

การบังคับโทษปรับทางปกครอง

นางสาวนวลพรรณ รุ่งสบแสง



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2562

Enforcement of Administrative Fine Penalty

Miss Naulphan Rungsobsaeng



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

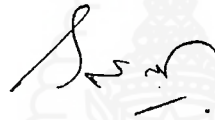
Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อการศึกษาคั่นคว้ออิสระ	การบังคับโทษปรับทางปกครอง
ชื่อและนามสกุล	นางสาวนวลพรรณ รุ่งสบแสง
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤติญา เกิดลาภผล

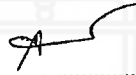
การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว้ออิสระ



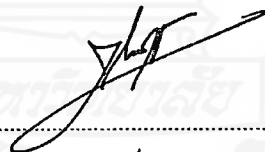
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤติญา เกิดลาภผล)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ)



(รองศาสตราจารย์ วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ การบังคับโทษปรับทางปกครอง

ผู้ศึกษา นางสาวนวลพรรณ รุ่งสบแสง รหัสนักศึกษา 2614000632 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤติยดา เกิดลาภผล ปีการศึกษา 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง (2) แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง ในระบบกฎหมายประเทศเยอรมัน กฎหมายประเทศฝรั่งเศส และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (3) วิเคราะห์ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์ โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากหนังสือ ตำรา บทความ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองทั้งในระบบกฎหมายประเทศเยอรมัน กฎหมายประเทศฝรั่งเศส และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผลการศึกษาพบว่า การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีปัญหาที่สำคัญสามประการ กล่าวคือ (1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง (2) ปัญหาการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง (3) ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการบังคับโทษปรับทางปกครอง ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยมีหลักการสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ตลอดจนบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับโทษปรับทางปกครอง

คำสำคัญ กฎหมายปกครอง โทษปรับทางปกครอง

Independent Study title: Enforcement of Administrative Fine Penalty

Author: Miss Naulphan Rungsobsang; ID: 2614000632; Degree: Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr.Kristhyada Kerdlaphon, Assistant Professor; Academic year: 2019

Abstract

The purposes of this independent study were to study: (1) concepts, theories, and rules related to the administrative fine penalty; (2) concepts, theories, and principle laws related to enforcement of the administrative fine penalty in German laws, French laws and the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) and its amendments; (3) analyze problems of the administrative fine penalty enforcement under the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) and its amendments with the condition of applying the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (No.3), B.E. 2562 (2019), and to propose appropriate guidelines or measures to amend the provisions under the law on the enforcement of the administrative fine penalty.

This independent study was legal research conducted by qualitative research using documentary research methods from books, textbooks, articles, and academic papers related to the administrative fine penalty and enforcement in German laws, French laws and the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) and its amendments.

The results of the study indicated that there were three major problems in the enforcement of the administrative fine penalty in Thai legal system, namely: (1) the ambiguity of the statutory provisions on the administrative fine; (2) introduction of the provisions on the administrative fine penalty enforcement under the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996) and its amendments with the condition of applying the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (No.3), B.E. 2562 (2019) to the enforcement of the administrative fine penalty; (3) the administrative jurisdiction in the enforcement of the administrative fine penalty. In this regard, it is suggested that Act on the Administrative Fine Penalty and Enforcement of Administrative Fine Penalty should be enacted by containing important principles in establishing general law provisions on the administrative fine penalty, rules, procedures and methods for determining the administrative fine penalty, as well as provisions on enforcement of the administrative fine penalty.

Keywords: Administrative Law, Administrative Fine Penalty

กิตติกรรมประกาศ

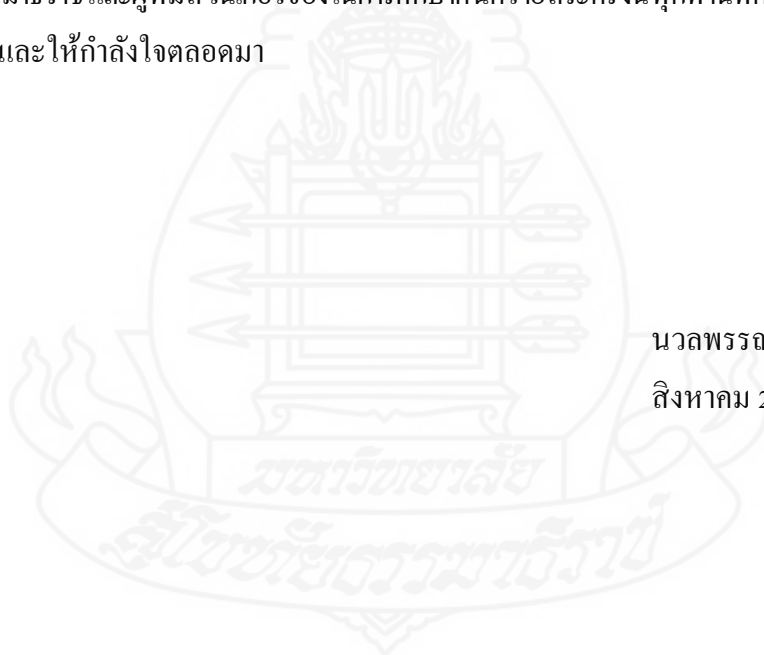
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤติญา เกิดลาภผล อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ให้ความกรุณาให้คำแนะนำและติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤติญา เกิดลาภผล รองศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ และรองศาสตราจารย์ ภาณิณี กิจพ้อคำ คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระที่กรุณาให้คำแนะนำในการปรับแก้ไข จนการศึกษาค้นคว้าอิสระมีความสมบูรณ์ถูกต้องยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบิดา มารดา คณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่กรุณาให้การสนับสนุนช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

นवलพรรณ รุ่งสบแสง

สิงหาคม 2563



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	7
3. ขอบเขตของการศึกษา.....	8
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
5. ระเบียบวิธีวิจัย.....	9
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	10
1. ความเป็นมาของโทษปรับทางปกครอง.....	10
2. แนวคิดเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง.....	14
2.1 มาตรการเชิงป้องกัน.....	14
2.2 มาตรการเชิงลงโทษ.....	15
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	15
3.1 หลักการบังคับทางปกครอง.....	16
3.2 หลักความคุ้มค่า.....	19
4. หลักการบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	20
4.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	20
4.2 มาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้บังคับกับโทษปรับทางปกครอง.....	21
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง	
ในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย.....	23
1. การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน.....	24
1.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	24
1.2 การบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.....	36
2.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	36
2.2 การบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	40
3. การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย.....	47
3.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	47
3.2 การบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	50
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย.....	62
1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง.....	64
1.1 ความไม่ชัดเจนในลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง”.....	64
1.2 ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษทางปกครอง...69	69
1.3 ความไม่ชัดเจนของการบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	73
2. ปัญหาการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	77
3. ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการบังคับโทษปรับทางปกครอง.....	83
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	87
1. บทสรุป.....	87
2. ข้อเสนอแนะ.....	96
บรรณานุกรม.....	98
ประวัติผู้ศึกษา.....	100

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกำหนดบทลงโทษทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครองที่นำมาใช้แทนโทษทางอาญา เนื่องจากตระหนักถึงปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ กล่าวคือ การใช้กฎหมายอาญาที่ไม่เหมาะสมและทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา ลักษณะการใช้กฎหมายอาญาไม่เหมาะสมมีการยกตัวอย่าง เช่น การใช้กฎหมายอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามหลักศีลธรรม เพื่อให้มีการบริการสังคม และเพื่อแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งล้วนทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการบังคับกับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง¹ หรือกรณีที่มีการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญามากจนเกินไป เป็นต้น จึงมีการนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับแทนโทษทางอาญา เพื่อลดการใช้โทษทางอาญา สำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยที่โทษทางปกครอง คือ สภาพบังคับ (sanction) สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมาย ในกรณีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว ความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือความผิดต่อกฎระเบียบของสังคม (norm) เพียงเล็กน้อย ไม่ใช่ความผิดที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลกับพฤติกรรมที่มีความร้ายแรงเช่นว่านั้น

การลงโทษทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล กล่าวคือ มาตรการเชิงลงโทษที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้กฎหมายในการพิจารณากำหนดบทลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาระหน้าที่ของทางราชการในการควบคุมกำกับดูแลหรือส่งเสริมการจัดทำบริการ สาธารณะมิให้สำเร็จลุล่วง โทษทางปกครองมีหลายประเภท เช่น ภาคทัณฑ์ ตำหนิ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ปรับทางปกครอง จำกัดการประกอบการ พักการประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต

¹ ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง. แนวความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/filenew/03-1-5.pdf>

เป็นต้น ปัจจุบันในประเทศไทยมีบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง และโทษทางปกครอง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ² และประเภทของโทษทางปกครองไว้ สามประเภท คือ ภาคทัณฑ์ คำนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครอง⁴ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจลงโทษทางปกครอง⁵ และประเภทของโทษทางปกครองไว้หกประเภท คือ ภาคทัณฑ์ คำนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ปรับทางปกครอง จำคุกการประกอบการ พักการประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตที่ได้จดทะเบียน หรือที่ได้รับความเห็นชอบ ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเพิกถอนใบอนุญาตการจดทะเบียน หรือการให้ความเห็นชอบ⁶ เป็นต้น

หากพิจารณาถึงลักษณะของการลงโทษทางปกครองพบว่าเข้าลักษณะของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ การลงโทษทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจทางปกครอง ตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นกรณีเฉพาะ โดยมีมุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง จึงมีลักษณะคล้ายกับความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷ แต่เมื่อคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองมีวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจลงโทษเพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำผิด ในลักษณะเป็นมาตรการเชิงลงโทษ ไม่ใช่เพื่อยับยั้งการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายของผู้กระทำผิด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ในอนาคตตามวัตถุประสงค์ของมาตรการเชิงป้องกัน โดยในปัจจุบันยังไม่พบว่ามีบทบัญญัติกฎหมายในระบบกฎหมายไทยฉบับใดกำหนดลักษณะของคำว่า “คำสั่งลงโทษทางปกครอง” ใ่ว่างชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนว่าต้องนำบทบัญญัติกฎหมายฉบับใดมาใช้บังคับกับคำสั่งลงโทษทางปกครอง

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 (5)

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98

⁴ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 49

⁵ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 มาตรา 112

⁶ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 มาตรา 111

⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง”

อย่างไรก็ตาม สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองและการบังคับโทษทางปกครอง ซึ่งมีทั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติกาพนยนต์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551⁸ พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562¹⁰ เป็นต้น หรือกฎหมายบางฉบับได้มีการกำหนดวิธีการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองและการบังคับทางปกครองไว้ในอนุบัญญัติ เช่น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561¹¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹² ประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ กค.12/2551 เรื่อง การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550¹³ เป็นต้น หรือในขณะที่กฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดแนวทางในการลงโทษทางปกครองไว้แต่อย่างใด เช่น พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560¹⁴ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2560 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งนายรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ ฯ มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของสิ่งพิมพ์หรือหนังสือพิมพ์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายรัฐมนตรีประกาศกำหนด¹⁵ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการออกประกาศดังกล่าว

⁸ พระราชบัญญัติกาพนยนต์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 68 ถึงมาตรา 74

⁹ พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 ถึงมาตรา 38

¹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มาตรา 90

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 (5)

¹² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 49

¹³ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 มาตรา 9 (1) มาตรา 121 มาตรา 122 และมาตรา 124 และพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 มาตรา 8 (1) มาตรา 74 มาตรา 75 และมาตรา 76

¹⁴ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 หมวด 6 มาตราการทางปกครอง มาตรา 87 ถึงมาตรา 97

¹⁵ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 24

และพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2560 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้มีหน้าที่รายงานข้อมูลตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้น¹⁶ แต่ไม่ปรากฏรายละเอียดอื่นเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองแต่อย่างใด เป็นต้น และในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองและ/หรือการบังคับโทษทางปกครองในเรื่องใดไว้ ก็จะกำหนดให้นำแนวทางในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองและ/หรือการบังคับโทษทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับการพิจารณาลงโทษทางปกครองและการบังคับโทษทางปกครอง

ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองและการบังคับโทษทางปกครองที่แตกต่างกันของกฎหมายแต่ละฉบับทำให้กฎหมายขาดความเป็นระบบและเกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์กลางที่มีค่าบังคับพื้นฐานและมีมาตรฐานประกันความเป็นธรรมจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าตามหลักการ “โทษปรับทางปกครอง” เป็นมาตรการในการลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบัญญัติกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง ในที่นี้หมายถึง “ค่าปรับบังคับการ” ซึ่งเป็นค่าปรับที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำชำระค่าปรับเป็นรายวันไปจนกว่ามีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว จะมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ ตลอดจนบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการแตกต่างกันอย่างชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีกำหนดความหมายและลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า “ค่าปรับบังคับการ” เป็น “โทษปรับทางปกครอง”

จากที่กล่าวมาข้างต้น การลงโทษปรับทางปกครองจึงมีความแตกต่างจากโทษทางปกครองประเภทอื่น ๆ เช่น ภาคทัณฑ์ ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน พักการประกอบหน้าที่ที่ได้รับใบอนุญาตที่ได้จดทะเบียน เป็นต้น กล่าวคือ กระบวนการลงโทษทางปกครองประเภทอื่น ๆ นอกจากการลงโทษปรับทางปกครองระงับโดยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

¹⁶ พระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 7

ไม่ต้องกำหนดเงื่อนไขบังคับให้ผู้กระทำผิดต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อเป็นผลทำให้การลงโทษทางปกครอง ระเบียบเช่นเดียวกับการลงโทษปรับทางปกครอง และในทางปฏิบัติไม่อาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องบังคับใช้กฎหมายโดยการบังคับทางปกครองกับผู้กระทำผิด แตกต่างจากกรณีการลงโทษปรับ ทางปกครองซึ่งหากผู้กระทำผิดไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมายโดยการบังคับทางปกครองตามคำสั่งลงโทษ ปรับทางปกครองกับผู้กระทำผิด

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันในระบบกฎหมายไทยไม่ปรากฏบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการ บังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น กรณีที่ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และผู้กระทำผิด ได้รับความทราบคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแล้วผู้กระทำผิดไม่ชำระค่าปรับทางปกครองตามคำสั่ง ลงโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องนำบทบัญญัติว่าด้วย การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณานำบทบัญญัติเกี่ยวกับการ บังคับทางปกครองที่ขาดความชัดเจนสำหรับการบังคับโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม จึงทำให้ในทางปฏิบัติการบังคับโทษปรับทางปกครองไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำคดีไปฟ้องต่อศาล โดยที่บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ ที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้ กฎหมายมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้ผู้กระทำผิดชำระ ค่าปรับทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถ บังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดได้ตามกฎหมายเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล หากผู้กระทำผิด เพิกเฉยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนเองได้แล้ว หากแต่เจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยไม่มี ข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง สามารถแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายได้เองโดยไม่ต้องมีคำสั่งบังคับของศาล จึงไม่มีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542¹⁷ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยโทษปรับทางปกครอง ซึ่งปัจจุบันมีปรากฏมากขึ้นในระบบกฎหมายไทย เนื่องจากแนวคิดในการแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อโดยการนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 กำหนดให้กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง จึงอาจคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีแนวโน้มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น การบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลดังเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับทางปกครอง จึงควรเริ่มต้นจากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย เพื่อนำมาพิจารณาและหาแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

แม้ว่าในปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน โดยเรียกมาตรการใหม่นี้ว่า “ปรับเป็นพินัย” ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องชำระเงินตามที่กำหนด แต่มิใช่โทษปรับทางอาญา โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระ และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอาญาต่อไป ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ในลักษณะเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในอนาคตการตรากฎหมายต่าง ๆ จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับโทษอาญาหรือต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย¹⁸

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2554 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 128/2554

¹⁸ คณะกรรมการกฤษฎีกา. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (รับฟังความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2563). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/comment/bill/bill241-1.pdf>

จากการศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ฉบับรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2563 ซึ่งในขณะนี้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นอยู่ในขั้นตอนการจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ผู้ศึกษาเห็นว่าการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยยังคงมีปัญหาที่สำคัญ สามประการ กล่าวคือ

ปัญหาประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการบังคับโทษปรับทางปกครอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง และการบังคับโทษปรับทางปกครอง หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย กรณีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยอนุโลม และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลดังเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับทางปกครอง

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง
- 2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

2.4 เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย เพื่อให้การบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลดังเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับทางปกครอง

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง การบังคับโทษปรับทางปกครอง ผู้ศึกษามุ่งศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ และกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย กรณีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง เป็นที่สุด ณ ชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยอนุโลม นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไข ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 4.1 ทราบแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง
- 4.2 ทราบหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย
- 4.3 ทราบปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย
- 4.4 สามารถเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลดังเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับทางปกครอง

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง การบังคับโทษปรับทางปกครอง เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์ (Legal Research) โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา บทความ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองทั้งในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย ในภาษาไทย



บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. ความเป็นมาของโทษปรับทางปกครอง

การใช้โทษทางปกครองในประเทศต่าง ๆ เป็นผลสืบเนื่องจากเหตุปัจจัยสองประการ คือ ประการแรก การตระหนักถึงปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ หรือการมีความผิดอาญามากเกินความจำเป็นทำให้ผู้ตรากฎหมายลด เลิกโทษอาญา และนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา สำหรับการกระทำผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง ประการที่สอง การที่รัฐเข้าแทรกแซงและควบคุมกิจการต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ ได้นำมาซึ่งการวางกฎระเบียบทางปกครองและบทกำหนดโทษทางปกครอง ซึ่งมีข้อได้เปรียบเหนือโทษอาญาตรงที่มีกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็ว ทำให้การลงโทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งยังเหมาะสมกับการกระทำผิดในเรื่องทางเทคนิคซึ่งศาลอาจจะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเทียบเท่าองค์กรฝ่ายปกครองที่กำลังดูแลเรื่องนั้น ๆ

นักวิชาการต่างประเทศได้พยายามเสนอแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหามหาความหมายอาญาเพื่อบรรเทาประเทศที่ประสบภาวะกฎหมายอาญาเพื่อได้พัฒนาแนวคิดว่าด้วย “การกระทำผิดทางปกครอง” เพื่อนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา รวมทั้งตรา “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองให้เป็นระบบระเบียบ โดยประเทศเยอรมันถือเป็นต้นแบบในเรื่องนี้ และมีอิทธิพลต่อประเทศอื่น ๆ อย่างมากในเยอรมันแนวคิดว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit) มีรากฐานมาจากการกระทำผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 นอกจากความผิดในประมวลกฎหมายอาญายังมีความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อย (Police codes) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่กระทบต่อประโยชน์ของประชาคมหรือสังคม และมักมีโทษไม่รุนแรง เช่น โทษปรับหรือโทษกักขังระยะสั้น โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษผู้กระทำผิดได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

อย่างไรก็ดี ต่อมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เริ่มมีความเห็นคัดค้านอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครอง โดยมองว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้องค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระเป็นผู้มีอำนาจลงโทษการกระทำผิดกฎหมาย ดังนั้น ในการร่างประมวลกฎหมายอาญาล่าสุดในปี ค.ศ. 1871 ผู้ตรากฎหมายจึงนำบรรดาความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยไปบัญญัติเป็นความผิดอาญาโทษในประมวลกฎหมายอาญา และในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 รัฐก็เริ่มวางกฎเกณฑ์

ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกำหนดโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งฝ่ายตำรามีความเห็นว่า โทษอาญาที่กำหนดนั้นไม่เหมาะสมกับการกระทำผิดบางประเภท จึงเสนอให้มีระบบกฎหมายที่ลงโทษการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของรัฐ หรือการกระทำผิดทางปกครองเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายอาญา¹⁹

James Goldschmidt เป็นนักวิชาการเยอรมันคนแรก ๆ ที่เสนอแนวคิดการกระทำผิดทางปกครอง โดยได้อธิบายไว้ในหนังสือเรื่อง “Das Verwaltungsstrafrecht” หรือแปลเป็นไทยว่า “กฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครอง” ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1902 โดยได้มีการอธิบายว่าความผิดทางอาญา มุ่งที่จะคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมาย (ของบุคคล) แต่ความผิดทางปกครองเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือไม่เชื่อฟังฝ่ายปกครอง โดยความผิดทางปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “พฤติกรรมที่กระทบต่อหลักกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยและอันตราย และการบริการสาธารณะ” ความผิดทางอาญาเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิทธิของบุคคลอื่น ในขณะที่ความผิดทางปกครองเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อการควบคุมหรือกฎเกณฑ์ของรัฐ ความผิดทางปกครองโดยส่วนใหญ่แล้วจะปรากฏให้เห็นในลักษณะของพฤติกรรมที่มีการดำเนินการ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐ หรือมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีที่บุคคลละเลยไม่แจ้งข้อมูลบางประการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบ ซึ่งความผิดทางปกครองนี้จะไม่มีลักษณะที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือคุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครองบุคคลเป็นการเฉพาะเลย ความผิดทางปกครอง จึงมุ่งที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งแม้ว่าในทางกฎหมายอาญาจะมีฐานความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำที่ส่งผลต่อส่วนรวมอยู่ด้วยก็ตาม²⁰ Eberhard Schmidt ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาต่อขยายและเสนอว่าการกระทำผิดทางปกครองมีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งได้แก่ การไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และคำสั่งของฝ่ายปกครอง และมีใช้ความผิดที่สังคมประณาม จึงไม่สมควรกำหนดให้มีโทษอาญาแต่ชอบที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครองโดยฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิดได้เอง

¹⁹ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/file77/c06.pdf> หน้า 16-17.

²⁰ มานิตย์ วงศ์เสรี. เกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครอง. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/file77/c06.pdf> หน้า 34.

แนวคิดของฝ่ายตำราข้างต้นได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอาญาของรัฐ โดยในปี ค.ศ. 1949 ได้มีการตราบัญญัติแห่งสหพันธ์ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1949 ว่าด้วยการลดความซับซ้อนของกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมายดังกล่าวได้แยกการฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจออกจากการกระทำที่เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ตามแนวคิดที่ว่าอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่เป็นภัยอันตรายร้ายแรงต่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งของสังคม โดยบั่นทอนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา ขณะที่การกระทำที่เป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจไม่สมควรกำหนดให้อยู่ในเขตแดนของกฎหมายอาญา แต่ควรกำหนดเป็นการกระทำผิดทางปกครอง ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับทางปกครองอันเป็นมาตรการที่ไม่มีเนื้อหาประณามผู้กระทำความผิด โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตราบัญญัติแห่งสหพันธ์ ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1952 ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitengesetz - OWiG) ขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง สำหรับการกระทำผิดทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ

ในขณะที่เดียวกันผู้ตรากฎหมายก็เริ่มลด เลิกโทษอาญา โดยกำหนดให้การกระทำผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงเป็นการกระทำผิดทางปกครอง ไม่ว่าจะในเรื่องการจราจรทางบก การแข่งขันทางการค้า การผังเมือง หรือสิ่งแวดล้อม โดยในปี ค.ศ. 1975 มีการลด เลิกโทษอาญาครั้งใหญ่ด้วยการยกเลิกความผิดอาญาละเมิดโทษ โดยการกระทำส่วนหนึ่งไม่ถือว่าเป็นความผิดอีกต่อไป เช่น การขอลานและเร่ร่อนในที่สาธารณะ และอีกส่วนหนึ่งได้ปรับเปลี่ยนเป็นการกระทำผิดที่มีโทษปรับทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น การทำเสียงอื้ออึงในที่สาธารณะ เสพสุราจนครองสติไม่ได้ในที่สาธารณะ ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลสัตว์อันตราย รวมทั้งการกระทำผิดในเรื่องทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง เช่น การเปิดสถานที่พักแรมโดยไม่จัดให้มีห้องสุขาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส่วนการกระทำผิดที่มีลักษณะร้ายแรง เช่น การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนผสมของผลิตภัณฑ์อาหาร โดยก่ออันตรายแก่สุขภาพของบุคคล ยังคงกำหนดให้มีโทษอาญาต่อไป²¹ ทั้งนี้ บรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหากฎหมายอาญาเพื่อเช่นเดียวกับเยอรมัน จึงได้มีนโยบายการลด เลิกโทษอาญา และนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับการกระทำผิดทางปกครอง เช่น โปรตุเกส อิตาลี ออสเตรีย เป็นต้น

²¹ สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย. หน้า 17-18.

ในช่วงระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง หรือระหว่างปี ค.ศ. 1918 - 1939 เริ่มมีการนำ โทษทางปกครองมาใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐได้ขยายภารกิจในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนข้อกำหนด ในการจัดทำบริการสาธารณะก็จะมีกรลงโทษทางปกครอง โดยเพิกถอนการรับรองให้เป็นผู้จัดทำ บริการสาธารณะ ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองภายใต้รัฐบาลวิชี ซึ่งเป็นรัฐบาลเผด็จการในระหว่าง ปี ค.ศ. 1940-1944 ได้มีการกระชับอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองครั้งใหญ่ โดยมีการจัดตั้งองค์กร จัดระเบียบทางเศรษฐกิจและองค์กรควบคุมวิชาชีพซึ่งมีอำนาจลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่ ควบคุม จนการลงโทษการกระทำผิดในเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งเคยเป็นอำนาจของศาลก็ตกอยู่ในมือ ของฝ่ายปกครองแทบทั้งสิ้น โดยในบางเรื่องมีมาตรการที่รุนแรงมาก เช่น การกักขังทางปกครอง ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในเรื่องคนต่างด้าว ชาววิญ บุคคล ที่รับฟังวิทยุของต่างชาติ การส่งกำลังบำรุง เป็นต้น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงและมีการสถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้น อีกครั้งหนึ่ง โทษทางปกครองก็ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการแทรกแซงกิจการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 มีการกำหนดโทษทางปกครอง ในเรื่องต่าง ๆ จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขนส่ง การจราจรทางบก หรือแม้แต่การตอบแบบสอบถาม ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับบทบาท ของรัฐจากเดิมที่เป็นรัฐสวัสดิการไปสู่รัฐที่ควบคุมกำกับ โทษทางปกครองก็เป็นเครื่องมือของรัฐ เพื่อควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกกันว่า “องค์กร อิศระทางปกครอง” ขึ้นทำหน้าที่ควบคุมกำกับเรื่องที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและ ป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เช่น เรื่องเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร การประกอบกิจการวิทยุ โทรทัศน์ การแข่งขันทางการค้า เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรอิสระทางปกครองเป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ทั้งการให้ความเห็น มีข้อเสนอแนะ ออกกฎและคำสั่งทางปกครอง และที่สำคัญ คือ อำนาจในการลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่ ควบคุมกำกับ โดยมองกันว่าองค์กรดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง จึงสามารถพิจารณาลงโทษ การกระทำผิดในเรื่องที่ควบคุมกำกับได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าศาล การอุบัติขึ้น ขององค์กรอิสระทางปกครองได้ส่งผลต่อพัฒนาการของโทษทางปกครองอย่างมาก ทั้งในแง่ของ เรื่องที่มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในแง่องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองรูปแบบใหม่ มิใช่ฝ่ายปกครองดั้งเดิม ในระบบราชการ และในแง่ประเภทของโทษ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโทษปรับทางปกครองที่อาจมีจำนวน เงินค่าปรับสูงมาก

เมื่อมีการนำโทษทางปกครองมาใช้มากขึ้นเรื่อง ๆ ในทศวรรษที่ 1980 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีโอกาสได้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทกำหนดโทษทางปกครอง โดยช่วงแรกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองก่อนจะผ่อนคลายจุดยืนลงตามลำดับ และยอมรับอำนาจโทษของฝ่ายปกครองในที่สุดโดยวินิจฉัยว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้ง หลักอื่น ๆ ที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ มิได้ห้ามให้องค์กรฝ่ายปกครอง ... ใช้อำนาจลงโทษ หากโทษนั้นไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพ และในการใช้อำนาจลงโทษกฎหมายได้กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไว้ด้วย”

นับจากอดีตถึงปัจจุบันโทษทางปกครองได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างต่อเนื่องโดยมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเรื่องใหม่ ๆ อย่างเทคโนโลยีสารสนเทศ จนมีผู้กล่าวว่าโทษทางปกครองกำลังเป็นที่นิยม บ้างก็ถึงกับมองว่าเป็นความปราชัยของกฎหมายอาญา โดยเหตุผลสำคัญที่ผู้ตรากฎหมายใช้โทษทางปกครองแทนโทษอาญาเนื่องจากมีกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วทำให้การลงโทษมีประสิทธิภาพ และในช่วงหลังเริ่มมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการลด เลิกโทษอาญาเข้ามาเป็นเหตุผล โดยมองว่าโทษทางปกครองเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงถึงขั้นที่ควรกำหนดให้มีโทษอาญา จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยป้องกันมิให้มีการกำหนดโทษอาญาเกินความจำเป็น²²

2. แนวคิดเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลหรือส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วง ใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม ดังนั้น สภาพบังคับของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายนั้น อาจแยกพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของมาตรการที่นำมาใช้ได้สองประเภท ดังนี้

2.1 มาตรการเชิงป้องกัน

มาตรการเชิงป้องกันกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับยับยั้งมิให้การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมายดำเนินต่อไปในอนาคตอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนี้ถือเป็นหน้าที่ดั้งเดิมของฝ่ายปกครอง โดยหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะควบคุมความประพฤติของบุคคลมิให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย กฎหมายจะกำหนดมาตรการเพื่อบีบบังคับให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่ต้องกระทำ

²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 21-23.

หรือละเว้นการกระทำในเรื่องนั้นปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อฟื้นฟูให้เกิดสภาพการณ์ที่กฎหมายต้องการโดยเร็ว จึงเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจบังคับการเพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลในอนาคต เช่น ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ประกอบการควบคุมที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ประกอบการควบคุมรายนั้นไม่อาจรักษาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีอยู่ในขณะยื่นรับใบอนุญาตให้มีต่อไปตลอดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาตได้ จึงได้มีการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดกรองบุคคลที่อาจกระทำการอันเป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะออกจากระบบ

2.2 มาตรการเชิงลงโทษ

มาตรการเชิงลงโทษ เป็นกลไกในการโน้มน้าวความประพฤติของบุคคลให้อยู่ภายในกรอบกฎหมายด้วยการกำหนดบทลงโทษที่มีความชัดเจนแน่นอนสำหรับการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายต้องการ วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจลงโทษจึงเป็นไปเพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำความผิด โดยกฎหมายคาดหมายว่าผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษแล้วย่อมจะเกิดความเกรงกลัวในโทษที่ได้รับและจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีก²³

โทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษทางปกครองที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นเครื่องมือลงโทษแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครองที่บัญญัติบทลงโทษปรับทางปกครองไว้ ซึ่งการลงโทษปรับทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อดำเนินการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดที่ได้กระทำความผิดสำเร็จแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษเองได้ โดยไม่ต้องฟ้องศาล

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันภัยต่าง ๆ และสร้างความชอบธรรมในสังคม ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ ความชอบธรรม และความมั่นคงแห่งนิติฐานะ โดยที่การดำเนินการกับผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง

²³ ณีฐพล สกุดเมฆา. ปัญหาการใช้บังคับ “ค่าปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง” ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับใหม่ และกฎหมายว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2562. สืบค้นจาก

ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับโทษปรับทางปกครองย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการบังคับโทษปรับทางปกครองจำเป็นต้องสอดคล้องและอยู่ภายใต้บังคับของหลักการปกครองแบบนิติรัฐ

3.1 หลักการบังคับทางปกครอง

3.1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าฝ่ายนิติบัญญัติผูกพันต่อกฎหมายและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายเช่นเดียวกับฝ่ายบริหารและตุลาการ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในที่นี้หมายรวมถึงกฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องผูกพันต่อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญจึงทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับสูงสุด กฎหมายและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมมีผลเป็นโมฆะ

หลักความชอบด้วยกฎหมายสัมพันธ์กับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยพิจารณาตามองค์ประกอบของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้²⁴

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

มาตรการของเจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น หลักความเสมอภาค โดยในสถานการณ์เช่นเดียวกัน ผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองจะต้องได้รับการปฏิบัติในลักษณะอย่างเดียวกัน ยกเว้น ในกรณีที่ปรากฏเหตุผลพิเศษ เจ้าหน้าที่บังคับการอาจดำเนินการแตกต่างจากแนวปฏิบัติเดิมได้ และในกรณีที่สถานการณ์แตกต่างกัน ผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม นอกจากนี้ การบังคับทางปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชน รวมทั้งการดำเนินการในทางปกครองจะต้องไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก ตรงตามวัตถุประสงค์ และมีความยุติธรรม หากเจ้าหน้าที่บังคับการดำเนินการขัดกับหลักความยุติธรรมย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

²⁴ วรนารี สิงโต. รายงานการศึกษาวิจัย (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news763.pdf> หน้า 12-16.

2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

การก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจและดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องคำนึงถึงหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจในการบังคับทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการสามารถเลือกใช้มาตรการทางปกครองได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และไม่อาจสร้างมาตรการบังคับทางปกครองอื่น ๆ ที่มีใช้เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการจำกัดรูปแบบของมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเป็นไปตามหลักการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย ซึ่งสนับสนุนหลักการคาดการณ์ล่วงหน้าของการดำเนินการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

อนึ่ง เจ้าหน้าที่บังคับการจะสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ เมื่อปรากฏเงื่อนไขในการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว และเจ้าหน้าที่บังคับการมีดุลยพินิจตัดสินใจว่าจะบังคับการทางปกครองหรือไม่ และจะบังคับการทางปกครองเมื่อไร สำหรับในกรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับการต้องตัดสินใจว่าจะบังคับการทางปกครองอย่างไรนั้น ย่อมเป็นดุลยพินิจในการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บังคับการว่ามาตรการบังคับทางปกครองใดในหลาย ๆ มาตรการตามที่กฎหมายกำหนดจะเหมาะสมที่จะกระทำต่อบุคคลใดมากที่สุด โดยในการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปตามหลักการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย ซึ่งการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้เป็นหลักการทั่วไปมาใช้บังคับได้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้

3.1.2 หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายที่มีผลโดยตรงมาจากนิติรัฐ และมีสถานะเป็นหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงผูกพันโดยตรงต่อการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการกระทำของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจเกินขอบเขต

หลักความพอสมควรแก่เหตุใช้บังคับกับมาตรการของรัฐที่ก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ โดยมาตรการดังกล่าวของรัฐจะต้องมีวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายมาหาชนและชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง เป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็น รวมทั้งสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน มาตรการของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ในขั้นแรกก่อนที่จะมีการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องพิจารณาว่าอาจใช้วิธีการอื่นเพื่อให้

ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ โดยการใช้วิธีการบังคับทางปกครอง จะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเลือกกระทำ ซึ่งเจ้าหน้าที่บังคับการต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และต้องยุติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองนั้นแล้ว โดยอาจสรุปเกณฑ์ในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหลักความพอสมควรแก่เหตุได้ ดังนี้

- 1) มาตรการที่ใช้จะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งจะต้องเป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เจ้าหน้าที่บังคับการไม่อาจกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเองได้
- 2) มาตรการที่ใช้จะถือว่าเหมาะสมเมื่อการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้
- 3) มาตรการที่เหมาะสมนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น โดยต้องไม่ปรากฏว่ามีมาตรการอื่นที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือประโยชน์ของส่วนรวมน้อยกว่ามาตรการที่เลือกใช้ดังกล่าว จึงจะถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็น
- 4) มาตรการที่จำเป็นนี้ต้องได้สัดส่วน ซึ่งจะมีการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่างการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและประโยชน์ที่อาจได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าว โดยจะต้องพิจารณาประกอบกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรการบังคับทางปกครองจะต้องสัมพันธ์และได้สัดส่วนกับเป้าหมายหรือผลที่ฝ่ายปกครองต้องการ

3.1.3 หลักความแน่นอนชัดเจน

หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้ง ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง ในทางบัญญัติกฎหมายว่าจะต้องมีความชัดเจนอย่างเพียงพอเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองได้ภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายที่จะต้องมีการบัญญัติถ้อยคำในทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง และการที่จะต้องบัญญัติถึงหลักการทั่วไปนั้นจะต้องทำให้บุคคลเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายได้อย่างชัดเจน ดังนั้นข้อเรียกร้องของหลักการนี้จึงเป็นข้อเรียกร้องที่จะต้องทำให้ลักษณะ “นามธรรมทั่วไป” ของกฎหมายนั้นบุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจกฎหมายดังกล่าวได้²⁵

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ* ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2560. หน้า 136.

การบังคับโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามหลักความแน่นอน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการบังคับทางปกครอง อาจพิจารณาได้สองประการ ดังนี้

ประการแรก คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการจะต้องกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจน โดยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับทางปกครองที่จะนำมาใช้ ซึ่งวิธีการบังคับทางปกครองจะต้องสอดคล้องและสามารถทำให้เจ้าหน้าที่บังคับการบรรลุผลตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นรากฐานในการบังคับทางปกครองได้ตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่บังคับการไม่สามารถกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองไว้หลายวิธีเพื่อสามารถเลือกใช้วิธีการบังคับทางปกครองหลายวิธีตามที่กำหนดไว้ได้

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการนั้น และอาจเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับทางปกครองได้เมื่อวิธีการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการเดิมไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดได้ หรือ ไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้มีการเตือนไว้

3.2 หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาล ถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกโดยองค์กรระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก และองค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีความสากล คือ ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยใน พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ปัจจุบัน หลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศที่ปกครองในระบบอบประชาธิปไตยใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า รัฐพึงจัดให้มี

ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้นำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาลยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีหกประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัด เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึง การจัดสรรทรัพยากรของประเทศชาติจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลและหลักความคุ้มค่าเป็นสำคัญเพื่อให้การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ ให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม²⁶

4. หลักการบังคับโทษปรับทางปกครอง

4.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง

การบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ผู้มีอำนาจบังคับโทษปรับทางปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะบัญญัติเรื่องการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้ การบังคับชำระค่าปรับทางปกครองต้องเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะนั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะจะได้กำหนดมาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้แล้วก็ตาม กรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับโทษปรับทางปกครองได้กำหนดมาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้ด้วย หากผู้มีอำนาจบังคับโทษปรับทางปกครองเห็นว่ามาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองที่กำหนดไว้

²⁶ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2560.

ในบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะจะให้ผลน้อยกว่ามาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติกฎหมายกลางว่าด้วยการบังคับโทษปรับทางปกครอง ผู้มีอำนาจบังคับโทษปรับทางปกครองจะใช้มาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายกลางก็ได้

อนึ่ง หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครองนั้นจะเป็นไปในทำนองเดียวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากการลงโทษปรับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต้องชำระเงินค่าปรับทางปกครองแล้วคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองยังเป็นฐานอำนาจให้ผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองสามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ในลักษณะเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน กล่าวคือ การบังคับโทษปรับทางปกครองจะเกิดขึ้นก็เมื่อผู้มีอำนาจบังคับโทษปรับทางปกครองต้องการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองในกรณีที่อยู่ใบบังคับของคำสั่งลงโทษทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามชำระเงินค่าปรับทางปกครองหรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะพิจารณาดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองของตนเอง หรืออาจมอบอำนาจในการบังคับการให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล

4.2 มาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้บังคับกับโทษปรับทางปกครอง

จากหลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครองดังกล่าวข้างต้น สำหรับมาตรการบังคับทางปกครองที่นำมาใช้บังคับกับโทษปรับทางปกครองนั้นก็คือ มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เช่น คำสั่งเรียกเก็บภาษีอากร เงินค่าบริการต่าง ๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

4.2.1 การเรียกเงินเพิ่มและเบี้ยปรับ

การเรียกเงินเพิ่มเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองให้รีบปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว มาตรการเรียกเงินเพิ่มจะนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระภาษีอากรหรือเงินค่าบริการต่าง ๆ โดยมักจะกำหนดเป็นจำนวนร้อยละของจำนวนเงินที่ต้องชำระ เช่น จะต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 3 ต่อเดือนของเงินภาษีที่ต้องจ่าย เป็นต้น

ส่วนเบี้ยปรับนั้นก็เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่จะกำหนดจำนวนสูงกว่าและปรับเพียงครั้งเดียว โดยมักจะกำหนดเป็นจำนวนเท่าของจำนวนเงินที่จะต้องชำระ

4.2.2 การยึด อายัด และขายทอดตลาด

โดยทั่วไปแล้ว มาตรการในการบังคับโดยยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นมาตรการบังคับในทางแพ่ง ดังนั้น เมื่อนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน กฎหมายจึงกำหนดให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดีแพ่ง

4.2.3 การกักขัง

การกักขังในกรณีนี้ไม่ใช่โทษทางอาญาและไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองที่ดำรงอยู่ด้วยตัวเอง แต่เป็นมาตรการที่ใช้แทนค่าปรับบังคับการ ซึ่งแม้ค่าปรับบังคับการจะเป็นมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ แต่ก็มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินด้วย โดยในกรณีที่หน่วยงานที่บังคับการตามคำสั่งทางปกครองไม่อาจบังคับชำระเงินจากค่าปรับบังคับการได้ หน่วยงานนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองสั่งให้กักขังผู้รับคำสั่งทางปกครองแทนค่าปรับบังคับการได้²⁷

ในส่วนหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งนำมาใช้บังคับกับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองนั้น ผู้ศึกษาจะกล่าวโดยละเอียดในบทถัดไป

²⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12.

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย

บทกำหนดโทษปรับทางปกครองมีลักษณะเป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาระหน้าที่ของทางราชการในการควบคุมกำกับดูแลหรือส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะมิให้สำเร็จลุล่วง โดยบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลหรือส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครองสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องศาล ดังนั้น ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง หรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับโทษปรับทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย เนื่องจากการบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง

สำหรับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองยังไม่มี ความชัดเจน เนื่องจากในการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนของการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง นำแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษปรับทางปกครองส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีการนำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และโดยที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านกฎหมายมหาชนมานาน และบทบัญญัติกฎหมายไทยในปัจจุบันสะท้อนแนวคิดเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครองโดยอนุโลม²⁸ ดังนั้น การศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศสย่อมเป็นประโยชน์ต่อการนำมาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย และพิจารณาแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

1. การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน

1.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง

1.1.1 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายเยอรมัน โทษที่รัฐนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดอาจเป็นโทษอาญา หรือโทษทางปกครอง ซึ่งโดยหลักได้แก่ โทษปรับทางปกครอง ก็ได้ ตามแต่ลักษณะและระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ของการกระทำความผิดในแต่ละกรณี การกระทำความผิดใดที่กระทบต่อจริยธรรมทางกฎหมายอันมีข้อพึงตำหนิในระดับที่ร้ายแรง (ผู้ร้าย) กฎหมายจะกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดนั้น โดยมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์การตีความเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบความผิดหรือเงื่อนไขในการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงหลักประกันความเป็นธรรมในกระบวนการสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งจะกระทำได้อต่อเมื่อพยานหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าจำเลยกระทำความผิดอาญาหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยโดยพิพากษายกฟ้อง

ส่วนความผิดที่มีโทษทางปกครองนั้นมีมูลเหตุมาจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของทางราชการเพียงเล็กน้อย แม้การบังคับใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติยังคงยึดโยงและถอดแบบมาจากการดำเนินคดีอาญา แต่ก็เป็นที่ไปเป็นลักษณะที่เรียบง่ายรวดเร็ว โดยลดขั้นตอนที่เป็นแบบพิธีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการลงโทษให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากพัฒนาการของการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาของเยอรมันนั้นเกิดจากแนวความคิดที่พยายามจะลดการใช้มาตรการทางอาญา อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ

²⁸ วรณารี สิงห์สุวรรณ. การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง โดยอนุโลม. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2563. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13697.pdf> หน้า 10.

ของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง โดยถือว่าการฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ในกฎระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น เป็นความบกพร่องในเรื่องทางเทคนิคที่ไม่กระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมาย จึงไม่สมควรนำโทษอาญา มาใช้บังคับแก่การกระทำความผิด ทั้งนี้ การกระทำความผิดใดจะมีโทษอาญาหรือโทษปรับทางปกครองนั้น ถือเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม จำเป็น ตลอดจนได้สัดส่วนกับความผิด ซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญอย่างจำกัด

1.1.2 หลักการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง

สำหรับการพิจารณาความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองนั้น โดยที่ระบบกฎหมายเยอรมันได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitengesetz) ขึ้นเป็น หลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครอง แบ่งได้ออกเป็นสามส่วน

ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 1 ถึงมาตรา 34 เป็นการกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางปกครอง กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดชอบต่อการเมื่อได้กระทำการอัน กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น และลักษณะของการ กระทำที่เป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา เว้นแต่กฎหมายได้กำหนดโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทไว้เป็นการเฉพาะ และการพยายามกระทำความผิดก็อาจมี โทษได้เช่นกัน รวมทั้ง การดำเนินคดีที่มีโทษปรับทางปกครองจะต้องกระทำภายในอายุความที่ กฎหมายกำหนดซึ่งแตกต่างกันตามระวางโทษปรับสูงสุดด้วย

ส่วนที่สอง มาตรา 35 ถึงมาตรา 110c เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เริ่มตั้งแต่ การสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดโดยใช้ระบบไต่สวน จนกระทั่งการออก คำสั่งปรับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ สิทธิในการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง รวมทั้ง การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อสั่งปรับผู้กระทำความผิด การพิจารณา คดีในชั้นศาล การบังคับตามผลคำพิพากษา และค่าฤชาธรรมเนียม

ส่วนที่สาม มาตรา 111 ถึงมาตรา 130 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิด ซึ่งเทียบได้กับความผิดลหุโทษ โดยการกระทำที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดในส่วนนี้จะ เป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชน หรือเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม เช่น การทำเสียงดังรบกวนผู้อื่น การกระทำอนาจารในที่สาธารณะ การค้าประเวณีในสถานที่หรือ ในช่วงเวลาที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือการใช้ธงชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น²⁹

²⁹ พัทธมา จิตรมหีมา และคณะ. หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย เยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย. สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2563. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13704.pdf> หน้า 2-4.

1.2 การบังคับโทษปรับทางปกครอง

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันมีเงื่อนไขประการสำคัญในการบังคับชำระโทษปรับทางปกครอง คือ โทษปรับทางปกครองที่จะมีการบังคับนั้นต้องเป็นที่สุดซึ่งจะเกิดขึ้นได้ในสองกรณี ดังนี้

กรณีแรก กรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งปรับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยที่โทษปรับทางปกครองในกรณีนี้เป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่ โดยยังไม่มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล การบังคับโทษจึงเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งปรับทางปกครอง โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีที่สอง กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งปรับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งไม่เห็นด้วยและส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ต่อมาศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำความผิด การบังคับโทษปรับในกรณีนี้เป็นการบังคับตามคำพิพากษาซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม³⁰

การบังคับโทษปรับทางปกครอง กรณีคำสั่งปรับทางปกครองเป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่ โดยยังไม่มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล การบังคับชำระค่าปรับทางปกครองเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1953 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง โดยมีคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่บังคับการ (หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป) มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์รัฐ กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป ในกรณีที่กระทรวงมิได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเฉพาะ สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มลรัฐ โดยส่วนใหญ่กำหนดให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นเดียวกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งมาตรา 249 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้เจ้าหน้าที่สรรพากร หรือเจ้าหน้าที่ศุลกากรเป็นเจ้าหน้าที่บังคับการ โดยแบ่งตามเขตพื้นที่

³⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 28-29.

ที่ตนรับผิดชอบและเขตอำนาจของหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐมิได้กำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เขตอำนาจของเจ้าหน้าที่บังคับการย่อมเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะหมายถึง หน่วยงานที่มีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองชำระเงินหรือหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นฐานแห่งการบังคับทางปกครอง โดยในกระบวนการบังคับการให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะออกคำสั่งบังคับการ และส่งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเพื่อให้ดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดในคำสั่งบังคับการ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการอาจเป็นคนละหน่วยงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการกำหนดเนื้อหาของการบังคับทางปกครอง แต่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการจะเป็นเจ้าหน้าที่ในส่วนของปฏิบัติการ และมีหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการ วิธีการบังคับทางปกครอง หรือการสั่งให้หยุดการบังคับตามที่หน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการกำหนด ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องผูกพันตามคำสั่งบังคับการดังกล่าว อนึ่ง หากหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการและหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับเป็นหน่วยงานเดียวกันก็สามารถสั่งการภายในหน่วยงานให้ดำเนินการบังคับไปได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งบังคับการ³¹

รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ มาตรา 1 กำหนดให้การบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในทางปกครองของสหพันธรัฐ และนิติบุคคลที่ใช้อำนาจในทางปกครองในระดับสหพันธรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ยกเว้นข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาทางปกครอง หรือสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินในทางกฎหมายมหาชนซึ่งเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายอื่นนอกเหนือจากกฎหมายปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม โดยที่วัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อประชาชนจะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์

³¹ วรณรี สิงห์โต. รายงานการศึกษาวิจัย (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. หน้า 17-18.

ในทางกฎหมายมหาชน เช่น การบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน เช่น ค่าภาษีอากร เงินประกันสังคม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับบังคับการ หรือค่าบำรุงต่าง ๆ หรือการบังคับตามสิทธิเรียกร้องเพื่อการชดเชย เช่น ค่าเสียหายในทางปกครอง การเรียกคืนเงินที่จ่ายเกินไป การเรียกคืนลาภมิควรได้ในทางปกครอง ค่าใช้จ่ายในการกระทำการแทน หรือค่าใช้จ่ายในการบังคับทางปกครองโดยตรง เป็นต้น³²

1.2.1 กระบวนการในการบังคับทางปกครอง

กระบวนการในการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเริ่มต้นจากหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ ซึ่งได้แก่หน่วยงานที่มีสิทธิเรียกร้องเป็นตัวเงินตามความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ดังนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะมีฐานะเป็นเจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง โดยกระบวนการบังคับทางปกครองเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ มาตรา 3 วรรคสี่ ซึ่งกำหนดให้เจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต้องออกคำสั่งให้ชำระเงิน และส่งไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดไว้ในคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยคำสั่งบังคับให้ชำระเงินของเจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครองในที่นี้เป็นหนังสือแจ้งระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองด้วยกัน และยังไม่มีความกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำสั่งบังคับให้ชำระเงินของเจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครองจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง โดยเนื้อหาของคำสั่งบังคับให้ชำระเงินของเจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครองประกอบด้วยข้อกำหนดมาตรการและวิธีการบังคับทางปกครอง ซึ่งผูกพันหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการให้ต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินดังกล่าว

ทั้งนี้ การดำเนินการบังคับตามคำสั่งบังคับให้ชำระเงินมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1) การออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบด้วย โดยมีเนื้อหาที่ชัดเจน ระบุเหตุแห่งการชำระเงิน จำนวนเงินที่ต้องชำระ และระยะเวลากำหนดชำระหนี้ เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้ทราบกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ที่ถูกต้อง รวมถึงวันที่ต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากไม่ชำระเงิน ดังนั้น หากไม่ชัดเจน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ สำหรับคำสั่งทางปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง

³² เรื่องเดียวกัน. หน้า 20-21.

ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ จำกัดเฉพาะการเรียกร้องให้ชำระเงินตามสิทธิเรียกร้อง ในทางกฎหมายมหาชนเท่านั้น

2) หนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินต้องถึงกำหนดชำระตาม บทบัญญัติของกฎหมายแล้ว

3) การออกหนังสือเตือนให้ชำระเงิน

เมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกหนังสือเตือน ก่อนที่จะ ออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ซึ่งการกำหนดให้มีการเตือนเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ และ หนังสือเตือนไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครอง ตามรัฐบัญญัติว่าด้วย วิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ แต่เป็นเงื่อนไขในการ บังคับทางปกครอง ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีหนังสือเตือนก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน ย่อมไม่กระทบต่อความมีผลบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง และกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน ก็อาจไม่ต้องมีการออกหนังสือเตือน เนื่องจากเป็นเพียงการแจ้งเตือนว่าจะดำเนินการบังคับทางปกครอง ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ได้มีคำสั่งบังคับให้ชำระเงินไปแล้วเท่านั้น ไม่ได้เป็นการ กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่แต่อย่างใด

4) การออกคำสั่งให้ชำระเงิน

เจ้าหน้าที่บังคับการจะออกคำสั่งให้ชำระเงิน เมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลา ชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงินไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เพื่อให้ผู้รับ คำสั่งทางปกครองมีโอกาสตัดสินใจว่าจะชำระเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับทางปกครอง และในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน โดยไม่ได้คำนึงถึงระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ย่อมมีผลทำให้คำสั่ง ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้การบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการ ก่อตั้งสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่³³

1.2.2 ทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินครอบคลุม ทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทั้งหมด กล่าวคือ ทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน และสิทธิเรียกร้องเหนือสังหาริมทรัพย์หรือ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับ

³³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 22-23.

และตามมาตรา 320 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบังคับการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การบังคับทางปกครองทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์โดยอนุโลม ดังนั้น การดำเนินการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินประเภทใดก่อน ย่อมเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ภายใต้หลักพอสมควรแก่เหตุและหลักการกระทบต่อสิทธิของประชาชนให้น้อยที่สุด หรือตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ ทรัพย์สินแห่งการบังคับทางปกครองที่อาจยึดอายัดได้ต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำหรับทรัพย์สินแห่งการบังคับทางปกครองที่ลูกหนี้อาจได้รับมาในอนาคต อาจใช้วิธีการอายัดไว้ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ประกอบกับมาตรา 295 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดยกเว้นทรัพย์สินบางประเภทที่ไม่อาจยึดอายัดได้ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย เช่น เครื่องใช้ภายในครัวเรือน เครื่องนุ่งห่ม เครื่องอุปโภคบริโภค สัตว์เลี้ยงขนาดเล็ก หรืออุปกรณ์ประกอบอาชีพ เป็นต้น และสิทธิเรียกร้องที่ไม่อาจอายัดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น รายได้จากการประกอบอาชีพ เงินบำเหน็จบำนาญ เงินรางวัล หรือเงิน โบนัส ไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องนำมาพิจารณาในการบังคับทางปกครองด้วย³⁴

1.2.3 วิธีการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร

1) การยึดหรืออายัด

คำสั่งยึดหรืออายัดเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบต่อสิทธิของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองในทางกฎหมายแพ่ง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองของตน และสมประโยชน์แก่หน่วยงานที่ประสงค์ให้มีการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ห้ามการยึดหรืออายัดเกินขอบเขต โดยต้องครอบคลุมเฉพาะสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองและค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองเท่านั้น ห้ามขยายขอบเขตของการยึดหรืออายัด ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิขอให้เพิกถอนในส่วนที่เกินขอบเขตทั้งหมดหรือบางส่วนและมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่บังคับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และห้ามการยึดหรืออายัดที่ไม่มีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันการยึดหรืออายัดที่กระทำเพื่อชำระค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครองเพียงอย่างเดียว ย่อมถือว่าเป็นการ

³⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 24.

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองสามารถโต้แย้งคัดค้านคำสั่งยึดหรืออายัดได้ และขอให้ทุเลาการบังคับทางปกครองเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีเป็นการชั่วคราวได้³⁵

(1) การยึดสิ่งหามิทรัพย์

เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถยึดทรัพย์สินที่พบในความครอบครองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเงิน พันธบัตร (ตราสารทางการเงิน) หรือทรัพย์สินที่มีราคา เช่น ทองคำ อัญมณี เครื่องประดับต่าง ๆ วัตถุโบราณ หรือเครื่องลายคราม เป็นต้น รวมถึงสมุดเงินฝากซึ่งเป็นหนังสือแสดงสิทธิทางการเงินด้วย มาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่บังคับการ หรือการเก็บรักษาทรัพย์สินในทางปกครอง ทั้งนี้ การยึดต้องกระทำให้เห็นประจักษ์แจ้ง โดยปิดหมายยึด ประทับตรา หรือกระทำโดยวิธีอื่นใดตามสมควร เพื่อลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและบุคคลที่สามทราบว่าทรัพย์สินใดที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง หากหมายยึดหรือตราประทับหลุดลอกออก โดยปราศจากความรู้เห็นหรือยินยอมของเจ้าหน้าที่บังคับการ ย่อมไม่ถือว่าทรัพย์สินนั้นถูกถอนการยึดแล้ว อนึ่ง เจ้าหน้าที่บังคับการต้องแจ้งการยึดให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองทราบด้วย

การยึดสิ่งหามิทรัพย์ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นจะชอบด้วยกฎหมาย ต่อเมื่อบุคคลที่ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวกับลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองหรือบุคคลที่สามได้ให้ความยินยอมและส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว หากบุคคลดังกล่าวไม่ให้ความยินยอมและไม่ส่งมอบทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการอาจออกคำร้องขอให้ส่งมอบทรัพย์สินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองต่อบุคคลนั้น แล้วแต่กรณี

อนึ่ง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่บังคับการ ในขั้นตอนการสืบทรัพย์สินเกี่ยวกับการคุ้มครองและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ แม้ว่าไม่ปรากฏรัฐบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่เนื่องจากในระบบกฎหมายเยอรมันให้ความสำคัญกับหลักความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และหลักความมีประสิทธิภาพของการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งครอบครองทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครอง จึงต้องดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่บังคับการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งการให้ความร่วมมือหรือความช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการทางปกครองย่อมเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ

³⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 25.

(2) การยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการสามารถนำสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมาเป็นทรัพย์ที่จะถูกบังคับจำหน่ายได้ โดยดำเนินการแจ้งให้เจ้าพนักงานทะเบียนบันทึกการจำหน่ายไว้ในทะเบียนของทรัพย์แต่ละประเภทนั้น โดยหน่วยงานบังคับทางปกครองยอมเป็นผู้รับจำหน่ายตามประมวลกฎหมายแพ่ง แต่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการไม่มีอำนาจดำเนินการยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาดได้เอง ต้องยื่นคำขอต่อศาลแขวงให้ออกคำสั่งยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด โดยศาลจะส่งคำสั่งยึดดังกล่าวให้ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองและเจ้าพนักงานทะเบียน เพื่อบันทึกการยึดลงในทะเบียนของทรัพย์แต่ละประเภท และศาลแขวงจะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาด โดยมีวิธีการเช่นเดียวกันกับการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์

อนึ่ง การยึดมาใช้เพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครอง หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการสามารถยื่นคำขอต่อศาลแขวงให้มีคำสั่งยึดสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรืออสังหาริมทรัพย์มาเพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครอง และแต่งตั้งผู้ดูแลทรัพย์สินให้มีอำนาจในการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์จากสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนหรือสังหาริมทรัพย์ที่ยึดมา เช่น ขอให้ศาลแขวงมีคำสั่งยึดที่ดินแปลงหนึ่งและให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวออกให้เช่าเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง โดยหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีฐานะเป็นผู้ให้เช่าตามกฎหมาย เป็นต้น

(3) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการอาจออกคำสั่งอายัดเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง และบุคคลที่สามซึ่งเป็นลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง โดยกำหนดห้ามลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองไม่ให้กระทำการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง และห้ามบุคคลที่สามชำระเงินแก่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง แต่ให้ชำระเงินแก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการแทน และแจ้งลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองห้ามรับการชำระหนี้จากลูกหนี้ของตนที่ถูกอายัดแล้ว คำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการยอมตกเป็นโมฆะ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย

กรณีสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมีการจำหน่ายเป็นประกัน เจ้าหน้าที่บังคับการต้องยึดหลักฐานการจำหน่ายจากลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง หากลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองไม่มีหลักฐานการจำหน่าย เจ้าหน้าที่บังคับการต้องแจ้งคำสั่งอายัดสิทธิจำหน่ายไปยังเจ้าหน้าที่ทะเบียนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ออกคำสั่งอายัดไว้ในทะเบียนทรัพย์ที่จำหน่าย และหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการสามารถดำเนินการบังคับตามสิทธิ

จำนองได้เสมือนกับเป็นเจ้าของสิทธิจำนองเอง ในกรณีที่ถูกหนี้จำนองของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองไม่ยอมชำระหนี้โดยสมัครใจ หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องไปฟ้องศาลแขวงให้บังคับตามสิทธิจำนองที่อายัดมาได้ แต่หากสิทธิจำนองที่อายัดมานั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระ หรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ยังไม่เกิดขึ้น หรือการบังคับตามสิทธิจำนองนั้นเป็นไปได้ยาก หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการมีสิทธิใช้มาตรการอื่นเพื่อให้ได้เงินมาชำระหนี้ เช่น การจำหน่ายสิทธิจำนองดังกล่าว เป็นต้น

กรณีลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมีสิทธิเรียกร้องซึ่งลูกหนี้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองได้นำทรัพย์สินมาวางเป็นประกันการชำระหนี้ การยึดทรัพย์สินที่นำมาวางเป็นประกันการชำระหนี้ ย่อมครอบคลุมถึงสิทธิจำนำเหนือทรัพย์สินที่ถูกยึดด้วย โดยขอบเขตของการอายัดสิทธิจำนำครอบคลุมทรัพย์สินที่จำนำทั้งหมด รวมถึงการนำทรัพย์สินที่จำนำออกขายทอดตลาด ซึ่งการอายัดสิทธิจำนำทำให้เจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครองมีความชอบด้วยกฎหมายและมีสิทธิเหนือกว่าบุคคลภายนอกในการดำเนินการกับทรัพย์สินที่ถูกยึด

2) การขายทอดตลาด

หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการต้องออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าหน้าที่บังคับการนำทรัพย์สินที่ยึดมาไปขายทอดตลาด ยกเว้นทรัพย์สินที่ยึดมาเป็นตัวเงินให้หักชำระแก่เจ้าหนี้แห่งการบังคับทางปกครองตามจำนวนหนี้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่บังคับการสามารถดำเนินการขายทอดตลาดได้ภายหลังจากการยึดทรัพย์สินมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เว้นแต่ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองจะแสดงความยินยอมให้ขายทอดตลาดได้ก่อนหน้านั้น อนึ่ง หากลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองไม่ให้ความยินยอมในการขายทอดตลาด เจ้าหน้าที่บังคับการอาจดำเนินการขายทอดตลาดโดยปราศจากความยินยอม ต่อเมื่อปรากฏเหตุแห่งความชอบด้วยวัตถุประสงค์เป็นพิเศษ เช่น การเก็บรักษาทรัพย์สินเป็นเวลานานจะทำให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคา หรือมีค่าใช้จ่ายสูงในการเก็บรักษา หรือการขายทอดตลาดในระยะเวลาสั้นจะทำให้ได้รับผลกำไรมากขึ้น เป็นต้น³⁶

3) มาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายเยอรมันเรียกว่า Arrest ซึ่งแปลตามตัวอักษรหมายถึงการจับกุม (Arrest) แต่ถ้าพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและลักษณะของการดำเนินการจับกุมในที่นี้จะมีลักษณะเป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรืออายัดตัวบุคคล เพื่อคุ้มครองการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หากใช้คำว่า “การยึดหรืออายัด” อาจซ้ำซ้อนกับการยึดหรืออายัดตามประมวลรัษฎากร เนื่องจากการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากรมีวัตถุประสงค์เพื่อนำทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดมาชำระหนี้ แต่การจับกุมที่บังคับแก่ทรัพย์สินในกรณีนี้ แม้ว่าจะใช้

³⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 26-33.

วิธีการเดียวกันกับการยึดหรืออายัดตามประมวลรัษฎากร แต่เจ้าหน้าที่บังคับการไม่สามารถนำทรัพย์สินที่ถูกจับกุมดังกล่าวไปขายทอดตลาดได้ เนื่องจากเป็นการทำให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิในการบังคับทางปกครองในอนาคต ซึ่งสิทธิในการบังคับทางปกครองอาจจะมีอยู่ แต่หากขาดองค์ประกอบดังกล่าวจะทำให้ไม่สามารถบังคับได้ รวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินเพื่อการบังคับทางปกครองด้วย มาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครองกระทำได้โดยการออกหมายจับเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจบังคับแก่ทรัพย์สินหรือบังคับแก่บุคคลก็ได้ โดยมีเงื่อนไขในการออกหมายจับ ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกหมายจับ

การออกหมายจับเป็นรูปแบบพิเศษของการกำหนดวิธีการบังคับทางปกครองถูกกำหนดไว้ในส่วนของกระบวนการบังคับทางปกครอง และไม่ใช่วิธีการบังคับทางปกครอง โดยหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการจะมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาออกหมายจับ เนื่องจากมีอำนาจพิจารณาองค์ประกอบในทางข้อเท็จจริงว่ามีเหตุในการออกหมายจับหรือไม่ และกำหนดเนื้อหาของหมายจับให้สอดคล้องกับเนื้อหาของคำสั่งบังคับการ ประกอบด้วยชื่อลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง วัตถุที่อยู่ภายใต้การบังคับของเจ้าหน้าที่ และข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาว่าหากมิได้มีการออกหมายจับจะทำให้ไม่สามารถบังคับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการจึงไม่อาจออกหมายจับได้ในทางปฏิบัติมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ และหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการในการบังคับการตามหมายจับให้ประสบผลสำเร็จ

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกหมายจับบัญญัติไว้ในกฎหมายแตกต่างกัน เช่น มาตรา 324 วรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่ง แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้กรมสรรพากรมีสถานะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับการ ซึ่งออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินอาชญากรรมต่อศาลแขวงเพื่อให้ออกหมายจับได้

(2) เงื่อนไขในการออกหมายจับ

การออกหมายจับอาจบังคับแก่ทรัพย์สินเคลื่อนที่ได้หรือทรัพย์สินไม่อาจเคลื่อนที่ได้ของลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง หรือบังคับแก่บุคคลซึ่งกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็น จำเป็น โดยต้องปรากฏว่าการจับกุมที่บังคับแก่ทรัพย์สินไม่อาจกระทำได้หรือไม่บรรลุผลแล้วเท่านั้น เนื่องจากกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เงื่อนไขในการออกหมายจับบุคคลต้องเป็นไปตามมาตรา 326 แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้หน่วยงานที่ประสงค์จะให้มีการบังคับทางปกครองต้องมีสิทธิเรียกร้องในการจับกุม ซึ่งมีพื้นฐานจากเหตุที่อาจเชื่อได้ว่าหน่วยงาน

ที่ประสงค์จะให้มีการบังคับทางปกครองมีสิทธิเรียกร้องในทางปกครองที่เป็นตัวเงินต่อลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครองจริงและมีความจำเป็นที่จะต้องบังคับก็เพียงพอที่จะออกหมายจับได้แล้ว

มาตรการจับกุมเป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองให้การดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินบรรลุผลเท่านั้น ดังนั้น การจับกุมจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมีการพิจารณาผลกระทบในทุก ๆ ด้านอย่างรอบคอบและสมเหตุสมผล เช่น หากไม่มีการออกหมายจับจะทำให้การดำเนินการบังคับทางปกครองตามสิทธิเรียกร้องเป็นไปได้ยาก หรือปรากฏอันตรายโดยเฉพาะเจาะจงต่อการบังคับทางปกครองในอนาคต เช่น ลูกหนี้แห่งการบังคับทางปกครอง โอนทรัพย์สินให้แก่บุคคลอื่น หรือส่งออกไปนอกประเทศ หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมค่าลง หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นมีภาระเพิ่ม หรือทำให้ตนเองได้ประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว หรือทำให้เจ้าหน้าที่แห่งการบังคับทางปกครองขาดความเชื่อมั่นว่าจะสามารถบังคับทางปกครองได้ เช่น ย้ายที่ตั้งอยู่บ่อยครั้ง เปลี่ยนสภาพการดำรงชีวิต หรือหลบเลี่ยงภาษี หรือกระทำการในลักษณะเดียวกันที่อาจทำให้เกิดข้อสงสัย เป็นต้น

(3) การบังคับตามหมายจับ

เจ้าหน้าที่บังคับการมีหน้าที่ต้องดำเนินการบังคับตามหมายจับภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามออกหมายจับ ในกรณีที่มีการบังคับตามหมายจับก่อนการส่งหมายจับ เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องดำเนินการส่งหมายจับให้ผู้ที่ถูกบังคับตามหมายจับภายในหนึ่งสัปดาห์นับแต่วันที่ดำเนินการจับกุมตามหมายจับดังกล่าว อนึ่ง กรณีที่เจ้าหน้าที่บังคับการได้มีการบังคับตามหมายจับภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนและดำเนินการจนกระทั่งพ้นระยะเวลาดังกล่าวแต่การบังคับทางปกครองกลับไม่ประสบความสำเร็จและต้องใช้ในการดำเนินการตามมาตรการอื่น ๆ ประกอบด้วย ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่บังคับการสามารถดำเนินการต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการได้ แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองใหม่ได้แต่ต้องมีความต่อเนื่องกับมาตรการเดิม การถอนหมายจับ เจ้าหน้าที่บังคับการหรือศาลแขวงที่ออกหมายจับอาจกระทำต่อเมื่อเหตุแห่งการออกหมายจับสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ผู้เสียหายย่อมได้รับความคุ้มครองในการชดเชยค่าเสียหาย เนื่องจากกฎหมายให้การรับรองกระบวนการออกหมายจับที่ต้องกระทำอย่างรวดเร็ว เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ โดยไม่ให้โอกาสผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของหมายจับแสดงพยานหลักฐาน หรือโต้แย้งคัดค้านการออกหมายจับ หรือยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของหมายจับขึ้นต่อสู้ก่อนที่จะมีการออกและบังคับการตามหมายจับ³⁷

³⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 34-37.

2. การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

2.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง

2.1.1 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส การลงโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกับการลงโทษทางอาญาคือต่างก็เป็นการลงโทษต่อการไม่ปฏิบัติหรือละเมิดหน้าที่ หากแต่การลงโทษทางปกครองกับโทษทางอาญามีข้อแตกต่างกัน โดยที่การลงโทษทางปกครองจะกระทำโดยฝ่ายปกครองไม่ใช่องค์กรตุลาการ นอกจากนี้ ในการพิจารณาว่าการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กรณีใดจะต้องนำโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองมาปรับใช้จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้น เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นความผิดที่สังคมหรือวิญญูชนทั่วไปถือว่าเป็นความชั่วร้าย (Mala in Se) หรือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นความผิด (Mala Prohibita) ซึ่งโทษทางปกครองจะนำมาใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดเท่านั้น ซึ่ง Mala In Se และ Mala Prohibita มีความหมาย ดังนี้

Mala In Se คือ การกระทำที่เป็นความผิดในตัวของมันเอง ไม่ว่าจะกระทำลงในสถานที่ใด ยุคสมัยใด เวลาใด และโดยผู้กระทำผู้ใดก็ตาม โดยที่ในเบื้องต้นเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมและค่อยพัฒนากฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ศาสนา ศิลธรรม จารีต ประเพณี จนกระทั่งปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย ดังนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ จึงมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเหมือนกันอยู่ พึงสังเกตได้ว่าความผิดประเภทที่เป็น Mala In Se มักจะเป็นการกระทำที่เป็นข้อห้ามในทางศาสนา หรือทางศีลธรรมหรือเป็นสิ่งที่ไม่พึงปฏิบัติในทางจารีตประเพณีอยู่ด้วย เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ หรือหมิ่นประมาท เป็นต้น และในบางกรณีอาจนำข้อห้ามในทางจารีตประเพณีมากำหนดเป็นบทบัญญัติอันเป็นเงื่อนไขในการที่ผู้กระทำจะต้องรับโทษสูงขึ้น เช่น กรณีบุตรฆ่าบิดาหรือมารดา หรืออาจนำมาเป็นเหตุบรรเทาโทษ เช่น กรณีบุตรที่ให้ที่พักพิงแก่บิดามารดาที่เป็นผู้กระทำความผิดและหลบหนีการจับกุม กฎหมายกำหนดให้ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

Mala Prohibita คือ การกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด ซึ่งอาจจะแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ กล่าวคือ การกระทำหนึ่งอาจเป็นความผิดในประเทศหนึ่งหรือช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิดในอีกประเทศหรือในระยะเวลาอื่น เช่น ในช่วงเวลาหนึ่งศาลฎีกาของไทยเคยมีคำพิพากษาว่าการกระทำที่เรียกว่าการ “ฮั้วประมูล” เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ต่อมาคำพิพากษาศาลฎีกาในอีกสมัยหนึ่งกลับกลับหลักเดิมว่าการกระทำดังกล่าวเป็นวิถีทางที่พึงกระทำได้ในทางการค้าพาณิชย์ ดังนั้น จึงไม่ผิดกฎหมาย และในปัจจุบันศาลฎีกา

ก็ได้กลับไปใช้หลักเดิมแต่แรกเริ่มที่ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด โดยลักษณะของ Mala Prohibita จะตรงกันข้ามกับ Mala In Se ที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ ความผิดที่เป็น Mala Prohibita มักจะเป็นความผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคม แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง เช่น รัฐออกกฎหมายกำหนดราคาสูงสุดที่บุคคลจะขายทรัพย์สินของเขาได้ เป็นต้น และเอาโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขายของเกินราคาสูงสุดที่รัฐกำหนดไว้นั้น ซึ่งการขายของนี้ความจริงไม่ผิดศีลธรรม หรือมีข้อห้ามทางศาสนา หรือจารีตประเพณีเลย นอกจากนี้ ยังมีความผิดในลักษณะนี้อีกมากมาย เช่น ความผิดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ ความผิดประเภทนี้ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเอง อย่าง Mala In Se แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “ความผิดในทางเทคนิค” หรือ Technical Offence³⁸

สำหรับความหมายของ “โทษทางปกครอง” นั้น สภาแห่งรัฐได้ให้ความหมายไว้ว่า โทษทางปกครอง หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นโดยองค์กรฝ่ายปกครองในกรอบของการใช้อำนาจมหาชน เพื่อลงโทษการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งการนำโทษทางปกครองมาใช้ในประเทศฝรั่งเศสนั้นสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1918 – 1939 รัฐได้ขยายบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งหากเอกชนมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะก็จะมีกรลงโทษทางปกครองโดยการเพิกถอนการรับรองให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการจัดตั้งองค์กรจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและองค์กรควบคุมวิชาชีพ ซึ่งมีอำนาจลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่ควบคุม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองในช่วงทศวรรษที่ 1970 มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากรัฐสวัสดิการไปสู่รัฐที่ควบคุมกำกับ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า องค์กรอิสระทางปกครองขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมกำกับเรื่องที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เช่น การประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ หรือการแข่งขันทางการค้า ซึ่งมีอำนาจในการลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องที่ควบคุมกำกับ จนในปัจจุบันได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้อย่างแพร่หลายในเรื่องต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น การลงโทษปรับทางปกครองของฝรั่งเศส จึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง

³⁸ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนามาตรการยึดทรัพย์สิน ใช้ค่าปรับและมาตรการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551. หน้า 6-7.

การลงโทษทางปกครองสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ประเภทแรก การลงโทษโดยการจำกัดสิทธิ เช่น การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต และประเภทที่สอง การลงโทษที่มีค่าปรับเป็นตัวเงิน เช่น ค่าปรับทางปกครอง แต่ไม่รวมถึงโทษจำคุก โดยสำหรับการลงโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้พิจารณาว่ามีการกระทำความผิดหรือไม่อย่างไร หากพบว่ามีความผิดจริงเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับทางปกครอง โดยการออกคำสั่งให้บุคคลชำระเงิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีสถานะเป็นคำสั่งบังคับที่นำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก

อย่างไรก็ดี การลงโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองดังเช่นในระบบกฎหมายเยอรมัน ดังนั้น หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง จึงเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

2.1.2 หลักการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครอง

คำสั่งปรับทางปกครองถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง รูปแบบและกระบวนการในการลงโทษปรับทางปกครองส่วนใหญ่จึงต้องสอดคล้องกับรูปแบบและกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ เนื่องจากโทษทางปกครองมีลักษณะเป็นการลงโทษเช่นเดียวกับโทษทางอาญา จึงมีการกำหนดให้นำหลักกฎหมายอาญาบางประการมาใช้ในการกำหนดโทษทางปกครองด้วย ดังเช่นในเรื่องต่อไปนี้

การรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ในกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสได้มีพัฒนาการหลักการรับฟังคู่กรณีจากบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ และต่อมามีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครอง ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2016 โดยมาตรา L.121-1 ประกอบมาตรา L.211-2 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ มาตรา L.122-2 ยังได้กำหนดวิธีการในการรับฟังคู่กรณีสำหรับคำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ ต้องจัดให้ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ตน และให้โอกาสร้องขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย³⁹

³⁹ พัชฌา จิตรมหีมา และคณะ. หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย. หน้า 4-5.

การระบุเหตุผลในคำสั่งลงโทษทางปกครอง เนื่องจากบุคคลย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับแจ้งมูลเหตุของการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับตน ด้วยเหตุนี้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองต้องแจ้งเหตุอันเป็นเงื่อนไขของการออกคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งตามมาตรา L.211-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครอง

การนำหลักความเป็นกลางมาใช้ในกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้น โดยที่หลักความเป็นกลางเป็นหลักการที่ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 6-1 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เปิดเผย และในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย ซึ่งการวินิจฉัยคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปยอมรับข้อความคิดในเรื่องหลักความเป็นกลางและส่งผลมาสู่คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส ซึ่งวางหลักไว้ว่าหลักความเป็นกลางนั้นให้ใช้บังคับกับศาลปกครองทุกแห่ง รวมถึงฝ่ายปกครองที่เป็นองค์กรอิสระด้วย ในช่วงแรก สภาแห่งรัฐได้ปฏิเสธการนำหลักกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นธรรมตามมาตรา 6-1 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป มาใช้บังคับกับการพิจารณาโทษทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง เพราะการลงโทษทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง มิใช่องค์กรตุลาการ

แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 สภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยในคดี Didier กลับแนวความเห็นเดิม สรุปได้ว่าเจ้าของสำนวนสามารถตรวจสอบเอกสาร รับฟังพยานหลักฐาน และสอบพยานได้โดยไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง แต่หากเจ้าของสำนวนมีการชี้แนะหรือมีส่วนร่วมในการลงมติยอมขัดต่อหลักความเป็นกลาง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวนำมาซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาโทษทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง อนึ่ง ในกรณีที่เจ้าของสำนวนมีเหตุต้องห้ามอย่างชัดเจน เช่น ประธานองค์กรอิสระทางปกครองได้แสดงความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดก่อนที่หน่วยงานจะมีการพิจารณาความผิดและมีมติลงโทษผู้ถูกกล่าวหา หรือกรณีที่เจ้าของสำนวนมีความสัมพันธ์ในหน้าที่การงานหรือในครอบครัวกับผู้ถูกกล่าวหา เจ้าของสำนวนย่อมไม่อาจเข้าร่วมการพิจารณาโทษทางปกครองและการลงมติได้เป็นต้น⁴⁰

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 8.

เนื่องจากโทษทางปกครองมีลักษณะใกล้เคียงกับโทษทางอาญาอย่างยิ่ง เพราะเป็นโทษที่กำหนดขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายและโทษทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ในการตัดสิทธิบางอย่างของผู้กระทำความผิด ดังนั้น หลักกฎหมายทั่วไปทางอาญาเกี่ยวกับการลงโทษจึงเป็นพื้นฐานในทางความคิดของการลงโทษในทางปกครองด้วย ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเคยวินิจฉัยว่าระบบกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 ของประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 กล่าวคือ หลักการกระทำใดจะเป็นความผิดและมีโทษจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น รวมทั้งหลักความได้สัดส่วนของการลงโทษและหลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสยังวินิจฉัยว่าหลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษนี้หมายความว่าความรวมถึงหลักความมีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษเบากว่าด้วย กล่าวคือ หากมีกฎหมายใหม่ออกมาในขณะที่มีการกระทำความผิดแล้ว และกฎหมายใหม่นั้นกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันเบากว่ากฎหมายเดิมจะต้องนำบทลงโทษตามกฎหมายใหม่มาปรับใช้ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีของการลงโทษทางปกครองด้วย โดยในปี ค.ศ. 1999 สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยโดยนำหลักความมีผลย้อนหลังของกฎหมายที่กำหนดโทษเบากว่ามาใช้กับกรณีการลงโทษปรับทางปกครองด้วย⁴¹

2.2 การบังคับโทษปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครองนั้น เมื่อพบว่ามีการกระทำความผิดจริง เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับทางปกครอง โดยการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลชำระเงิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีสถานะเป็นคำสั่งบังคับที่นำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันที โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก หากผู้ได้รับคำสั่งปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับ กฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดให้บังคับชำระค่าปรับตามกระบวนการบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ของผู้อื่นของรัฐ ที่มีโทษนี้ภาษีอากรหรือหนี้ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 63 – 608 ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1963 โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดเก็บภาษีอากรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด⁴²

⁴¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 10.

⁴² พัชฌา จิตรมหิมา และคณะ. หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย. หน้า 13.

ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำคำสั่งให้ชำระเงินส่งให้เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐรับผิดชอบติดตามให้มีการชำระเงิน ในขั้นตอนการติดตามให้ลูกหนี้ชำระเงินโดยสมัครใจ เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะแจ้งสำเนาคำสั่งกำหนดให้ลูกหนี้ชำระเงินภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งสำเนาคำสั่ง หากครบกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้าลูกหนี้ยังไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะมีหนังสือแจ้งเตือนลูกหนี้อีกครั้ง และหากพ้นกำหนดเวลาที่เดือนนับแต่วันที่แจ้งสำเนาคำสั่งให้ชำระเงินครั้งแรกแล้ว ยังไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วนก็จะมีคำสั่งบังคับชำระหนี้อย่างเป็นทางการ โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับซึ่งถือเป็นการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน และถือว่าวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันเริ่มคำนวณดอกเบี้ยสำหรับการผัดผ่อนชำระหนี้ตามที่กำหนด ในมาตรา 1153 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง เมื่อลูกหนี้ได้รับแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้แล้ว ก็อาจดำเนินการชำระหนี้ หรือขอผ่อนชำระหนี้ หรือยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาล ย่อมมีผลเป็นการระงับการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราว แต่กรณีที่ลูกหนี้ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐก็จะประสานไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้ให้เริ่มกระบวนการบังคับชำระหนี้ ทั้งนี้ กรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย คำสั่งให้ชำระเงินก็ยังคงมีผลบังคับต่อไป โดยหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้เอาทรัพย์ของลูกหนี้ได้ หากมีการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อทายาทของลูกหนี้โดยถูกต้อง⁴³

2.2.1 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับชำระหนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานบังคับคดี และเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ มาตรา 18 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแห่ง กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเอกชนที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่และมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่หลายประการแต่อำนาจหน้าที่สำคัญ คือ การบังคับคดี โดยเฉพาะ การยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระหนี้จนได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการบังคับชำระหนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนต้องได้รับประกาศนียบัตร เจ้าพนักงานบังคับคดี และได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งแต่ละคนจะประกอบวิชาชีพในเขตพื้นที่ที่กำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา ซึ่งส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับเขตพื้นที่ทำการของศาลแขวง

⁴³ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครอง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news764.pdf> หน้า 35.

ซึ่งตนมีภูมิลำเนาอยู่ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงยุติธรรม โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ และมีสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดเป็นองค์กรที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพและสอบสวนทางจริยธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การประกอบวิชาชีพ เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกำหนด ฉบับที่ 45-2592 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 ว่าด้วยสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดี และอนุบัญญัติที่ออกตามความในรัฐกำหนดดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลรัษฎากร แต่อาจได้รับมอบหมายให้บังคับชำระหนี้อื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 97-658 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 ว่าด้วยระเบียบเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ

2.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง หากคำบังคับชำระหนี้มีจำนวนแน่นอนและถึงกำหนดชำระแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ทันที โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับมาตรการบังคับแต่ละประเภท ซึ่งรวมถึงคำสั่งที่นิติบุคคลมหาชนทำขึ้น และกฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นคำบังคับ ในทางปฏิบัติการบังคับชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพราะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับชำระหนี้ภาครัฐ อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลหรือพนักงานอัยการก่อนดำเนินการในบางเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ขออนุญาต และกรณีที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ คือ ศาลยุติธรรม โดยอธิบดีศาลชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ มีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้ง มีอำนาจกำหนดให้มีการชำระค่าปรับ และมีคำพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน⁴⁴

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 36-38.

2.2.3 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

1) การสืบหาข้อมูล

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจตรวจสอบฐานข้อมูลบัญชีธนาคารของหน่วยงานสรรพากรและสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจจะต้องใช้ข้อมูลที่ได้มาเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การบังคับชำระหนี้เท่านั้น และไม่อาจเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อบุคคลอื่น หรือสร้างระบบฐานข้อมูลที่มีการระบุชื่อของบุคคล หนึ่ง ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการอายัดเงินที่ลูกหนี้มีในบัญชีธนาคาร และขอให้ธนาคารเปิดเผยสถานะทางการเงินในบัญชีของลูกหนี้ ธนาคารไม่อาจปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูล โดยอ้างว่าเป็นความลับทางวิชาชีพได้

2) การตรวจค้นสถานที่

ในกรณีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาแปดวันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้แจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้แล้ว หากลูกหนี้ยังมีได้ดำเนินการใด ๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าค้นสถานที่อันเป็นบ้านที่อยู่ของลูกหนี้ ต่อเมื่อมีบุคคลดังต่อไปนี้เป็นพยานในการเข้าค้น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือบุคคลที่บรรณคดีภาวะอย่างน้อยสองคนที่ไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานบังคับคดี ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจตรวจค้นสถานที่หรือดำเนินมาตรการบังคับอื่น ๆ ในวันอาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ หรือระหว่างเวลา 21.00 นาฬิกา ถึง 06.00 นาฬิกา ในสถานที่อื่นซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัย โดยได้รับอนุญาตจากศาล ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจ นอกจากนี้ บุคคลภายนอกมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการบังคับชำระหนี้หากมีการร้องขอโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หากไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ชำระค่าปรับหรือชำระค่าสินไหมทดแทน

3) มาตรการบังคับชำระหนี้

(1) การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจออกคำสั่งอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก เจ้าหน้าสามารถบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้บุคคลภายนอกชำระเงินแก่ตน ส่วนกรณีที่มีการสั่งอายัดเงินที่ลูกหนี้มีอยู่ในบัญชีธนาคาร เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันทำการ นับแต่วันที่มิคำสั่งอายัดแล้ว เจ้าหน้าจะมีสิทธิในเงินตามบัญชีของลูกหนี้ และกรณีที่เป็นการอายัดเงินเดือนที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่ลูกหนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอายัดได้ตามจำนวนที่กำหนด ในรัฐกฤษฎีกา

(2) การยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างเพื่อขายทอดตลาด

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างของลูกหนี้ที่อยู่ในครอบครองของลูกหนี้ แต่กรณีทรัพย์อยู่ในการครอบครองของบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องขออนุญาตศาลก่อน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ยึดทรัพย์ ลูกหนี้อาจร้องขอที่จะจำหน่ายทรัพย์เองในราคาที่เขาเห็นว่าเหมาะสมเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้เห็นว่าจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์นั้นยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้ โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาด โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทอดตลาดสามารถจะไม่ขายทรัพย์ของลูกหนี้เมื่อเห็นว่าราคาที่เขาเสนอเพียงพอแก่การชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ย รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี สำหรับกรณีเจ้าหนี้หลายคน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการขายทรัพย์สินมีหน้าที่เสนอให้เจ้าหนี้แต่ละคนตกลงเฉลี่ยเงินกัน โดยกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ เจ้าหนี้ที่จะกันเงินไว้และยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งเฉลี่ยเงินให้แก่เจ้าหนี้แต่ละราย

(3) การยึดอสังหาริมทรัพย์

ในการบังคับชำระหนี้ เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐผู้รับผิดชอบจะติดตามความคืบหน้าการดำเนินการบังคับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นระยะ กรณีที่เห็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพสามารถขอให้พนักงานอัยการเปลี่ยนตัวเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ ทั้งนี้ เมื่อเริ่มกระบวนการบังคับชำระหนี้แล้ว หากลูกหนี้ต้องชำระหนี้กับเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยตรง โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐสามารถรับชำระหนี้ได้ต่อเมื่อได้ทำข้อตกลงกับเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วเท่านั้น ในส่วนของค่าฤชาธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยหลักลูกหนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียม รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการบังคับคดี แต่หากลูกหนี้ไม่มีเงินพอจ่ายค่าฤชาธรรมเนียมหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ก็ต้องรับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีเอง อนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐเห็นว่าจำนวนหนี้เงินนั้นน้อยมากจนไม่คุ้มค่าที่จะบังคับชำระหนี้ หากเปรียบเทียบกับค่าฤชาธรรมเนียมที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐก็สามารถยุติเรื่องได้⁴⁵

2.2.4 การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระหนี้และมาตรการบังคับชำระหนี้

มาตรา 6 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 92-1369 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1999 กำหนดให้ลูกหนี้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน หรือมาตรการบังคับชำระหนี้ โดยการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินเป็นการโต้แย้งสภาพหนี้ จำนวนหนี้ และกำหนดชำระหนี้ ส่วนการ

⁴⁵ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครอง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 39-43.

โต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับชำระหนี้ เช่น คำสั่งบังคับชำระหนี้ อย่างไรก็ดี ก่อนฟ้องคดีต่อศาล ในเบื้องต้นลูกหนี้จะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองเสียก่อนตามมาตรา 7 แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว หรืออีกนัยหนึ่ง การยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ หรือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี

1) การยื่นคำร้องเรียนต่อฝ่ายปกครอง

มาตรา 8 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992 กำหนดให้ลูกหนี้ยื่นคำร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่บัญชาการรัฐผู้มีหน้าที่ติดตามให้มีการชำระหนี้ ดังนี้

(1) การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระหนี้

การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระหนี้ ลูกหนี้จะต้องยื่นคำร้องเรียนภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระหนี้ และผู้มีอำนาจต้องพิจารณาคำร้องเรียนให้เสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน หากครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัย ถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย

(2) การโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้

การโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้จะต้องยื่นคำร้องเรียนภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมาตรการบังคับ และผู้มีอำนาจต้องพิจารณาคำร้องเรียนให้เสร็จภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน หากครบกำหนดแล้ว ยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัย ถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย

2) การฟ้องคดีต่อศาล

มาตรา 9 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992 กำหนดว่ากรณีที่ลูกหนี้ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระหนี้ หรือการโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ ลูกหนี้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยหรือนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาซึ่งถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย โดยการฟ้องคดีจะมีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราว ตามที่กำหนดในมาตรา 6 แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หน่วยงานของรัฐจึงต้องระงับการบังคับชำระหนี้ไว้ก่อน อย่างไรก็ดี บทบัญญัติของกฎหมายในบางเรื่องซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้ศาลอาจมีคำสั่งให้การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถดำเนินการบังคับชำระหนี้ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลต่อไปได้ โดยการฟ้องคดีต่อศาลอาจแยกพิจารณา ดังนี้

(1) การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน

การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อศาลใดนั้น จะต้องพิจารณาเนื้อหาของหนี้ กล่าวคือ กรณีที่หนี้ที่จะบังคับชำระนั้นเป็นหนี้ในทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนกรณีที่เป็นหนี้ในทางแพ่งจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

(2) การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้

การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ ลูกหนี้จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ในทุกกรณี ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา โดยลูกหนี้ต้องยื่นคำฟ้องต่ออธิบดีศาลชั้นต้น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้

(3) การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

ในคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินต่อศาลปกครองเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ศาลอาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งในทางใดทางหนึ่ง เช่น ปรับลดจำนวนเงินที่ลูกหนี้ต้องชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือในบางกรณีศาลมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินโดยกำหนดเงื่อนไข เช่น กรณีที่คำสั่งให้ชำระเงินมีเหตุบกพร่องในเรื่องรูปแบบอันเป็นเหตุบกพร่องที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ ศาลก็อาจกำหนดให้คำพิพากษามีผลเพิกถอนคำสั่งเมื่อฝ่ายปกครองมิได้แก้ไขเยียวยาข้อบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจพิพากษาว่าคำสั่งให้ชำระเงินไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนคำสั่ง แต่ก็ไม่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ เกี่ยวกับมาตรการบังคับชำระหนี้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ลูกหนี้จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้เพิกถอนมาตรการบังคับชำระหนี้เป็นอีกคดีหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงินแล้ว โดยปกติหน่วยงานของรัฐก็จะยุติการบังคับชำระหนี้ เพราะมาตรการบังคับชำระหนี้ในกรณีดังกล่าวย่อมปราศจากคำสั่งที่เป็นฐานในการบังคับและอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อโต้แย้งมาตรการบังคับชำระหนี้ นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนมาตรการบังคับแล้ว หากการบังคับชำระหนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย⁴⁶

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 44-46.

3. การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

3.1 หลักเกณฑ์การบังคับโทษปรับทางปกครอง

3.1.1 ความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง

ด้วยภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการด้านต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่องและรวดเร็ว จึงมีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัติกฎหมายในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งโทษปรับทางปกครองนำมาใช้บังคับกับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง สำหรับการกระทำที่ไม่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อชีวิตร่างกายของผู้อื่น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้นำโทษปรับทางปกครองมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542⁴⁷ ต่อมาได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากยิ่งขึ้น เช่น นำมาใช้กับกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการเงินของรัฐ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือนหรือคำสั่งเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษปรับทางปกครอง จำนวน 23 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2563) ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545
- 2) พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546
- 3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
- 4) พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550
- 5) พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550
- 6) พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551
- 7) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ. 2551
- 8) พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551
- 9) พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551
- 10) พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556
- 11) พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 333

- 12) พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558
- 13) พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
- 14) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560
- 15) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560
- 16) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560
- 17) พระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติทางการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2560
- 18) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
- 19) พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561
- 20) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- 21) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562
- 22) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562
- 23) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ดี การลงโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองดังเช่นในระบบกฎหมายเยอรมัน ดังนั้น หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง จึงเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่กำหนดบทลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายบางฉบับได้มีการออกอนุบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดให้นำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁴⁸

3.1.2 หลักการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง

เนื่องจากปัจจุบันระบบกฎหมายไทยถือว่าการลงโทษทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้น กระบวนการออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง จึงอยู่ภายใต้

⁴⁸ พัชณา จิตรมहिมา และคณะ. หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย. หน้า 15-16.

บังคับหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ การออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจ (มาตรา 12) และต้องมีความเป็นกลาง (มาตรา 13 ถึงมาตรา 20) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ต้องให้สิทธิคู่กรณีในการนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาได้ (มาตรา 23) และเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี (มาตรา 27) รวมถึงการให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบถึงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้ (มาตรา 30) สำหรับรูปแบบของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติส่วนที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองอย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น (มาตรา 36) โดยต้องมีการระบุเหตุผลในการออกคำสั่ง (มาตรา 37) และรายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ด้วย (มาตรา 40) เป็นต้น

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้ ทั้งนี้ โดยที่ผ่านมาสำนักรงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 กำหนดให้คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองได้ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดอายุความในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้แต่อย่างใด จึงมีประเด็นปัญหาว่าการพิจารณาโทษปรับทางปกครองมีอายุความเท่าใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสามแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดอายุความไว้ แสดงว่าไม่มีอายุความ
แนวทางที่สอง เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดอายุความไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติเรื่องอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดอายุความสิบปีมาใช้บังคับ

แนวทางที่สาม เมื่อโทษปรับทางปกครองในกรณีนี้มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายได้นำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญา จึงควรพิจารณาเปรียบเทียบกับอายุความของโทษทางอาญาในกรณีที่มีโทษปรับสถานเดียว ซึ่งมีอายุความหนึ่งปี ตามมาตรา 95 (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ทั้งนี้ กรรมการกฤษฎีกาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางที่สาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการ

ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคืออาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับ กรณีดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่าต้องใช้อายุความตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ (เรื่องเสรีที่ 1416/2562) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยที่การสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้น หากบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการในการอุทธรณ์ไว้ จะต้องดำเนินการตามมาตรา 44 ถึงมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จะต้องเสนอความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ทั้งนี้ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต่อศาล ปัจจุบันเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายและออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองนั้นถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดหน้าที่ในการชำระเงิน ซึ่งผู้ถูกปรับที่ไม่เห็นด้วยมีสิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง⁴⁹

3.2 การบังคับโทษปรับทางปกครอง

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง ดังนั้น หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการบังคับโทษปรับทางปกครอง จึงเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่กำหนดบทลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายบางฉบับได้มีการออกอนุบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง รวมทั้ง การบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ตลอดจนการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม⁵⁰

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 17-19.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 16.

อย่างไรก็ดี การบังคับ โทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยอาจจำแนกประเภทของบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับ โทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ออกเป็นสองประเภท คือ 3.2.1 การบังคับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ และ 3.2.2 การบังคับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

3.2.1 การบังคับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ

การลงโทษทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษปรับทางปกครอง จำนวน 23 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2563) อาจจำแนกแนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองออกเป็นห้าแนวทาง ดังนี้

1) กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาบังคับใช้โดยอนุโลม จำนวน 6 ฉบับ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546
- (2) พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550
- (3) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พ.ศ. 2551

- (4) พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551
- (5) พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

2) กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่ในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงาน หรือคณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้ โดยหากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้ จำนวน 8 ฉบับ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545
- (2) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
- (3) พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551
- (4) พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558
- (5) พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558

(6) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

(7) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560

(8) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

3) กำหนดให้ฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561

(2) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

4) กำหนดในกฎหมายลำดับรองให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม จำนวน 1 ฉบับ คือ หลักเกณฑ์และวิธีการปรับทางปกครอง ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งออกตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการแพทยฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้เลขาธิการสถาบันการแพทยฉุกเฉินแห่งชาติสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ข้อ 16

5) ไม่ได้กำหนดกลไกในการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้ จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

(1) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

(2) พระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2560

(3) พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

(4) พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556

(5) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

3.2.2 การบังคับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการบังคับทางกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเช่นเดียวกับมาตรการบังคับทางอาญาและมาตรการบังคับทางแพ่ง มาตรการบังคับทางปกครอง

กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลและให้ศาลออกคำสั่งบังคับ แต่เดิมก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรการบังคับทางปกครองจะปรากฏในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การบังคับเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร หรือการบังคับเงินสมทบของนายจ้างเข้ากองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองไม่ค่อยได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เพราะขาดบุคลากรและไม่คุ้มค่าการลงทุนของรัฐในทางเศรษฐกิจเพราะมีค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการบังคับคดี เช่น การร้องจัดทรัพย์ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะให้พนักงานอัยการฟ้องเอกชนผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงินเป็นคดีแพ่งก่อนและเมื่อฝ่ายปกครองชนะคดีแล้วก็จะขอให้มีการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อไป⁵¹

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการบัญญัติมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นกฎหมายกลาง ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้เอง ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับมาช่วงระยะเวลาหนึ่งได้ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินอย่างละเอียด โดยกำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 หมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครอง ส่วนที่ 1 บททั่วไป ส่วนที่ 2 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่ 3 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำ

⁵¹ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outsite16/file/5.1.pdf> หน้า 121.

1) หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองทั่วไป

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักกำหนดให้ไม่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁵² เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับเอาไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด⁵³ และให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด⁵⁴

ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ โดยเฉพาะแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะนั้นจะเกิดผลน้อยกว่าก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แทนได้⁵⁵

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลใด หากบุคคลนั้นถึงแก่ความตายให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ ถ้าบุคคลนั้นมีทายาท ผู้รับมรดก หรือผู้จัดการมรดก ให้ถือว่าทายาท ผู้รับมรดก หรือผู้จัดการมรดก เป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังทายาท ผู้รับมรดก หรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี โดยระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ทายาท ผู้รับมรดก หรือผู้จัดการมรดกได้รับแจ้ง เมื่อปรากฏว่าผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและไม่ได้ยื่นอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือผู้อยู่ในบังคับของ

⁵² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/1

⁵³ กฎกระทรวง การมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง พ.ศ. 2562

⁵⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/2

⁵⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/3

มาตรการบังคับทางปกครองตายหลังสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และไม่ได้ยื่นอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดจากความผิดของผู้ขึ้น

ในกรณีที่เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่นิติบุคคลใดหากนิติบุคคลนั้น สิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควมรวมกิจการ ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ โดยแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการหรือเกิดจากการควมรวมกิจการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่แก่บุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวอีก โดยระยะเวลาในการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองใช้หลักเกณฑ์เดียวกับกรณีที่อยู่บังคับของมาตรการทางปกครองตาย⁵⁶

สำหรับการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองหากบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือกฎหมายเฉพาะอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน⁵⁷

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ไม่ใช่บังคับกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลและศาลได้มีคำพิพากษาให้ชำระเงินหรือให้กระทำหรือละเว้นกระทำแล้ว โดยเมื่อศาลได้รับฟ้องคดีห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามส่วนที่ 2 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่ 3 การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง เว้นแต่จะได้มีการถอนฟ้อง หรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น กล่าวคือ การฟ้องคดีต่อศาลเป็นการขู่อการบังคับทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ศาลได้รับฟ้องคดี และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองในส่วนนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จ⁵⁸

⁵⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/4

⁵⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/5

⁵⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/6

2) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับโทษปรับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นไปตามหลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้สองทาง คือ การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

(1) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงกำหนดชำระแล้ว แต่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินนั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดจะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง⁵⁹

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁰ และหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี หรือศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้องหรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วนและล่วงพ้นกำหนดเวลาภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกไม่ได้ แต่การขายทอดตลาดหรือจำหน่าย

⁵⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/7

⁶⁰ กฎกระทรวง กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562

โดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ ภายในกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครองสามารถกระทำได้แม้ ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว⁶¹

สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและ ขอลุเลาการบังคับทางปกครองตามมาตรการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ อาจสั่งให้มีการทุเลาการบังคับทางปกครองไว้ก่อน โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองต้องปฏิบัติด้วยก็ได้⁶²

ในการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองมีอำนาจในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครอง ดังนี้

ก. มีหนังสือสอบถามสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ เครดิตยูเนียนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับ ของมาตรการบังคับทางปกครอง

ข. มีหนังสือขอให้นายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่น ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่เกี่ยวกับ ทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็น เนื่องจาก มีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ทันที และเมื่อเหตุขัดข้องสิ้นสุดลงให้แจ้ง ยกเลิกหนังสือดังกล่าว ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หน่วยงานตาม ก. และ ข. ที่ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้ มาตรการบังคับทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าว ให้ถือว่าไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วย ธุรกิจสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกฎหมายอื่น ใดๆ ก็ดี หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁶³

⁶¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/8

⁶² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/9

⁶³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/10

ในกระบวนการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครองหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินอากรร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการสืบหาทรัพย์สินแทนได้ โดยให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครองเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน ไม่มีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสืบหาทรัพย์สิน และหากจำนวนเงินที่ต้องชำระตามมาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปหรือตามมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง หน่วยงานของรัฐอาจมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สินแทนได้ และให้เอกชนที่สืบพบทรัพย์สินได้รับค่าตอบแทนไม่เกินร้อยละสองครึ่งจากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินที่สืบพบได้ ทั้งนี้ จำนวนค่าตอบแทนสูงสุดต้องไม่เกินหนึ่งล้านบาทต่อจำนวนเงินที่ต้องชำระตามคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น หรือตามจำนวนที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยกฎกระทรวง สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเอกชนที่สืบหาทรัพย์สิน การกำหนดค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทน เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁴

สำหรับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมอย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงซึ่งกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน ถูกหนดตามคำพิพากษา หมายถึง ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายถึง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง และอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁵

อนึ่ง การโต้แย้งหรือการใช้สิทธิทางศาลเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง รวมทั้ง บุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดให้เสนอต่อศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลเยาวชนและครอบครัว หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งที่มีการบังคับทางปกครองนั้น หรือ

⁶⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/11

⁶⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/12

ศาลปกครอง สำหรับกรณีอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของศาลชำนาญพิเศษใด⁶⁶ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในคดีอื่นได้มีการยึดทรัพย์สินหรืออาชดสิทธิเรียกร้องอื่นใดของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อนำเงินมาชำระตามคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินมีสิทธิขอเข้าเฉลี่ยได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา⁶⁷

(2) การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วไม่ว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้บังคับทางปกครองหรือได้ดำเนินการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ยังไม่ได้รับเงินหรือได้รับชำระเงินไม่ครบถ้วน หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยระบุจำนวนเงินที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองยังไม่ได้ชำระตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ศาลจะออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีและแจ้งให้พนักงานบังคับคดีทราบเพื่อดำเนินการ โดยถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

อย่างไรก็ดี มีการกำหนดความหมายคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี วินิจฉัยชี้ขาด หรือทำคำสั่งในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบังคับคดี คือ ศาลจังหวัด ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี หรือศาลแพ่งอื่นในกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีภูมิลำเนา หรือทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครอง ตั้งอยู่ และกรณีอาจยื่นคำขอต่อศาลได้มากกว่าหนึ่งศาล ไม่ว่าจะเป็เพราะภูมิลำเนาของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง หรือที่ตั้งของทรัพย์สินที่ถูกบังคับทางปกครอง หรือมีผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองหลายคนในมูลหนี้ที่เกี่ยวข้องกัน หน่วยงานของรัฐจะยื่นคำขอ

⁶⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/13

⁶⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/14

ต่อศาลใดศาลหนึ่งก็ได้⁶⁸ เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁶⁹

อนึ่ง ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นที่สุดแล้วอาจขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดแล้วนั้นใหม่ หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดแล้วนั้นใหม่ หรือขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน หรือศาลมีคำสั่งให้รับคำขอหรือได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจในการออกหมายบังคับคดีเพื่อขอให้สั่งงดการบังคับคดีไว้ก่อน หากศาลพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้งดการบังคับคดีแล้ว เจ้าพนักงานบังคับต้องงดการบังคับคดีไว้ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขตามที่ศาลกำหนด

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินอาจยื่นคำร้องว่าอาจได้รับความเสียหายจากการยื่นคำร้องของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแสดงว่าคำร้องนั้นไม่มีมูลและยื่นเข้ามาเพื่อประวิงการบังคับคดี ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองวางเงินหรือหาประกันตามที่ศาลเห็นสมควรภายในระยะเวลาที่ศาลจะกำหนด เพื่อเป็นประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับเนื่องจากเหตุเนิ่นช้าในการบังคับคดีอันเกิดจากการยื่นคำร้องนั้น หรือกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองอย่างใด ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลจะสั่งให้ดำเนินการบังคับคดีต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงิน หรือศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ได้มีคำสั่งให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดแล้วนั้นใหม่ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่มีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อเพิกถอนการบังคับคดีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และหากศาลเห็นว่าเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้คู่ความกลับสู่ฐานะเดิม หรือเมื่อศาลเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะบังคับให้เป็นไปตามหมายบังคับคดีต่อไป ศาลมีอำนาจสั่งอย่างใด ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควร และแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ เพื่อประโยชน์ของคู่ความและบุคคลภายนอก⁷⁰

⁶⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/15

⁶⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/19

⁷⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/16

หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการสืบทรัพย์แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบ พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการเพื่อให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ทั้งนี้ การสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครอง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ มีอำนาจในการมีหนังสือสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครอง และขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระงับการจดทะเบียนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการทางปกครองตามความในมาตรา 63/10 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และอาจร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุด หน่วยงานอื่น หรือเอกชน ดำเนินการสืบหาทรัพย์แทนได้ตามมาตรา 63/11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในการนี้ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด โดยไม่ให้นัระยะเวลาระหว่างการงดการบังคับคดีตามคำสั่งศาลมานับรวมในระยะเวลาสิบปีด้วย หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วนและล่วงพ้นกำหนดเวลาภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกไม่ได้ แต่การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครองสามารถกระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว⁷¹

⁷¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/17 และมาตรา 63/18

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

โทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครองประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้เป็นเครื่องมือในการลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครอง โดยการนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับแทนโทษทางอาญา เพื่อลดการใช้โทษทางอาญาสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง ในระบบกฎหมายไทยได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครอง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้นำโทษปรับทางปกครองมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง⁷² ต่อมาได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดโทษปรับทางปกครอง จำนวน 23 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2563) เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง และการบังคับโทษปรับทางปกครอง ดังนั้น การใช้บังคับโทษปรับทางปกครองจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งกฎหมายที่กำหนดโทษปรับทางปกครองส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง การบังคับโทษปรับทางปกครอง นี้ การวิเคราะห์ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยจึงควรนำแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย กรณีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครองโดยอนุโลม มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับ

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 333

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ดังเจตนารมณ์ของการลงโทษปรับทางปกครอง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับฐานะของผู้กระทำผิดเพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร อันเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน โดยเรียกมาตรการใหม่นี้ว่า “ปรับเป็นพินัย” ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องชำระเงินตามที่กำหนด แต่มิใช่โทษปรับทางอาญา โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดต้องชำระ และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอาญาต่อไป ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติเพื่อใช้ในการพิจารณาและกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ในลักษณะเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในอนาคตการตรากฎหมายต่าง ๆ จะต้องระบุให้ชัดเจนว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับโทษอาญาหรือต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย⁷³

จากการศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ฉบับรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2563 ซึ่งในขณะนี้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นอยู่ในขั้นตอนการจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยยังคงประสบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

⁷³ คณะกรรมการกฤษฎีกา. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (รับฟังความคิดเห็นตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2563).

1. ปัญหาประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง

แม้ว่าปัจจุบันในระบบกฎหมายไทยได้มีการกำหนดบทลงโทษทางปกครองมากขึ้น กล่าวคือ โทษปรับทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองประเภทหนึ่งที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้นำมาใช้บังคับกับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษปรับทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าการลงโทษปรับทางปกครองมีแนวโน้มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากแนวคิดในการแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อโดยการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาปรากฏในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ใดๆก็ตาม ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองที่มีความชัดเจน อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 ความไม่ชัดเจนในลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง”

การให้ความหมายของคำ หรือคำจำกัดความ หรือนิยาม หรือลักษณะ ในทางกฎหมาย เป็นสิ่งที่มีความสำคัญลำดับแรกในการตราบทบัญญัติกฎหมาย โดยเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายให้อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ตามที่ (ผู้ร่าง) กฎหมายต้องการ และยังเป็น การสร้างความเข้าใจที่ตรงกันถึงความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ลดปัญหาการตีความลงได้ การกำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าต้องนำบทบัญญัติกฎหมายฉบับใด มาใช้บังคับ ซึ่งอาจเกิดปัญหาการตีความไม่ตรงกับ ความมุ่งหมายของบทบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ จนอาจทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องคดีต่อศาลในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โทษปรับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล กล่าวคือ มาตรการเชิงลงโทษที่เป็นกลไกในการโน้มน้าว ความประพฤติของผู้กระทำผิดให้อยู่ภายในกรอบกฎหมายด้วยการกำหนดบทลงโทษที่มีความชัดเจน แน่นนอนสำหรับการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายต้องการ วัตถุประสงค์ของ

การใช้อำนาจลงโทษจึงเป็นไปได้เพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำผิด⁷⁴ โดยที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้บังคับใช้กฎหมายในการพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาระหน้าที่ของทางราชการในการควบคุมกำกับดูแลหรือส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะมิให้สำเร็จลุล่วง เช่น ผู้จัดการโรงแรมไม่ทำการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้เข้าพักลงในบัตรทะเบียนผู้พักไม่ครบถ้วน โดยไม่มีเหตุผลสมควร ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นต้น⁷⁵

แตกต่างจากบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับการตามคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ระงับยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายดำเนินต่อไปในอนาคต ซึ่งเป็นมาตรการเชิงป้องกันในการควบคุมพฤติกรรมอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ⁷⁶ เช่น ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁷⁷ เป็นต้น จึงมีลักษณะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำเท่านั้น มิใช่การใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายแต่อย่างใด มีข้อสังเกตว่า “โทษทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในกฎหมายบางฉบับนั้น แท้จริงแล้วมีลักษณะเป็น “โทษทางวินัย” ที่ใช้กับการกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่โทษทางปกครองที่ใช้กับการกระทำผิดของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ บทกำหนด “โทษปรับทางปกครอง” สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินการคลังของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561⁷⁸

⁷⁴ ฎีกาฎพล สกฤตเมฆา. ปัญหาการใช้บังคับ “ค่าปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง” ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับใหม่ และกฎหมายว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย. หน้า 1.

⁷⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 57

⁷⁶ อ้างแล้ว. เจริญธรรม 71.

⁷⁷ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65 วรรคสอง

⁷⁸ สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เสนอพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญา. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย. หน้า 6.

ในระบบกฎหมายเยอรมันมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการพิจารณา กำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดที่เรียกว่า “Ordnungswidrigkeit” ซึ่งแปลตรงตัวว่า “การกระทำ ที่ละเมิดต่อกฎระเบียบ” หรือแปลเอาความได้ว่า “การกระทำผิดทางปกครอง” โดยฝ่ายปกครอง มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับที่เรียกว่า “Geldbuße” ซึ่งนักกฎหมายไทยสำนักเยอรมัน แปลว่า “โทษปรับทางปกครอง” ซึ่งเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายปกครอง ทั้งนี้ ระบบกฎหมายเยอรมัน ได้มีการแบ่งแยกโทษปรับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง ในที่นี้หมายถึง “ค่าปรับ บังคับการ” ออกจากกันอย่างชัดเจน โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าปรับ เนื่องจาก “ค่าปรับบังคับการ” เป็นค่าปรับที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งทางปกครองชำระเป็นรายวัน ไปจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคลในอนาคต ส่วนค่าปรับทางปกครองเป็นค่าปรับที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำหนดแก่บุคคลที่กระทำผิดทางปกครอง ตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ ลงโทษพฤติกรรมในอดีต มาตรการปรับทั้งสองประเภทมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยค่าปรับบังคับการ อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ส่วนค่าปรับ ทางปกครองอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'État) ได้ให้คำจำกัดความของ “โทษทางปกครอง” (sanction administrative) ว่าหมายถึง คำสั่งทางปกครองที่สร้างขึ้น โดยองค์กรฝ่ายปกครองในกรอบของ การใช้อำนาจมหาชนเพื่อลงโทษการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายของ ฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะมนตรีแห่งสภายุโรป (Council of Europe) ได้กำหนดขอบเขตของ “โทษทางปกครอง” (administrative sanction) ที่อยู่ภายใต้บังคับข้อเสนอแนะว่าด้วยการบังคับใช้โทษทางปกครองโดย รัฐภาคีสมาชิกไว้คล้ายคลึงกันว่า ได้แก่ บรรดาคำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษบุคคลสำหรับการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นโทษปรับหรือมาตรการลงโทษอื่น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ชำระเงินหรือไม่ก็ตาม⁷⁹ จากคำจำกัดความดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่ากรกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารในเรื่องใดผู้กระทำผิด จะได้รับ “โทษปรับทางปกครอง” ก็ต่อเมื่อบทบัญญัติกฎหมายกำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และต้องได้รับโทษปรับทางปกครอง โดยโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจตามกฎหมายในการพิจารณากำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดได้เองด้วยการออกคำสั่งลงโทษ ปรับทางปกครอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีแนวคิดในการแบ่งแยก

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 3-7.

โทษทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน โดยฝ่ายตำรวจส่วน มองขอบเขตของการบังคับทางปกครองในนัยกว้าง โดยรวมถึง “โทษปรับทางปกครอง” ซึ่งถือเป็นการบังคับทางปกครองทางอ้อม แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นควรแบ่งแยกโทษปรับทางปกครองและมาตรการ ทางปกครองออกจากกัน เพราะมาตรการบังคับทางปกครองไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ แต่บังคับ ให้มีการปฏิบัติตามเจตจำนงของฝ่ายปกครอง ขณะที่โทษปรับทางปกครองมีวัตถุประสงค์ลงโทษ ผู้กระทำความผิดมิได้มุ่งหมายที่จะบังคับให้บุคคลที่อยู่ภายใต้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวข้องโดยตรง ให้หันมาปฏิบัติให้ถูกต้อง

แม้ว่าตามหลักการ “โทษปรับทางปกครอง” เป็นมาตรการในการลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบัญญัติกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับ ทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง ในที่นี้หมายถึง “ค่าปรับบังคับการ” ซึ่งเป็นค่าปรับ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งให้ผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำชำระค่าปรับเป็นรายวัน ไปจนกว่ามีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว จะมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ ตลอดจนบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการแตกต่างกัน อย่างชัดเจน เนื่องจากระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดความหมายและลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับกฎหมายเยอรมัน และไม่ได้มีการแบ่งแยกโทษ ทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศส จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า “ค่าปรับบังคับการ” เป็น “โทษปรับทางปกครอง” และ เป็นที่มาของความเคลือบคลุมในการใช้ถ้อยคำในหลายกรณี เช่น คำว่าค่าปรับทางปกครองที่กฎหมาย ฉบับต่าง ๆ ใช้เรียกมาตรการปรับของฝ่ายปกครองโดยรวม ทั้งค่าปรับที่เป็นโทษปรับทางปกครอง และค่าปรับที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง โดยค่าปรับทางปกครองที่มีสถานะเป็นโทษปรับ ทางปกครอง ได้แก่ ค่าปรับทางปกครองที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ กำหนดไว้ในบทกำหนดโทษทางปกครอง และเป็นค่าปรับที่องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมาย หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชำระสำหรับการกระทำผิดในแต่ละกรรม

ในขณะที่ค่าปรับทางปกครองที่มีสถานะเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็น ค่าปรับที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองต้องชำระเป็นรายวัน ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง ทั้งนี้ โดยที่ค่าปรับรายวันมีวัตถุประสงค์ เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง จึงสมควรเรียกว่า “ค่าปรับบังคับการ” เช่นเดียวกับ ประเทศเยอรมันที่บัญญัติเฉพาะสำหรับค่าปรับที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองและค่าปรับที่เป็น

โทษทางปกครอง⁸⁰ อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/20 ได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “คำปรับบังคับการ” หมายความว่า คำปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ชำระเป็นรายวัน ไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือ ได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นคำปรับที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือ โดยกฎหมายอื่น

โทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบสังคมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง โดยไม่มีแนวคิดการแบ่งแยกโทษปรับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง ในที่นี้หมายถึง “คำปรับบังคับการ” ออกจากกันอย่างชัดเจน และคำจำกัดความของ “โทษปรับทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีแนวความคิดว่าโทษปรับทางปกครองเข้าลักษณะของ “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น เมื่อผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่มาจากแนวคิดมาตรการเชิงป้องกันซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับยับยั้งมิให้การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมายดำเนินต่อไปในอนาคต อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เห็นว่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การลงโทษปรับทางปกครองเพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำผิดที่มาจากแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ ซึ่งแตกต่างจากการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในระบบกฎหมายประเทศเยอรมันที่เป็นการนำโทษทางปกครองมาแทนโทษทางอาญา สำหรับการกระทำที่เคยเป็นความผิดทางอาญามาก่อน โดยมีการแบ่งแยกโทษปรับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองอย่างชัดเจน และมีการให้คำนิยาม “โทษปรับทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าการลงโทษปรับทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจทางปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายเป็นกรณีเฉพาะที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยมีมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองก็ตาม แต่การตีความว่า “คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง” เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁸¹ อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะความมุ่งหมายของการลงโทษปรับทางปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจลงโทษเป็นไปเพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำผิดตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ ดังนั้น ความไม่ชัดเจนในลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” จึงขัดแย้งต่อหลักความแน่นอนชัดเจนตามที่ได้ศึกษามา

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 9-10.

⁸¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง”

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” เป็นการเฉพาะทำให้เกิดความชัดเจนและความเข้าใจที่ตรงกันถึงถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย และลดปัญหาการตีความลงได้ สำหรับการกำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” อาจเทียบเคียงกับการกำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส นำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาและกำหนดลักษณะของโทษปรับทางปกครองให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการลงโทษปรับทางปกครองตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ

1.2 ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง

กระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครอง ต้องมีความชัดเจนแน่นอน มีการกำหนดองค์ประกอบของการกำหนดโทษอย่างชัดเจน เพื่อประชาชนจะได้ทราบหรือคาดหมายเป็นการล่วงหน้าว่าการกระทำในลักษณะใดที่อาจถูกลงโทษ โดยเป็นไปตามหลัก ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย ประกอบด้วยหลักการย่อยต่าง ๆ ที่นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง กล่าวคือ หลักการกำหนดโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย องค์ประกอบของการกำหนดโทษ ทั้งนี้ ในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองต้องมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้อำนาจไว้ ประกอบกับหลักห้ามการตีความโดยใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด และหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งย่อมไม่ใช้บังคับกับการกระทำผิดซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับ

สำหรับการพิจารณาความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน มีการตราบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครอง (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten - OWiG) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางปกครอง กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดทางปกครองอันกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น และลักษณะของการกระทำที่เป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา เว้นแต่กฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทไว้เป็นการเฉพาะ และการพยายามกระทำความผิดก็อาจมีโทษได้เช่นกัน ตลอดจนการพิจารณาค่าปรับทางปกครอง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง และการกระทำความผิดทางปกครองรายกรณี เช่น การฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐ การฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย

ของบ้านเมือง การใช้สัญลักษณ์ของรัฐหรือสัญลักษณ์ที่ได้รับความคุ้มครองของรัฐ หรือการละเมิดต่อหน้าที่ในการดูแลกิจการ เป็นต้น⁸²

เนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยโทษปรับทางปกครอง เช่นเดียวกับในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งมีการตราบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง เป็นกฎหมายกลางกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ดังนั้น หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง จึงเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คำสั่งปรับทางปกครอง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้น รูปแบบและกระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ส่วนใหญ่จึงต้องสอดคล้องกับรูปแบบและกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และเนื่องจากโทษปรับทางปกครองมีลักษณะเป็นการลงโทษเช่นเดียวกับโทษทางอาญา จึงมีการกำหนดให้นำหลักกฎหมายอาญาบางประการมาใช้ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองด้วย หลักเกณฑ์สำคัญที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เช่น หลักการรับฟังคู่กรณีในกฎหมายปกครองมีพัฒนาการมาจากแนวบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ และต่อมา มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง และมีการกำหนดวิธีการในการรับฟังคู่กรณีสำหรับคำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษไว้โดยเฉพาะ หรือการระงับเหตุผลในคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษจึงเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองต้องแจ้งเหตุอันเป็นเงื่อนไขของการออกคำสั่งทางปกครอง เฉพาะรายที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งตามประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและฝ่ายปกครอง เป็นต้น⁸³

ปัจจุบันในระบบกฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษปรับทางปกครองจำนวน 23 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2563) อาจจำแนกการกำหนดโทษปรับทางปกครองออกเป็นสี่ลักษณะ ดังนี้

⁸² วรณรี สิงห์สุวรรณ, การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง โดยอนุโลม, หน้า 7.

⁸³ พัชมา จิตรมหิมา และคณะ, หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย, หน้า 5-8.

1) กำหนดโทษปรับทางปกครอง รวมกับโทษอย่างอื่น เช่น โทษทางอาญา จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

2) กำหนดโทษปรับทางปกครองและโทษทางปกครองอย่างอื่น จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

3) กำหนดโทษทางปกครองแยกจากโทษอย่างอื่น จำนวน 13 ฉบับ แบ่งออกเป็น

(1) บทบัญญัติรายมาตรากำหนดโทษปรับทางปกครองและโทษทางปกครองอย่างอื่น จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

(2) กำหนดโทษปรับทางปกครองอย่างเดียว จำนวน 9 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

4) กำหนดโทษปรับทางปกครองอย่างเดียว จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2560

จากข้างต้นเห็นว่าการบัญญัติบทกำหนดโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย จะมีการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะในแต่ละพระราชบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการลงโทษปรับทางปกครองในเรื่องใด ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ รายละเอียดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองต่าง ๆ จึงมีความแตกต่างกันดังที่กล่าวมาข้างต้น

แต่บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีการนำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายไทยเห็นว่าการสั่งลงโทษปรับทางปกครอง (คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง) มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น กระบวนการทำคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายทั่วไปในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง หรือในกระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องให้สิทธิคู่กรณีในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาได้ เป็นต้น ทั้งนี้ หลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทยส่วนใหญ่อีกก็เป็นไปในการทำนองเดียวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและแนวคำวินิจฉัยศาลฝรั่งเศส

หากพิจารณาในแง่เนื้อหาหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย ล้วนมีเนื้อหาสาระอย่างเดียวกัน เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน หลักความแน่นอนชัดเจน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากมีการบัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง เช่นเดียวกับบทบัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เห็นว่าจะทำให้กระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้กระทำผิดอย่างชัดเจน และสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความแน่นอนชัดเจน ดังนั้น ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง จึงขัดแย้งต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความชัดเจนแน่นอนตามที่ได้ศึกษามา

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะสำหรับการลงโทษปรับทางปกครองน่าจะทำให้กระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้กระทำผิด และลดปัญหาการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองได้ โดยอาจเทียบเคียงกับบทบัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการลงโทษปรับทางปกครองตามแนวคำวินิจฉัยศาลฝรั่งเศส นำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย

1.3 ความไม่ชัดเจนของการบังคับโทษปรับทางปกครอง

โทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครองประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้เป็นเครื่องมือในการลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องศาล การบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ผู้มีอำนาจบังคับโทษปรับทางปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องใดมีการบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้ การบังคับโทษปรับทางปกครองในเรื่องนั้นก็จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัตินั้น ดังนั้น ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง หรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองอาจพิจารณาคำเนิการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองของตนได้เอง หรืออาจมอบอำนาจในการบังคับโทษปรับทางปกครองให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันมีเงื่อนไขในการบังคับโทษปรับทางปกครอง (ค่าปรับทางปกครอง) ทั้งนี้ โทษปรับทางปกครองที่จะมีการบังคับได้นั้นต้องเป็นที่สุด โดยความเป็นที่สุดของโทษปรับทางปกครองเกิดขึ้นได้ในสองกรณี คือ กรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโทษปรับทางปกครองในกรณีนี้คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่ โดยที่ยังไม่มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล การบังคับโทษปรับทางปกครองจึงเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เห็นด้วยและส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ต่อมาศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำความผิด การบังคับโทษปรับทางปกครองในกรณีนี้เป็นการบังคับตามคำพิพากษาซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาปรับใช้บังคับโดยอนุโลม อย่างไรก็ตาม โดยที่การบังคับโทษปรับทางปกครองในกรณีที่ไม่มี การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และเป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ทั้งนี้ ในการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนของการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มีการนำแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง โดยมีคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่บังคับการ (หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไป) การบังคับตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองในกฎหมายเยอรมันกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับ และการบังคับทรัพย์สินบางอย่างกำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และโดยมาตรการทางปกครองที่นำมาใช้บังคับตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองก็คือ ยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สิน การอาศัยสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน (การจำนอง) และสิทธิเรียกร้องให้ส่งมอบสิ่งของ หรือการอาศัยสิทธิจำนำ รวมถึงมาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรอันมีลักษณะเป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรืออายัดตัวบุคคลเพื่อคุ้มครองการบังคับทางปกครอง⁸⁴

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หากผู้รับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับทางปกครองสามารถบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก ทั้งนี้ บทบัญญัติกฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดให้บังคับชำระค่าปรับทางปกครองตามกระบวนการบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ของผู้อื่นของรัฐที่มีใช้หนี้ภาษีอากรหรือหนี้ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 63-608 ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1963 โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดเก็บภาษีอากรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง กำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมักจะใช้พนักงานบังคับคดีโดยส่วนใหญ่เป็นเอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้เพราะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีภาครัฐ และมาตรการบังคับชำระหนี้ที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การอาศัยสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน การยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดอสังหาริมทรัพย์⁸⁵ ทั้งนี้ เพื่อให้การ

⁸⁴ พัชรา จิตรมหีมา และคณะ. หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย. หน้า 28.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 13.

ดำเนินการบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มีแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ ซึ่งให้แนวทางแก่หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้รับรษณีย์ การอายัดเงินเดือนของลูกหนี้ การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงินที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก ฯลฯ และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด⁸⁶

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองในข้อ 1.2 ตามพระราชบัญญัติที่บัญญัติโทษปรับทางปกครอง ทั้ง 23 ฉบับ ทำให้อาจจำแนกแนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองออกเป็นห้าแนวทาง ดังนี้

1.3.1 กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาบังคับใช้โดยอนุโลม จำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

1.3.2 กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่ในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงาน หรือคณะกรรมการตามกฎหมายมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้ โดยหากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังชำระค่าปรับได้ จำนวน 8 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

⁸⁶ สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครอง ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. หน้า 42.

1.3.3 กำหนดให้ฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับ

ชำระค่าปรับทางปกครอง จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

1.3.4 กำหนดในกฎหมายลำดับรองให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551

1.3.5 ไม่ได้กำหนดกลไกในการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้ จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการภาษีอากรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

เห็นว่าแนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยยังขาดความชัดเจน กระจัดกระจายไม่เป็นระบบ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสับสนในดำเนินการบังคับโทษปรับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ย่อมทราบคืออยู่แล้วว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง รวมถึงมีหน้าที่และอำนาจในการใช้บังคับมาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองไม่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินกระบวนการบังคับโทษปรับทางปกครองจนบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเครื่องมืออุปกรณ์ สถานที่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินมาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองให้สำเร็จ อย่างไรก็ดี การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ส่วนใหญ่กำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งในมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

หากพิจารณาแนวทางในการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย เห็นว่าต่างก็กำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยอนุ โลม มิได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แม้ว่าการบังคับโทษปรับทางปกครองจะดำเนินการได้ก็ตาม แต่การมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะนั้น จะสอดคล้องกับหลักความชัดเจนแน่นอนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย และสามารถลดปัญหาการตีความอันเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจทำให้เกิดประเด็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับโทษปรับทางปกครอง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเองได้ โดยไม่ต้องฟ้องศาล จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้ชัดเจนเพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การใช้บังคับมาตรการบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับทางปกครอง ดังนั้น ความไม่ชัดเจนของการบังคับโทษปรับทางปกครอง จึงขัดแย้งต่อหลักความชัดเจนแน่นอนและหลักความชอบด้วยกฎหมายตามที่ได้ศึกษามา

2. ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองดังเช่นในระบบกฎหมายเยอรมัน ดังนั้น หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง จึงเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่กำหนดบทลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายบางฉบับได้มีการออกอนุบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง รวมถึงการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ หรือกฎหมายบางฉบับกำหนดว่าในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ หรือมีเจ้าหน้าที่แต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงาน หรือคณะกรรมการตามกฎหมาย มีอำนาจฟ้องคดี

ต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองได้ โดยหากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและออกคำสั่งบังคับให้มีการยึดหรืออายัดขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้ หรือกฎหมายบางฉบับกำหนดในกฎหมายลำดับรองให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือกฎหมายบางฉบับกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง และกฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดכללไกในการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้ อย่างไรก็ตาม แต่กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง รวมถึงการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงนำแนวทางตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองฉบับดังกล่าว มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2562 เป็นต้น ในส่วนการบังคับทางปกครองบัญญัติไว้ในหมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง แบ่งออกเป็นสามส่วน โดยส่วนที่หนึ่ง มาตรา 63/1 ถึงมาตรา 63/6 เป็นการบัญญัติหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง กล่าวคือ การบังคับทางปกครองไม่ใช่บังคับกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจจะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวง เรื่อง การมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2562 กำหนดว่าในกรณีที่กฎหมายใดไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะ การมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ กล่าวคือ โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ และอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ เช่น การมอบอำนาจในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกองหรือผู้ดำรง

ตำแหน่งเทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การมอบอำนาจในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น การมอบอำนาจในรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น การมอบอำนาจในหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น และการมอบอำนาจใน สภาวิชาชีพให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งสภาวิชาชีพนั้น เป็นต้น⁸⁷

อนึ่ง ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่ากฎกระทรวงว่าด้วยการมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการ บังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ มอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นคณะกรรมการ ตามกฎหมายซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลกิจการตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ องค์กระโษระทางปกครองที่มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลกิจการตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลกิจการตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจกำกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และตั้งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิด กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน⁸⁸

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไข เพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 คือ การบังคับ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ทั้งนี้ การดำเนินการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองทั้งสองวิธีเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี แล้วแต่กรณี และยังมีการกำหนดให้มีการบังคับทางปกครองในกรณีที่อยู่บังคับทางปกครอง ถึงแก่ความตาย หากบุคคลนั้นมีทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกหรือในกรณีที่เป็นการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองแก่นิติบุคคล หากนิติบุคคลนั้นสิ้นสภาพ โอนกิจการหรือควบคุมกิจการ ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์การใช้มาตรการ บังคับทางปกครองด้วย ส่วนที่สอง มาตรา 63/7 ถึงมาตรา 63/19 เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยแบ่งวิธีการบังคับออกเป็นสองวิธี คือ การบังคับโดยเจ้าหน้าที่

⁸⁷ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 136 ก, 11 ธันวาคม 2562.

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240

ของหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 63/7 ถึงมาตรา 63/14) และการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี (มาตรา 63/15 ถึงมาตรา 63/19) และส่วนที่ 3 มาตรา 63/20 ถึงมาตรา 63/25 เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ

สำหรับบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งนำมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครองนั้น กำหนดไว้ในหมวด 2/1 การบังคับทางปกครอง ส่วนที่สอง การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองสองวิธี กล่าวคือ การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยที่การบังคับโทษปรับทางปกครองเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง หรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน ซึ่งโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครองประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้เป็นเครื่องมือในการลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครอง ตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ จึงมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมาย สำหรับการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายต้องการในอดีตของผู้กระทำผิด โดยกฎหมายคาดหมายว่าผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษแล้วย่อมจะเกิดความเกรงกลัวในโทษที่ได้รับ และจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีก⁸⁹

แตกต่างจากในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับต่อไปเองได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ตามบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 แต่ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง หรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน การบังคับโทษปรับทางปกครองมิใช่มาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้บังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้คำสั่งบรรลุวัตถุประสงค์ ดังเช่นการสั่งให้ผู้รับคำสั่งชำระค่าปรับรายวันจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง

⁸⁹ ญัตติ พล สกุนตเมฆา. ปัญหาการใช้บังคับ “ค่าปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง” ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับใหม่ และกฎหมายว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย. หน้า 1.

หรือการที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง จึงไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคลในอนาคตให้มีการปฏิบัติตามเจตจำนงของฝ่ายปกครอง หรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลสำเร็จนั่นเอง ตามแนวคิดมาตรการเชิงป้องกัน

ในระบบกฎหมายเยอรมันค่าปรับที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชำระเป็นรายวัน ไปจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่งหรือการที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ที่เรียกว่า “ค่าปรับบังคับการ” อยู่ภายใต้บังคับบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ ค.ศ. 1953 ในส่วนค่าปรับทางปกครอง อยู่ภายใต้บังคับบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง ค.ศ. 1968 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง เนื่องจากการบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ การมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการสำหรับผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองที่ไม่สามารถชำระค่าปรับทางปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนในคราวเดียว กล่าวคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระค่าปรับทางปกครอง เช่นเดียวกับในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส หรือมาตรการบังคับอย่างอื่น โดยนำมาใช้บังคับกับกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งปรับทางปกครองไม่มีเงินชำระค่าปรับทางปกครอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่ค่าปรับทางปกครอง กล่าวคือ มาตรการบำเพ็ญประโยชน์ หรือมาตรการทำงานบริการสังคม อันเป็นมาตรการบังคับเชิงทางเลือกที่น่าจะสามารถช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดได้

การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณายุติโทษปรับทางปกครอง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองมีอำนาจในการพิจารณายุติโทษปรับทางปกครอง กรณีพิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์ที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับจากการบังคับตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และทรัพยากรที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาใช้ในการบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เป็นต้น โดยประโยชน์ที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับน้อยกว่าประโยชน์ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องสูญเสียไปจากการบังคับโทษปรับทางปกครอง ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักความคุ้มค่า

อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง หรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน การบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งทางปกครอง ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองที่เกิดขึ้นก็เป็นปัญหาเดียวกับการบังคับ

ทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ บังคับโทษปรับทางปกครองขาดความความเชี่ยวชาญในกระบวนการบังคับ โดยอาจยังไม่เข้าหลักการ ขั้นตอน และวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครอง ขาดประสบการณ์ในสืบหาทรัพย์สินของ ผู้อยู่ในบังคับ หรือการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้แก่ การยึดอายัด หรือขาดทอดตลาดทรัพย์สิน อารวมถึงบทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย เนื่องจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้มุ่งเพื่อลงโทษการกระทำผิดกฎหมายแต่อย่างใด จึงทำให้การบังคับใช้ปรับทางปกครองเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

แม้ว่าปัจจุบันบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมีการ บังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ก็มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดค่อนข้างมาก กล่าวคือ กำหนดให้การบังคับ ตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่เป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ ชำระเงินประสงค์ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม คำสั่งทางปกครองให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา 63/15 วรรคหนึ่ง) โดยมีการกำหนดความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรานี้ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวงไว้ เป็นการเฉพาะสำหรับการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

สำหรับประเด็นปัญหาประการสำคัญที่เป็นเงื่อนไขจำกัดในการบังคับโดยเจ้าพนักงาน บังคับคดี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 6 กำหนดว่า ในกรณีที่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเงินใดเป็นที่สุดแล้ว เป็นเวลาเกินหนึ่งปีในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งนั้นดำเนินการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ต่อไป โดยจะ ดำเนินการตามมาตรา 63/15 ได้ต่อเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งมีลักษณะ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นเงื่อนไขการจำกัดการบังคับ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้สำหรับคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นหลักมากกว่าการพยายาม แก้ไขปัญหาการบังคับทางปกครองที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

และอาจไม่สามารถแก้ไขทันภายในอายุความการบังคับ ท้ายที่สุดแล้วคำสั่งปรับทางปกครองในความหมาย คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินก็ไม่อาจมีค่าบังคับทางกฎหมาย และการบังคับโทษปรับ ทางปกครองไม่อาจกระทำได้จริง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีการทราวงำหนดลักษณะของคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่จะดำเนินการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด

ผู้ศึกษาเห็นว่า การลงโทษปรับทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษการกระทำผิดกฎหมาย มิใช่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อเป็นการโน้มน้าวให้ผู้อยู่ในบังคับมีการปฏิบัติให้เป็นไป ตามคำสั่งทางปกครองตามแนวคิดมาตรการเชิงป้องกัน ดังนั้น การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับตาม คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้ บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง อาจไม่สอดคล้องกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง ตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ ประกอบกับการบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครอง ที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษทางปกครอง ไว้เป็นการเฉพาะตามหลักความแน่นอนชัดเจนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักการ ประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และทำให้การบังคับ โทษปรับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณายุติ โทษปรับทางปกครอง การผ่อนชำระค่าปรับทางปกครอง และมาตรการบังคับเชิงทางเลือก

3. ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการบังคับโทษปรับทางปกครอง

การบังคับโทษปรับทางปกครอง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง หรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ และอำนาจดำเนินการบังคับโทษปรับทางปกครองเองได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น กรณีที่ บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการบังคับโทษปรับทางปกครอง ไว้เป็นการเฉพาะ การบังคับโทษปรับทางปกครองจะเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังมิได้ดำเนินการ บังคับโทษปรับทางปกครองแต่นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกำหนดบทลงโทษปรับทางปกครองโดยการออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลออกหมาย บังคับคดีให้ผู้ชำระค่าปรับทางปกครอง

สำหรับในระบบกฎหมายไทย การฟ้องคดีขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อชำระค่าปรับทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดได้ตามกฎหมายเฉพาะโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล หากผู้กระทำผิดเพิกเฉยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนเองได้แล้ว หากแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่มีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนเสียหายได้เอง โดยไม่ต้องมีคำสั่งของศาล จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2554 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 128/2554⁹⁰ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยการลงโทษปรับทางปกครอง จึงได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้ อันถือเป็นสิทธิฟ้องคดีโดยผลของกฎหมายเฉพาะ

พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดบทลงโทษปรับทางปกครอง และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง ซึ่งมีแนวทางในการบังคับโทษปรับทางปกครองกำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้โดยอนุโลมแต่ในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้เจ้าหน้าที่ หน่วยงาน หรือคณะกรรมการตามกฎหมาย มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้ โดยหากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระค่าปรับได้ จำนวน 8 ฉบับ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545
- 2) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
- 3) พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มสัญญา พ.ศ. 2551
- 4) พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

⁹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2554 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 128/2554

- 5) พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558
- 6) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560
- 7) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560
- 8) พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย หากศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง จะมีผลทำให้การบังคับชำระค่าปรับทางปกครองตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรา 77 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองโดยสำนักบังคับคดีปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองสำหรับการบังคับโทษปรับทางปกครองนั้น เห็นว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการบังคับโทษปรับทางปกครองมากกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ทั้งนี้ ในการบังคับคดีสำนักบังคับคดีปกครองมีแนวทางในการดำเนินการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองและกำหนดคำสั่งบังคับชำระค่าปรับทางปกครองด้วยจะทำให้กระบวนการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีความเป็นเอกภาพ

การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต่อศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1992 กำหนดว่ากรณีที่ลูกหนี้ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงิน ลูกหนี้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยหรือนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาซึ่งถือว่าฝ่ายปกครองยกคำร้องเรียนโดยปริยาย โดยการฟ้องคดีจะมีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับชำระหนี้ไว้ชั่วคราว ตามที่กำหนดในมาตรา 6 แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หน่วยงานของรัฐจึงต้องระงับการบังคับชำระหนี้ไว้ก่อน เนื่องจากการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นกรณีที่หนี้ที่จะบังคับชำระเป็นหนี้ในทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีคดีต่อ

ศาลปกครอง และโดยที่การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต่อศาลปกครองเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ศาลปกครองจึงมีอำนาจกว้างขวางโดยอาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหรือแก้ไขคำสั่งในทางใดทางหนึ่งก็ได้ เช่น ปรับลดจำนวนเงินที่ลูกหนี้ต้องชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือบางกรณีศาลอาจมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชำระเงิน โดยกำหนดเงื่อนไข เช่น กรณีที่คำสั่งให้ชำระเงินมีเหตุบกพร่องในเรื่องรูปแบบอันเป็นเหตุบกพร่องที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ ศาลก็อาจมีผลเพิกถอนคำสั่งเมื่อฝ่ายปกครองมิได้แก้ไขเยียวยาข้อบกพร่องดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด⁹¹

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาว่าคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับชำระค่าปรับทางปกครองได้ จะทำให้การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพ ซึ่งอาจเทียบเคียงกับการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจเต็มในการพิจารณาพิพากษาคดีประกอบกับแนวทางการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย



⁹¹ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, หน้า 44-46.

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การลงโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครองที่นำมาใช้แทนโทษทางอาญา เนื่องจากตระหนักถึงปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ กล่าวคือ การใช้กฎหมายอาญาที่ไม่เหมาะสมและทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา ลักษณะการใช้กฎหมายอาญาที่ไม่เหมาะสมมีการยกตัวอย่าง เช่น การใช้กฎหมายอาญาเพื่อบังคับให้เป็นไปตามหลักศีลธรรม เพื่อให้มีการบริการสังคม และเพื่อแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งล้วนทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการบังคับกับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง หรือกรณีที่มีการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญามากจนเกินไป เป็นต้น จึงมีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับแทนโทษทางอาญา เพื่อลดการใช้โทษทางอาญา สำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยที่โทษปรับทางปกครอง คือ สภาพบังคับ (sanction) สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมาย ในกรณีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว ความผิดที่ไม่ร้ายแรง หรือความผิดต่อกฎระเบียบของสังคม (norm) เพียงเล็กน้อย ไม่ใช่ความผิดที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดโทษทางอาญาเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลกับพฤติกรรมที่มีความร้ายแรงเช่นว่านั้น

ในระบบกฎหมายไทยได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับสำหรับการกระทำผิดกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษปรับทางปกครองเองได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 333 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดโทษปรับทางปกครองอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้นำโทษปรับทางปกครองมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต่อมาได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และอาจคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าการลงโทษปรับทางปกครองมีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากแนวคิดในการแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ โดยการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาปรากฏในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้

กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง โดยปัจจุบันมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดโทษปรับทางปกครอง จำนวน 23 ฉบับ (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2563) ได้แก่

1. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545
2. พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546
3. พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
4. พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550
5. พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน
6. พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551
7. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
8. พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551
9. พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551
10. พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556
11. พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558
12. พระราชบัญญัติคลังสินค้า ไซโล และห้องเย็น พ.ศ. 2558
13. พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
14. พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560
15. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560
16. พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560
17. พระราชบัญญัติการปฏิบัติการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อความร่วมมือในการปรับปรุงการปฏิบัติตามการพาณิชย์อากรระหว่างประเทศ พ.ศ. 2560
18. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
19. พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561
20. พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
21. พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562
22. พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562
23. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีปัญหาที่สำคัญสามประการ กล่าวคือ

ปัญหาประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการบังคับโทษปรับทางปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองในประเทศต่าง ๆ เป็นผลสืบเนื่องจากเหตุปัจจัยสองประการ คือ ประการแรก การตระหนักถึงปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ หรือการมีความผิดอาญามากเกินความจำเป็นทำให้ผู้ตรากฎหมายลด เลิก โทษอาญา และนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับการกระทำผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง โดยประเทศเยอรมันถือเป็นต้นแบบในเรื่องนี้และมีอิทธิพลต่อประเทศอื่น ๆ อย่างมาก เช่น ประเทศโปรตุเกส ประเทศอิตาลี เป็นต้น ประการที่สอง การที่รัฐเข้าแทรกแซงและควบคุมกิจการต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ ได้นำมาซึ่งการวางกฎระเบียบทางปกครองและบทกำหนดโทษปรับทางปกครอง ซึ่งมีข้อได้เปรียบเหนือโทษอาญาตรงที่มีกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็ว ทำให้การลงโทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งยังเหมาะสมกับการกระทำผิดในเรื่องทางเทคนิคซึ่งศาลอาจจะไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเทียบเท่าองค์กรฝ่ายปกครองที่กำกับดูแลเรื่องนั้น ๆ โดยเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสเริ่มตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างจริงจังเนื่องจากรัฐได้ขยายภารกิจในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนข้อกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะก็จะมีกรลงโทษทางปกครองโดยการเพิกถอนการรับรองให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ เมื่อมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐจากเดิมที่เป็นรัฐสวัสดิการไปสู่รัฐที่ควบคุมกำกับ โทษทางปกครองก็เป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า องค์กรอิสระทางปกครอง ขึ้นทำหน้าที่ควบคุมกำกับเรื่องที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

โทษปรับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นกลไกในการโน้มน้าวความประพฤติของผู้กระทำผิดให้อยู่ภายในกรอบกฎหมายด้วยการกำหนดบทลงโทษที่มีความชัดเจนแน่นอนสำหรับการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายต้องการมีวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจลงโทษจึงเป็นไปเพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำผิดตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ แตกต่างจาก

การลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับการตามคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ระงับยับยั้ง ไม่ให้การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายดำเนินต่อไปในอนาคตเป็นมาตรการเชิงป้องกันในการควบคุมพฤติกรรมอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การบังคับโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชน โดยการดำเนินการบังคับโทษปรับทางปกครองจะกระทำได้เมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจและการดำเนินการจะต้องไปไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการบังคับโทษปรับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเท่านั้น ตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ และการดำเนินการบังคับทางปรับทางปกครองจึงควรเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับโทษปรับทางปกครองขัดกับหลักความยุติธรรม ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย

การบังคับโทษปรับทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย มิได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครอง สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยอนุโลม ในระบบกฎหมายเยอรมัน สำหรับการพิจารณาความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองมีการตราบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten - OWiG) ขึ้นใช้บังคับกับการลงโทษปรับทางปกครองก็ตาม แต่ในส่วนของการบังคับโทษปรับทางปกครองมีเงื่อนไขในการบังคับโทษปรับทางปกครอง สำหรับโทษปรับทางปกครองที่จะมีการบังคับนั้นต้องเป็นที่สุด โดยความเป็นที่สุดของโทษปรับทางปกครองเกิดขึ้นได้ในสองกรณี คือ กรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยที่โทษปรับทางปกครองในกรณีนี้เป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่และยังไม่มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล การบังคับโทษปรับทางปกครองจึงเป็นหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งไม่เห็นด้วยและส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ต่อมาศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำผิด การบังคับโทษปรับทางปกครองในกรณีนี้เป็น การบังคับตามคำพิพากษาซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาปรับใช้บังคับโดยอนุโลม อย่างไรก็ดี โดยที่การบังคับโทษปรับทางปกครองในกรณีที่ไม่มี การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และเป็นที่สุดในชั้นเจ้าหน้าที่กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครอง กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับ และการบังคับทรัพย์สินบางอย่าง กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และโดยมาตรการทางปกครองที่นำมาใช้บังคับตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองก็คือ ยึด อาศัย และ ขายทอดตลาดทรัพย์สิน การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน (การจำนอง) และสิทธิเรียกร้องให้ส่งมอบ สิ่งของ หรือการอายัดสิทธิจำนำ รวมถึงมาตรการคุ้มครองการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร อันมีลักษณะเป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรืออายัดตัวบุคคลเพื่อคุ้มครองการบังคับทางปกครอง

สำหรับในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หากผู้รับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งให้ผู้กระทำผิดชำระค่าปรับทางปกครองสามารถบังคับชำระหนี้ได้ทันที โดยไม่ต้อง ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก กฎหมายหมายส่วนใหญ่จะกำหนดให้บังคับชำระค่าปรับตาม กระบวนการบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ของผู้อื่นของรัฐที่มีโทษนี้ภายในอากรหรือหนี้ที่เกิด จากการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 63-608 ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1963 โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดเก็บภาษีอากรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุม ของคลังจังหวัด หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 91-650 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 ว่าด้วยการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีแพ่ง กำหนดให้พนักงานอัยการ มีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับชำระหนี้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมักจะใช้พนักงานบังคับคดี โดยส่วนใหญ่เป็นเป็นเอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับชำระหนี้เพราะสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีภาครัฐ และมาตรการบังคับชำระหนี้ที่บทบัญญัติ กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน การยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการบังคับชำระหนี้ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ มีแนวทาง ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรมบัญชีกลางได้จัดทำแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับชำระหนี้ ซึ่งให้แนวทางแก่ หน่วยงานของรัฐในการบังคับชำระหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การยึดสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด การยึดทรัพย์สินที่เก็บไว้ในตู้เงิน การอายัดเงินเดือนของลูกหนี้ การอายัดสิทธิเรียกร้องให้ชำระเงิน ที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก ฯลฯ และแนวทางปฏิบัติ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2007 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการยึดอสังหาริมทรัพย์เพื่อขายทอดตลาด

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนด เกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง ดังนั้น หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาบังคับโทษ ปรับทางปกครอง จึงเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่กำหนดบทลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายบางฉบับได้มีการออกอนุบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณา

โทษปรับทางปกครอง รวมทั้ง การบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายส่วนใหญ่ กำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองที่ได้รับการแต่งตั้ง จากผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจดำเนินการบังคับทางปกครองได้สองทาง คือ การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ทั้งนี้ เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แล้วแต่กรณี โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เช่น การพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กระบวนการสืบหา ทรัพย์สิน และขั้นตอน วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งในมาตรา 63/12 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่กฎกระทรวง ไม่ได้กำหนดเรื่องใดไว้ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

การวิเคราะห์ปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ควรนำแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษ ปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย กรณีคำสั่งลงโทษ ปรับทางปกครองเป็นที่สุดในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้นำแนวทาง การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับ โทษปรับทางปกครอง โดยอนุโลม มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครอง ในระบบกฎหมายไทย เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติ กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

ทั้งนี้ จากการศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ฉบับรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2563 ซึ่งในขณะนี้กระบวนการ รับฟังความคิดเห็นอยู่ในขั้นตอนการจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับ โทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยยังคงประสบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับ ทางปกครอง อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนในลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง”

สำหรับระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับกฎหมายเยอรมัน แต่มีแนวคิดบางประการเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง เช่นเดียวกับในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กล่าวคือ ไม่มีแนวคิดการแบ่งแยกโทษปรับทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน และคำจำกัดความของ “โทษปรับทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ และมีแนวความคิดว่าโทษปรับทางปกครองเข้าลักษณะของ “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับยับยั้งมิให้การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมายดำเนินต่อไปในอนาคตอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะตามแนวคิดมาตรการเชิงป้องกัน ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การลงโทษปรับทางปกครองเป็นไปเพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำผิดที่มาจากแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ แม้ว่าการลงโทษปรับทางปกครองเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจทางปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายเป็นกรณีเฉพาะที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองก็ตาม แต่การตีความว่า “คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง” เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ไม่สอดคล้องกับลักษณะความมุ่งหมายของการลงโทษปรับทางปกครองอย่างแท้จริง จึงควรมีการกำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ไว้เป็นการเฉพาะ

2. ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง

การกำหนดบทลงโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย เป็นการกำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะในแต่ละพระราชบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการลงโทษปรับทางปกครองในเรื่องใด ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ รายละเอียดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองต่าง ๆ จึงมีความแตกต่างกัน โดยที่กฎหมายส่วนใหญ่ที่กำหนดบทลงโทษปรับทางปกครองกำหนดให้นำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม หากพิจารณาในแง่เนื้อหาหลักกฎหมายทั่วไปที่นำมาใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย ล้วนมีเนื้อหาสาระอย่างเดียวกัน เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน หลักความแน่นอนชัดเจน เป็นต้น อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่าการบัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองเช่นเดียวกับบทบัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะทำให้กระบวนการพิจารณาโทษปรับทางปกครองเป็นหลักประกัน

ความเป็นธรรมให้แก่ผู้กระทำผิดอย่างชัดเจน และสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความแน่นอนชัดเจน

3. ความไม่ชัดเจนของการบังคับโทษปรับทางปกครอง

การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่กำหนดบทลงโทษปรับทางปกครอง จึงมีความแตกต่างกัน แต่การบังคับโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย ส่วนใหญ่กำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากพิจารณาแนวทางในการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายไทย ผู้ศึกษาเห็นว่าต่างก็กำหนดให้นำแนวทางการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยอนุโลม มิได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แม้ว่าการบังคับโทษปรับทางปกครองจะดำเนินการได้ก็ตาม แต่การมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะนั้น จะสอดคล้องกับหลักความชัดเจนแน่นอนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย และสามารถลดปัญหาการตีความอันเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจทำให้เกิดประเด็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับโทษปรับทางปกครอง

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่า การบังคับโทษปรับทางปกครองเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง หรือชำระไม่ถูกต้อง หรือชำระไม่ครบถ้วน ซึ่งโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครองประเภทหนึ่งที่น่ามาใช้เป็นเครื่องมือในการลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครอง ตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ จึงมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายสำหรับการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายต้องการในอดีตของผู้กระทำความผิด โดยกฎหมายคาดหมายว่าผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษแล้ว ย่อมจะเกิดความเกรงกลัวในโทษที่ได้รับและจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีก แตกต่างจากในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้คำสั่งบรรลุ

วัตถุประสงค์ ดังเช่นการสั่งให้ผู้รับคำสั่งชำระค่าปรับรายวันจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง หรือ การที่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการแทนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง จึงไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ แต่มี วัตถุประสงค์เพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคลในอนาคตให้มีการปฏิบัติตามเจตจำนงของฝ่ายปกครอง หรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลสำเร็จ ตามแนวคิดมาตรการเชิงป้องกัน

ด้วยเหตุนี้ การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับการบังคับโทษปรับทางปกครอง อาจไม่สอดคล้องกับการบังคับโทษปรับทางปกครองตามแนวคิดมาตรการเชิงลงโทษ ประกอบกับ การบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นมาตรการทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงจำเป็นต้อง มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับโทษทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะตามหลักความแน่นอนชัดเจน และหลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้อยู่ในบังคับของ คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และทำให้การบังคับโทษปรับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการบังคับโทษปรับทางปกครอง การบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ และอำนาจดำเนินการบังคับโทษปรับทางปกครองเองได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล จากการศึกษาพบว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังมิได้ดำเนินการบังคับโทษปรับทางปกครอง แต่นำคดีไปฟ้องต่อ ศาลปกครอง โดยที่บทบัญญัติกำหนดบทลงโทษปรับทางปกครองมิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับ ทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือหน่วยงานอื่น ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่มีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับ การบังคับทางปกครอง ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถแก้ไขหรือความเดือดร้อนเสียหายได้เอง โดยไม่ต้องมีคำบังคับของศาลจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติ ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองกำหนดบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยการลงโทษปรับทางปกครอง จึงได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อ บังคับชำระค่าปรับได้ อันถือเป็นสิทธิฟ้องคดีโดยผลของกฎหมายเฉพาะ ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อศาลปกครอง มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ ปรับทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ชอบด้วยกฎหมาย หากกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับชำระค่าปรับทางปกครอง จะทำให้การบังคับชำระค่าปรับทางปกครองตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ศาลปกครอง มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองและกำหนด ค่าบังคับชำระค่าปรับทางปกครองด้วยจะทำให้กระบวนการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบ กฎหมายไทยมีความเป็นเอกภาพ

2. ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาการบังคับโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ผู้ศึกษาขอเสนอ ให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

2.1 กำหนดบทบัญญัติหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง ดังนี้

2.1.1 เพื่อให้มีการกำหนดลักษณะของโทษปรับทางปกครองให้มีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามประสบการณ์ที่ดีของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีพัฒนาการ กฎหมายปกครองมาเป็นเวลานาน จึงกำหนดลักษณะของ “โทษปรับทางปกครอง” ให้ชัดเจน ดังนี้

“โทษปรับทางปกครอง” หมายความว่า การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง หรือกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องใดเป็นความผิดและ กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้

2.1.2 กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ดังนี้

1) เพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย การลงโทษปรับทางปกครอง และการบังคับโทษปรับทางปกครอง นอกจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครอง และการบังคับโทษปรับทางปกครองกำหนดให้กำหนดเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการลงโทษปรับทางปกครอง และการบังคับโทษปรับทางปกครอง หรือกระทบกระเทือนต่อผู้กระทำผิดไม่เกินสมควรแก่เหตุ

2) เพื่อให้เป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน การลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองไม่ใช่บังคับกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

3) เพื่อให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนชัดเจน การลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง

2.1.3 กำหนดการบังคับโทษปรับทางปกครอง ดังนี้

การบังคับโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง

2.2 กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับโทษปรับทางปกครอง ดังนี้

2.2.1 มาตรการบังคับเชิงทางเลือก

การบังคับโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณานำมาตรการบังคับเชิงทางเลือกมาใช้บังคับ เช่น มาตรการบำเพ็ญประโยชน์ หรือมาตรการทำงานบริการสังคม เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือไม่สร้างภาระ ให้แก่ผู้กระทำความผิดสมควรแก่เหตุ

2.2.2 การผ่อนชำระค่าปรับทางปกครอง

ผู้อยู่ในบังคับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง หากประสงค์ขอผ่อนชำระค่าปรับทางปกครอง ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

2.2.3 การพิจารณายุติการลงโทษปรับทางปกครอง

เพื่อประโยชน์ในการบังคับโทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณายุติการลงโทษปรับทางปกครอง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.3 กำหนดเขตอำนาจศาลในการบังคับโทษปรับทางปกครอง ดังนี้

ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครอง หากศาลเห็นว่าการลงโทษปรับทางปกครองและการบังคับโทษปรับทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับโทษปรับทางปกครอง

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. (2560). ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางปกครองในการตรา
กฎหมาย. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครอง
ในการตรากฎหมาย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก
<http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/file77/c06.pdf>
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. (รับฟังความคิดเห็น
ตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2563 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2563). สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/comment/bill/bill241-1.pdf>
- คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (2561). หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outsite16/file/5.1.pdf>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณัฐพล สกลเมฆา. (2562). ปัญหาการใช้บังคับ “ค่าปรับทางปกครอง” และ “โทษปรับทางปกครอง”
ภายใต้บริบทของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับใหม่ และกฎหมาย
ว่าด้วยความผิดที่มีโทษเป็นพินัย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก
<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13416>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัด
อำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พัชณา จิตรมहीมา และคณะ. (2563). หลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย
เยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครอง
ในกฎหมายไทย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก
<http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13704.pdf>
- มานิตย์ วงศ์เสวี. (2560). เกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครอง. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง
หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย. สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา. สืบค้นจาก
<http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/file77/c06.pdf>

- วรรณรี สิงห์โต. รายงานการศึกษาวิจัย (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news763.pdf>
- วรรณรี สิงห์โต. (2561). หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครองและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=303>
- วรรณรี สิงห์สุวรรณ. (2563). การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการบังคับชำระค่าปรับทางปกครองโดยอนุโลม. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act13697.pdf>
- วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2551). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนามาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและมาตรการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news764.pdf>
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-051.pdf>
- ไม่ปรากฏชื่อผู้แต่ง. แนวความคิดของต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/filenew/03-1-5.pdf>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวนวลพรรณ รุ่งสบแสง
วัน เดือน ปีเกิด	20 เมษายน 2530
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ปีการศึกษา 2551
สถานที่ทำงาน	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

