

บทคัดย่อ

โดยทั่วไปแล้วเมื่อบุคคลกระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ (norm) หรือละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายจะกำหนดสภาพบังคับไว้ซึ่งอาจเป็นสภาพบังคับทางแพ่ง สภาพบังคับทางอาญา หรือสภาพบังคับทางปกครองก็ได้ สภาพบังคับทางแพ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันตามเนื้อหาของกฎหมายมีผลบังคับ สภาพบังคับทางอาญามีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือละเว้นไม่กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวเป็นการทำลายคุณค่าของสังคมในระดับสูง ส่วนสภาพบังคับทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี หรือเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและราบรื่น โดยองค์กรฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

แต่เดิมนั้นสภาพบังคับทางอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษทางอาญาเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจอย่างยิ่งในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก จึงมีกระบวนการ ขั้นตอนและหลักประกันในการสอบสวนและพิจารณาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดที่เข้มงวด ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิดมีความล่าช้าและทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงกำหนดให้มีสภาพบังคับทางปกครองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถลงโทษทางปกครองแก่ผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมาย หรือละเว้นหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติได้เอง ซึ่งโทษทางปกครองอาจเป็นโทษเป็นตัวเงิน โทษที่มีผลกระทบต่อชื่อเสียง การพักใช้หรือการเพิกถอนสิทธิหรือใบอนุญาต หรือการหักคะแนนใบขับขี่ เป็นต้น และนับวันโทษทางปกครองก็ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ในภาวะที่จะถูกรุกล้ำได้โดยง่ายโดยองค์กรฝ่ายปกครอง

เนื่องจากโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงอย่างยิ่งกับโทษทางอาญากล่าวคือ เพื่อตอบแทนการกระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดดังกล่าว ประกอบกับโทษทางปกครองมีผลเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงควรนำหลักประกันในทางกฎหมายอาญาบางประการมาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครอง เช่น หลักไม่มีความผิด

ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย (nullum crimen, nulla poena sine lege) หลักไม่มีโทษโดยไม่มี ความชั่ว (nulla poena sine culpa) และหลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียว สองครั้ง (ne bis in idem) อนึ่ง หลักประกันในทางกฎหมายอาญาอื่นๆ ที่มีได้กล่าวถึงในที่นี้มิได้ หมายความว่าหลักการดังกล่าวจะไม่ถูกนำมาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครอง ทั้งนี้ การนำมา ปรับใช้ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณาถึงลักษณะ สภาพและวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครองเองด้วย

หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย สามารถแบ่งเป็น 4 หลักการย่อย คือ หลักการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษต้องใช้ถ้อยคำที่แน่นอนและชัดเจน โดยต้อง หลีกเลี่ยงถ้อยคำที่มีความหมายกว้างหรือถ้อยคำที่สามารถขยายความได้ (nulla poena sine lege certa) หลักการห้ามบัญญัติกฎหมายให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หรือเป็นการเพิ่มโทษกับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วในอดีต (nulla poena sine lege praevia) หลักการห้ามใช้ กฎหมายจารีตประเพณี (nulla poena sine lege scripta) ลงโทษบุคคล และหลักการห้ามใช้ กฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง (nulla poena sine lege stricta) หลักประกันในทางกฎหมายอาญา ดังกล่าวต้องนำมาปรับใช้กับโทษทางปกครองด้วยไม่ว่าจะด้วยเหตุแห่งความเป็นนิติรัฐ หรือจะ ด้วยเหตุผลของเรื่อง กล่าวคือ เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติรัฐ การลงโทษบุคคลผู้กระทำ ความผิดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กฤษฎีกาบัญญัติกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ในขณะที่ได้กระทำความผิดนั้น โดยบทบัญญัติของกฎหมายนั้นต้องมีความ ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองได้

หลักไม่มีโทษโดยไม่มีความชั่ว (nulla poena sine culpa) หมายความว่า การกระทำ จะเป็นความผิดต่อเมื่อผู้กระทำได้กระทำลงไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ ผู้กระทำรู้ ผลของการกระทำของตนแต่ก็ยังเต็มใจที่จะกระทำเช่นนั้น ผู้นั้นจึงสมควรได้รับโทษ ในระบบ กฎหมายเยอรมันซึ่งได้แยกความผิดลหุโทษออกจากความผิดอาญาและกำหนดให้เป็นความผิด ทางปกครอง ถือเอาองค์ประกอบภายในเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาความผิดทางปกครอง ส่วน ระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นไม่ปรากฏว่าองค์ประกอบภายในเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาความผิด และในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งแม้จะมีได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองอย่างชัดเจน แต่ความผิดอาญาบางเรื่องซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นความผิดทางปกครอง (ความรับผิดโดยเคร่งครัด) องค์ประกอบภายในก็มีได้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาความรับผิด สำหรับระบบกฎหมายไทยนั้น กฎหมายที่กำหนดเนื้อหาของความผิดทางปกครองมิได้บัญญัติให้องค์ประกอบภายในเป็นเงื่อนไข ในการพิจารณาความผิด ดังนั้น องค์ประกอบภายในเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาความผิดทาง ปกครองหรือไม่ขึ้นอยู่กับปรัชญาแนวความคิดและนิตินโยบายของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม

โดยหลักแล้วควรกำหนดให้องค์ประกอบภายในเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาความผิด ยกเว้นความผิดที่มีหลักฐานชัดเจน เกิดขึ้นบ่อยและมีโทษเพียงเล็กน้อย เพื่อประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำความผิด ก็อาจกำหนดให้ผู้กระทำต้องรับผิดแม้มิได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อได้

ส่วนหลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้ง (ne bis in idem) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหลักความเด็ดขาด เป็นที่สุดและผลผูกพันของคำพิพากษา (res judicata) เป็นที่คุ้นเคยกันโดยทั่วไปในการปรับใช้กับการลงโทษทางอาญาทั้งที่กำหนดโดยกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายสบัญญัติอย่างการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท หลักการห้ามมิให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีซ้ำเมื่อมีคำพิพากษาในการกระทำความผิดที่ได้ฟ้อง และหลักการคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ การปรับหลักการดังกล่าวกับการลงโทษทางปกครองสามารถกระทำได้ 2 รูปแบบ กล่าวคือ การปรับใช้ระหว่างการลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครอง และการปรับใช้ระหว่างการลงโทษทางปกครองด้วยกัน สำหรับกรณีแรกนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมันถือหลักการห้ามมิให้ลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวสองครั้งโดยเคร่งครัด โดยกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)) ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการกับการกระทำที่เป็นทั้งความผิดทางปกครองและความผิดทางอาญาเพื่อมิให้มีการลงโทษซ้ำซ้อนกัน ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเห็นว่าการลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครองเป็นอิสระจากกัน เนื่องจากการลงโทษแต่ละประเภทมีมูลเหตุและสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน สำหรับในระบบกฎหมายไทยนั้น ทั้งกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาและกฎหมายที่กำหนดความผิดทางปกครองเองก็ได้บัญญัติห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรศาลลงโทษการกระทำกรรมเดียวซึ่งเป็นทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง เมื่อองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ลงโทษการกระทำกรรมเดียวนั้นแล้ว การลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นอิสระจากกันเช่นเดียวกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส

สำหรับกรณีที่สองนั้น หากการกระทำกรรมเดียวนั้นเป็นความผิดทางปกครองมากกว่าหนึ่งฐานความผิด เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับหนึ่งลงโทษทางปกครองการกระทำกรรมนั้นแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองอีกองค์กรหนึ่งสามารถลงโทษการกระทำกรรมเดียวนั้นซ้ำหรือไม่ ในกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครองของเยอรมันได้บัญญัติหลักการห้ามลงโทษซ้ำไว้อย่างชัดเจน องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจลงโทษซ้ำได้ ส่วนในระบบกฎหมายไทยนั้น เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดความผิดทางปกครองเพื่อป้องปรามมิให้มีการละเมิด

หรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายแตกต่างกันไป เช่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงมิได้บัญญัติห้ามมิให้ลงโทษซ้ำสำหรับความผิดตามกฎหมายแต่ละฉบับ องค์การฝ่ายปกครองจึงสามารถลงโทษซ้ำได้

ในสภาพการณ์ปัจจุบันนี้ เนื่องจากข้อความคิดเกี่ยวกับเนื้อหาของความผิดที่ควรกำหนดให้มีโทษทางปกครอง ความแตกต่างของความผิดทางปกครองและความผิดทางอาญา ความแตกต่างระหว่างโทษทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนและความเข้าใจผิดในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมาย การปรับใช้หลักกฎหมายบางประการกับการพิจารณาความผิดและการลงโทษทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าว การขาดแคลนแนวทางในการกำหนดความผิดทางปกครองแยกจากความผิดทางอาญาอย่างชัดเจน รวมถึงความไม่เหมาะสมในการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดความสับสนระหว่างโทษทางปกครองและค่าปรับทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองประเภทหนึ่ง