

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามร่างระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตลทราย
ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ
ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอัยและน้ำตลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ.

ในการตรวจพิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการอัยและน้ำตลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอัยและน้ำตลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นว่าร่างระเบียบฉบับดังกล่าวมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายบางประการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังต่อไปนี้

๑. ในข้อ ๗ ของร่างระเบียบฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาสั่งให้โรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอัยและน้ำตลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ชำระเบี้ยปรับ ซึ่งมีปัญหาว่าการสั่งให้ชำระเบี้ยปรับของคณะกรรมการบริหารในกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. หากการสั่งให้ชำระเบี้ยปรับของคณะกรรมการบริหารเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว กรณีที่โรงงานไม่ชำระเบี้ยปรับ การบังคับทางปกครองนอกจากจะดำเนินการตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว คณะกรรมการบริหารจะใช้มาตรการที่กำหนดไว้ตามข้อ ๒๒ ของร่างระเบียบฉบับนี้ได้ด้วยหรือไม่ และข้อ ๒๒ ดังกล่าวได้กำหนดมาตรการนอกเหนือจากที่มาตรา ๑๗ (๒๕) และ (๓๐) และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติอัยและน้ำตลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติไว้หรือไม่

๓. กรณีที่พระราชบัญญัติอัยและน้ำตลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๔ ได้กำหนดโทษอาญาโดยเฉพาะโทษปรับแก่โรงงานที่ทำความผิดโดยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว ร่างระเบียบฉบับนี้จะสามารถกำหนดเบี้ยปรับซึ่งเป็นโทษปรับทางปกครองแก่โรงงานในความผิดเดียวกันนั้นได้อีกหรือไม่

๔. กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าโรงงานไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ คณะกรรมการบริหารจะสามารถกำหนดเบี้ยปรับแก่โรงงานสำหรับการกระทำอันเดียวกันนั้นตามที่กำหนดไว้ในร่างระเบียบได้อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๕) จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นเสนอต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๕)จะได้นำผลการพิจารณาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาร่างระเบียบฉบับนี้ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่คณะกรรมการบริหารสั่งการให้โรงงานชำระเบี้ยปรับแก้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย มิใช่การกำหนดค่าปรับในทางอาญา แต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่จะต้องชำระเบี้ยปรับ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อโรงงานไม่ชำระเบี้ยปรับ ก็ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อทำให้บรรลุดำเนินการของคำสั่งให้ชำระเบี้ยปรับซึ่งเป็นการกำหนดให้ชำระเงินต่อไป ดังนั้น จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่ได้กำหนดเรื่องการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ สำหรับมาตรการตามข้อ ๒๒^๓ ของร่างระเบียบฉบับ

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ข้อ ๒๒ โรงงานใดไม่ปฏิบัติตามหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบนี้ หรือไม่ปฏิบัติตาม หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีดังนี้

(๑) แจ้งให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายระงับการจัดสรรปริมาณอ้อยให้แก่โรงงานนั้น

(๒) แจ้งให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายระงับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทรายของโรงงาน

นั้น

(๓) แจ้งให้คณะกรรมการน้ำตาลทรายระงับการจัดจำหน่ายและการขนย้ายน้ำตาลทรายภายในประเทศของโรงงานนั้น

ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับเบี้ยปรับและเงินรางวัลตามมาตรา ๑๗ (๒๕)^๔ จึงไม่อาจนำมากำหนดไว้ได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า โทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมาย ให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา ดังนั้น ในกฎหมายจึงอาจกำหนดให้การกระทำความผิดอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองได้ ซึ่งในกรณีนี้ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๗ (๒๕) ได้บัญญัติให้มีโทษทางปกครองสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดโดยการชำระเบี้ยปรับ ด้วยเหตุนี้ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเบี้ยปรับสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามระเบียบหรือประกาศต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดไว้ได้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการลงโทษทางอาญาและโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน ดังนั้น แม้ศาลจะมีคำพิพากษาว่าโรงงาน“ไม่มีความผิดทางอาญา แต่ก็ไม่ได้ตัดอำนาจที่คณะกรรมการบริหารจะสั่งให้โรงงานชำระเบี้ยปรับได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าโรงงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่กำหนดเบี้ยปรับในกรณีนี้ไว้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

(๔) ให้คณะกรรมการบริหารใช้มาตรการอื่นใดตามเห็นสมควรภายใต้ระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายในทำนองเดียวกันกับ (๑)-(๓)

ในระหว่างที่โรงงานอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการบริหารต่อคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการบริหารจะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑)-(๓) มิได้ เว้นแต่จะมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย

^๔ มาตรา ๑๗ คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒๕) กำหนดระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับและเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการกำหนด

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ โรงงานตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทราย เว้นแต่เป็นโรงงานซึ่งผลิตน้ำตาลทรายประเภทหรือปริมาณที่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำตาลทรายด้วย (มาตรา ๔)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๘