

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหาและวัตถุประสงค์ในการศึกษา

เนื่องจากการกิจของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางมากจนไม่สามารถจำกัดขอบเขตได้ไม่ว่าในด้านของความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ การสาธารณสุข การศึกษา หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เหล่านี้รัฐอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ โดยรัฐอาจจะใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรืออาศัยความยินยอมพร้อมใจของเอกชนก็ได้ ในกรณีที่รัฐใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การดำเนินการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายปกครองไม่ว่าจะเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญหรือในระดับพระราชบัญญัติ เช่น หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ หรือหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งประกอบไปด้วย 3 หลักการย่อย คือ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ เป็นต้น

ในปัจจุบันนี้แนวโน้มที่รัฐจะก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงการดำเนินชีวิตประจำวันและกิจกรรมของเอกชนเพิ่มมากขึ้น โดยการควบคุมดังกล่าวรัฐได้หันมาใช้มาตรการทางกฎหมายรูปแบบใหม่ซึ่งได้แก่ โทษทางปกครองแทนหรือควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายรูปแบบเดิม แม้ว่าโทษทางปกครองในสถานะหนึ่ง คือ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาและการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลักการของกฎหมายปกครองดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้นคำสั่งลงโทษทางปกครองยังจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการอีกด้วย แต่หลักการของกฎหมายและหลักประกันดังกล่าวอาจจะไม่เพียงพอแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ

เนื่องจากการใช้อำนาจลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเป็นการใช้อำนาจรัฐประเภทหนึ่งที่มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง กฎหมายจึงได้กำหนดหลักประกันทั้งในทางสารบัญญัติและสบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดไว้อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (nullum crimen sine lege) ซึ่งแบ่งเป็นหลักการย่อย 4 หลักการ คือ หลักการห้ามใช้กฎหมายให้มีผลบังคับย้อนหลัง (nulla poena sine lege praevia) หลักการบัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนและ

ต้องตีความบทบัญญัติดังกล่าวโดยเคร่งครัด (nulla poena sine lege certa) หลักการห้ามใช้กฎหมายจารีตประเพณีลงโทษบุคคลในทางอาญา (nulla poena sine lege scripta) และหลักการห้ามใช้กฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งลงโทษบุคคลในทางอาญา (nulla poena sine lege stricta) หลักไม่มีโทษโดยไม่มี ความชั่ว (nulla poena sine culpa) และหลักการห้ามมิให้ลงโทษการทำความผิดกรรมเดียวสองครั้ง (ne bis in idem) ซึ่งปรากฏให้เห็นในเรื่องการกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท หลักการห้ามฟ้องซ้ำ และหลักการต้องคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ

เมื่อวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองเป็นไปเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำที่จะเกิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายในลักษณะเดียวกับโทษทางอาญา หลักกฎหมายและหลักประกันในทางอาญาดังกล่าวจึงควรนำมาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครอง ทั้งนี้ จะสามารถปรับใช้ได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะและสภาพของโทษทางปกครองเองด้วย

2. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ดำเนินการโดยศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางในการกำหนดความผิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย รวมถึงประเทศไทย พัฒนาการของหลักกฎหมายและหลักประกันทางอาญา สำคัญและ การปรับใช้หลักกฎหมายและหลักประกันดังกล่าวกับโทษทางอาญา พัฒนาการในการนำหลักกฎหมายอาญาและหลักประกันในกฎหมายอาญามาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศโดยศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการภายในประเทศ และองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างประเทศ เช่น ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) และศาลยุติธรรมยุโรป (The European Court of Justice) นอกจากนั้นได้ศึกษาแนวทางการปรับใช้หลักกฎหมายอาญาในการลงโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยโดยศึกษาจากคำพิพากษาฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

3. ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การศึกษาหลักเกณฑ์ แนวทาง และความเหมาะสมในการกำหนดความผิดทางปกครอง หลักกฎหมายและหลักประกันที่ถูกนำมาปรับใช้กับโทษทางปกครองนอกเหนือจากหลักการของกฎหมายปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมัน และประเทศที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ โดยระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางทั้งในส่วนของการบัญญัติและบัญญัติขึ้นใช้บังคับกับการดำเนินการกับโทษทางปกครอง โดยความผิดที่นำมากำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวเดิมเป็นความผิดทางอาญาประเภทละเมิดโทษ กฎหมายจึงได้กำหนดให้นำหลักกฎหมายและหลักประกันในทางอาญามาปรับใช้กับการดำเนินการปรับทางปกครองด้วย ส่วนโทษทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองแล้วยังจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการลงโทษ เช่น โทษทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของโทษ หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษ (Non-rétroactivité des peines) หลักการตีความอย่างเคร่งครัด และหลักความจำเป็นและการได้สัดส่วนของโทษ

