสินให้ฝ่ายถูกทำร้ายหรือให้ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายได้รับการชดใช้ ดังนั้น ความประสงค์ของการลงโทษในสมัยนี้จึงเป็นเรื่องที่ต้องการชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

ต่อมาในสมัยที่การเมืองการปกครองมีระบบมากขึ้นโดยในสมัยกรีกและโรมันนักกฎหมายในสำนักกฎหมายธรรมชาติจึงเริ่มมีแนวความคิดว่าการลงโทษอย่างไรจึงจะยุติธรรมหรือพอเหมาะ และควรลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์อะไร ด้วยเหตุนี้ ในสมัยนี้จึงเริ่มมีการออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดการลงโทษไม่ให้มากไปกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับในสมัยกลาง (Middle Age) เป็นช่วงเวลาที่ศาสนจักรมีอำนาจทั้งด้านการเมืองการปกครองและการเป็นผู้นำทางความคิด ในสมัยนี้หลักการลงโทษผู้กระทำผิดจะถือว่าเป็นการขจัดสิ่งชั่วร้ายเพื่อเป็นการไถ่บาปต่อพระผู้เป็นเจ้าอันจะทำให้ผู้กระทำผิดเป็นผู้บริสุทธิ์ ลักษณะการลงโทษในสมัยกลาง เนื่องจากศาสนาจักรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงชนชั้นเดียวการลงโทษจึงเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ตัดสินและยังเป็นโทษที่ทารุณโหดร้าย ต่อมาในตอนปลายของสมัยกลางซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการฟื้นฟูศิลปะวิทยาการ (Renaissance) ศาสนจักรเริ่มหมดอำนาจและเกิดการปฏิวัติแนวคิดและความเชื่อดั้งเดิม ในด้านการลงโทษก็เช่นกันเริ่มมีการคัดค้านการลงโทษที่เป็นไปตามอำเภอใจและทารุณโหดร้าย โดยพยายามหาเหตุผลมาจำกัดการลงโทษดังกล่าว[27]

2) ยุคสำนักคลาสสิก (Classical School)

สำนักคลาสสิกเกิดขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 18 ทั้งนี้เพื่อที่จะคัดค้านการลงโทษซึ่งเป็นไปตามอำเภอใจและทารุณโหดร้ายของผู้ตัดสิน โดยในการพิจารณาถึงความรับผิดสำนักคลาสสิกยึดถือความคิดทางปรัชญาของลัทธิเจตจำนงเสรี โดยเห็นว่าบุคคลมีเจตจำนงเสรีที่จะกระทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่คนเห็นสมควรและถูกต้องเป็นไปตามความพอใจของตนเอง เมื่อมนุษย์มีอิสระที่จะคิดและทำในสิ่งที่ตนเองตัดสินใจแล้ว หากตนเลือกทำในสิ่งที่ผิดกฎหมาย มนุษย์จึงต้องรับผิดต่อการกระทำนั้น

ความประสงค์ของการลงโทษตามสำนักคลาสสิกได้แยกออกเป็น 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสม (Retrbutve Thoory) ซึ่งเห็นว่า การลงโทษมีความประสงค์เพื่อลงโทษให้สาสมแก่ความผิดหรือลบล้างความชั่ว ดังนั้น จึงต้องลงโทษผู้กระทำความผิดให้เท่าเทียมกับความผิดที่เขาได้กระทำขึ้น และทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน (Preventive Theory) ซึ่งเห็นว่า การลงโทษควรมีความประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันสังคม โดยป้องกันไม่ให้บุคคลทั่วไปกระทำความผิดเหมือนผู้ถูกลงโทษหรือป้องกันเฉพาะไม่ให้ผู้กระทำความผิดคิดจะกระทำความผิดอีกผลจากความคิดของ

---

[27] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 28.

สำนักคลาสสิก ทำให้มีการลงโทษรุนแรงน้อยลงกว่าสมัยเดิมและลงโทษอย่างเสมอภาคและยุติธรรม แต่แนวความคิดเรื่องเจตจำนงเสรีของสำนักคลาสสิกต่อมาได้พัฒนาไปว่า บางกรณีบุคคล เช่น ผู้เยาว์ คนชรา ผู้วิกลจริต อาจมีเจตจำนงเสรีน้อยกว่าบุคคลธรรมดา ดังนั้น ความรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลเหล่านี้ น่าจะน้อยกว่าบุคคลธรรมดาด้วย ด้วยเหตุนี้ ในช่วงศตวรรษที่ 19 จึงเกิดแนวความคิดที่จะพัฒนาข้อบกพร่องของแนวความคิดเรื่องเจตจำนงเสรีด้วยกัน 2 ประการ[28] คือ

1) เมื่อคนทุกคนอาจมีเจตจำนงเสรีไม่เท่าเทียมกัน ความรับผิดในการกระทำของบุคคลจึงอาจไม่เท่าเทียมกันได้

2) ความประสงค์ของการลงโทษควรจะประกอบทั้งความคิดของทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสมและความคิดของทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน ดังนั้น โทษที่จะลงจะต้องได้สัดส่วนกับความผิดโดยไม่รุนแรงจนเกินไปและยอมให้มีการลดโทษกันได้ ผลของการพัฒนาแนวความคิดในช่วงหลังนี้ได้นำไปสู่การบัญญัติกฎหมายของหลายประเทศให้มีโทษสูงและต่ำในแต่ละความผิด เพื่อให้ผู้พิพากษาได้ใช้ดุลพินิจลงโทษได้อย่างเหมาะสม

3) ยุคสำนักอิตาเลียน (Italian School)[29]

ในสมัยใหม่ เมื่อความเจริญทางวิทยาศาสตร์ก้าวหน้าไปมาก จึงมีการอาศัยความรู้และวิทยาการดังกล่าวมาเป็นวิธีการศึกษาว่าเหตุใดมนุษย์จึงกระทำความผิดและทำอย่างไรจึงจะทำให้มนุษย์เลิกกระทำความผิด ผลจากการศึกษาทำให้พบว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรงตามทฤษฎีการลงโทษสาสมตามความคิดของสำนักคลาสสิกนั้น อาจไม่ใช่ทฤษฎีที่ถูกต้องนักเพราะถึงแม้จะลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรงแล้ว แต่ก็ยังมีบางคนที่กล้ากระทำความผิดซ้ำอยู่อีก และการกระทำความผิดก็ไม่ได้น้อยลงไปกว่าการลงโทษโดยไม่รุนแรงแต่ถ้าหากกำหนดโทษที่จะลงให้เหมาะสมกับตัวบุคคลแทนแล้ว เขาก็จะไม่กระทำความผิดซ้ำ

ดังนั้นจึงเห็นว่าการลงโทษควรใช้วิธีการดัดแปลงตัวผู้กระทำความผิดเพื่อไม่ให้มีการกระทำผิดซ้ำมากกว่า ทฤษฎีของสำนักอิตาเลียนนี้อาจเรียกได้ว่า"ทฤษฎีลงโทษเพื่อดัดแปลง" (Reformative Theory) ผลจากการศึกษาของสำนักอิตาเลียน ทำให้มีการพิจารณาถึงตัวผู้กระทำผิดโดยให้มีการลงโทษเหมาะสมกับตัวอาชญากรไม่ใช่เหมาะสมกับความผิด นอกจากนี้ยังมีการคิดค้นการลงโทษซึ่งทำให้สามารถแก้ไขตัวผู้กระทำผิดมาใช้ ดังเช่นแนวความผิดในเรื่องที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาหรือการคุมประพฤติมาใช้

---

[28] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 29.

[29] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 30.

2.3.3 วัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา

การศึกษาความเป็นมาทางด้านประวัติศาสตร์ของกฎหมายอาญาไม่ว่ากฎหมายใดจะพบว่าความคิดในเรื่องการกระทำความผิดของบุคคลและการลงโทษเป็นสิ่งที่มีอยู่ตั้งแต่สังคมดั้งเดิมแล้วเพราะความคิดเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งในสามัญสำนึกของมนุษย์ว่าเมื่อมีคนกระทำความผิดก็ควรจะถูกลงโทษ ซึ่งสามัญสำนึกเช่นนี้เป็นสิ่งที่มีอยู่ในร่วมกัน (Collective sentiment) ของคนในสังคมแต่จะลงโทษด้วยวิธีอย่างใดนั้นย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมแต่ละสมัย[30] โดยแนวความคิดและทฤษฎีการลงโทษได้พัฒนาขึ้นตามลำดับ โดยมุ่งเน้นการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิดมากกว่าการลงโทษให้หลาบจำเพียงอย่างเดียว

ทั้งนี้เนื่องจากสภาพสังคมมีการพัฒนาให้มีความเป็นอยู่ร่วมกัน การลงโทษโดยวิธีการแก้แค้น ทดแทน รวมทั้งการลงโทษโดยวิธีการข่มขู่เป็นการมุ่งเน้นในการตัดความสัมพันธ์ของผู้กระทำผิดให้ออกจากสังคมและเกรงกลัวต่อความผิดที่ตนได้กระทำขึ้น ทำให้ผู้กระทำผิดไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนไปในทางที่ดีขึ้น จึงก่อให้เกิดมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเพื่อที่จะให้กลับคืนสู่สังคมต่อไป ฉะนั้น ในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องพิจารณาถึงทฤษฎีในการลงโทษต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งแต่ละทฤษฎีจะสนองตอบวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกัน ดังนี้[31]

1) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือเพื่อให้สาสมกับความผิด (Retributin)

2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรม (Deterrence)

3) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการคุ้มครองและป้องกันสังคม (Prevention of Crime)

4) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด

5) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแท้แค้นทดแทนหรือเพื่อให้สาสมกับความผิด (Retribution)

การลงโทษเพื่อการทดแทนเป็นการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ ปรากฏให้เห็นจากหลักการลงโทษแบบ "ตาต่อตาและฟันต่อฟัน" (an eye for an eye and a tooth for a tooth) ภายใต้หลักนี้ บุคคลผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกับที่บุคคลนั้นได้กระทำต่อผู้เคราะห์ร้าย ดังนั้น การลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนการกระทำความผิดนี้จึงควรเป็นโทษที่หนักสาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้นตามทฤษฎี Free WIll โดย Cesare Beccaria เห็นว่า กฎหมายควรกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิด (The punishment should fit the

---

[30] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 11-12.

[31] อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). ***ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา.*** อ้างถึงใน แสวง บุญเฉลิมวิภาส. ***รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*** (พิมพ์ครั้งที่1) . กรุงเทพฯ: มูลนิธินิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า195.

crime) และควรกำหนดลักษณะของโทษไว้หลาย ๆ ประเภท เพราะว่าโทษอย่างเดียวกันจะให้เหมาะสมกับความผิดทุกอย่างย่อมเป็นไปไม่ได้[32] ความคิดสนับสนุนทฤษฎีทดแทนมีการให้เหตุผลและวางหลักเกณฑ์อย่างสมบูรณ์

ในสมัยของ Immanuel Kant และ Georg Wilhelm Friedrich Hegel[33] โดย Kant ได้ให้เหตุผลว่าการลงโทษเป็นของคู่กับการกระทำความผิดเพื่อความยุติธรรมแล้ว ผู้กระทำจะต้องถูกลงโทษให้ได้สัดส่วนพอดีทั้งในสภาพและความหนักเบากับความผิดของเขา ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับการกระทำของเขา และยังมีผลเสมือนว่าสังคมเป็นผู้สนับสนุนให้กระทำความผิดด้วย นอกจากนั้น ยังเห็นว่าการลงโทษไม่ควรมีลักษณะเป็นเครื่องมือเพื่อให้เกิดผลกับความเกรงกลัวแก่บุคคลอื่น เพราะจะเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษซึ่งควรจะถูกลงโทษเนื่องมาจากการกระทำผิดของตนเองเท่านั้นในปัจจุบัน แม้วัตถุประสงค์เพื่อการแก้แค้นทดแทนไม่เป็นที่นิยมของนักทฤษฎีทั่วไป เนื่องจากเห็นว่าวัตถุประสงค์เหล่านี้เป็นสิ่งที่ล้าสมัยและไม่ชอบด้วยมนุษยธรรม แต่วัตถุประสงค์เพื่อการแก้แค้นทดแทนยังคงมีอยู่ เพราะความรู้สึกนึกคิดของคนส่วนมากยังต้องการให้อาชญากรได้รับผลร้ายจากการกระทำผิดหนักพอกับความอุกฉกรรจ์ของความผิดที่ได้กระทำลงไป ดังนั้นเมื่อกฎหมายเป็นเครื่องมือของสังคม กฎหมายจึงไม่อาจทิ้งวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนนี้ได้ นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษากรณีที่จะกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดรายใดก็ยังต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งความร้ายแรงของการกระทำความผิดว่าสมควรจะลงโทษหนักเบาเพียงใด วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนนี้จึงยังเป็นที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน[34]

6) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรม (Deterrence)

การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรมมีขึ้นในศตวรรษที่ 18 ตามความคิดของสำนักคลาสสิค (Classical school) โดย Cesare Beccaria ได้กล่าวในส่วนของการลงโทษไม่ควรจะเป็นการทรมานผู้กระทำความผิดหรือชดเชยความผิด แต่ควรให้บุคคลอื่นเห็นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน และการลงโทษที่ยุติธรรมควรจะมีอัตราความรุนแรงพอเพียงที่จะยับยั้ง

---

[32] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 13.

[33] อุทิศ แสนโกศิก. (2525). ***กฎหมายอาญาภาค 1***. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ. หน้า 20.

[34] สมยศ วัฒนภิรมย์. (2536). ***การรอการลงโทษและการรอการกำหนดโทษปรับ***. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้าที่ 17.

คนอื่น[35] ผู้สนับสนุนทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรมให้เหตุผลว่า การลงโทษมีผลเป็นการข่มขู่และป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดได้ ดังนี้คือ[36]

(1) การลงโทษทำให้ผลร้ายที่เกิดจากการกระทำผิดมีมากกว่าความหวังที่จะได้รับผลดีจากการกระทำนั้น ๆ ฉะนั้น คนจึงไม่กล้ากระทำผิด

(2) เมื่อคนเราไม่ต้องการที่จะได้รับการตำหนิและการดูหมิ่นจากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน อันจะเป็นผลเนื่องมาจากการถูกลงโทษใครต้องโทษเพราะได้กระทำผิดจึงเป็นที่น่าตำหนิและถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม ดังนั้น คนจึงไม่อยากกระทำความผิด

(3) ความประพฤติส่วนใหญ่ของมนุษย์ไม่ได้สืบเนื่องมาจากการคิดพิเคราะห์โดยตนเองว่าสิ่งใดถูกหรือผิด แต่มีสาเหตุจากนิสัยที่จะกระทำตามความคิดซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในเรื่องความประพฤติอันชอบด้วยศีลธรรม ในมุมมองนี้การลงโทษไม่ได้เป็นเหตุบังคับให้กระทำตามความคิดดังกล่าวแต่การลงโทษเป็นเหตุหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความคิดว่าการกระทำอย่างใดถูกหรือผิด ด้วยบทบัญญัติกฎหมายอาญาปัจจุบันมีลักษณะเป็นการข่มขู่มากกว่าความมุ่งหมายประการอื่น แต่ก็มีผู้ตำหนิว่าไม่ได้ผลดีจริงซ้ำยังอาจทำให้เกิดผลร้ายเสียอีกด้วย เหตุผลของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีข่มขู่มีดังนี้[37]

(3.1) วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีข่มขู่ก็เพื่อลดจำนวนการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นต่อไป ทั้งจากผู้ที่ถูกลงโทษเองและทั้งจากผู้อื่นที่ได้รู้เห็นการลงโทษ แต่การลงโทษเพื่อข่มขู่ไม่ให้ผู้ถูกลงโทษไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีกอาจจะไม่มีผลเป็นการข่มขู่ไม่ให้บุคคลอื่นกระทำผิดในทางกลับกันการลงโทษเพื่อข่มขู่ไม่ให้บุคคลทั่วไปกระทำผิดขึ้นอาจจะไม่มีผลเป็นการข่มขู่ไม่ให้ผู้ถูกลงโทษไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

(3.2) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรมไม่สามารถแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเมื่อมีการลงโทษโดยการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรมแล้วจะสามารถทำให้อาชญากรรมลดลง เพราะผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษแล้วมีเป็นจำนวนไม่น้อยที่กลับกระทำผิดซ้ำอีก เนื่องจากสาเหตุที่มาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

(3.3) ตามทฤษฎีข่มขู่ถือว่าการลงโทษมีผลเป็นการข่มขู่ไม่ให้บุคคลกระทำผิด ฉะนั้นกฎหมายจึงควรกำหนดโทษในทางที่เป็นผลร้ายให้สูงกว่าผลดีที่ผู้กระทำผิดจะได้รับเพื่อไม่กล้ากระทำผิดนั้น ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีข่มขู่นี้เห็นว่าทฤษฎีข่มขู่มองปัญหาในแง่ที่ง่ายเกินกว่าความเป็นจริง เนื่องจากในขณะที่คนตกลงใจกระทำผิดไม่ได้คิดแต่ทางได้ทางเสียเที่ยวกับโทษและ

---

[35] ประเสริฐ เมฆมณี. (2523). ***หลักทัณฑวิทยา***. กรุงเทพฯ: มหิธการพิมพ์. หน้า 58.

[36] อุทิศ แสนโกศิก. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 24 - 27.

[37] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 13-15.

ผลที่จะได้รับจากการกระทำผิดเท่านั้น แต่จะดำนึงถึงเหตุอื่นๆ ด้วย และในบางกรณีอาจจะไม่ได้คำนึงถึงโทษที่จะได้รับจากการกระทำความผิดด้วยซ้ำเช่น คนขณะบันดาลโทสะอาจกระทำไปโดยไม่ทันยั้งคิดว่าถ้าตนทำไปจะถูกลงโทษ ฉะนั้น การลงโทษจึงไม่มีผลเป็นการข่มขู่ไม่ให้คนกระทำผิดเสมอไป

(3.4) การลงโทษเพื่อข่มขู่ไม่มีผลในอันที่จะป้องกันให้ผู้ที่เคยกระทำผิดและต้องรับโทษมาแล้วกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก เพราะวัตถุประสงค์ของการลงโทษมิได้คำนึงถึงการปรับปรุงตัวบุคคลผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ การลงโทษโดยการข่มขู่ยังอาจทำให้เกิดการถ่ายทอดความชั่วร้ายจากนักโทษที่กระทำความผิดเป็นสันดานไปยังนักโทษที่กระทำความผิดโดยไม่มีลักษณะเป็นคนชั่วร้ายกล่าวโดยสรุป ภายใต้แนวความคิดนี้จึงมีข้อจำกัดอยู่ว่าถ้าสังคมไม่สามารถจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่ระบบความยุติธรรม และลงโทษผู้กระทำความผิดตามความผิดของเขาแล้วก็เท่ากับว่าสังคมส่งเสริมอาชญากรรม อาชญากรรมก็จะเกิดมากขึ้น เพราะฉะนั้นการลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้ก็เพื่อจะทำให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ และเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำผิดอีก เป็นการลดจำนวนการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นต่อไป อีกประการหนึ่งเตือนมิให้คนอื่น ๆ ทำตามอย่างผู้กระทำความผิดเพราะจะถูกลงโทษเช่นเดียวกัน

7) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการคุ้มครองและป้องกันสังคม (Prevention of Crime)[38]

ทฤษฎีนี้เห็นว่าการลงโทษควรมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำอีก แม้การลงโทษตามทฤษฎีนี้คล้ายกับทฤษฎีข่มขู่และทฤษฎีปรับปรุงแก้ไขในข้อที่ว่ามุ่งหมายจะไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้กระทำซ้ำ แต่ต่างกันที่ว่าทฤษฎีข่มขู่มุ่งให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำผิดขึ้นอีก ส่วนทฤษฎีปรับปรุงมุ่งอบรมให้ผู้กระทำความผิดไม่กระทำความผิดอีกโดยสมัครใจและปรับปรุงแก้ไขให้ตัวเขาสามารถงดเว้นกระทำความผิดได้ แต่ตามทฤษฎีคุ้มครองสังคมนี้มุ่งป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีกโดยทำให้เขาหมดโอกาสที่จะกระทำผิดได้ การลงโทษเพื่อเป็นการป้องกันสังคมเริ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการนำเอาวิธีการลงโทษจำคุกมาใช้ เพราะโทษจำคุกย่อมทำให้ผู้ที่ถูกจำคุกอยู่ออกไปประกอบอาชญากรรมหรือก่อความดือดร้อนให้สังคมไม่ได้อีกอย่างน้อยก็เป็นการชั่วคราวระหว่างจำคุก และได้นำวิธีการนี้มาใช้กับผู้กระทำความผิดเกือบทุกประเภท ตั้งแต่จำคุกระยะสั้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต วิธีการลงโทษที่จะป้องกันสังคมนี้ได้ถูกนำไปใช้กับอาชญากรที่ทำผิดเป็นสันดาน (Habitual offenders) และอาชญากรวิกลจริต (Abnormal offenders) สำหรับวิธีการลงโทษตามทฤษฎีนี้มุ่งป้องกันการกระทำผิดซ้ำมีอยู่หลายวิธีดังจะได้พิจารณารายละเอียด ดังต่อไปนี้

---

[38] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 16.

(1) การประหารชีวิต วิธีการนี้เป็นการกำจัดอาชญากรออกจากสังคมอย่างถาวร เด็ดขาดเป็นการตัดโอกาสมิให้อาชญากรไปกระทำผิดซ้ำสองอีก มักจะใช้กับการขจัดอาชญากรร้ายแรงบางประเภทที่ไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนดีดังเดิมได้

(2) การควบคุมตัว การควบคุมตัวที่ใช้กันมากที่สุดคือการจำคุกผู้กระทำผิดไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดชีวิต ในระหว่างที่ถูกจำคุก ผู้ต้องจำคุกก็จะถูกตัดไม่ให้มีโอกาสออกมากระทำผิดในสังคมภายนอกได้ อนึ่ง เพื่อที่จะให้ได้ผลตามทฤษฎีนี้อย่างแท้จริง ก็ควรจะมีการใช้อำนาจที่จะควบคุมตัวผู้กระทำผิดไว้ได้จนกว่าจะพิจารณาเห็นว่าไม่เป็นภัยต่อสังคมอีกต่อไปแล้วจึงจะปล่อยตัวออกมา อนึ่ง ผู้โต้แย้งการลงโทษตามทฤษฎีป้องกันการกระทำผิดซ้ำเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้ตามทฤษฎีนี้บางอย่างก็มักจะมุ่งไปในทางข่มขู่มากกว่ามุ่งไปในทางตัดโอกาสอย่างแท้จริง เช่นการกำหนดโทษประหารชีวิตไว้สำหรับความผิดฐานฆ่าคนตายนั้นน่าจะเป็นการกำหนดโทษเพื่อข่มขู่ไม่ให้คนกล้ากระทำผิดมากกว่าประสงค์ที่จะตัดผู้กระทำผิดไม่ให้มีโอกาสกระทำผิดขึ้นอีกโดยแท้จริง หรือการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำผิดหลายครั้งก็ดูจะมุ่งไปในทางขู่ไว้ว่าถ้าทำผิดขึ้นอีกจะถูกควบคุมตัวไว้นาน การที่ได้ผลเป็นการทำให้ผู้นั้นไม่มีโอกาสกระทำผิดไปอีกนานน่าจะเป็นเพียงผลพลอยได้เท่านั้น

8) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

การลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดนี้ เป็นการลงโทษเพื่อวัตถุประสงค์ในอนาคตมีลักษณะคล้ายกับการลงโทษเพื่อการข่มขู่แต่มีความแตกต่างกันโดยการลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุงนั้นจะส่งผลเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น

กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโทษแล้วจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและกลับตัวเป็นคนดีเพื่อเข้าสู่สังคมได้อีกครั้งโดยไม่เกิดปมด้อยว่าตนได้เคยกระทำความผิดและได้รับโทษ[39] พื้นฐานของแนวความคิดของการลงโทษเพื่อแก้ไขพื้นฟูผู้กระทำผิด คือ การที่บุคคลกระทำความผิดเกิดขึ้นจากการที่จิตใจของผู้นั้นเห็นว่าสิ่งที่เขากระทำเป็นสิ่งถูกต้อง จึงกระทำลงไปโดยไม่รู้ว่าการกระทำนั้นฝ่าฝืนปทัสถานของสังคม เหตุที่ทำให้เขามีทัศนคติที่ผิดเช่นนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมของผู้นั้นหรือสภาพจิตใจของเขาเองมีความเห็นที่ผิดไป ดังนั้น หากผู้กระทำผิดได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาจิตใจให้มีค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้องตรงกับปทัสถานของสังคมก็จะทำให้ผู้นั้นหลีกเลี่ยงไม่กระทำผิดอีกต่อไป

วิธีการลงโทษที่เป็นการแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำผิดอาจกระทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับลักษณะและพื้นฐานทางจิตใจของผู้กระทำผิด การลงโทษตามความมุ่งหมายนี้จึงมี

---

[39] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 60.

ลักษณะเป็นการแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล (Individualization) และมุ่งเน้นที่การบำบัดรักษา (Treatment) แทนการลงโทษเพื่อให้ได้รับการเจ็บปวดทรมาน (Punishment) จากทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วข้างต้นพอที่จะสรุปออกมาได้ดังนี้[40]

(1) เดิมกฎหมายอาญาส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์หลักไปในทางแก้แค้นและข่มขู่ไม่ให้บุคคลกระทำความผิด การลงโทษในระยะแรกจึงเป็นการลงโทษที่รุนแรง เด็ดขาด ทารุณกรรมขัดต่อหลักมนุษยธรรมเพื่อให้เกิดการปฏิบัติต่อตัวผู้กระทำผิดให้สาสมกับความผิดที่ผู้กระทำผิดทำลงไปซึ่งจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ในการลงโทษจะเน้นหนักไปทางทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนและทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่เป็นสำคัญในสมัยต่อมา ทฤษฎีการแก้แค้นทดแทนไม่เป็นที่นิยมในหมู่นักทฤษฎีทั่วไปเนื่องจากต่างมองว่าเป็นสิ่งที่ล้าสมัยและไร้มนุษยธรรม เป็นแนวความคิดที่มิได้คำนึงถึงประโยชน์ในอนาคตในด้านการป้องกันการกระทำความผิดขึ้นอีก รวมถึงไม่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสกลับตนเป็นคนดี การใช้ความรุนแรงแต่อย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ผู้นั้นกลายเป็นผู้กระทำผิดเป็นการลงโทษที่ไม่บังเกิดผลดีต่อสังคม หลักของการแก้แค้นทดแทนและการข่มขู่จึงไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาอย่างแท้จริง ทำให้แนวความคิดในการลงโทษเริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขและปรับปรุงผู้กระทำผิดและเป็นการป้องกันสังคมแทน ในขณะเดียวกันผู้กระทำผิดก็สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ เช่น การให้ผู้กระทำผิดทำบริการสาธารณะ หรือบำเพ็ญประโยชน์ให้สังคม เป็นต้น

(2) วัตถุประสงค์ของการลงโทษในแต่ละทฤษฎีมีทั้งข้อดีและข้อบกพร่อง แต่ละทฤษฎีไม่สามารถที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ทางสังคมที่แปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ของแต่ละยุคสมัยได้ทั้งหมด จึงทำให้แต่ละประเทศไม่มีการใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเพื่อเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เด็ดขาดตายตัว แต่จะมีการใช้ทฤษฎีร่วมกันหรือโดยเน้นหนักไปทางทฤษฎีการลงโทษทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามสภาพการณ์และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม

2.3.4 รูปแบบของโทษทางอาญาและการนำโทษทางอาญาไปใช้

รูปแบบของโทษทางอาญาจะสอดคล้องกับการให้ความหมายของโทษทางอาญาที่ว่าโทษทางอาญาคือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาโดยผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและผลร้ายที่กระทำนั้นเป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้จะมีลักษณะตำหนิผู้กระทำนั้น[41] การให้ความหมายของโทษอาญาเช่นนี้ มีปัญหาให้พิจารณาต่อมาว่า ถ้าหากกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าผลร้ายอย่างใดบ้างที่จะอยู่ในความหมายของโทษ

---

[40] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 18-19.

[41] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 20.

ทางอาญาแล้ว โทษรูปแบบใดบ้างจะถือเป็นโทษทางอาญา จะถือว่าเฉพาะโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์ ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้นที่เป็นโทษทางอาญา หรือจะถือว่าโทษในลักษณะอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำผิดเป็นโทษในทางอาญาด้วยนั้น ในกรณีเช่นนี้ อาจพิจารณาได้ว่า ถ้าลักษณะของผลร้ายเป็นโทษตามความหมายของโทษทางอาญาโดยทั่วไปแล้ว แม้จะกำหนดให้เรียกวิธีการลงโทษเป็นอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาลักษณะอันแท้จริงของวิธีการและความประสงค์ที่นำวิธีการนั้นมาใช้ เพื่อเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดแล้วก็จะต้องถือว่าวิธีการดังกล่าวเป็นโทษทางอาญาด้วยเช่นกัน เช่น ในมาตรา 332 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้กำหนดว่า "ในคดีหมิ่นประมาทซึ่งมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดศาลอาจสั่ง

1) ให้ยึดและทำลายวัตถุหรือส่วนของวัตถุที่มีข้อความหมิ่นประมาท

2) ให้โฆษณาคำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือหลายฉบับ ครั้งเดียวหรือหลายครั้งโดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณาจะเห็นได้ว่าคำสั่งของศาลตามมาตรา 332 ของประมวลกฎหมายอาญาก็เป็นโทษทางอาญาด้วยแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าผลร้ายเหล่านี้คือโทษอาญา[42]

ดังนั้น เราจึงอาจสรุปได้ว่าโทษทางอาญาจะมีรูปแบบของการลงโทษที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) โทษตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้แก่ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับ และโทษริบทรัพย์

2) โทษในลักษณะอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้สร้างแนวทางในการออกกฎหมาย พัฒนากฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

1) ให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

2) ให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่ไม่จำเป็น

3) ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างสะดวก

4) ก่อนออกกฎหมายให้รับฟังความเห็นผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

5) เมื่อใช้กฎหมายไประยะหนึ่งให้มีการทบทวนว่ากฎหมายนั้นๆ ยังมีความจำเป็นจะต้องใช้อยู่หรือควรปรับปรุงแก้ไขอย่างใดให้สอดคล้องกับสถานการณ์

6) ให้มีกฎหมายอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

---

[42] อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 20-21.

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นหลายฉบับ สาเหตุประการหนึ่งคือ เนื่องจากนักกฎหมายไทยในยุคก่อนไม่ค่อยถนัดกฎหมายมหาชน เวลาต้องการออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามก็ไม่รู้จักสภาพบังคับทางปกครอง รู้จักแต่โทษอาญา เช่น จำคุก ปรับ นอกจากนี้ โทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับที่มีประสิทธิผล (effective) มักจะทำให้คนเกรงกลัว สภาพดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเกิดสภาพกฎหมายอาญาเฟ้อ (over-criminalization) ความผิดอาญาไม่ได้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว แต่ยังกระจัดกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอีกหลายร้อยฉบับ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลเสียหลายประการ คือ

หนึ่ง ทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอาญา กฎหมายอาญาที่มากและไม่อาจบังคับได้ทำให้คนไม่เคารพกฎหมาย

สอง คดีอาญาล้นระบบ คดีอาญาที่มากเกินไปทำให้เกิดปัญหากระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ซึ่งหมายถึงการปฏิเสธความยุติธรรม

สาม นักโทษล้นเรือนจำ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีผู้ต้องขังทั้งสิ้น 386,902 คน ในขณะที่มีพื้นที่เรือนจำที่รองรับผู้ต้องขังได้เพียง 217,000 คน ทำให้เกิดสถานการณ์ผู้ต้องขังล้นเรือนจำกว่า 178.29% ซึ่งบรรดาผู้ต้องขังทั้งหมดนี้มากกว่า 70% เป็นผู้ต้องขังคดียาเสพติด

สี่ สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เพราะคดีอาญาเป็นบริการฟรีจากรัฐที่ไม่มีค่าธรรมเนียมศาลเหมือนดังคดีแพ่ง และเป็นการดำเนินคดีที่มีขั้นตอนการพิสูจน์ความจริงอย่างละเอียดที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐตั้งแต่ชั้นสอบสวน ชั้นสั่งคดีโดยพนักงานอัยการ และการพิจารณาในชั้นศาล การดำเนินคดีอาญาเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องลงทุนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่การดำเนินคดีอาญากับเรื่องที่ไม่จำเป็น ย่อมเป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองงบประมาณ

ห้า ทำลายทรัพยากรมนุษย์ในระบบบันทึกประวัติอาชญากร ประวัติอาชญากร (criminal record) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเตือนประชาชนจากอาชญากรที่เป็นภัยต่อสังคม แต่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นกลับต้องถูกบันทึกในประวัติอาชญากรด้วย ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ไม่มีพฤติกรรมเป็นภัยสังคม ซึ่งทำลายโอกาสในการทำงานและทำลายความสามารถของประเทศในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์[43] ทั้งนี้รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497

---

[43] ปกป้อง ศรีสนิท. (2562). ***การแก้ปัญหากฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นด้วยการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น.*** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.the101.world/legal-reform-with-more-legalization/. [2562, 14 มิถุนายน]

2.4 มาตรการบังคับใช้กฎหมายโทษทางปกครอง

2.4.1 ข้อความคิดทั่วไป

โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษลักษณะหนึ่งซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายเช่นเดียวกับมาตรการลงโทษประเภทอื่น หากแต่โทษทางปกครองมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปบางประการ เช่น การกำหนดโทษทางปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิใช่เป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ โทษทางปกครองจะอยู่ในรูปของการออกนิติกรรมทางปกครองมิใช่ในรูปคำพิพากษาของศาล หรือกฎหมายที่นำมาใช้กับกระบวนพิจารณาโทษทางปกครองจะแยกจากกฎหมายที่นำมาใช้กับการกำหนดโทษในลักษณะอื่นในทางวิชาการให้ความหมายของ "โทษทางปกครอง" จะแตกต่างกันไปตามขอบเขตระบบกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองของแต่ละประเทศ ในประเทศฝรั่งเศสมีการให้ความหมายของโทษทางปกครองไว้ ดังนี้

หนังสือศัพท์กฎหมายปกครองให้ความหมายของ "โทษทางปกครอง" (sanction administrative) ไว้ สรุปได้ว่า โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษที่องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษประชาชนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดโทษดังกล่าวอาจเป็นองค์กรอิสระทางปกครอง (autorite administrative independante) หรือฝ่ายปกครองในระบบการบังคับบัญชาตามปกติ เช่น รัฐมนตรีก็ได้ โทษทางปกครองนี้อาจเป็นมาตรการที่กำหนดเพิ่มขึ้นจากโทษทางอาญาหรือใช้แทนโทษทางอาญา แต่ทั้งนี้จะต้องไม่มีลักษณะของการลิดรอนเสรีภาพของประชาชน[44] ศาสตราจารย์เรอเน่ ชาปูส์ (Rene Chapus) และศาสตราจารย์ฌอง ริเวโร่ (Jean Rivero) อธิบายความหมายของ "โทษทางปกครอง" ไว้ว่า โทษทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการทำให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยนอกเหนือจากการดำเนินการทางอาญาแล้ว ฝ่ายปกครองอาจกำหนดโทษทางปกครองและใช้การบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งการกำหนดโทษทางปกครอง ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองเองได้กำหนดโทษทางปกครองแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแทนหรือเพิ่มเติมจากการดำเนินคดีอาญา[45] สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d 'Etat) ได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของ "โทษทางปกครอง" (sanction administrative) ว่า หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นภายในเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเพื่อลงโทษการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ

---

[44] กฤษณ์ วสีนนท์. (2547). ***ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง: ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส***. เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 20.

[45] เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ต่างๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการละเมิดหน้าที่ทางปกครอง (obligations administratives) อันได้แก่ หน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลพึงกระทำหรืองดเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ[46]

"โทษทางปกครอง" หมายถึง โทษที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองลงแก่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้[47]

ในประเทศเยอรมัน "โทษทางปกครอง" จะใช้อยู่ในบริบทของการลงโทษสำหรับการกระทำผิดทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ และที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ. 1987 โดยมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวให้ความหมายของการกระทำผิดทางปกครองว่า หมายถึงการกระทำผิดกฎหมายที่ต้องระวางโทษทางการเงินหรือโทษปรับ (Geldbusse) ดังนั้น ในทางกลับกันโทษทางปกครองจึงหมายถึงโทษทางการเงินหรือโทษปรับที่กำหนดขึ้นสำหรับการกระทำผิดทางปกครอง

ในประเทศไทย ปัจจุบันยังไม่มีการให้ความหมายของโทษทางปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่ความเข้าใจโดยทั่วไปเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองแล้ว จะถือความหมายของโทษทางปกครองตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการให้ความหมายของโทษทางปกครองแตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น แต่หากพิจารณาลักษณะทั่วไปของโทษทางปกครองดังต่อไปนี้แล้วในทุกระบบกฎหมายยอมรับว่า

1) ลักษณะของการฝ่าฝืน: โทษทางปกครองเป็นมาตราการลงโทษเนื่องจากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง

2) ระดับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน: ความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะของความผิดดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

---

[46] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (2547). บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ ***การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันในระบบกฎหมายฝรั่งเศส***. เอกสารเสนอคณะกรรมการ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” เพื่อพิจารณาในการประชุมวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547. (อัดสำเนา).

[47] คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2547). ***รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา***. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 12.

3) องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษ: เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปของการออกคำสั่งทางปกครอง

4) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ: การกำหนดโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

2.4.2 ประวัติความเป็นมาของโทษทางปกครอง[48]

เดิมประเทศต่างๆ ไม่มีแนวความคิดเรื่องโทษทางปกครองเพราะทฤษฎีการลงโทษส่วนใหญ่จะเริ่มพัฒนาจากโทษในทางอาญา ต่อเมื่อสภาพเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนแปลงไปการบังคับใช้โทษทางอาญาบางกรณีไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์หรือสภาพของการกระทำความผิด จึงเริ่มมีการนำมาตราการลงโทษในลักษณะอื่น เช่น การกำหนดโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) หรือการกำหนดโทษทางปกครอง (Sanction Administrative) มาใช้บังคับมากยิ่งขึ้น สำหรับประวัติความเป็นมาของโทษทางปกครองประเทศแรกๆ ที่เริ่มต้นให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในระบบกฎหมายก็คือ ประเทศฝรั่งเศส โทษทางปกครองเริ่มต้นใช้เป็นครั้งแรกในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในช่วงของการเริ่มต้นนี้ยังมีข้อถกเถียงในทางวิชาการว่าการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการลงโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมนั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาลงโทษบุคคลเป็นขององค์กรตุลาการหรือไม่[49]

ในช่วงระหว่างหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองเริ่มชัดเจนขึ้น มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพต่างๆ ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 โทษทางปกครองเริ่มเข้าสู่รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยนำมาใช้ควบคู่กับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตามกฎหมายในการกำหนดโทษรูปแบบต่างๆ เช่น การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการกำหนดค่าปรับ

หลังจากที่มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายมากยิ่งขึ้น ก่อนที่กฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองจะมีความชัดเจนในแวดวงวิชาการได้เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของโทษทางปกครองโดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างโทษทางปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ นักวิชาการบางฝ่ายเห็นว่าการมีอยู่ของหลักความยุติธรรมโดยปราศจากผู้พิพากษาเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้[50] เนื่องจากผู้ถูกลงโทษทางปกครองยังไม่มีหลักประกันสิทธิที่เพียงพอเช่นเดียวกับสิทธิในการต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประกอบกับใน

---

[48] กฤษณ์ วสีนนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 16-19.

[49] กฤษณ์ วสีนนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 18.

[50] กฤษณ์ วสีนนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 18.

การลงโทษทางปกครองนั้นผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้ออกคำสั่งลงโทษทางปกครองอาจเป็นบุคคลคนเดียวกันซึ่งน่าจะขัดต่อหลักประกันความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกฝ่ายกลับยอมรับโทษทางปกครองได้แต่ก็อยู่ในขอบเขตที่จำกัด โดยเห็นว่า หากจะให้ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญโทษทางปกครองต้องอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองแล้ว เช่น ข้าราชการ ผู้รับสัมปทาน เท่านั้น[51]

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดข้อถกเถียงกันถึงหลักความชอบของการกำหนดโทษทางปกครองก็สิ้นสุดลงเมื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางที่ยอมรับโทษทางปกครองในขอบเขตที่กว้างมากขึ้น โดยตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าโทษทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามปกติของฝ่ายปกครอง และไม่จำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองกับเอกชนจะต้องมีความสัมพันธ์กันมาก่อนล่วงหน้าเท่านั้น แนวความคิดที่จะมีการยอมรับเรื่องโทษทางปกครองนี้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญ คือ โทษทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับกับการลงโทษ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าเมื่อโทษทางปกครองมีลักษณะเป็นการลงโทษประเภทหนึ่งจึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของความผิด (nullum crimen sine lege) หลักความชอบด้วยกฎหมายของโทษ (nulla poena sine lege) หลักการไม่มีผลย้อนหลังของโทษที่รุนแรงกว่าหลักความจำเป็นของโทษ และหลักความได้สัดส่วนของโทษ[52]

2.4.3 วัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองคล้ายคลึงกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา คือ เป็นการลงโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้[53] โดยผู้ซึ่งมีอำนาจลงโทษจะต้องมีอำนาจตามที่กำหนดและผลร้ายจากการลงโทษนั้นเป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมายที่ผ่านพ้นไปแล้ว โดยทั่วไปโทษทางปกครองจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบแผน (norm) ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และการกระทำความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จึงเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดในเชิงเทคนิค (mala prohibita) มากกว่าที่จะเป็นการกระทำ

---

[51] กฤษณ์ วสีนนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 18.

[52] กฤษณ์ วสีนนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 19.

[53] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). ***วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.*** รายงานการศึกษาวิจัยเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 99.

ความผิดในตัวเอง (mala in se) ซึ่งมีความชั่วร้ายหรือผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรเช่นเดียวกับลักษณะของการกระทำความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญา

นอกจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษทางปกครองข้างต้นแล้ว หลักการลงโทษทางปกครองของบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสเห็นว่าการกำหนดโทษทางปกครองในบางกรณีอาจมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตราการเพื่อความสงบเรียบร้อยรวมอยู่ด้วย[54] เช่น การออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ปล่อยมลพิษ นอกจากจะเป็นการลงโทษการฝ่าฝืนผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมายแล้ว โทษดังกล่าวยังเป็นมาตราการห้ามมิให้มีการกระทำผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณชนเป็นการควบคุมพฤติกรรมในอนาคตไปพร้อมกันได้ด้วย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครองที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษบุคคลโทษทางปกครองอาจมีความคล้ายคลึงกับมาตรการลงโทษของฝ่ายปกครองในลักษณะอื่นอีก เช่น การลงโทษคู่สัญญาตามสัญญาทางปกครอง การลงโทษทางวินัยหรือโทษทางวิชาชีพ แต่ขอบเขตของหลักเรื่องโทษทางปกครองจะไม่รวมไปถึงมาตรการลงโทษของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะกว้าง ๆ ดังกล่าวด้วยเนื่องจากแนวคิดเรื่องโทษทางปกครองจะจำกัดอยู่ที่การกระทำผิดซึ่งเกิดจากการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งทั่วไปเท่านั้น จึงทำให้โทษทางปกครองแตกต่างจากมาตรการลงโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง โดยมีความสัมพันธ์กันเป็นการล่วงหน้าเฉพาะเจาะจง เช่นกรณีของการลงโทษคู่สัญญา (le cocontractant) เนื่องจากมีการผิดข้อตกลงในสัญญาทางปกครองและด้วยเหตุผลเดียวกันนี้เอง จึงไม่นำโทษทางปกครองไปพิจารณาปะปนกับรูปแบบต่าง ๆ ของโทษทางวินัยหรือโทษทางวิชาชีพ (sanctions disciplinaires et professionnelles) ที่มิใช่คำสั่งในลักษณะทั่วไปแต่เป็นคำสั่งเฉพาะเรื่อง[55]

2.4.4 รูปแบบของโทษทางปกครองและการนำโทษทางปกครองไปใช้

2.4.4.1 รูปแบบของโทษทางปกครอง

การกำหนดประเภทของโทษทางปกครองจะแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและจะสอดคล้องกับสภาพของบริการสาธารณะที่มุ่งคุ้มครอง ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ นำโทษทางปกครองไปกำหนดไว้ในกฎหมายหลายด้าน โดยอาจแบ่งรูปแบบของโทษทางปกครองได้ดังนี้[56]

---

[54] กฤษณ์ วสีนนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 28.

[55] กฤษณ์ วสีนนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 30.

[56] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (2547). ***การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันเพื่อลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียว*** บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ. เอกสารเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณาในการประชุม วันที่1 ธันวาคม 2547. หน้า 4.

1) โทษทางการเงิน

โทษทางการเงินเป็นโทษทางปกครองที่มีการนำมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยกระทำในรูปของโทษปรับทางปกครอง หรือการมีคำสั่งระงับการจ่ายหรือให้หักเงินช่วยเหลือตามกฎหมาย ก็ได้การกำหนดโทษปรับทางปกครองมักจะกำหนดโทษปรับให้มีอัตราสูงเพื่อให้ผู้ที่คิดจะฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัว และมักจะกำหนดโทษขั้นต่ำสุดจนถึงสูงสุดเอาไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

2) โทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ

โทษในลักษณะนี้จะกำหนดควบคู่ไปกับการประกอบกิจการประเภทที่ต้องมีการควบคุมหรือตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองและการเริ่มต้นประกอบกิจการนั้นจะต้องมีการขออนุญาต ขอจดทะเบียน หรือเมื่อได้ประกอบกิจการแล้วจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายรับรู้ สำหรับโทษทางปกครองประเภทนี้อาจแบ่งรูปแบบออกไปตามความรุนแรงของโทษที่จะกำหนด โดยเริ่มจากการมีคำสั่งจำกัดการประกอบการ การพักใช้ใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหรือการให้ความเห็นชอบ หรือการตัดสิทธิในการประกอบการซึ่งได้แก่ คำสั่งห้ามดำเนินการห้ามประกอบการ คำสั่งยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหรือการให้ความเห็นชอบ แต่การออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิในลักษณะนี้จะไม่รวมถึงกรณีที่มีการเพิกถอนสิทธิเพราะคำสั่งที่ก่อตั้งสิทธิในการประกอบกิจการนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

3) โทษที่กระทบต่อชื่อเสียง

การประกอบกิจการบางประเภทจำเป็นต้องอาศัยความน่าเชื่อถือ ชื่อเสียงของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น การกำหนดโทษทางปกครองที่จะทำให้ชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการต้องเสียไปจึงนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองประกาศหรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้กระทำผิด หรือการตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

4) การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง

เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยเมื่อมีผู้กระทำการอันกฎหมายห้าม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง (Infringement notice) แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบและให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบซึ่งต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาลนอกจากรูปแบบของโทษที่กล่าวไปข้างต้น โทษทางปกครองอาจกำหนดให้อยู่ในรูปแบบอื่นๆ อีกได้เช่นกัน เช่น การหัก

คะแนนใบขับขี่รถยนต์[57] การจำกัดสิทธิทางการเงิน[58](Withholding financial beneits) ซึ่งเป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองหักหรือหยุดการจ่ายเงินประกันสังคมให้แก่ผู้กระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามอัตราและในช่วงเวลาที่กำหนดหรืออาจอยู่ในลักษณะของข้อตกลงที่มีผลบังคับได้ (Enforcement undertakings หรือที่เรียกว่า Consent decrees ในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา)[59] เป็นต้น

ข้อตกลงที่มีผลบังคับได้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำข้อตกลงกับฝ่ายปกครองเพื่อกระทำหรืองดการกระทำใดตามที่ตกลงกัน

2.4.4.2 การนำโทษทางปกครองไปใช้

โทษทางปกครองจะกระทำในรูปของการออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการนำโทษทางปกครองไปใช้มีกระบวนการที่ควรพิจารณา 2 ประการด้วยกันคือ (1) องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดโทษทางปกครอง และ (2) ระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับกระบวนพิจารณาโทษทางปกครอง

1) องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดโทษทางปกครอง

โดยทั่วไปถือเป็นอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหรือคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่กำหนดโทษอาจเป็นปัจเจกบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือจะกระทำในรูปของกลุ่มบุคคลในลักษณะของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้

2) ระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับกระบวนพิจารณาโทษทางปกครอง

โดยที่การสั่งลงโทษทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง กระบวนการทำคำสั่งจึงอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ หลักการฟังความสองฝ่าย หลักการระบุเหตุผลประกอบคำสั่ง หลักให้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง แต่ในบางประเทศที่มีการพัฒนาหลักเรื่องโทษทางปกครองไปมากแล้วจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะเช่น

---

[57] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 2.

[58] คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 47. หน้า 15.

[59] ข้อตกลงที่มีผลบังคับได้เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำข้อตกลงกับฝ่ายปกครองเพื่อกระทำหรืองดการกระทำใดตามที่ตกลงกัน เช่น การที่ผู้กระทำความผิดในคดีแข่งขันทางการค้าตกลงกับกระทรวงยุติธรรมโดยยอมรับว่าจะยุติการกระทำอันเป็นการผูกขาดตัดตอนทางการค้าตามที่ถูกดำเนินคดีเพื่อแลกกับการที่กระทรวงยุติธรรมจะยุติการดำเนินคดีนั้น แต่ข้อตกลงนี้ต้องกระทำต่อหน้าศาล หากตกลงกันแล้วและต่อมามีการฝ่าฝืนข้อตกลง หน่วยงานต้องไปฟ้องศาลว่ามีการละเมิดข้อตกลงเพื่อให้ศาลบังคับให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้น.

ประเทศเยอรมัน มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบขึ้นใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1952 แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1968 และในปี ค.ศ. 1987 ประเทศอิตาลีมีการตรารัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1981 ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนระบบการลงโทษทางอาญา (Legge Modifiche al sistema penale) ประเทศโปตุเกสมีการตรารัฐบัญญัติ ฉบับที่ 433/82ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครองและวิธีพิจารณาโทษ (Decreto - Lei instituioiticito de mera ordinagao social e respective processo)[60]

2.5 ความแตกต่างและแนวโน้มในการใช้โทษทางปกครองและโทษอาญาในปัจจุบัน

2.5.1 วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

โทษทางปกครองกับโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษการกระทำที่เป็นการ ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งผู้กระทำผิดได้กระทำล่วงมาแล้วเหมือนกันแต่ลักษณะของความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญากับโทษทางปกครองแตกต่างกัน กล่าวคือการกระทำที่เป็นความผิดอาญาจะมีลักษณะเป็นความผิดโดยสภาพคือเป็นสิ่งที่สังคมหรือวิญญูชนถือกันว่าเป็นความชั่วร้าย หรือมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การฆ่าผู้อื่น การลักทรัพย์ แต่ในขณะที่ความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองเป็นการละเมิดต่อคุณค่าระดับรองของสังคมที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐมิใช่การละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล[61] หรือมิใช่เป็นสิ่งชั่วร้ายหากแต่กฎหมายประสงค์จะไม่ให้มีการกระทำนั้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะบางประการ[62] และด้วยความแตกต่างกันของลักษณะของการกระทำความผิดดังกล่าว ทำให้ต้องนำกระบวนการพิจารณาโทษและการกำหนดโทษรวมทั้งการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษที่แตกต่างกันมาใช้บังคับ

2.5.2 องค์กรที่มีอำนาจลงโทษ

เนื่องจากความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองเกิดจากการที่บุคคลละเมิดหน้าที่ทางปกครองในอันที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแท้ กฎหมายถึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและลงโทษผู้กระทำผิดได้เอง โดยกฎหมายอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงโทษนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครอง หรืออาจกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการเปรียบเทียบ

---

[60] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 7- 10.

[61] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 10.

[62] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 5.

โทษทางปกครองโดยเฉพาะในรูปของบุคคลหรือคณะบุคคลก็ได้ ในขณะที่โทษทางอาญาเป็นโทษที่กฎหมายกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาลงโทษ การที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองได้เองนั้นก็เพื่อให้กระบวนการลงโทษเป็นไปอย่างรวดเร็ว หรือเพื่อให้ทันต่อการกระทำความผิดบางประเภทซึ่งหากมีความล่าช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น

2.5.3 ระบบกฎหมายที่บังคับใช้กับกระบวนการลงโทษ

ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับกระบวนการลงโทษทางปกครองทั้งของประเทศที่มีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อบังคับใช้กับโทษทางปกครองและประเทศที่ไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้นำหลักกฎหมายที่แตกต่างไปจากกระบวนพิจารณาตามกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับกับการพิจารณาโทษทางปกครอง เช่น ในรัฐบัญญัติด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ. 1987 กำหนดมิให้นำหลักในเรื่องอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบางประการมาใช้กับการสอบสวนการกระทำผิดทางปกครอง หรือการยกเว้นการสืบพยานต่อหน้าจำเลยมาใช้กับการพิจารณาโทษทางปกครอง ตลอดจนความแตกต่างในเรื่องการบังคับโทษทางปกครองซึ่งก็ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในประเทศฝรั่งเศส โดยที่การสั่งลงโทษทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง กระบวนการทำคำสั่งจึงอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ หลักการฟังความสองฝ่าย หลักการระบุเหตุผลประกอบคำสั่ง หลักให้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง ฯลฯ[63] รวมทั้งหลักเกณฑ์พิเศษตามกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้โดยนำหลักประกันในกฎหมายอาญาบางประการมาใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น หลักไม่มีกฎหมายไม่มีโทษ หลักความได้สัดส่วนระหว่างโทษและความผิด หลักไม่ใช้โทษรุนแรงกว่าย้อนหลัง ซึ่งจะแตกต่างไปจากกระบวนพิจารณาเพื่อลงโทษทางอาญาที่เป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.5.4 โทษทางปกครองกับการบังคับทางปกครอง

2.5.4.1 ความหมายของการบังคับทางปกครอง

การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองหรือที่จะเรียกต่อไปว่า "การบังคับทางปกครอง" เป็นวิธีการหนึ่งในมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับโทษทางอาญาหรือโทษในทางแพ่งในการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาตรการเหล่านั้นมาบังคับใช้กับประชาชนที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้ให้ความหมายของ "มาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง" ไว้ว่า หมายถึง "มาตรการ

---

[63] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 2.

หรือวิธีการที่รัฐสภาบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับการกับประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง และกรณีบังคับกับผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลและเพื่อความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ[64] จากบทนิยามดังกล่าวจึงอาจแยกมาตราการบังคับของฝ่ายปกครองได้เป็น 2 กรณี คือ

1) มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎ จะเป็นการบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนั้นๆ โดยมาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้จะมีลักษณะเป็นการลงโทษ

2) มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แล้วผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าวละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองได้เอง มาตรการในกรณีนี้จะเรียกว่า "การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง"

ในทางวิชาการ Professor Dr. Hartmut Maurer ศาสตราจารย์ทางกฎหมายปกครองในประเทศเยอรมันได้ให้ความหมายของ "การบังคับทางปกครอง" ไว้ว่า "การบังคับทางปกครองหมายถึง กระบวนการทางปกครองที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Behoerde) เพื่อบังคับกับประชาชนซึ่งมีภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติการตามหน้าที่แห่งกฎหมายมหาชน (oeffentichrechtiche Verpflichtungen)"[65]

ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ได้ให้คำนิยามคำว่า "การบังคับทางปกครอง" ว่าหมายถึง "การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติการตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง[66]

จากนิยามความหมายข้างต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะพิเศษของ "การบังคับทางปกครอง" 2 ประการ คือ[67]

---

[64] อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). ***ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา.*** อ้างถึงใน มนตรี ชนกนำชัย. ***มาตราการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย.*** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาตร์. หน้า 15.

[65] มานิตย์ วงศ์เสรี. (2546). ***กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน***. หน้า 86.

[66] ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2543). ***คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 183-184.

[67] มานิตย์ วงศ์เสรี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 87.

1) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนต้องถูกบังคับทางปกครองก็คือ "ภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติการตามหน้าที่แห่งกฎหมายมหาชน" ซึ่งโดยหลักการแล้วบทบัญญัติของกฎหมาย (Geselze) นั้นเองจะเป็นสิ่งที่บอกให้ประชาชนรู้สึกถึงภาระผูกพันดังกล่าว ยกตัวอย่าง เช่น

(ก) กฎหมายภาษีอากรเป็นสิ่งที่กำหนดให้ประชาชนมีภาระผูกพันที่จะต้องชำระภาษี

(ข) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ประชาชนมีภาระผูกพันที่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างอาคาร

(ค) กฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารกำหนดให้ประชาชนมีภาระผูกพันที่จะต้องเข้ารับราชการทหารเมื่อมีอายุครบกำหนดตามกฎหมาย

2) ในกระบวนวิธีการบังคับคดีโดยทั่วไปประชาชน (Burger) ไม่มีอำนาจดำเนินการบังคับคดีได้ด้วยตนเอง หากแต่ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลหรือร้องขอต่อองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับคดีเพื่อให้ดำเนินการบังคับคดี แต่ในกระบวนการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Behoerde) สามารถที่ดำเนินการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลหรือองค์กรอื่นใดของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับคดีก่อน

2.5.4.2 วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง

การที่กฎหมายให้อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการกับผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลก่อนนั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายนั้นได้จริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองก็เพื่อทำให้กฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับกับข้อเท็จจริงต่างๆ โดยไม่จำกัดจำนวนมีลักษณะเป็นรูปธรรมใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายอันมีผลทำให้บุคคลที่รับคำสั่งทางปกครองรับรู้สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายของตน[68]

2) เพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครอง

3) เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากในบางกรณีฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาปัญหา ซึ่งหากไม่รีบดำเนินการแล้วจะยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือต่อสังคมส่วนรวมมากขึ้น ประกอบกับกระบวนการ

---

[68] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ***หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง***. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 101-102.

แก้ไขเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและใช้เวลานานทำให้ไม่สามารถดำเนินการกับเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที ส่งผลให้เกิดความเสียหายมากขึ้น

4) เพื่อตอบสนองและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครอง

2.5.4.3 มาตรการในการบังคับทางปกครอง

โดยทั่วไปเราอาจแบ่งมาตรการในการดำเนินการบังคับทางปกครองโดยพิจารณาจากวัตถุแห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้เป็น 2 กรณี คือ[69]

1) มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เช่น คำสั่งเรียกเก็บภาษีอากร เงินค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1.1) การเรียกเงินเพิ่มและเบี้ยปรับ

การเรียกเงินเพิ่มเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้รีบปฏิบัติตามคำสั่งโดยเร็ว มาตรการเรียกเงินเพิ่มมักจะนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระภาษีอากร หรือเงินค่าบริการต่างๆโดยมักจะกำหนดเป็นจำนวนร้อยละของจำนวนเงินที่ต้องชำระ ส่วนเบี้ยปรับจะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่มแต่จะกำหนดจำนวนเงินสูงกว่าและปรับเพียงครั้งเดียว โดยมักจะกำหนดเป็นจำนวนเท่าของจำนวนเงินที่จะต้องชำระ

1.2) การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยทั่วไปมาตรการบังคับโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระ จะนำมาใช้เป็นมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งมักจะเป็นกรณีการบังคับให้ชำระหนี้เงิน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการของการยึดหรืออายัดและการขายทอดตลาดนั้นจะกำหนดให้สอดคล้องกับการบังคับคดีแพ่ง[70]

2) มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร คำสั่งให้ระงับการประกอบการพาณิชย์ หรือคำสั่งให้ส่งมอบสิ่งของ เป็นต้น ซึ่ง

---

[69] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2545). ***กฎหมายปกครอง*** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 70 - 78.

[70] เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

2.1) การกระทำการแทน

มาตรการบังคับทางปกครองโดยการกระทำการแทนเป็นการบังคับโดยการให้บุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ากระทำการตามคำสั่งทางปกครองแทนผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช่จ่ายต่างๆ

2.2) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง

การกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่สามารถหรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ เช่น การกำหนดค่าปรับรายวันสำหรับผู้ประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือการกำหนดค่าปรับสำหรับเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

2.3) การบังคับโดยตรง

การบังคับโดยตรงเป็นการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้กำลังทางกายภาพเข้าบังคับโดยตรงต่อผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งมาตรการบังคับโดยตรงนี้ถือว่าเป็นมาตรการบังคับที่รุนแรงที่สุด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้เมื่อการกระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับทางปกครองไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของคำสั่งทางปกครองและจะต้องใช้อย่างพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น[71] เช่น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ายกรถที่จอดกีดขวางทางจราจร การฉีดแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมประท้วง เป็นต้น

2.4) การจับกุมกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง

มาตรการบังคับนี้เป็นมาตรการที่ใช้ในการบังคับคดีแพงที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์แล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารไม่ออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจรายงานต่อศาลขอให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารได้ ซึ่งในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองบางกรณีก็มีความจำเป็นที่ต้องนำมาตรการนี้มาใช้บังคับด้วย เช่น กรณีผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของ

---

[71] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 69. หน้า 76.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลนั้นได้[72]

2.5) การเพิกถอนใบอนุญาต[73]

แม้การออกใบอนุญาตจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งโดยสภาพของคำสั่งไม่ต้องมีการบังคับทางปกครองก็ตาม แต่หากผู้ที่ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับโดยเพิกถอนในอนุญาตนั้นได้ ซึ่งมาตรการเพิกถอนใบอนุญาตนี้เป็นมาตรการที่ใช้โดยทั่วไปในกฎหมายปกครองแทบทุกฉบับ เช่น ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายเทป หรือวัสดุโทรทัศน์ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตนายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ เป็นต้น

2.5.4.4 ความแตกต่างระหว่างโทษทางปกครองกับการบังคับทางปกครอง

โทษทางปกครองกับการบังคับทางปกครอง หากพิจารณาถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจกำหนดโทษทางปกครองหรือองค์กรที่กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองแล้วก็คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเหมือนกัน หรือถ้าพิจารณาในแง่ระบบกฎหมายที่นำมาใช้กับการกำหนดโทษทางปกครองหรือการบังคับทางปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายที่นำมาใช้เป็นกฎหมายทางปกครองเช่นเดียวกัน สำหรับจุดแตกต่างที่สามารถแยกโทษทางปกครองกับการบังคับทางปกครองออกจากกันก็คือวัตถุประสงค์ของมาตรการทั้งสองที่แตกต่างกัน โดยโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยโทษทางปกครองจะคำนึงถึงพฤติกรรมในอดีดเป็นหลักว่าการฝ่าฝืนขึ้นแล้วนั้นควรกำหนดโทษอย่างไรเพื่อมิให้เป็นตัวอย่างในครั้งต่อ ๆ ไป[74] ส่วนการบังคับทางปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์ในการบังคับการกับผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง[75]ให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการบังคับพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลเพื่อให้เกิดผลในอนาคต

---

[72] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 69. หน้า 77.

[73] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 69. หน้า 77-78.

[74] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนานต์. (2540). ***กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง***. กรุงเทพฯ : จิรรัชการพิมพ์. หน้า 342.

[75] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 68. หน้า 99-100.

ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ของโทษทางปกครองกับการบังคับการทางปกครองแตกต่างกันจากผลดังกล่าวทำให้[76]

1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถปรับเปลี่ยนมาตรการบังคับทางปกครองได้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองยังคงปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง หรือมาตรการบังคับที่กำหนดไว้เดิมนั้นไม่สามารถทำให้บรรลุเจตนารมณ์ของการบังคับได้ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกำหนดค่าปรับทางปกครองได้หลายครั้งและเพิ่มจำนวนได้เมื่อผู้อยู่ในบังคับปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง แต่สำหรับการกำหนดโทษทางปกครองเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดโทษแล้วจะมีการเพิ่มโทษหรือลงโทษหลายครั้งสำหรับความผิดนั้นอีกไม่ได้ เพราะถือได้เมื่อคำสั่งลงโทษทางปกครองมีผลแล้วภารกิจในการทำหน้าที่ของการลงโทษการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้เสร็จสิ้นไปแล้ว[77] เช่น เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดโทษปรับทางปกครองในการกระทำความผิดหนึ่งไปแล้วต่อมาเจ้าหน้าที่จะกำหนดโทษปรับทางปกครองอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดนั้นอีกไม่ได้

2) ในกรณีที่อยู่ระหว่างดำเนินการบังคับทางปกครอง ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้กระทำการตามคำสั่งทางปกครองแล้ว เช่นนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยกเลิกมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งตนได้ออกคำสั่งไปเพราะวัตถุประสงค์ของการบังคับไม่มีอยู่ต่อไปแล้ว เช่น เมื่อเจ้าหน้าที่กำหนดค่าปรับทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารส่วนที่สร้างผิดกฎหมายก่อนที่จะพ้นกำหนดวันรื้อถอนเจ้าของอาคารได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวตามคำสั่งทางปกครอง วัตถุแห่งการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองจึงไม่มีอยู่อีกต่อไป แต่สำหรับการกำหนดโทษทางปกครอง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษสำหรับความผิดของผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อมีการกำหนดโทษทางปกครองสำหรับความผิดที่ได้กระทำไปแม้ต่อมาภายหลังผู้กระทำผิดดังกล่าวจะแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ยังสามารถกำหนดโทษทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดนั้นได้ต่อไป เช่น เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดโทษปรับทางปกครองสำหรับกรณีที่มีการประกอบกิจการในขณะที่ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการขาดอายุแม้ต่อมาภายหลังผู้ประกอบกิจการดังกล่าวจะขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการแล้วก็ตามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ยังสามารถกำหนดโทษปรับทางปกครองสำหรับการประกอบกิจการที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่ผ่านไปแล้วได้

---

[76] มานิตย์ วงศ์เสรี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 17.

[77] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). ***ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 21.