

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญา ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวง และสะพาน พ.ศ.2497 และของต่างประเทศ

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณี พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติสำคัญแก่กรณีไว้
ดังนี้

มาตรา 77 “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย
ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ
การประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชน
เข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตาม
กฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการ
รับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาใน
กระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผล
สัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่
เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น
พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตาม

ขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”¹

หลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายตามมาตรา 77 คือ

1) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน

2) ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยหลักทั่วไปจะมีกรอบอยู่เพียงว่า จะต้องไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สิ่งใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญรัฐย่อมออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนได้เสมอ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดที่จะกำหนดกรอบให้กว้างขึ้น เพื่อป้องกัน มิให้รัฐใช้อำนาจของรัฐทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงบัญญัติเป็นเงื่อนไขลักษณะของกฎหมายและกรอบแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเข้มงวดยิ่งขึ้น เช่น จะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของประชาชนไว้ให้ปรากฏ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขไว้ ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดทั้งกฎหมายจะต้องไม่มีลักษณะให้เกิดผลในการบังคับแก่กรณีใดหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะด้วย ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

3) แต่โดยผลของบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา 26 ดังกล่าว ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอที่จะไม่ให้รัฐตรากฎหมายมาสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนอย่างไม่มีคุณค่า ทั้งกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับ ก็มักจะปรากฏว่ามีได้มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง อันเป็นที่มาของการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ง่าย สร้างความ เหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน โดยรัฐมิได้เคยรับรู้ถึงภาระที่ประชาชนจะต้องได้รับจากผลของ กฎหมายนั้น ๆ จึงเกิดแนวคิดที่จะกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 77

4) มาตรา 77 ได้วางหลักการสำคัญไว้ 8 ประการ ดังนี้

(ก) หลักการประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีกฎหมาย ก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน เพราะเมื่อตราเป็นกฎหมาย แล้ว ย่อมจะต้องมีบทบังคับอย่างเข้มงวด และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนขึ้นในทันทีที่มีการตรากฎหมาย นั้น อย่างไรก็ตามจะถือว่ามีความจำเป็น ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะ วินิจฉัย และวางหลักอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ความใน (ข) ถึง (ซ) อาจเป็นแนวทางใช้ประกอบการพิจารณาว่า กฎหมายนั้นจำเป็นหรือไม่

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. มาตรา 77.

(ข) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่ที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณา กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่า หมดความจำเป็นหรือไม่ สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการใช้เครื่องกระจายเสียง ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2493 โดยบังคับให้ทุกคนที่จะใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และจะใช้ภาษาอื่นใดนอกจากภาษาไทยมิได้ รัฐสมควรตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวถ้าใช้ บังคับอย่างจริงจังในปัจจุบันจะเป็นไปได้หรือไม่ การมีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วไม่ใช้บังคับ จะเป็นผลให้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดฐานละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และถ้าบังคับจริงจะเกิดกลียุคขึ้นในสังคมหรือไม่

(ค) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้น แต่ถ้าพิจารณาจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมาย ไม่ได้ทำให้ประชาชน สามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ได้อย่างถูกต้อง สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ คือ ต้องดำเนินการให้ประชาชน สามารถเข้าใจกฎหมายนั้น ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกัน หรือจัดทำคำอธิบายสั้น ๆ หรือคู่มือพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด อย่างไร

(ง) เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการ รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน ซึ่งมีได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการ นำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมา แต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย

(จ) เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา 77 จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับ จากการตรากฎหมายนั้น และภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

(ฉ) เมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับแล้ว มาตรา 77 ยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมาย กำหนด ในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟัง

ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ผลที่คาดหวังไว้ในการตรากฎหมายนั้น ได้เกิดขึ้น จริงหรือไม่ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด และที่สำคัญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด

(ข) เพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปพร้อมกัน มาตรา 77 จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบ อนุญาต ซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพาศมิชอบ และระบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอน และหาตัว บุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

(ข) โดยธรรมชาติของกฎหมายซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชน จึงมักจะมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามด้วยเสมอ และโทษที่กำหนดไว้ก็ต้องเป็นโทษทางอาญา ซึ่งนับวันจะกำหนดให้สูงขึ้น ๆ จนอาจกลายเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ไปในทางที่ไม่ชอบได้ จึงได้กำหนดเงื่อนไขเป็นประการสุดท้าย ว่า การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด "ผลร้าย" แบบใหม่ขึ้นแทนที่โทษทางอาญา เช่น อาจกำหนด เป็นโทษทางปกครองแทน เป็นต้น

การบัญญัติมาตรา 77 ไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ก็เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ การจะบังคับให้เป็นไปตามมาตรา 77 ในทันทีทันใด อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ใน หมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรา กฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควร และเพื่อประโยชน์ในการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญ มาตรา 76 จึงกำหนดให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพ เพื่อแทนที่ภาพความเป็นผู้ปกครอง หรือผู้มีอำนาจ ที่เคยมีอยู่เดิม ในขณะเดียวกันก็ กำหนดไว้ในมาตรา 258 (ค) (2) ให้มีการปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อสร้างคามมีนิติทัศนะให้เกิดขึ้นในหมู่นักกฎหมาย

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้สร้างแนวทางในการออกกฎหมาย พัฒนากฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

- 1) ให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น
- 2) ให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่ไม่จำเป็น
- 3) ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างสะดวก
- 4) ก่อนออกกฎหมายให้รับฟังความเห็นผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย
- 5) เมื่อใช้กฎหมายไประยะหนึ่งให้มีการทบทวนว่ากฎหมายนั้นๆ ยังมีความจำเป็นจะต้องใช้อยู่หรือควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรให้สอดคล้องกับสถานการณ์
- 6) ให้มีกฎหมายอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นหลายฉบับ สาเหตุประการหนึ่งคือเนื่องจากนักกฎหมายไทยในยุคก่อนไม่ค่อยถนัดกฎหมายมหาชน เวลาต้องการออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามก็มักไม่รู้จักสภาพบังคับทางปกครอง รู้จักแต่โทษอาญา เช่น จำคุก ปรับ นอกจากนี้ โทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับที่มีประสิทธิผล (effective) มักจะทำให้คนเกรงกลัวสภาพดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเกิดสภาพกฎหมายอาญาเพื่อ (over-criminalization) ความผิดอาญาไม่ได้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว แต่ยังกระจัดกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอีกหลายร้อยฉบับ สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลเสียหลายประการ คือ

หนึ่ง ทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอาญา กฎหมายอาญาที่มากและไม่อาจบังคับได้ทำให้คนไม่เคารพกฎหมาย

สอง คดีอาญาล้นระบบ คดีอาญาที่มากเกินไปทำให้เกิดปัญหากระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ซึ่งหมายถึงการปฏิเสธความยุติธรรม

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

สี่ ล้นเปลืองงบประมาณของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เพราะคดีอาญาเป็นบริการฟรีจากรัฐที่ไม่มีค่าธรรมเนียมศาลเหมือนดังคดีแพ่ง และเป็นการดำเนินคดีที่มีขั้นตอนการพิสูจน์ความจริงอย่างละเอียดที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐตั้งแต่ขั้นสอบสวน ชั้นสั่งคดีโดยพนักงานอัยการ และการพิจารณาในชั้นศาล การดำเนินคดีอาญาเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐต้องลงทุนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่การดำเนินคดีอาญากับเรื่องที่ไม่จำเป็น ย่อมเป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองงบประมาณ

ห้า ทำลายทรัพยากรมนุษย์ในระบบบันทึกประวัติอาชญากร ประวัติอาชญากร (criminal record) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเตือนประชาชนจากอาชญากรที่เป็นภัยต่อสังคม แต่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นกลับต้องถูกบันทึกในประวัติอาชญากรด้วย ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ไม่มีพฤติกรรมเป็นภัยสังคม ซึ่งทำลายโอกาสในการทำงานและทำลายความสามารถของประเทศในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์²

ดังนั้น บทบัญญัติแห่งมาตรา 77 วรรค 3 นี้ ถือเป็นการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย กล่าวคือ ได้กำหนดเรื่องเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการว่าจะออกกฎหมายได้เฉพาะ กรณีที่จำเป็นส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและให้มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการให้ชัดเจน และการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายนั้น ให้กำหนดเฉพาะกรณีที่ร้ายแรง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายมีหลักการสำคัญ 4 ประการ อันได้แก่

- 1) การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย
- 2) การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย
- 3) การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน
- 4) การกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรา 77 วรรคสาม นั้นมีนัยของบทบัญญัติเพื่อให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพ ออกมาบังคับใช้กับประชาชน มีความเหมาะสมและเป็นหลักประกัน ความยุติธรรมต่อสังคม ดังนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้นำการบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทน โทษอาญาแก่กรณีผู้ใช้ทางที่ละเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนจับจี้เข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนต์บนทางหลวงพิเศษตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 นี้

3.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497 ได้กำหนดบทบัญญัติสำคัญแก่กรณีไว้ดังนี้

² ปกป้อง ศรีสนิท. (2562). การแก้ปัญหากฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นด้วยการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.the101.world/legal-reform-with-more-legalization/>. [2562, 14 มิถุนายน]

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ

- 1) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 2) สั่งให้หยุดและตรวจสอบยานยนต์ที่ผ่านหรือจะผ่านทางหลวงและสะพานเพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
- 3) ออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 บุคคลใดใช้ยานยนต์รับนทางหลวงหรือสะพานที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมตามความในมาตรา 3 ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 7 บุคคลใดใช้ยานยนต์รับนทางหลวงหรือสะพานโดยเจตนาหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา 4 (2) มีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนสิบเท่าของอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 8 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา 4 (3) มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

มาตรา 9 เมื่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้นำเงินค่าปรับตามมาตรา 7 หรือค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เปรียบเทียบตามมาตรา 8 มาชำระแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ สืบเนื่องจากการคมนาคมเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญส่วนหนึ่งของประเทศ อันเป็นผลให้กิจการส่วนอื่นๆ ทุกสาขาเจริญตามส่วนสัมพันธ์กับความก้าวหน้าของการคมนาคม ทางหลวงและสะพานเป็นส่วนสัมพันธ์แขนงหนึ่งของการคมนาคม จึงจำต้องก่อสร้างและบูรณะทางหลวงและสะพานให้เพิ่มมากขึ้นในสภาพที่ดี แต่งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอ จึงต้องกู้เงินมาใช้เพื่อการนี้ จึงจำเป็นต้องเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางหลวงและสะพานเพื่อมาชดใช้แก่การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของทางหลวงดังกล่าว

ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติตามความในมาตรา 4 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 ซึ่งมีกำหนดบทลงโทษอาญาแก่กรณีต่างๆ ใ้เวลานั้น มีลักษณะที่เป็นเพียงการกระทำผิดจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะป็นทางด้านวัตถุประสงค์ของการลงโทษก็ดี ไม่ว่าจะพิจารณาทางด้านเนื้อหาแห่งองค์ประกอบก็ดี ทั้งนี้ต้องอยู่

ภายใต้หลักแห่งความจำเป็นซึ่งถือเป็นการกระทำที่ร้ายแรงอย่างยิ่ง กล่าวคือ บรรดาบทบัญญัติที่เป็นบทกำหนดโทษอาญาในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 นั้น มีลักษณะการกระทำผิดแบบทั่วไปควรแก่การนำมาตราการทางปกครองมาใช้แก่กรณี โดยจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบแผน (norm) ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และการกระทำผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่ จึงเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดในเชิงเทคนิค (mala prohibita) มิใช่การกระทำผิดในตัวเอง (mala in se) ซึ่งมีความชั่วร้ายหรือผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรเช่นเดียวกับลักษณะของการกระทำผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญา อีกทั้งการกำหนดบทลงโทษอาญาอาจก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ คือ

หนึ่ง ทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอาญา กฎหมายอาญาที่มากและไม่อาจบังคับได้ทำให้คนไม่เคารพกฎหมาย

สอง คดีอาญาล้นระบบ คดีอาญาที่มากเกินไปทำให้เกิดปัญหากระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ซึ่งหมายถึงการปฏิเสธความยุติธรรม

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

สี่ ล้นเปลืองงบประมาณของรัฐในการดำเนินคดีอาญา เพราะคดีอาญาเป็นบริการฟรีจากรัฐที่ไม่มีค่าธรรมเนียมศาลเหมือนคดีแพ่ง และเป็นการดำเนินคดีที่มีขั้นตอนการพิสูจน์ความจริงอย่างละเอียดที่ต้องใช้งบประมาณของรัฐตั้งแต่ขั้นสอบสวน ขั้นสั่งคดีโดยพนักงานอัยการ และการพิจารณาในชั้นศาล การดำเนินคดีอาญาเป็นสิ่งที่รัฐต้องลงทุนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย แต่การดำเนินคดีอาญากับเรื่องที่ไม่จำเป็น ย่อมเป็นสิ่งที่สิ้นเปลืองงบประมาณ

ห้า ทำลายทรัพยากรมนุษย์ในระบบบันทึกประวัติอาชญากร ประวัติอาชญากร (criminal record) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเตือนประชาชนจากอาชญากรที่เป็นภัยต่อสังคม แต่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นกลับต้องถูกบันทึกในประวัติอาชญากรด้วย ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ไม่มีพฤติกรรมเป็นภัยสังคม ซึ่งทำลายโอกาสในการทำงานและทำลายความสามารถของประเทศในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์³

³ ปกป้อง ศรีสนธิ. (2562). การแก้ปัญหากฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นด้วยการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.the101.world/legal-reform-with-more-legalization/>. [2562, 14 มิถุนายน]

ดังนั้น ด้วยความเหมาะสมตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็นควรให้นำการบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาแก่กรณีผู้ใช้ทางที่ละเลยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนขับเข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M – Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงพิเศษตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 นี้

3.1.3 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 ได้กำหนดบทบัญญัติสำคัญแก่กรณีไว้ ดังนี้

มาตรา 6 ทางหลวงมี 5 ประเภท คือ

- 1) ทางหลวงพิเศษ
- 2) ทางหลวงแผ่นดิน
- 4) ทางหลวงท้องถิ่น
- 5) ทางหลวงสัมปทาน

มาตรา 7 ทางหลวงพิเศษ คือ ทางหลวงที่ได้ออกแบบไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็ว เป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษโดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะ โดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้ เท่านั้น

ทางหลวง คือทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย การออกแบบทางหลวงจะมีการออกแบบที่แตกต่างกันขึ้นไปขึ้นอยู่กับลักษณะถนนความกว้างถนน และสภาพการสัญจร ทางหลวงสามารถมีได้ทั้งในลักษณะถนนสองเลน ถนนมีหรือไม่มีไหล่ทาง และผิวถนนของถนนเส้นเดียวกันที่ตำแหน่งต่างกัน จะมีลักษณะไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เป็นผู้ควบคุมถนนเส้นนั้นซึ่งทางหลวงที่อยู่ในการ โดยทางหลวงได้แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1) ทางหลวงพิเศษ หรือมอเตอร์เวย์ เป็นทางหลวงที่จัดหรือทำไว้เพื่อให้การจราจรผ่านได้ตลอดรวดเร็วเป็นพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงพิเศษ โดยกรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา รวมทั้งควบคุมให้มีการเข้าออกได้เฉพาะ โดยทางเสริมที่เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษตามที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้นไว้เท่านั้น เช่น มอเตอร์เวย์ สาย 7 (กรุงเทพฯ – ชลบุรี) และสาย 9 บางปะอิน-บางพลี (วงแหวนรอบนอกด้านตะวันออก)

2) ทางหลวงแผ่นดิน คือ ทางหลวงสายหลักที่เป็นโครงข่ายเชื่อมระหว่างภาค จังหวัด อำเภอ ตลอดจนสถานที่สำคัญ ที่กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา โดยทางหลวงแผ่นดินจะมีตัวเลขบอกเส้นทาง ตัวเลขของทางหลวงมีตั้งแต่ 1-4 หลัก จะเป็นการบอกประเภทของทางหลวงแผ่นดิน ดังนี้

ทางหลวงที่มีหมายเลขตัวเดียว หมายถึง ทางหลวงหลักที่เชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพมหานครไปยังภูมิภาคหลักของประเทศไทย มีทั้งหมด 4 สาย ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน), ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 (ถนนมิตรภาพ), ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม)

ทางหลวงที่มีหมายเลขสองตัว หมายถึง ทางหลวงแผ่นดินสายประธานตามภาคต่าง ๆ ที่มีลักษณะโครงข่ายเชื่อมต่อกับทางหลวงหมายเลขตัวเดียวผ่านพื้นที่สำคัญหลายจังหวัดเชื่อมต่อกันเป็นระยะทางยาวและมีลักษณะกระจายพื้นที่ให้บริการของทางหลวงจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลขตัวเดียว ออกสู่พื้นที่ทั่วประเทศอย่างเหมาะสม

ทางหลวงที่มีหมายเลขสามตัว หมายถึง ทางหลวงแผ่นดินสายรองประธานที่มีลักษณะโครงข่ายเชื่อมต่อกับทางหลวงหมายเลขตัวเดียว หรือสองตัว เข้าสู่สถานที่สำคัญของจังหวัด หรืออาจจะไม่ผ่านพื้นที่สำคัญแต่มีลักษณะเชื่อมต่อเป็นโครงข่ายที่ดีสามารถกระจายพื้นที่ให้บริการทางหลวงออกสู่พื้นที่ย่อย หรือเป็นทางลักษณะขนานกับแนวชายแดนต่อเนื่องกันเป็นระยะทางยาว

ทางหลวงที่มีหมายเลขสี่ตัว หมายถึง ทางหลวงแผ่นดินที่เชื่อมระหว่างจังหวัด กับอำเภอ หรือสถานที่สำคัญของจังหวัดนั้น ในลักษณะการกระจายพื้นที่ให้บริการทางหลวงออกสู่พื้นที่ย่อย แต่ไม่ได้เชื่อมต่อเป็นโครงข่ายระยะทางยาว

3) ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ กรมทางหลวงชนบท ในการเรียกชื่อทางหลวงชนบท จะนิยมใช้หมายเลขทางหลวงแผ่นดิน หรือชื่อหมู่บ้าน หรือชื่อสถานที่สำคัญ ที่เป็นจุดเริ่มต้น

โครงการและจุดสิ้นสุดโครงการในสายทางนั้นมาตั้งชื่อถนน เช่น สายแยกทางหลวงหมายเลข 314 – บ้านลาดกระบ้ง หรือ สายบ้านคลอง 20 – บ้านตลาดคลอง 16 เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาระบบโครงข่ายทางหลวงชนบทมากขึ้น การใช้ชื่อเพียงอย่างเดียวอาจจะก่อให้เกิดการสับสน และไม่สามารถทราบว่าสายทางนั้นอยู่ในจังหวัดใด ดังนั้น จึงมีการนำรหัสสายทางเข้ามาเป็นตัวบอกถึงที่ตั้ง และลำดับของสายทาง ซึ่งรหัสสายทางของทางหลวงชนบทประกอบด้วยตัวอักษรย่อของจังหวัด 2 ตัว และตัวเลข 4 ตัวมาใช้กำกับทางหลวงชนบท โดยมีความหมายดังนี้ ตัวอักษรย่อ บอกถึงจังหวัดที่ตั้งของสายทางนั้น ๆ เช่น นบ. หมายถึง ทางหลวงชนบทที่อยู่ในเขตจังหวัดนนทบุรีหรือ ชบ. หมายถึงทางหลวงชนบทที่อยู่ในเขตจังหวัดชลบุรี เป็นต้น

หมายเลข โดยหมายเลขตัวแรกจะบอกถึงลักษณะของการเชื่อมโยงของสายทาง ว่าจุดเริ่มต้นสายทางเป็นอย่างไร มีทั้งหมด 6 หมายเลข แต่ละหมายเลขมีความหมาย ดังนี้

เลข 1 หมายถึง เริ่มต้นจากทางหลวงแผ่นดินที่มีหมายเลขตัวเดียว

เลข 2 หมายถึง เริ่มต้นจากทางหลวงแผ่นดินที่มีหมายเลขสองตัว

เลข 3 หมายถึง เริ่มต้นจากทางหลวงแผ่นดินที่มีหมายเลขสามตัว

เลข 4 หมายถึง เริ่มต้นจากทางหลวงแผ่นดินที่มีหมายเลขสี่ตัว

เลข 5 หมายถึง เริ่มต้นจากทางหลวงชนบทหรือทางหลวงท้องถิ่น

เลข 6 หมายถึง เริ่มต้นจากสถานที่ เช่น โรงเรียน วัด บ้าน ตำบล อำเภอ

4) ทางหลวงท้องถิ่น คือ ทางหลวงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงท้องถิ่นสำหรับรหัสสายทางของทางหลวงท้องถิ่นซึ่งจะปรากฏบนป้ายริมถนนจะประกอบด้วยตัวอักษร 3 ตัวแล้วตามด้วยตัวเลข 5 หลัก เช่น สข.ถ 25-100 สำหรับความหมายของตัวอักษรและตัวเลขที่ปรากฏบนป้ายระบุทางหลวงท้องถิ่นคือ ตัวอักษร 2 ตัวแรกเป็นชื่อย่อของจังหวัด ตัวอักษรตัวที่ 3 จะเป็นตัว ถ ทุกทางหลวงท้องถิ่นเพราะหมายถึงถนนทางหลวงท้องถิ่น อย่าง สข.ถ ส่วนเลขที่ปรากฏบนป้ายระบุทางหลวงท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ส่วน หมายเลขส่วนแรกที่มี 1, 2 หรือ 3 ตัวเป็นลำดับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ส่วนตัวเลขส่วนหลังเป็นลำดับของสายทางหรือถนนที่ลงทะเบียนในเขตองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น

5) ทางหลวงสัมปทาน คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงได้ให้ออกชนสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน ซึ่งอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ปัจจุบันกรมทางหลวงมีทางหลวงสัมปทาน ซึ่งทางหลวงสัมปทานจะมีระบบหมายเลขทางหลวงเหมือนกับทางหลวงแผ่นดินหรือทางหลวงพิเศษระหว่าง

เมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง ขึ้นอยู่กับลักษณะของทางหลวงสัมปทานนั้นว่ามีลักษณะเป็นทางหลวงแผ่นดินหรือทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

สืบเนื่องจากรัฐกำหนดให้ทางหลวงบางสายทางเป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมผ่านทางโดยเฉพาะทางหลวงพิเศษที่มีการนำระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M-Flow) ดังนั้นบุคคลใดใช้ยานยนต์รับนทางหลวงหรือสะพานที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมแล้ว ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องได้รับโทษอาญา แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ดังนี้ ด้วยความถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็นควรให้นำการบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาแก่กรณีผู้ใช้ทางที่ละเลยฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยฝ่าฝืนขับเข้าไปในช่องจราจรสำหรับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางอัตโนมัติแบบไม่มีไม้กั้น (M-Flow) หรือกรณีผู้ใช้ทางเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางจากการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงพิเศษตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 นี้

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ของต่างประเทศ

3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญาศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ของประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีการนำโทษทางปกครองไปกำหนดไว้ในกฎหมายด้วยกันหลายด้าน แต่ก็ไม่เคยมีการตรากฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครองขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะ สำหรับการศึกษาดังระบบการนำโทษทางปกครองมาใช้แทน โทษทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส ในเบื้องต้นจะกล่าวถึงข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (1) เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานะและความสัมพันธ์กันของโทษทางอาญา โทษทางปกครอง และการบังคับทางปกครองในแง่ที่ต่างก็เป็นมาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง จากนั้นจะกล่าวถึงสภาแห่งรัฐ⁴มีทั้งอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แนวคิดที่ว่าด้วยการแยกขอบเขตการใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญา (2) ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของแนวความคิดที่ว่าการลงโทษทางปกครองและ

⁴ สภาแห่งรัฐมีทั้งอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายและการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง.

โทษทางอาญาต่างเป็นอิสระจากกัน ลำดับต่อไปจะกล่าวถึงการนำโทษทางปกครองไปใช้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (3) เพื่อยกตัวอย่างกฎหมายที่นำโทษทางปกครองมากำหนดไว้ จากนั้นจะกล่าวถึงแนวทางการตรากฎหมายเพื่อกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (4) เพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการนำโทษทางปกครองมากำหนดไว้แทนโทษทางอาญาว่ามีอยู่ในลักษณะใดบ้าง

3.2.1.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองมีวิธีดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ วิธีการบางอย่างเป็นวิธีการที่เอกชนใช้ แต่โดยหลักแล้วฝ่ายปกครองจะมีวิธีการเฉพาะในทางปกครองซึ่งจะกระทำในรูปของนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรือปฏิบัติการทางปกครอง (operation administrative) ก็ได้ สำหรับการดำเนินการของฝ่ายปกครอง โดยการออกนิติกรรมทางปกครองจะกระทำต่อเมื่อฝ่ายปกครองประสงค์ให้การดำเนินการของตนมีผลกระทบกับสิทธิและหน้าที่ไปยังบุคคลภายนอก ถ้าต้องการให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปก็จะกระทำในรูปของการออก "กฎ" แต่ถ้าต้องการให้มีผลบังคับเป็นการเฉพาะบุคคลก็อาจกระทำในรูปของการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่จะทำให้นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้นสัมฤทธิ์ผลฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะใช้เป็นมาตรการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครอง โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 มาตรการ⁵ คือ

1) โทษทางอาญา

โดยปกติเพื่อที่จะบังคับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงความกลัวที่จะถูกลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่เอกชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถูกฟ้องคดีต่อศาลอาญาเพื่อมีคำพิพากษาลงโทษตามที่กำหนดไว้⁶ และเพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการลงโทษทางอาญาที่ว่า จะไม่มีการลงโทษหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ (Nulla poena sine lege) การใช้มาตรการดังกล่าวจึงต้องตกอยู่ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิด

⁵ กลุณย์ วสินนท์. (2547). *ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง: ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส*. เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 39 -41.

⁶ อรรถสิทธิ์ กันมด. (2549). *ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา*. อ้างถึงใน *สรุปพจนานุกรมและคณะ. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 99.

ดังกล่าวไว้⁷ สำหรับบทบัญญัติที่กำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายได้อนุญาตให้มีการกำหนดบทลงโทษได้มากกว่าหนึ่งโทษในการกระทำผิดกรณีเดียว เช่น มาตรา R 6105 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีอาญาโดยการกำหนดโทษปรับทางอาญาฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย (arrete de police)⁸ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง เช่น⁹

มาตรา 27 แห่งรัฐกำหนดลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 1945 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีอาญากับคนต่างด้าวที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ออกนอกประเทศ

2) โทษทางปกครอง

นอกจากโทษทางอาญาแล้วฝ่ายปกครองยังอาจกำหนดมาตรการหรือโทษทางปกครองมาใช้แทนหรือเสริมโทษทางอาญาเพื่อเป็นมาตรการสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วย ซึ่งนอกจากจะให้เกิดความเกรงกลัวขึ้นแล้วยังมีผลทางอ้อมให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งด้วย เพราะเหตุที่ว่าฝ่ายปกครองเป็นทั้งคู่กรณีและเป็นผู้กำหนดโทษในขณะเดียวกัน¹⁰

3) การบังคับทางปกครอง (le recours a l'execution forcee)

โดยการบังคับทางปกครองนั้นอาจแยกออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1) การดำเนินการตามคำสั่งนั้นแทน (execution d'office) จะใช้สำหรับกรณีที่คำสั่งนั้นมิใช่เป็นการบังคับเฉพาะตัว เช่น กรณีที่มีคำสั่งห้ามจอดรถในที่สาธารณะ หากมีการฝ่าฝืนฝ่ายปกครองสามารถใช้รถยกเพื่อนำรถออกจากที่สาธารณะได้

2) การใช้คำสั่งบังคับ (execution forcee) จะใช้สำหรับกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นกรณีที่บังคับเฉพาะตัว เช่น กรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งยึดอาคารหากผู้รับคำสั่งไม่ยอมออกจากอาคารฝ่ายปกครองสามารถใช้กำลังเพื่อบังคับให้ผู้ครอบครองอาคารโดยมิชอบออกจากอาคารนั้นได้

⁷ อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 100.

⁸ อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 99.

⁹ กฤษณ์ วสินนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 40.

¹⁰ อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 100.

สำหรับเงื่อนไขของการใช้มาตรการบังคับทั้งสองกรณีข้างต้นนี้ ตุลาการผู้แถลงคดี Romieu ได้สรุปไว้ในการแถลงคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1963 ในคดี Societe immobiliere de Sain-Just ดังนี้¹¹

1) คำสั่งที่จะให้มีการบังคับให้ปฏิบัตินั้นจะต้องมีฐานมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไป

2) ฝ่ายปกครองจะต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากการฝ่าฝืนการปฏิบัติตามคำสั่งไม่ว่าจะในลักษณะกระทำการ (active) หรือไม่กระทำการ (passive) เพราะมิฉะนั้นแล้วการนำมาตรการการบังคับมาใช้ย่อมไม่มีความจำเป็น

3) การนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ได้ต่อเมื่อไม่สามารถใช้วิธีการอื่นกับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองหรืออาจเป็นเพราะมาตรการลงโทษที่ใช้ไปแล้วไม่ได้ผล

4) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการเองหรือใช้กำลังได้เสมอแม้จะยังไม่มีการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และหรืออาจเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการเองไปก่อนแม้จะยังไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง หากเห็นว่าคำสั่งที่จะออกไปจะไม่ได้รับการปฏิบัติ เช่น การยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิดประกาศซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ยึดหนังสือพิมพ์หรือทำลายแผ่นปิด

5) มาตรการทางปกครองที่นำมาใช้จะต้องไม่เกินกว่าวัตถุประสงค์และจะต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน

อนึ่ง มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจบังคับทางกายภาพมิใช่นิติกรรมทางปกครองจึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้¹²

1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นต้นเหตุแห่งการบังคับถูกเพิกถอนเพราะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) การบังคับทางปกครองนั้นเองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำไปโดยไม่มีอำนาจหรือไม่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ข้างต้น

3.2.1.2 แนวคิดว่าด้วยการแยกขอบเขตการใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญา

¹¹ อรรถสิทธิ์ กันมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 100-102.

¹² กลุณย์ วสินนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 41.

สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า การลงโทษทั้งสองประเภทดังกล่าวเป็นอิสระจากกัน ซึ่งหลักการสำคัญสองประการที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของขอบเขตการใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญา ก็คือ

1) หลักว่าด้วยความเป็นเอกเทศระหว่างกระบวนการลงโทษทางปกครองและกระบวนการลงโทษทางอาญา (principe de l'autonomie des repressions administrative et penale) เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างกันในเชิงองค์กรผู้ใช้อำนาจ (approche organique) แล้ว โดยเหตุที่การลงโทษทางปกครองเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ขณะที่การลงโทษทางอาญาเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา ศาลจึงวางหลักว่าด้วยความเป็นเอกเทศระหว่างกระบวนการลงโทษทางปกครองและกระบวนการลงโทษทางอาญา¹³

2) ทฤษฎีว่าด้วยความแตกต่างในมูลเหตุแห่งการลงโทษ (theorie des causes juridiques distinctes)¹⁴

เมื่อพิจารณาในเชิงเนื้อหาสาระ (approche materielle) ของการลงโทษทางปกครองกับโทษทางอาญา โดยเหตุที่การลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญามีมูลเหตุทางกฎหมายและสถานะทางกฎหมายที่ต่างกัน หากพิจารณาจากลักษณะความผิด โทษทางปกครองกำหนดขึ้นเพื่อใช้กับความผิดที่เกิดจากการละเมิดหน้าที่ทางปกครองซึ่งผู้กระทำผิดไม่มีลักษณะเป็นอาชญากรและความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม อันจะแตกต่างไปจากความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญา หรือความแตกต่างกันของระบบกฎหมายที่บังคับใช้กับกระบวนการลงโทษทางปกครองและโทษทางอาญาแล้ว จึงทำให้มูลเหตุแห่งการลงโทษทางปกครองและโทษทางอาญาแตกต่างกัน การลงโทษทั้งสองประเภทยังเป็นอิสระจากกัน

3.2.1.3 การใช้โทษทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสมีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายหลาย ๆ ด้าน เช่น กฎหมายด้านเศรษฐกิจ กฎหมายด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม กฎหมายด้านการขนส่งกฎหมายด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งพอจะยกตัวอย่างการนำโทษทางปกครองไปใช้ได้ดังนี้

1) กฎหมายด้านเศรษฐกิจ (Secteur de l'economie)¹⁵

การนำโทษทางปกครองมากำหนดไว้ในกฎหมายด้านเศรษฐกิจมีด้วยกันหลายฉบับเช่น รัฐกำหนด ลงวันที่ 1 มกราคม 1986 นำโทษทางปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือลงโทษ

¹³ กฤษณ์ วสินนท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 3.

¹⁴ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2547). *การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน เพื่อลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียว*. บันทึกลงผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ. หน้า 3.

¹⁵ กฤษณ์ วสินนท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 21.

การละเมิดการแข่งขันทางการค้า โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการเงินที่จะกำหนดโทษปรับสำหรับการลงโทษการรวมกลุ่มบริษัทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามความเห็นของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า โดยโทษปรับจะต้องไม่เกินกว่าจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด มาตรา 9 - 2 แห่งรัฐกำหนด เลขที่ 67-833 ลงวันที่ 28 กันยายน 1967 บัญญัติให้คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (Commission des operations de bourse) มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ที่กระทำการตามมาตรา 9-1 ซึ่งได้แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมีผลเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดหลักทรัพย์หรือหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบ หรือกระทบต่อความเสมอภาคของผู้ลงทุนในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร หรือในการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามหลักวิชาชีพของนายหน้าด้านหลักทรัพย์) ดังต่อไปนี้¹⁶

(1) โทษปรับ ไม่เกิน 10 ล้านฟรังก์ หรือ

(2) โทษปรับ ไม่เกิน 10 เท่าของผลกำไรที่ได้จากการกระทำความผิดครั้งนี้

จำนวนค่าปรับต้องสอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำผิด

นอกจากนั้น รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการทางวินัยของกองทุนรวม (la Conseil de discipline des organismes de placement collectif de valeurs mobilières) ในการกำหนดโทษทางปกครองแก่ผู้บริหารของบริษัทหลักทรัพย์ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือจริยธรรมทางวิชาชีพ โดยโทษปรับอาจสูงถึงห้าล้านฟรังก์หรือหนึ่งในสิบของกำไร¹⁷

2) กฎหมายด้านข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารโทรคมนาคม (Secteur delinformation et de la communication)

มาตรา 20 ทวิ แห่งรัฐกำหนด ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 1945 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2003) บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งปรับบริษัทขนส่งทางอากาศหรือทางเรือที่นำผู้โดยสารต่างชาติ ซึ่งมีได้เป็นผู้ที่มีสัญชาติของสมาชิกสหภาพยุโรปและไม่มีเอกสารการเดินทางที่ถูกต้องตามกฎหมายจำนวนไม่เกิน 5,000 ยูโร¹⁸

3) กฎหมายด้านการคมนาคมและการขนส่ง (Secteur des transports et de la circulation)¹⁹

¹⁶ กฤษณ์ วสินนท์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 36.

¹⁷ กฤษณ์ วสินนท์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 21.

¹⁸ กฤษณ์ วสินนท์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 36.

¹⁹ กฤษณ์ วสินนท์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 23.

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 21 สิงหาคม 1951 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับใบอนุญาตขับจี้รถยนต์ นอกเหนือจากโดยคำสั่งของศาลยุติธรรม รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม 1982 ว่าด้วยแนวทางการขนส่งภายในกำหนดให้นำโทษทางปกครองโดยการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นการชั่วคราว และการออกใบสั่งปรับสำหรับผู้ขนส่งที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การขนส่ง

4) กฎหมายด้านสุขอนามัย (Secteur de la sante)

ในประมวลกฎหมายการจำหน่ายสุรา (Code des debits de boissons) มาตรา L.62 และมาตรา L.63 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งปิดร้านจำหน่ายเครื่องดื่มเป็นการชั่วคราวได้

3.2.1.4 แนวทางการตรากฎหมายเพื่อกำหนดโทษทางปกครองและโทษทางอาญาในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

แนวทางการตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้นำโทษทางปกครองและโทษทางอาญามาใช้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีอยู่ด้วยกันสองแนวทาง คือ แนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน และแนวทางที่กำหนดให้ใช้โทษอย่างใดอย่างหนึ่ง

3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางบังคับใช้มาตรการทางปกครองแทนโทษอาญา
ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ของประเทศเยอรมัน

เยอรมันเป็นประเทศที่มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองไปอย่างมากถึงขนาดมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองซึ่งเรียกว่า “รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎระเบียบ ค.ศ. 1978” (Gesetz uber Ordnungswidrigkeiten OWIG) ขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ และเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ยอมรับให้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาเพราะเห็นว่าขัดต่อหลักการห้ามลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียวหลายครั้ง (ne bis in idem) ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สำหรับการศึกษาระบบกฎหมายเรื่องโทษทางปกครองของประเทศเยอรมันจะเริ่มต้นจากการศึกษาถึงข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (1) เพื่อให้ทราบเกณฑ์การกำหนดโทษว่าการกระทำผิดลักษณะใดควรที่จะมีโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครอง ซึ่งจากความแตกต่างกันของลักษณะของความผิดดังกล่าว จึงนำไปสู่การกำหนดโทษและกระบวนการพิจารณาโทษที่แตกต่างกัน โดยในส่วนนี้จะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎระเบียบ ค.ศ. 1987 (2) นอกจากนั้นจะกล่าวถึงการ

บังคับทางปกครองตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ (3) เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างกันของโทษทางปกครองและการบังคับทางปกครอง²⁰

3.2.2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน²¹

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ปัญหาว่าการกระทำใดสมควรที่จะกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือสมควรกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางปกครอง เป็นการพิจารณาในเรื่องข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดในทางเนื้อหา ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการพิจารณาถึงคุณสมบัติในทางเนื้อหาของการกระทำว่าการกระทำเช่นใดควรกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาและการกระทำใดไม่ควรเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาก่อน เนื่องจากความผิดที่มีโทษทางอาญานั้นเป็นโทษประการแรกที่บังคับใช้ในกฎหมาย เกี่ยวกับประเด็นนี้ Prof. D. Dr.h.c. Claus Roxin ได้วางหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวว่า กฎหมายอาญาควรที่จะมีไว้เพื่อคุ้มครอง "นิติสมบัติ" (Gueter)" บางประการที่กำหนดไว้เท่านั้น อย่างเช่น "ชีวิต" "ความปลอดภัยของร่างกาย" หรือ "ชื่อเสียง" การที่กฎหมายอาญามีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองนิติสมบัติ (Schutz von Rechtsguetern) หรือสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองนั้น ทำให้ความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นจริงขึ้นมาได้ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายอาญาเป็นระเบียบแห่งการคุ้มครองและระเบียบสันติภาพ (eine Schutz-und Friedensordnung) ที่มีรากฐาน มาจากระเบียบแห่งคุณค่าในทางจริยศาสตร์สังคม (die sozialetische Wertordnung) ของรัฐธรรมนูญ จากรากฐานความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้กฎหมายอาญามีภารกิจในการที่จะให้ความคุ้มครองแก่คุณค่าพื้นฐานของการมีชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม การคงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม และในกรณีที่มีการละเมิดต่อบทบัญญัติในกฎหมายอาญาก็จะมีมาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายอาญาจะทำหน้าที่บางอย่างเพื่อให้สังคมเป็นไปโดยปกติสุข แต่ก็มีได้หมายความว่า การดำเนินการทุกเรื่องภายในรัฐจะต้องมีมาตรการบังคับทางอาญาและเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญา แต่การให้ความคุ้มครองโดยวิธีการใช้กฎหมายอาญานั้นจะถือเป็นเพียงสิ่งที่เข้ามาช่วยเสริม (fragmentarisch) มาตรการอื่นๆ เมื่อมาตรการอื่นไม่เพียงพอแก่การที่จะให้ความคุ้มครองแก่สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครองอย่างได้ผล ด้วยเหตุนี้จึงมีนักกฎหมายบางท่านกล่าวว่า โทษทางอาญาเป็นวิถีทางสุดท้ายของสังคมน โยบาย (die ultima ratio der

²⁰ อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). *ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 44.

²¹ อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). *ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา*. อ้างถึงใน สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. การกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายเยอรมัน. *ข่าวเนติบัณฑิตยสภา*, 18(192), หน้า 11-12.

Sozialpolitik)" ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายอาญาเป็นมาตรการทางกฎหมายของรัฐที่สว่างจ้าเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่มีผลรุนแรงที่สุด ดังนั้น กฎหมายอาญาจะถูกนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อวิธีการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่าใช้ไม่ได้ผลแล้ว มิฉะนั้น จะถือเป็นการขัดกับหลักแห่งความได้สัดส่วน (Verhaeltnismaessigkeitsgrundsatz) ซึ่งถือเป็นรากฐานของหลักนิติรัฐ

จากหลักการที่ว่ากฎหมายอาญาควรจะมีไว้เพื่อคุ้มครอง "นิติสมบัติ" (Gueter)²² บางประการเท่านั้น ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) การกระทำที่เป็นแต่เพียงการขัดศีลธรรมอันดีไม่เป็นการความผิดอาญา (Das Ausscheiden blosser Moralwidrigkeiten aus dem Strafrecht) ประเด็นปัญหาว่า การกระทำที่เป็นแต่เพียงการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมแต่ไม่ใช่เป็นการกระทำที่ทำให้เสียหายแก่สิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองควรจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่นั้น เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาเป็นเวลายาวนาน จนที่สุดแนวคิดที่ว่าโทษทางอาญาและวิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นสิ่งที่มีไว้เพื่อคุ้มครองนิติสมบัติและเป็นการวางรากฐานแนวคิดทางเสรีนิยม โดยก่อให้เกิดผลที่ทำให้การกระทำที่เป็นแต่เพียงขัดต่อศีลธรรมแต่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นแล้วการกระทำนั้นจะไม่เป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาอีกต่อไปนั้น ได้รับการยอมรับเรื่อยมาตั้งแต่การปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญานับแต่ปี ค.ศ. 1966²³

ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีการกำหนดความผิดอาญาที่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ (Das Sexualstrafrecht) กล่าวคือ ก่อนปี ค.ศ. 1969 ความผิดเกี่ยวกับการรักร่วมเพศของผู้ใหญ่ (มาตรา 175) แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 เป็นต้นมาการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการความผิดอาญาอีกต่อไป เหตุผลก็เพราะว่าการกระทำดังกล่าวที่แม้ว่าจะเป็นการขัดต่อศีลธรรมแต่หากได้กระทำโดยบุคคลที่บรรลุนิติภาวะและโดยความยินยอมพร้อมใจกันทั้งสองฝ่ายแล้ว อีกทั้งไม่เป็นการรบกวนบุคคลอื่น ๆ ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นแต่เพียงการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมแต่ไม่ใช่เป็นการกระทำที่เป็นการทำให้เสียหายแก่สิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง²⁴

2) การกระทำที่เป็นแต่เพียงการละเมิดต่อกฎ ระเบียบไม่เป็นการความผิดอาญา (Das Ausscheiden von Ordnungswidrigkeiten aus dem Strafrecht)²⁵

ในกรณีนี้มีเหตุผลมาจากแนวคิดที่ว่ากฎหมายอาญามีไว้เพื่อที่จะคุ้มครองนิติสมบัติที่มีอยู่ก่อนแล้ว (Vorgegebene Rechtsgueter) กล่าวคือ เป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนที่

²² อรรถสิทธิ์ กัณมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 11.

²³ อรรถสิทธิ์ กัณมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 12.

²⁴ อรรถสิทธิ์ กัณมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 12.

²⁵ อรรถสิทธิ์ กัณมล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 12.

มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐ (staatsunabhaengige Individualrechte) ส่วนการละเมิดต่อกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐ (staatliche Anordnungen) ที่ไม่ได้มีไว้เพื่อที่จะคุ้มครองนิติสมบัติ หากแต่เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อให้ภารกิจที่เกี่ยวกับระเบียบสาธารณะและภารกิจในการที่จะทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขเป็นไปได้โดยเรียบร้อยนั้น การละเมิดต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวถือว่าเป็นแต่เพียงการละเมิดต่อกฎ ระเบียบที่ไม่ควรนำมาตรึงการลงโทษทางอาญาและกระบวนการพิจารณาโทษทางอาญาบางประการมาใช้บังคับ จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้การกระทำบางอย่างเช่น การทำร้ายร่างกายเป็น ความผิดอาญา แต่การจอดรถในที่ห้ามจอด การไม่แจ้งย้ายเมื่อมีการย้ายที่อยู่ ไม่เป็นการกระทำที่เป็น ความผิดอาญา เพราะเนื้อหาของข้อห้ามไม่ให้กระทำหรือข้อบัญญัติให้กระทำดังกล่าวนั้นเป็น สิ่งที่เกิดขึ้น โดยรัฐไม่ใช่เป็นสิ่งที่อยู่แต่เดิมก่อนที่จะมีรัฐ(nicht vorgegeben) และด้วยเหตุนี้จึงไม่ใช่ นิติสมบัติที่กฎหมายอาญามุ่งจะคุ้มครอง ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทางฝ่ายนิติบัญญัติเองได้มี แนวความคิดที่จะแยกการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ออกจากการกระทำที่มี โทษทางอาญาเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มจากรัฐบัญญัติว่าด้วยอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Im Wirtschaftsstrafgesetz) ในปี ค.ศ. 1949 หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1952 ก็มีการออกรัฐบัญญัติว่าด้วยการ ละเมิดต่อกฎ ระเบียบ(im owiG) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ขึ้นในปี ค.ศ. 1968 และปี ค.ศ. 1987 โดยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975 ความผิดลหุโทษที่มีโทษปรับไม่เกิน 500 มาร์ค หรือโทษจำคุกไม่เกิน 6 สัปดาห์ ที่แต่เดิมบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ได้ถูกยกเลิกไปและ ความผิดเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ แทน

3.2.2.2 การบังคับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน

การบังคับทางปกครองเป็นกรณีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดมาตรการเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการตามคำสั่งทางปกครองเพื่อให้การจัดทำ บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองดำเนินต่อไปได้ การบังคับทางปกครองนี้จึง เป็นการดำเนินการภายในระบบกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยการบัญญัติหลักเกณฑ์การบังคับทาง ปกครองจะกำหนดไว้ในกฎหมายทั้งระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ (Bund) จะบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz - VwVg)²⁶ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับโดยตรงในการใช้อำนาจ มหาชนของเจ้าหน้าที่สหพันธ์ ค.ศ. 1961 (Gesetz über unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes-UzwG, BGB.I 1961 S.165 และรัฐบัญญัติ ว่าด้วยการใช้กำลังและอำนาจพิเศษของทหารแห่งกองทัพแห่งสหพันธ์ กองกำลังพันธมิตร และ

²⁶ บรรณเจ็ด สิงคะเนติ. (2547). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 21.

พลเรือนอาสาระวังภัย (Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch die Bundeswehr und verbundene Streitkräfte sowie zivile Wachpers 1965, S. 796)²⁷ และในกฎหมายเฉพาะที่สำคัญ เช่น กฎหมายว่าด้วยตำรวจ (Polizerecht) และกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย (Sicherheitsrecht) เป็นต้น

หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน

รัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 ได้แบ่งโครงสร้างเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองออกเป็น 4 หมวด โดยในหมวด 1 มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน หมวด 2 กำหนดเรื่องการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ในหมวด 3 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง และหมวด 4 เป็นบทเฉพาะกาลรวมบทบัญญัติทั้งสิ้น 22 มาตรา โดยหลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน อาจสรุปได้ดังนี้

1) การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับได้ (Nollstreckbar) กล่าวคือ

1.1) เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่มีลักษณะเป็นการสั่งการ (befehlender Verwaltungsakt) โดยเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง แต่คำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายโดยตรง เช่น คำสั่งที่เป็นการก่อตั้งสิทธิ (gestaltender Verwaltungsakt) หรือยืนยันสิทธิ (feststellender Verwaltungsakt) เช่น คำสั่งการจดทะเบียนรับรองบุตร เมื่อมีการออกคำสั่งในลักษณะดังกล่าวแล้ว จะไม่ต้องการบังคับตามคำสั่งอีก²⁸

1.2) เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับในทางกฎหมาย (Rechtswirksam) ซึ่งหมายถึงคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีการเพิกถอนผลของคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมิได้สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น²⁹

1.3) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ (unanfechtbar) ซึ่งอาจเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันทันทีโดยไม่อาจถูกโต้แย้งได้ หรือบุคคล

²⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. รายงานการศึกษาวิจัย เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 92-93.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

²⁹ กมลชัย รัตนสกลวงศ์. (2540). *รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 72.

ที่มีสิทธิอุทธรณ์แสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งได้ต่างกันไปโดยไม่มีกรอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น³⁰

2) การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกันโดยปกติการบังคับการทางปกครองจะไม่นำมาใช้กับหน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งกระทำการตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ตามมาตรา 17 แห่งรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953

3) มาตรการบังคับทางปกครองต้องใช้เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่เหตุมาตรา 9 วรรคสอง ของกฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำหนดให้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีการบังคับที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการบังคับ และจะต้องกำหนดวิธีการบังคับเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและสาธารณะให้น้อยที่สุด โดยกระบวนการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (das Verhältnismässigkeitsprinzip) การใช้วิธีการบังคับจะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะเลือกกระทำ³¹ และต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับข้อพิจารณาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจสรุปได้ดังนี้³²

(1) มาตรการที่ใช้จะถือว่าเหมาะสม(geeignet) เมื่อสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้

(2) มาตรการที่เหมาะสมนี้จะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น (notwendig erforderlich) หากใช้มาตรการอื่น ๆ จะเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่า

(3) มาตรการที่จำเป็นนี้จะต้องใช้อย่างสมควรแก่เหตุซึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล กล่าวคือ กระบวนการบังคับทางปกครองจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่ใช้กับเป้าหมายหรือผลที่ฝ่ายปกครองต้องการ และต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็นจะต้องใช้ รวมทั้งมีความได้สัดส่วนกับการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น

4) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเสมอ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว

³⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 95.

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 26. หน้า 202.

³² กมลชัย รัตนสกววงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 58-59.

หากผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว ก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ จะต้องมีการเตือนผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งนั้น ก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับการ โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) ในกรณีของการบังคับให้ชดใช้เงิน มาตรา 3 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรมีหนังสือเตือน (Mahnung) ให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งชำระเงินต้องชำระเงินภายใน 1 สัปดาห์ภายหลังจากที่พ้นกำหนด 1 สัปดาห์ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหนังสือแจ้งให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) หรือนับแต่วันที่หนี้ถึงกำหนดชำระได้ล่วงหน้าไปแล้ว อย่างไรก็ตามการเตือนดังกล่าวนี้ตามกฎหมายเยอรมันไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะมิได้เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่³³ หากแต่เป็นเพียงการบอกกล่าวให้ลูกหนี้ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

(2) การบังคับเพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ก่อนที่จะมีการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครอง (anordnende Behörde) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง (Vollstreckungsbehörde) ด้วย จะต้องมีการออกคำขู่ (Androhung) เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดวิธีการบังคับตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แจ้งไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยจะต้องกำหนดระยะเวลาอันสมเหตุสมผลเพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตาม การภาคทัณฑ์ที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ย่อมเป็นการภาคทัณฑ์ที่เป็น โฆษณาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1976 นอกจากนี้ การภาคทัณฑ์จะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับที่จะนำมาใช้แต่จะกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายวิธี และจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลือกใช้วิธีการบังคับหลายวิธีตามที่กำหนดไว้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากการดำเนินการบังคับทางปกครองยังไม่บรรลุความมุ่งหมายตามที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดการภาคทัณฑ์ขึ้นใหม่โดยเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับได้ หรือไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้ภาคทัณฑ์ไว้ตามมาตรา 13 วรรคสี่ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

5) มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน

หลักการในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอนนี้ ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สรุปได้ว่าคำสั่งภาคทัณฑ์จะต้องกำหนดวิธีการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้บังคับการไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการบังคับดังกล่าว แต่จะกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายวิธีและ

³³ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 26, หน้า 203-204.

จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสิทธิเลือกใช้วิธีการบังคับหลายวิธีตามที่กำหนดไว้³⁴ เป็นต้น และในการบังคับการจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งภาคทัณฑ์นั้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการบังคับจะกระทำได้อีกต่อเมื่อวิธีการบังคับตามคำสั่งภาคทัณฑ์เดิมไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามที่ได้มีการภาคทัณฑ์ไว้

6) การบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้

เมื่อการบังคับทางปกครองถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ที่จะถูกบังคับทางปกครองสามารถขอให้มีการตรวจสอบหรือทบทวนโดยการโต้แย้งการบังคับทางปกครองนั้นได้ โดยหลักเกณฑ์การโต้แย้งการบังคับทางปกครองกรณีของการบังคับให้ชำระเงินจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ส่วนการโต้แย้งการบังคับทางปกครองกรณีของการบังคับให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการจะเป็นไปตามมาตรา 18 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยมาตรการบังคับ

องค์กรเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในประเทศเยอรมัน สามารถแยกออกตามลักษณะของคำสั่งทางปกครองได้เป็น 2 กรณี

1) กรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หน่วยงานที่จะทำหน้าที่บังคับทางปกครองหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสังกัดอยู่ แต่หากกระทรวงใดไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับทางปกครองภายในไว้ก็อาจมอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองได้ แต่ในระดับมลรัฐนั้น กฎหมายว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของแต่ละมลรัฐอาจกำหนดเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับทางปกครองไว้แตกต่างกัน เช่น ให้หน่วยงานที่ออกคำสั่งเป็นผู้บังคับตามคำสั่งด้วยตนเองให้หน่วยงานบังคับคดีของศาลในพื้นที่นั้นเป็นผู้บังคับ ให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับคำสั่ง หรือให้กรมสรรพากรเป็นหน่วยงานในการบังคับทางปกครองเช่นเดียวกับในระดับสหพันธ์

2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองในกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการนั้นตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเองเป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครอง

มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครอง

³⁴ มานิตซ์ วงศ์เสรี. (2546). *กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน*. หน้า 102.

การบังคับทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับชั้นเจ้าหน้าที่ปกครองแห่งสหพันธ์สามารถแยกมาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณี คือ (1) การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน และ (2) การครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำหรือละเว้นกระทำการ โดยมี รายละเอียดดังนี้

มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน (Beitreibungsverfahren)

1) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1953 กำหนดว่า มาตรการบังคับตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับการ ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญพอสังเขปได้ ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการที่จะนำมาบังคับการทางปกครองไว้ได้แก่ การยึด อสังหาริมทรัพย์

(2) กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับการ (Vollstreckungsbehörde) ในขณะที่ดำเนินการยึดทรัพย์ไว้ เช่น กำหนดให้เจ้าหน้าที่บังคับการต้องแสดงหนังสือคำสั่งต่อลูกหนี้ก่อนจึงจะมีสิทธิยึดทรัพย์ได้ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในเข้าตรวจค้น สถานที่ใด ๆ อันเป็นของลูกหนี้ กำหนดหน้าที่ในการจัดบันทึกรายงานการบังคับการ เป็นต้น

2) กระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน การดำเนินกระบวนการจะเริ่มต้นจากการที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่ง (Anordnungsbehörde) ได้ ออกคำสั่งบังคับการ (Vollstreckungsanordnung)³⁵ ส่งไปยังเจ้าหน้าที่บังคับการ (Vollstreckungsbehörde) เพื่อให้ดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการบังคับที่กำหนดในคำสั่งบังคับการนั้น ซึ่งหน่วยงานบังคับการต้องผูกพันตามคำสั่งบังคับการ โดยหน่วยงานที่ออกคำสั่งบังคับการจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการบังคับหรือสั่งให้หยุดการบังคับก็ได้ ในกรณีที่หน่วยงานที่ออกคำสั่งบังคับการกับหน่วยงานบังคับการเป็นหน่วยงานเดียวกันก็สามารถสั่งการภายในหน่วยงานให้ดำเนินการบังคับไปได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับการ³⁶

การออกคำสั่งบังคับให้ชำระเงิน (Vollstreckungsanordnung) มีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

³⁵ มานิตย์ วงศ์เสรี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34. หน้า 91.

³⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 96-97.

1) จะต้องมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) เป็นหนังสือแจ้งให้ผู้รับคำสั่งชำระเงินตามสิทธิเรียกร้องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีต่อลูกหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น³⁷

2) หนี้ตามคำสั่งทางปกครองถึงกำหนดชำระแล้ว³⁸ (Faelligkeit der Leistung)

3) ระยะเวลาได้ล่วงพ้นไปแล้ว 1 สัปดาห์ นับแต่ได้มีการแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน (Leistungsbescheid) หรือในกรณีที่มีการกำหนดเวลาให้ชำระเงินหลังจากแจ้งคำสั่ง ระยะเวลาดังกล่าวก็ล่วงพ้นไปแล้ว 1 สัปดาห์³⁹

4) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีหนังสือเตือน (Mahnung) ให้ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำการชำระเงินอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดระยะเวลาชำระเงินต่อไปอีก 1 สัปดาห์ แล้วก่อนที่จะออกคำสั่งบังคับการ

มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ (Verwaltungszwangsverfahren)

1) มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1953 ได้กำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่มีความมุ่งหมายให้กระทำการ ยอมรับการกระทำหรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ 3 มาตรการ⁴⁰ ได้แก่

(1) การกระทำการแทน (Ersatzvornahme) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับคำสั่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีใช่เป็นการกระทำที่ต้องทำเองเฉพาะตัว เช่น การส่งมอบทรัพย์สินกรณีที่ต้องยอมรับการกระทำบางประการ (Duldung) หรือกรณีเกี่ยวกับการที่ต้องละเว้นกระทำการบางอย่าง⁴¹ แต่เป็นการกระทำที่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้เมื่อผู้รับคำสั่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่บังคับการ (Vollstreckungsbehörde) สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่จะเข้ากระทำการทำการแทน (Selbstvornahme) เอง หรืออาจจะมอบหมายให้บุคคลที่สามกระทำการแทน (Fremdvornahme) โดยผู้ที่จะถูกบังคับทางปกครองจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดอันเกิด

³⁷ Gesetz ม.3 วรรค 1 1953

³⁸ Gesetz ม.3 วรรค 2a 1953

³⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 95.

⁴⁰ Gesetz ม.6 วรรค 1 + ม.9 1953

⁴¹ มานิตย์ วงศ์เสรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 34. หน้า 95.

จากการกระทำการแทนนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการตนเอง เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการกระทำการแทนนั่นเอง

(2) การกำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) การกำหนดค่าปรับ (Zwangsgeld) เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถนำมาใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองในกรณีที่การกระทำที่กำหนดในคำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจกระทำการแทนโดยผู้อื่นได้ (unvertretbare Handlungen) หรือเป็นคำสั่งที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับต้องยอมให้กระทำการ (Duldung) หรือกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำการที่ขัดกับคำสั่งที่กำหนดให้ละเว้นกระทำการ (Unterlassung)⁴² ซึ่งเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจกำหนดค่าปรับได้ตั้งแต่ 3 มาร์คถึง 2,000 มาร์ค โดยคำนึงถึงความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองประกอบกับลักษณะของการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งฐานะทางการเงินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และจะต้องคำนึงถึงหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (Gerichtsbehandlungsgebot) ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นการกระทำที่สามารถดำเนินการแทนโดยผู้อื่นได้ แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าการใช้มาตรการเข้ากระทำการแทนนั้นไม่อาจกระทำได้แล้ว (untunlich) หรือเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม เช่น กรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่สามารถชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้หรือกรณีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแทนนั้นสูงเกินส่วนซึ่งเป็นการไม่สมเหตุสมผล เจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้มาตรการกำหนดค่าปรับเพื่อบังคับการกับผู้อยู่ในบังคับทางปกครองได้เช่นกัน

อนึ่ง ในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ยินยอมหรือไม่สามารถชำระค่าปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองให้ออกคำสั่งจำคุกแทนค่าปรับบังคับการ (Ersatzzwanghaft)⁴³ ได้ แต่ต้องให้โอกาสผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งได้โต้แย้ง

(3) การบังคับโดยตรง (Unmittelbarer Zwang)

ในกรณีที่การกระทำการแทนหรือการกำหนดค่าปรับเพื่อบังคับการไม่บรรลุผลหรือไม่เหมาะสม เจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลังบังคับโดยตรงต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ การบังคับโดยตรงนี้ถือว่าเป็นมาตรการบังคับที่รุนแรงที่สุด

⁴² Gesetz ม.11 3.1 1953

⁴³ การจำคุกแทนค่าปรับบังคับการ (Ersatzzwanghaft) นี้ไม่ใช่โทษทางอาญาและไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ดำรงอยู่โดยตัวของมันเอง (kein selbständiges Zwangsmittel) แต่เป็นมาตรการที่ใช้แทนมาตรการปรับบังคับการเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการจำกัดสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล ตามมาตรา 2 วรรคสอง ประโยคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ซึ่งจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น และการอนุญาตและการให้จำกัดเสรีภาพให้เป็นอำนาจของผู้พิพากษาเท่านั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มาตรา 104 วรรคสอง

เจ้าหน้าที่จึงต้องใช้เมื่อมาตรการบังคับอื่นไม่อาจใช้ได้และต้องคำนึงถึงหลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ(Verhältnismässigkeitsprinzip) ด้วย ตัวอย่างของการใช้กำลังบังคับทางกายภาพโดยตรง เช่น การขจรกที่จอดในที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานีตำรวจ เป็นต้น⁴⁴

2) กระบวนการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการที่จะบังคับการได้นั้นจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถโต้แย้งได้อีกต่อไป นั่นคือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์แล้ว หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ หรือมีคำสั่งให้บังคับการได้ทันที หรือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁴⁵ โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1953 ได้บัญญัติถึงกระบวนการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการไว้ 3 ขั้นตอน คือ การมีคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ (Androhung) การกำหนดวิธีการบังคับ (Festsetzung) การดำเนินการตามมาตรการบังคับ (Anwendung von Zwangsmitteln)

(1) คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ (Androhung)⁴⁶

คำสั่งเตือนว่าจะบังคับการเป็นการเตือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองว่าไม่ปฏิบัติตามคำเตือนดังกล่าวแล้วจะมีผลอย่างไร โดยเจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี

(ก) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจนว่าจะบังคับการโดยวิธีกระทำการแทน การกำหนดค่าปรับทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองโดยตรง โดยจะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(ข) ค่าใช้จ่ายที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจะต้องชำระ

(2) การกำหนดวิธีการบังคับ (Festsetzung)⁴⁷

หากบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต้องกระทำมิได้กระทำการภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งเตือนแล้ว ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่บังคับการจะต้องมีคำสั่งยืนยันมาตรการบังคับและกำหนดวิธีการบังคับสำหรับบุคคลนั้นว่าจะดำเนินการตามมาตรการบังคับที่ได้กำหนดไว้ในคำเตือนโดยวิธีการแบบใด เช่น การกำหนดเงินค่าปรับ(Zwangsgeld) ให้

⁴⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 100.

⁴⁵ Gesetz M.6 1953

⁴⁶ Gesetz M.13 1953

⁴⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34. หน้า 211.

กระทำโดยการออกหนังสือแจ้งให้ชำระหนี้ (Leistungsbescheid) ซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะหนังสือแจ้งให้ชำระหนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งต้องชำระเงินหรือการกำหนดมาตรการบังคับโดยการกระทำแทนอาจกระทำได้โดยวิธีการให้บุคคลอื่นกระทำการแทนผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง และแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทราบ

(3) การดำเนินการบังคับทางปกครอง (Anwendung von Zwangsmitteln)⁴⁸

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้แจ้งยืนยันและกำหนดวิธีการบังคับว่าจะดำเนินการบังคับแบบใดแล้ว ในการดำเนินการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการบังคับภายในขอบเขตที่ได้ระบุไว้ในคำเตือนหรือคำสั่งแจ้งยืนยันและกำหนดวิธีการบังคับเท่านั้น ซึ่งการดำเนินการบังคับทางปกครองนี้ไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใหม่จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt)⁴⁹ ในกรณีการกระทำแทนและการใช้กำลังบังคับโดยตรง ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองและอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องยุติการดำเนินการบังคับทางปกครองทันทีที่บรรลุวัตถุประสงค์ในการบังคับแล้ว

(4) การบังคับทางปกครองโดยทันที (Sofortiger Vollzug und unmittelbare Ausführung)

การดำเนินการบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการบังคับเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักจึงจะต้องมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการบังคับการแต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเนื่องจากไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่ทราบตัวบุคคลที่จะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือเพียงปิดป้องอันตรายที่กำลังจะเกิดขึ้นกับประชาชนหรือองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ก็อาจดำเนินการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้⁵⁰ แต่ต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจของตนตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์ พ.ศ. 1953

3.2.2.3 การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาในระบบกฎหมายเยอรมัน

แนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองในกฎหมายเยอรมันมีความก้าวหน้ามากโดยมีการนำโทษทางปกครองไปกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการตราบัญญัติว่า

⁴⁸ Gesetz M.5 1953

⁴⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 103.

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 103.

ด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ. 1987 ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองโดยเฉพาะ โดยในรัฐบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติที่ว่าด้วยโทษทางปกครอง ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด 4 ภาค 1 ว่าด้วยบททั่วไป ภาค 2 ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองว่าด้วยภาคความผิด และภาค 4 ว่าด้วยบทจำกัดสิทธิ ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติในแต่ละส่วนได้ ดังนี้

1) ภาค 1 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป

หลักการสำคัญของบททั่วไปในภาค 1 จะมีลักษณะเช่นเดียวกับบททั่วไปในประมวลกฎหมายอาญา ประกอบด้วยบทบัญญัติ 7 หมวดด้วยกัน คือ

หมวด 1 ว่าด้วยการใช้โทษทางปกครอง

หมวด 2 ว่าด้วยบทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป เช่น หลักความรับผิดชอบในทางอาญา การพยายามกระทำความผิด ตัวการและผู้สนับสนุน

สำหรับหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในภาค 1 บททั่วไปอาจสรุปได้ ดังนี้

1) นิยามการกระทำผิดทางปกครอง

มาตรา 1⁵¹ กำหนดนิยามการกระทำผิดทางปกครองว่าหมายถึง การกระทำความผิดกฎหมายที่ต้องระวางโทษทางเงินหรือโทษปรับ(Geldbusse) จากคำนิยามการกระทำผิดทางปกครองดังกล่าวทำให้เห็นว่ารูปแบบของโทษทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันจะมีแต่เฉพาะโทษทางเงินหรือโทษปรับเท่านั้น

2) การกระทำโดยเจตนาหรือประมาท

มาตรา 10 บุคคลกระทำความผิดทางปกครองได้ต่อเมื่อมีเจตนากระทำความผิด เว้นแต่จะมีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งให้การกระทำโดยประมาทเป็นความผิดทางปกครองได้

3) อัตราโทษปรับทางปกครอง

มาตรา 17 เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การกระทำผิดทางปกครองต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 3 ยูโร แต่ไม่เกิน 500 ยูโร

กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำโดยประมาทเป็นความผิดทางปกครอง แต่มิได้กำหนดระวางโทษไว้โดยเฉพาะ ให้กำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดนั้นในอัตราครึ่งหนึ่งของโทษที่กระทำโดยเจตนา

การกำหนดโทษปรับทางปกครองให้คำนึงถึง

1) ความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด

⁵¹ หากมิได้กล่าวไว้เป็นอย่างอื่นในส่วนนี้ มาตราต่างๆ ที่กล่าวถึงหมายถึงบทบัญญัติในรัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ. 1978.

2) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด เว้นแต่เป็นความผิดเล็กน้อย

โทษปรับทางปกครองควรมีอัตราสูงกว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ผู้กระทำผิดได้รับจากการกระทำผิดนั้น หากอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในกฎหมายสำหรับความผิดนั้นต่ำกว่าประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับ ในกรณีเช่นนี้อาจกำหนดโทษให้สูงกว่าอัตราโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นได้

4) การผ่อนผันชำระโทษปรับ

5) ความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง

6) โทษลำดับรอง (Nebenfolge)

7) อายุความ

มาตรา 31 เมื่อพ้นกำหนดอายุความที่กำหนดตามมาตรา นี้ ห้ามมิให้มีการสอบสวนเพื่อลงโทษทางปกครองหรือการกำหนดโทษลำดับรอง (Nebenfolge) สำหรับการกระทำผิดนั้นอีก

2) ภาค 2 ว่าด้วยมาตรการและกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครอง

มาตรการและกระบวนการพิจารณาโทษที่กำหนดไว้ในภาค 2 เป็นส่วนสำคัญของรัฐบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองไว้ซึ่งส่วนหนึ่งกำหนดให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ โดยอนุโลม และอีกส่วนหนึ่งกำหนดกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครองขึ้น โดยเฉพาะ สำหรับบทบัญญัติในภาค 2 จะแบ่งออกเป็น 11 หมวด สามารถสรุปหลักการสำคัญได้เป็น 5 ประการดังนี้

1) หลักทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการและกระบวนการพิจารณาโทษ

1.1) การสอบสวน

1.2) คำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง

(1) มาตรา 65 กำหนดให้การลงโทษการกระทำผิดทางปกครองกระทำโดยการออกคำสั่งปรับ เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(2) มาตรา 66 กำหนดให้คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต้องประกอบด้วย

(ก) ชื่อ ที่อยู่ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องของผู้กระทำผิด

(ข) ชื่อและที่อยู่ของทนายความของผู้กระทำผิด

(ค) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด เช่น วันเวลาและสถานที่ที่กระทำผิด ฐานความผิดทางปกครอง และมาตราที่กำหนดความผิด

(ง) พยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์ความผิด

(จ) โทษปรับและมาตรการประกอบ

นอกจากรายการข้างต้นแล้ว ในคำสั่งลงโทษทางปกครองยังต้องประกอบด้วย

(ก) คำชี้แจงว่าคำสั่งลงโทษปรับจะเป็นที่สุดและสามารถบังคับใช้ได้ หากไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งตามมาตรา 67

(ข) คำเตือนให้จ่ายค่าปรับภายในระยะเวลา 2 สัปดาห์ นับแต่คดีถึงที่สุด

(ค) คำเตือนว่ากรณีไม่ชำระค่าปรับอาจมีการจำคุกแทนค่าปรับได้

(3) การอุทธรณ์โต้แย้งมาตรการของหน่วยงานฝ่ายปกครองระหว่างการสอบสวน

มาตรา 62 ผู้ต้องหาหรือบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของหน่วยงานฝ่ายปกครองระหว่างการสอบสวนสามารถอุทธรณ์โต้แย้งมาตรการดังกล่าวต่อศาลแขวงตาม มาตรา 65 ได้ห้ามมิให้อุทธรณ์โต้แย้งการดำเนินการที่เป็นมาตรการภายในหน่วยงานฝ่ายปกครอง

2) กระบวนพิจารณาโทษทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

2.1) ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางปกครอง มาตรา 35 กำหนดให้การสอบสวนความผิดทางปกครองและการเปรียบเทียบโทษทางปกครองเป็นหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายปกครอง⁵² เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานฝ่ายปกครองสงสัยว่าการกระทำความผิดดังกล่าวอาจเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาอยู่ด้วย ในกรณีเช่นนี้ มาตรา 41 กำหนดให้หน่วยงานฝ่ายปกครองโอนเรื่องไปให้พนักงานอัยการเพื่อทำการสอบสวน

2.2) หน่วยงานฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะยุติการสอบสวนหรือดำเนินการสอบสวนการกระทำผิดทางปกครองต่อไปหรือไม่ก็ได้⁵³ ในกรณีที่หน่วยงานฝ่ายปกครองสอบสวนการกระทำผิดแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงแต่ความผิดนั้นยังไม่ควรที่จะลงโทษโดย

⁵² มาตรา 36 หน่วยงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจสอบสวนการกระทำผิดทางปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้หน่วยงานฝ่ายปกครองใดมีอำนาจสอบสวน หรือในกรณีเช่นว่านี้ รัฐบาลจะกำหนดในกฎกระทรวงให้หน่วยงานฝ่ายปกครองใดมีอำนาจหน้าที่สอบสวนการกระทำผิดทางปกครองนั้นก็ได้

⁵³ มาตรา 47 การสอบสวนความผิดทางปกครอง

การสอบสวนความผิดทางปกครองอยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ในกรณีที่การสอบสวนการกระทำผิดทางปกครองยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายปกครองใด หน่วยงานฝ่ายปกครองนั้นสามารถยุติการสอบสวนได้ทุกเมื่อ

การกำหนดค่าปรับ หน่วยงานฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะเลือกใช้การตัดเตือนหรือการกำหนดค่าปรับเพื่อตัดเตือนผู้กระทำผิดแทนการกำหนดค่าปรับได้⁵⁴

3) กระบวนพิจารณาโทษทางปกครองในชั้นพนักงานอัยการ

3.1) กรณีที่พนักงานอัยการได้รับ โอนคดีจากหน่วยงานฝ่ายปกครองตามมาตรา 41 แล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และสอบสวนการกระทำผิดทางปกครองไปพร้อมกัน โดยในเบื้องต้นพนักงานอัยการต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำผิดนั้นเป็นการกระทำที่มีโทษทางอาญาหรือไม่ ในกรณีที่พนักงานอัยการตัดสินใจไม่ริเริ่มกระบวนการสอบสวนความผิดอาญา หรือเมื่อดำเนินการสอบสวนคดีอาญาแล้วมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการต้องโอนเรื่องให้หน่วยงานฝ่ายปกครองดำเนินการสอบสวนเพื่อเปรียบเทียบโทษทางปกครองต่อไป โดยคำวินิจฉัยของพนักงานอัยการ

มาตรา 47 การสอบสวนความผิดทางปกครอง

การสอบสวนการกระทำผิดทางปกครองอยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ในกรณีที่การสอบสวนการกระทำผิดทางปกครองยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายปกครองใด หน่วยงานฝ่ายปกครองนั้นสามารถยุติการสอบสวนได้ทุกเมื่อ

มาตรา 56 การตัดเตือนโดยหน่วยงานฝ่ายปกครอง

ในกรณีที่ความผิดทางปกครองมีอัตราโทษไม่สูง หน่วยงานฝ่ายปกครองสามารถใช้การตัดเตือนหรือการปรับเพื่อตัดเตือนเป็นเงินตั้งแต่ 3 ยูโรถึง 33 ยูโร แทนการกำหนดโทษปรับทางปกครองได้

4) กระบวนพิจารณาโทษทางปกครองในชั้นศาล

4.1) เขตอำนาจศาล

ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางปกครองตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ ค.ศ. 1987 คือศาลแขวง โดยคดีจะเข้าสู่การพิจารณาของศาลได้ใน 2 กรณีคือ (1) พนักงานอัยการเป็นผู้สั่งฟ้องคดีกรณีที่การกระทำผิดมีโทษทางอาญาและโทษทาง

⁵⁴ มาตรา 56 การตัดเตือนโดยหน่วยงานฝ่ายปกครอง

ในกรณีที่ความผิดทางปกครองมีอัตราโทษไม่สูง หน่วยงานฝ่ายปกครองสามารถใช้การตัดเตือนหรือการปรับเพื่อตัดเตือนเป็นเงินตั้งแต่ 3 ยูโรถึง 33 ยูโร แทนการกำหนดโทษปรับทางปกครองได้

การตัดเตือนตามวรรคหนึ่งจะมีผลเป็นการห้ามมิให้มีการลงโทษสำหรับการกระทำผิดนั้นอีกภายหลังจากที่หน่วยงานฝ่ายปกครองแจ้งสิทธิในการคัดค้านคำสั่งลงโทษให้ผู้กระทำผิดทราบ และผู้กระทำผิดยินยอมที่จะให้มีการตัดเตือนหรือได้ยื่นคำปรับเพื่อตัดเตือนทันที หรือภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์นับแต่ทราบคำสั่ง

ปกครองควบคู่กัน (2) กรณีที่มีผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางปกครองของหน่วยงานฝ่ายปกครองซึ่งกำหนดให้บุคคลดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลแขวง

4.2) หลักการสืบพยานในชั้นศาล

กระบวนการพิจารณาของศาลจะคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยถือหลักการสืบพยานต่อหน้าจำเลยเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกระทำความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองเป็นความผิดต่อกฎ ระเบียบที่ไม่กระทบต่อ

มาตรา 42 แล้ว หน่วยงานฝ่ายปกครองที่โอนคดีมานั้นมีหน้าที่ช่วยพนักงานอัยการในการดำเนินคดีนั้นต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการตั้งฟ้องคดีที่มีความผิดทางปกครองให้แจ้งให้หน่วยงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นทราบด้วยคุณธรรมทางกฎหมายอย่างร้ายแรง จึงกำหนดข้อยกเว้นให้มีการสืบพยานลับหลังจำเลยได้ในบางกรณี

4.3) การพิจารณาโทษทางปกครองและโทษทางอาญา

มาตรา 81 การเปลี่ยนการพิจารณาโทษทางปกครองเป็นโทษทางอาญาในคดีความผิดทางปกครองศาลมีอิสระที่จะพิจารณาโทษทางปกครองโดยไม่ถูกผูกมัดตามคำวินิจฉัยของหน่วยงานฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษทางอาญาจะต้องแจ้งให้ผู้กระทำผิดทราบเพื่อมีโอกาสโต้แย้งแสดงความเห็น

4.4) การขอพิจารณาใหม่

มาตรา 85 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอพิจารณาใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ โดยอนุโลมกับการขอพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้

4.5) การสืบพยานและการเบิกความ

ในกรณีที่เป็นเอกสารทางราชการ ศาลจะใช้วิธีการอ่านบันทึกทางราชการแทนการเบิกความก็ได้

มาตรา 78 ในการอ่านคำเบิกความศาลอาจอ่านข้อความในพยานเอกสารส่วนที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้นก็ได้

4.6) การอุทธรณ์ ฎีกา

(1) การอุทธรณ์

มาตรา 67 การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือหรือการลงบันทึกในหน่วยงานฝ่ายปกครองภายใน 2 สัปดาห์ นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางปกครอง

กรณีที่โทษปรับทางปกครองมีหลายกระทงความผิด ผู้ต้องโทษจะใช้สิทธิอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางกระทงความผิดก็ได้

(2) การฎีกา

มาตรา 79 การฎีกาคำวินิจฉัยอุทธรณ์กระทำได้ในกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด

(ก) โทษปรับทางปกครองสูงกว่า 100 ยูโร

(ข) คำสั่งลงโทษทางปกครองกำหนดโทษลำดับรอง (Nebenfolge) ไว้ด้วย เว้นแต่โทษลำดับรองนั้นคำนวณเป็นเงินได้ไม่เกิน 100 ยูโร

(ค) มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์อันเนื่องจากอุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามแบบ

(ง) เมื่อการพิจารณาคดีไม่มีการสืบผู้ต้องโทษทั้งที่มีการแสดงความประสงค์จะใช้สิทธิได้แยงแล้ว

(3) ผลผูกพันของคำสั่งและคำพิพากษา

5) การบังคับโทษทางปกครอง

5.1) องค์กรที่มีหน้าที่บังคับโทษผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งหรือจำเลยไม่ชำระโทษปรับทางปกครอง มาตรา 89 กำหนดให้เริ่มต้นกระบวนการบังคับโทษทางปกครองได้เมื่อคำสั่งหรือคำพิพากษาลงโทษปรับถึงที่สุด โดยการบังคับทางปกครองอาจแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) การบังคับโทษตามคำสั่งของหน่วยงานฝ่ายปกครอง มาตรา 92 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งลงโทษเป็นหน่วยงานที่บังคับโทษโดยกระบวนการบังคับโทษนั้นหากไม่มีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐบัญญัตินี้ก็ให้นำกระบวนการบังคับตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 90)

(2) การบังคับโทษตามคำพิพากษาศาล มาตรา 92 กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยกระบวนการบังคับโทษให้นำมาตรา 45 วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา 459 G วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับโดยอนุโลม

5.2) การบังคับชำระโทษปรับ

(1) การชำระโทษปรับนอกจากการชำระค่าปรับเต็มตามจำนวนในคราวเดียวแล้ว มาตรา 93 ยังกำหนดให้สามารถยืดระยะเวลาการชำระโทษหรือการผ่อนชำระโทษได้ หากผู้นั้นจะไม่สามารถชำระโทษปรับได้ภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานฝ่ายปกครองจะยกเลิกการบังคับชำระโทษก็ได้

(2) ในกรณีที่คำสั่งปรับของหน่วยงานฝ่ายปกครองถึงที่สุดแล้ว หากปรากฏว่ามีการฟ้องคดีอาญาจากการกระทำผิดเดียวกันอีกในภายหลัง มาตรา 102 กำหนดให้หน่วยงานฝ่ายปกครองควรหยุดการบังคับโทษปรับทางปกครอง เพื่อรอผลการพิจารณาคดีอาญา

(3) การจำคุกแทนการปรับ

การจำคุกแทนการปรับนั้น มาตรา 96(102) กำหนดให้นำมาใช้เมื่อผู้มีหน้าที่ชำระโทษปรับไม่ดำเนินการชำระภายในกำหนดเวลาและไม่มีเหตุผ่อนผันอื่นตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับกระบวนการบังคับจำคุกแทนค่าปรับนั้นจะนำหลักเกณฑ์ วิธีการการจำคุกแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

(4) การโต้แย้งการบังคับโทษ

มาตรา 103 กำหนดให้การโต้แย้งการบังคับโทษสามารถกระทำได้ โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย แต่การโต้แย้งดังกล่าวจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่หน่วยงานฝ่ายปกครองพิจารณาสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ต้องโทษแล้ว เห็นว่า ผู้นั้นจะไม่สามารถชำระโทษปรับได้ในเวลา หน่วยงานฝ่ายปกครองจะยกเลิกการบังคับชำระโทษก็ได้

3) ภาค 3 ภาคความผิด

บทบัญญัติในลักษณะ 3 เป็นการกำหนดฐานความผิดที่มีโทษทางปกครองซึ่งเดิมในความผิดเหล่านี้ส่วนหนึ่งมาจากการนำความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายก่อนฉบับปัจจุบันมา กำหนดไว้โดยฐานความผิดทางปกครองจะแบ่งออกเป็น 4 หมวดด้วยกัน คือ หมวด 1 ว่าด้วยการฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐ หมวด 2 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หมวด 3 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายของรัฐ และหมวด 4 ว่าด้วยความผิดของเจ้าของกิจการ ส่วนหมวด 5 จะกำหนดบทบัญญัติที่ใช้ร่วมกันซึ่งมีหาเกี่ยวกับการกำหนดหน่วยงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับความผิดฐาน สำหรับตัวอย่างความผิดที่กำหนดไว้ในแต่ละหมวดมีดังนี้ คือ

1) หมวด 1 ว่าด้วยการฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐ

มาตรา 112 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของประธานองค์กรนิติบัญญัติในการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภาตลอดจนบริเวณที่ประชุมสภา ผู้นั้นกระทำความผิดทางปกครอง ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 ยูโร

2) หมวด 2 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้าน

มาตรา 117 ผู้ใดทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความอื้ออึงโดยไม่มีเหตุอันควรอันเป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพแก่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดทางปกครอง ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 ยูโร หรือตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น

3) หมวด 3 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายของรัฐ

มาตรา 124 ผู้ใดกระทำการใด ๆ ต่อธงหรือเครื่องหมายอื่นอันมีความหมายถึงรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นกระทำความผิดทางปกครอง ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งต้องระวางโทษปรับทางปกครอง

4) หมวด 4 ว่าด้วยความผิดของเจ้าของกิจการ

มาตรา 130 ผู้ใด โดยเจตนาหรือประมาทละเว้นมาตรการจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดทางอาญาหรือความผิดทางปกครองขึ้นในสถานประกอบกิจการของคน โดยประการที่สามารถจะป้องกันได้ตามสมควร ผู้นั้นกระทำความผิดทางปกครอง มาตรการซึ่งจำเป็นเพื่อป้องกันดังกล่าวข้างต้นให้รวมถึงการสรรหา การคัดเลือกผู้ดูแลความปลอดภัยและการกำกับดูแลบุคคลดังกล่าวสถานประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงสถานประกอบกิจการของรัฐด้วย กรณีที่การละเว้นตามวรรคหนึ่งก่อให้เกิดความผิดทางอาญา ผู้กระทำความผิดทางปกครองต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 ยูโร ในกรณีที่ก่อให้เกิดความผิดทางปกครอง ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับในอัตราเท่ากับโทษปรับของความผิดทางปกครองที่เกิดขึ้นบทบัญญัติในลักษณะ 4 ประกอบด้วย บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพและบทเฉพาะกาลทางปกครอง