

บทที่ 3

ประเด็นปัญหา/เปรียบเทียบมาตรการการนำโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 สำหรับประเทศไทยกับต่างประเทศ

การนำมาตรการโทษปรับทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้นั้น โดยมาตรฐานแล้วการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาย่อมเป็นหลักการพื้นฐานที่ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถนำมาปรับใช้กับผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนต่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ เพราะในบทบัญญัติดังกล่าว ประกอบด้วย กฎหมายที่ไม่ได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงสามารถนำโทษทางปกครองมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในแต่ละประเทศจะมีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่มีแนวคิดพื้นฐานที่มาจากกรณีลักษณะ หรือการดำเนินชีวิตในสังคมของประเทศนั้นๆ ซึ่งเห็นได้จากประโยชน์ซึ่งได้จากการลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าว จึงได้มีการพัฒนาและนำมาใช้ในหลากหลายรูปแบบด้วยกัน ดังจะกล่าวต่อไป

3.1 วัตถุประสงค์ในการบัญญัติพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 ซึ่งถือว่าเป็นปฐมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงวนผืนป่าของประเทศไทยนับแต่มีการปฏิรูปกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อการอนุรักษ์และสงวนไว้ซึ่งผืนป่าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ

แนวคิดเกี่ยวกับการสงวนหรืออนุรักษ์ผืนป่าของประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกจากการเสนอนโยบายของนาย เอช.สเลด (MR.H.SLADE) ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้คนแรกของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2459 เพื่อให้ผืนที่สงวนไว้นั้นเป็นสมบัติของชาติและของประชาชนร่วมกันตามแบบอย่างอารยะประเทศ แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีการตราเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองหรือสงวนผืนป่าเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2481 หลังจากที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แล้ว จึงตรากฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และสงวนผืนป่าขึ้นเป็นทางการ เรียกว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2481

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 นั้น เรียกผืนป่าที่ได้รับการสงวนว่า “ป่าคุ้มครอง” ซึ่งป่าผืนใดจะเป็นป่าคุ้มครองตามนัยของกฎหมายดังกล่าว จะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2481 มาตรา 7 ซึ่งได้บัญญัติวิธีการให้ผืนป่าเป็นป่าคุ้มครองไว้ ความว่า “การกำหนดป่าใดให้เป็นป่าคุ้มครอง ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือที่จัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไปประกาศ ณ ก. ศาลากลางจังหวัด ข. ที่ว่าการอำเภอในท้องที่ ค. ที่ทำการกำนันในท้องที่ กับที่สาธารณสุขสถาน และที่ชุมชนแห่งตำบลที่ป่าคุ้มครองนั้นอยู่” ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช 2481 เป็นที่มาของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และป่าคุ้มครอง คือ ต้นธารแนวคิดของป่าสงวนแห่งชาติในปัจจุบัน

3.2 คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด

มาตรา 11/1¹ เป็นบทบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมตามความแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 5 โดยบัญญัติให้การประชุมคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด จะต้องดำเนินการ โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 5 คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง เริ่มตั้งแต่มาตรา 79 ถึงมาตรา 84 รวมทั้งสิ้น 6 มาตรา มาบังคับใช้โดยลักษณะอนุโลม (เทียบเคียง) ดังนั้นคำสั่งที่เกิดขึ้นของคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด ที่ออกคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ได้แก่

คำสั่งกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแล และการส่งเสริมการปลูกป่า รวมทั้งการฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับแนวทางที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวต้องกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ด้วย

คำสั่งควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 8 และมาตรา 9

คำสั่งดำเนินการสอบสวนและคำวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา 33

¹ มาตรา 11/1 แก้ไขเพิ่มเติมตามความแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2559. มาตรา 5.

คำสั่งหนังสือเรียกบุคคลให้มาถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในการสอบสวน
ตามมาตรา 13

คำสั่งหนังสือเรียกเจ้าพนักงานปกครองแห่งท้องที่หรือเจ้าพนักงานอื่นที่เกี่ยวข้องมา
ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการ

คำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่
มอบหมายอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครองนี้ มีรายละเอียดของขั้นตอนการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2539 มาตรา 79 ถึงมาตรา 84

3.3 บทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มาตรา 18 อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดย
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การเข้าไป การผ่านหรือการใช้ทาง
- 2) การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเขาไป

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง จะใช้บังคับในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งใดให้ประกาศ ณ ที่ว่าการ
อำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งนั้นตั้งอยู่

มาตรา 24 ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดให้คนงาน
ผู้รับจ้างผู้แทนของผู้รับ ไปอนุญาตหรืออนุญาตมีใบคู่มือสำหรับทำการการที่ได้รับอนุญาต ตาม
แบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในมาตราดังกล่าวข้างต้น เป็นเรื่องที่มี
การความสอดคล้องกับ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งกำหนดบทนิยามความหมายไว้ในมาตรา 5 แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ความว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอัน
ที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผล กระทบต่อสถานของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล
ไม่ว่าเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การ
รับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงกฎ การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง²

² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5.

จากนิยามความหมายดังกล่าว “คำสั่งทางปกครอง” จึงมีข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่ง คือ

1) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ (จะต้องใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย)

2) จากการใช้อำนาจเช่นว่านั้น ได้ก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล (อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันหรือต่อประชาชน

3) จากนิติสัมพันธ์นั้นได้ก่อสิทธิ เปลี่ยนแปลงสิทธิ โอนสิทธิ สงวนสิทธิ หรือระงับสิทธิ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยไม่ต้องสอบถามความสมัครใจจากอีกฝ่าย³

ทั้งนี้ ข้อพิจารณาในข้อ 3 นี้ ถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญยิ่งกว่าการกระทำนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ กล่าวคือ การกระทำนั้นจะต้องส่งผลในทางสิทธิประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการต่อผู้ต้องกระทำตามคำสั่ง ซึ่งผลแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นอาจเป็นไปในทางบวกหรือทางลบก็ได้ และจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ โดยจะมีผลเป็นเฉพาะราย⁴

เมื่อการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้น ย่อมถือว่าการกระทำนั้นเป็น “คำสั่งทางปกครอง” อันถือว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง” ประเภทหนึ่ง

3.4 การใช้โทษปรับทางปกครองในประเทศไทย

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย “ซีวิลลอว์” ต่างก็มีวิวัฒนาการไปในทิศทางเดียวคือ มีการแยกแยะระหว่างการกระทำความผิดทางปกครองและการกระทำความผิดทางอาญา สภาพบังคับทางปกครองและสภาพบังคับทางอาญา โทษทางปกครองและโทษทางอาญาออกจากกัน โดยมีเกณฑ์ในการแบ่งแยกอยู่ 2 เกณฑ์คือ เกณฑ์ทางเนื้อหาและเกณฑ์ทางองค์กร

³ การกระทำทางปกครองนั้น ได้รับการจัดแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะสำคัญ ได้แก่ สัญญาทางปกครอง (นิติกรรมสองฝ่ายทางปกครอง) คำสั่งทางปกครอง (นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง) และปฏิบัติการทางปกครอง (การกระทำทางกายภาพ) ซึ่งหากเป็นสัญญาทางปกครองนั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย สมัครใจก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้น แต่หากเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐไม่จำเป็นต้องสอบถามความสมัครใจจากอีกฝ่ายก็ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่อีกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม

⁴ คำว่า “มีผลเป็นการเฉพาะราย” ในที่นี้หมายถึง คำสั่งทางปกครองนั้น ผูกพันกับบุคคล ไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรือเป็นคณะบุคคลก็ตาม

3.4.1 เกณฑ์ทางเนื้อหา

เกณฑ์ทางเนื้อหาเมื่ออยู่ 3 เกณฑ์ คือ

1) บุคคลที่อยู่ในบังคับของสภาพบังคับ

สภาพบังคับทางอาญาใช้บังคับกับบุคคลได้ทุกคนที่กระทำความผิดทางอาญา ส่วนสภาพบังคับทางปกครองใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดทางวินัย ผู้ประกอบวิชาชีพที่กระทำความผิดทางวิชาชีพ ผู้ที่ได้รับอนุญาตหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ทางปกครองใดซึ่งฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางปกครองนั้น

2) จุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ

สภาพบังคับทางปกครองมุ่งเน้นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดทางปกครอง สภาพบังคับทางอาญามุ่งเน้นการปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

3) ระดับความรุนแรงของสภาพบังคับ

การกระทำความผิดที่เป็นเรื่องร้ายแรงควรมีสภาพบังคับทางอาญาที่ให้การลงโทษที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพส่วนบุคคลหรือต่อชีวิตของผู้กระทำความผิดได้ ส่วนการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงควรมีสภาพบังคับทางปกครองที่ไม่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพส่วนบุคคลหรือต่อชีวิตของผู้ที่กระทำความผิด เช่น ถูกสั่งไล่ออกจากราชการ ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ถูกสั่งให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

3.4.2 เกณฑ์ทางองค์กร

สภาพบังคับทางอาญามีผลกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพส่วนบุคคลหรือต่อชีวิตของผู้ที่กระทำความผิด จึงต้องมีหลักประกันให้แก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาโดยให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางอาญา ส่วนสภาพบังคับทางปกครองอาจมอบอำนาจให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีองค์กรทางตุลาการ โดยอาจจะเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระก็ได้

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย “ซีวิลลอว์” ต่างประสบปัญหาเดียวกันคือ ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมีการแก้ไขปัญหานั้นเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่หนึ่ง คือ การใช้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในอันที่จะเปรียบเทียบปรับทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดทางอาญาที่เป็นความผิดลหุโทษเพื่อลดปริมาณคดีอาญาที่จะต้องให้พนักงานอัยการและศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

ส่วนที่สอง คือ การนำโทษทางปกครองมาแทนโทษทางอาญา โดยมีเกณฑ์ในการแบ่งแยกตามระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิด

(ก) สำหรับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง ควรกำหนดให้เป็นความผิดทางปกครองที่มีโทษทางปกครองโดยให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางปกครองและมีอำนาจในการลงโทษทางปกครอง

(ข) ส่วนการกระทำความผิดที่ร้ายแรง ควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษทางอาญาโดยให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (พนักงานสอบสวน - พนักงานอัยการ - ศาลยุติธรรม) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาและมีอำนาจในการลงโทษทางอาญา

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นรูปแบบของการกระทำทางปกครองที่สำคัญที่สุดนั้นมีคุณลักษณะพิเศษที่ไม่ปรากฏในการกระทำทางปกครองรูปแบบอื่นหลายประการ คุณลักษณะที่โดดเด่นประการหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง คือ แม้ว่าองค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลในทางกฎหมาย เว้นเสียแต่ว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงและเห็นประจักษ์ชัด คำสั่งทางปกครองนั้นจึงจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ซึ่งหมายความว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้น ไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายดังที่ผู้ออกคำสั่งฯ ต้องการ ด้วยเหตุนี้ในกรณีทั่วไป แม้องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ตกเป็นโมฆะแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้น ย่อมมีผลผูกพันบุคคลผู้รับคำสั่งให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้จนกว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะสิ้นผลลง

คำสั่งทางปกครองอาจสิ้นผลลงได้ในหลายลักษณะ เช่น สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา โดยเงื่อนไข หรือ โดยสภาพของเรื่อง เนื่องจากได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด คือ การสิ้นผลลงโดยการเจตนาลบล้างโดยองค์กรของรัฐ โดยทั่วไปแล้วองค์กรของรัฐที่สามารถลบล้างคำสั่งทางปกครองได้ ย่อมได้แก่ องค์กรตุลาการ ทั้งนี้โดยการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ องค์กรฝ่ายปกครอง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองอาจเกิดขึ้นได้ในสอง ลักษณะใหญ่ๆ คือ ในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และนอกกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยการ พิจารณาลบล้างคำสั่งทางปกครองนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง ทางปกครองนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจแสดงเจตนายกเลิกคำสั่ง ทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขในการลบล้างคำสั่งทางปกครอง หรือทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวสิ้นผลลงมีความแตกต่างกัน การลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ จะกล่าวต่อไปใน

ข้อเขียนฉบับนี้จะจำกัดเฉพาะการลบคำสั่งทางปกครอง ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เฉพาะการลบสิ่งนอกกระบวน พิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่เท่านั้น การลบคำสั่ง ทางปกครองในกระบวนพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งในชั้นเจ้าหน้าที่เป็นอีก เรื่องหนึ่ง ที่จะต้องกล่าวถึงและอธิบายในบริบทของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง ทางปกครอง

ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการลบคำสั่ง คำสั่งทางปกครอง

ในการทำความเข้าใจการลบคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง นอกกระบวนพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า คำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองจะลบสิ่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วย กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้น พิจารณา จากแง่มุมของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแล้วเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ให้ประโยชน์ หรือเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่สร้างภาระในการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ให้พิจารณาจากเวลาที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นสำคัญว่า ในเวลานั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไข แห่งความชอบ ด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ คำสั่งทางปกครองใดที่ ณ เวลา ออก คำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกมาถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่ง ความชอบด้วยกฎหมายของ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็น คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หาก องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องการลบคำสั่งทางปกครองหรือ ทำให้คำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวสิ้นผลลง โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้โดยมีพิกัดข้อ คำหนึ่งว่าในเวลาต่อมาข้อ กฎหมายหรือข้อเท็จจริงจะเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ องค์กรเจ้าหน้าที่ไม่อาจจะออกคำสั่งทาง ปกครองนั้นได้ ตั้งแต่แรก หรือไม่สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ ณ เวลาออกคำสั่งเป็นคำสั่งทาง ปกครองที่ออกมา โดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการลบคำสั่งทาง ปกครองดังกล่าว โดยหลักแล้วองค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ (ไม่ให้ประโยชน์) มีความสำคัญในแง่ของการลบสิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากการลบคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งย่อมมีเงื่อนไขที่ซับซ้อนยุ่งยาก กว่า การลบคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระแก่ผู้รับคำสั่งฯ คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่

ผู้รับ คำสั่งอาจจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่แบ่งแยกได้ หรือ ใบอนุญาตต่างๆ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ ย่อมได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือประโยชน์ได้เสียทั้งหลาย ทั้งปวงของผู้รับคำสั่ง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ดังนั้นการวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประโยชน์หรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากมุมมองของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการจะ ลบคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระเพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่สร้างภาระยิ่งกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลบคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ในทาง กลับกัน ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการลบคำสั่งทางปกครอง ที่ให้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์กับผู้รับคำสั่งยิ่งกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการลบคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ โดยทั่วไปแล้ว การลบคำสั่งทางปกครอง คือ การเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบ ด้วยกฎหมายถือเป็น

คุณพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หมายความว่าแม้เงื่อนไขในการลบคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายมีอยู่ อย่างครบถ้วน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่ดำเนินการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองก็ได้ อนึ่ง คำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน ดังนั้น โดยหลักแล้วคำสั่งดังกล่าว ย่อมถูกเพิกถอนหรือยกเลิกต่อไปได้เช่นกัน

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในส่วนแรก วิ.ปฏิบัติ ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะกำหนดให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตก็ได้ อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้ เป็นอำนาจคุณพินิจ ซึ่งหมายความว่าลำพังแต่เฉพาะข้อเท็จจริงที่ว่าคำสั่งทาง ปกครองที่ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย ยังไม่มีผลเป็นการบังคับให้องค์ กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้รับคำสั่งที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีสิทธิ อุทธรณ์ ได้แย้งตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทาง ปกครองฯ กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การ อุทธรณ์ได้แย้งไว้ และหากบุคคล ผู้รับคำสั่งยังไม่พอใจผลการพิจารณาในชั้น อุทธรณ์ บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้ศาล

ตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ได้ ในกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งอุทธรณ์โต้แย้ง คำสั่งทางปกครอง และปรากฏในชั้นพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกไปนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือศาล แล้วแต่กรณีมีหน้าที่ที่จะ ต้องแสดงเจตนาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น แม้โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมี อำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตก็ได้ อย่างไรก็ตามเป็นที่เห็นประจักษ์ชัด อยู่ในตัวเองว่า หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวอย่างไรก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว กรณีก็อาจไม่สอดคล้องกับ หลักการคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกันความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลผู้รับคำสั่งมี ต่อ การแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐในรูปของคำสั่งทางปกครองได้ ด้วยเหตุนี้ในการ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ ผู้รับคำสั่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ มาตรา 51 และมาตรา 52 วิ.ปฏิบัติบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมี ลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตลอดจน กำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้ใน กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับว่าเป็นประโยชน์ที่ เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่ง แยกได้

กรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์ ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เช่น คำสั่งให้ทุนการศึกษา ครั้งเดียว 20,000 บาท หรือคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เดือนละ 4,000 บาท คำสั่งให้อุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการทำงานไม้ หรือ คำสั่งให้ เมล็ดพันธุ์พืชแก่เกษตรกร การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ต้องเป็น ไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 51 วิ.ปฏิบัติ

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะดังกล่าว องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าบุคคลผู้รับคำสั่งฯ เชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวเชื่อ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ความเชื่อนั้นมีอยู่แค่ไหน

เพียงใด โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของ คำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นไม่ทราบเลยว่า ตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ หรือบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง คาดคำนวณได้ว่าตนได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเกินกว่าที่ตนสมควร จะได้รับและคาดหมายได้ว่าจะต้องมีการเรียกประโยชน์ดังกล่าวกลับคืน ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่า ตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งเรียกประโยชน์ที่บุคคลผู้รับ คำสั่งทางปกครองได้รับ ไปกลับคืนได้

หากปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทาง ปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องพิจารณาต่อไปว่าความเชื่อ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของบุคคลผู้รับคำสั่งเป็นความเชื่อที่ สมควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ทั้งนี้โดยมาตรา 51 วรรคสาม วิ. ปฏิบัติ กำหนดเหตุที่ทำให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริต ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้ ซึ่งหมายความว่า เป็นกรณีที่กฎหมาย ไม่คุ้มครองบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือ ชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วย กฎหมาย การแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความ จริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ผู้แสดงต้องรู้ว่าข้อความจริงคืออะไร และจงใจแสดงข้อความเท็จหรือไม่แสดงข้อความจริงให้องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบ กรณีจึงถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่ง ทางปกครองทำกลฉ้อฉลต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ส่วนการข่มขู่ นั่นคือการคุกคามให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองเกิดความหวาดกลัว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจึงออกคำสั่งทางปกครองที่เป็น ประโยชน์ให้แก่ผู้ข่มขู่ สำหรับการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย ก็คือ การติดสินบนขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั่นเอง

บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือ ครบถ้วนในสาระสำคัญ กรณีนี้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือ ไม่ครบถ้วนนั้นต้องเป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีน้ำหนักทำให้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจออกคำสั่ง ทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นผู้ให้ ข้อความนั้น อนึ่งมีข้อสังเกตว่าแม้บุคคลผู้ให้ข้อความจะได้ให้ ข้อความไปตามที่ตนทราบ โดยสุจริต แต่ถ้าข้อความซึ่งเป็น สาระสำคัญดังกล่าวเป็นข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ถือว่าบุคคลผู้ให้ข้อความซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทาง ปกครองได้

บุคคลผู้รับคำสั่งรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทาง ปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งฯ หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดย ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ด้วยเหตุนี้หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมต้องรู้ถึงความไม่ชอบด้วย กฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวจะอ้าง ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองขึ้นยัน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาข้างต้นขึ้น โดยหลักแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น โดยให้มีผลย้อนหลังกลับไปในอดีต หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือให้มีผลในอนาคต องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ย่อมจะ ต้องมีเหตุผลพิเศษในการอธิบายให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของตนรับฟังได้ อาจกล่าวได้ว่า หากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่คุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตใน ความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองแล้ว ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองในการที่จะไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือไม่เพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองย้อนหลังย่อมมีอยู่โดยจำกัดอย่างยิ่ง

สำหรับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ ของคำสั่งทาง ปกครองนั้น โดยหลักแล้วจะได้รับการคุ้มครองประโยชน์ที่ตนได้ รั บไปก็ต่อเมื่อตนได้ใช้ ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับ ไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้ หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นจะทำให้บุคคลดังกล่าวต้อง เสียหายเกินควรแก่กรณี เช่น กรณีนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายจนหมดสิ้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้น บกพร่องอย่างมาก แม้ไม่ถึงขนาดเป็น โฆษะ แต่ก็สมควรที่จะต้องเพิกถอน

ในกรณีที่ยังไม่จำเป็นต้องคุ้มครองประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งได้ รั บไป เช่น เป็นกรณีที่บุคคลผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจาก คำสั่งทางปกครองนั้น ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ พิจารณาชี้แจงน้ำหนักประโยชน์ สาธารณะ กับความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทาง ปกครองว่าด้าน ไหนมีน้ำหนักมากกว่ากัน โดยปกติแล้ว หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทาง ปกครองยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอน ย่อมไม่ทำให้บุคคล นั้นเสียหายแต่อย่างใด กรณีนี้ต้องถือว่าประโยชน์ สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า อย่างไรก็ตามในการ พิจารณาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้อง คำนึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการใช้ดุลพินิจให้รอบด้าน เช่น พิจารณาว่าระยะเวลา นับตั้งแต่ ออกคำสั่งทางปกครองได้ล่วงพ้นไปนานแค่ไหน ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง นั้นมีความรุนแรงอยู่ในระดับใด การเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะกระทบ กับประโยชน์ของบุคคลที่สามมากน้อยอย่างไร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้นั้น ย่อมมีอยู่ตราบเท่าที่ความเชื่อโดย สุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะแล้วไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง แต่แม้ว่าองค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ อย่างไรก็ตาม หากมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อม มีหน้าที่ในการเรียกเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปกลับคืน ทั้งนี้ตามลักษณะของการเพิกถอนว่าเป็นการเพิกถอน ย้อนหลังหรือไม่ อย่างไร

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

หลักการการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ ได้รับ การบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ แบ่งแยกได้ ย่อมได้แก่ใบอนุญาตต่างๆ คำสั่งบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับ ราชการ หรือ คำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิในลักษณะอื่นๆ เช่น คำสั่ง อนุญาตให้แปลงสัญชาติ คำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งทาง ปกครองที่โดยหลักแล้วไม่สามารถแบ่งแยกได้ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองประเภทนี้จึงเป็นคำสั่งที่หากจะเพิกถอนแล้ว จะต้องเพิกถอนทั้งหมด มิฉะนั้นแล้วก็จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้เลย การเพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองเพียงบางส่วน ดังที่ปรากฏอยู่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 51 จึงจะนำมาใช้กับการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ใช่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นไม่ได้อำนาจในการตัดสินใจว่าจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ แบ่งแยกได้ เป็นอำนาจดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยที่ ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวด้วย ทั้งนี้โดยจะต้องชั่งน้ำหนักความเชื่อ โดยสุจริตในความ คงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่ง เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้รับความ

เสียหายจากการ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น และความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวสมควรได้รับ ความคุ้มครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องชดใช้ค่าทดแทน ความเสียหายให้แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ค่าทดแทน ความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทาง ปกครองได้รับ หากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ตัวอย่างเช่น นาย ก. ซึ่งได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ได้ว่าจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างให้ ดำเนินการปรับพื้นที่ขุดเจาะที่ดินบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารเพื่อตอกเสาเข็ม ซึ่งวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมาบางส่วน เช่นนี้หาก ปรากฏว่าการอนุญาตขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าว และนาย ก. เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร นาย ก. ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ความเสียหายสำหรับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ได้ จ่ายไปจริง หลังจากหักลบประโยชน์ต่างๆ จากการดำเนินการก่อสร้างอาคาร นั้น เช่น หักลบราคาค่าวัสดุอุปกรณ์ที่ยังไม่ได้ใช้ซึ่งนาย ก. สามารถส่งคืนบริษัทผู้ขายได้ เป็นต้น ส่วนประโยชน์อย่างใดๆ ที่คาดหมายว่าจะได้จากการ ก่อสร้างอาคารนั้น เช่น กำไรจากการขายอาคารดังกล่าว นาย ก. ไม่อาจ เรียกร้องจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้

ในการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ได้เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ บุคคลผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องเรียกร้อง ค่าทดแทนดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำสั่งกำหนดจำนวนค่าทดแทนความเสียหาย จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่บุคคลผู้รับ คำสั่งฯ ซึ่งไม่เห็นด้วย อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครอง และนำ คดีไปสู่ศาลปกครองได้

ระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 49 วรรคสอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่ทำให้เพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ ประโยชน์นั้นจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด ข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือโดยการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาที่จะต้องพิเคราะห์ ก็คือ ระยะเวลาเก้าสิบวันจะเริ่มต้นเมื่อใด ผู้เขียนมีความเห็นว่าระยะเวลา เก้าสิบวันย่อมเริ่มนับเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งทรงอำนาจในการ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นเครื่องประกอบในการ ตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทาง

ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แม้ว่าการตีความในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลให้การเริ่มต้นนับระยะเวลาเก้าสิบวันต้องเน้นซ้ำออกไป ซึ่งดูเหมือนจะไม่เป็นผลดีแก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่โดยเหตุที่เมื่อระยะเวลาดังกล่าวล่วงพ้นไปแล้ว โดยหลัก องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อีก การเริ่มนับระยะเวลาดังกล่าวจึงควรจะเริ่มเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจได้ทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ครบถ้วนแล้ว

การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง วิ.ปฏิบัติ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ (ซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์) อาจถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจยกเลิกทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ทั้งนี้ในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยกเลิกให้มีผลในปัจจุบัน หรือมีผลในอนาคต เท่านั้น จะยกเลิกย้อนหลังไปในอดีตไม่ได้

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระอาจถูกยกเลิกได้ในกรณีที่สภาพการณ์ทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตามก็ยังคงถือว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คือ เวลาที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตในการก่อสร้างอาคาร เนื่องจากในเวลานั้น กฎหมายกำหนดเงื่อนไขบางประการห้ามไว้ ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมาย ยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว เช่นนี้ แม้ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายแล้ว ก็ยังถือว่าคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจยกเลิกการปฏิเสธ ไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้

การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ ย่อมไม่อาจกระทำได้ หาก

เป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องทำคำสั่งทำนองเดียวกันนั้นอีก กรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้นจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง หรือ

เป็นกรณีที่การยกเลิกไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น เช่น มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเงื่อนไขแห่งการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง ที่สร้างภาระไว้เป็นพิเศษ และเงื่อนไขดังกล่าวมีอยู่ไม่ครบถ้วน

การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์

กรณีทั่วไป

ถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ ประโยชน์อาจถูกยกเลิกโดย องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เช่นกัน แต่โดยเหตุที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ให้ ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่ง ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย การจะ ยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายที่เคร่งครัด กล่าวคือจะต้องเป็นไปตาม เหตุที่ มาตรา 53 วรรคสอง วิ.ปฏิบัติ ได้บัญญัติไว้ เหตุแห่งการยกเลิก คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วย กฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งฯ มีทั้งสิ้น 5 ประการ คือ

มีกฎหมายกำหนดให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้ หรือ มีข้อ สงวนสิทธิให้ยกเลิกได้ ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง กรณีนี้เป็น กรณีที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมอบอำนาจให้ องค์กร ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง หรือเป็น กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองตั้งข้อสงวนสิทธิในการ ยกเลิกไว้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ณ เวลาที่ออกคำสั่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้ใช้พื้นที่ราชการในการตั้งร้านค้า โดยสงวนสิทธิ ที่จะยกเลิกใบอนุญาตดังกล่าว หากทางราชการมีความจำเป็น ต้องใช้พื้นที่นั้นในอนาคต

อนึ่งมีข้อสังเกตว่าคำพิงแต่เพียงการมีข้อสงวน สิทธิในคำสั่งทางปกครองนั้น ยังไม่ เพียงพอที่องค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้ทันที แต่ การใช้ อำนาจตามข้อสงวนสิทธิจะต้องเป็น ไปตามวัตถุประสงค์ ของการสงวนสิทธิด้วย ซึ่งหมายความว่า ต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุน การใช้ดุลพินิจยกเลิกคำสั่งทางปกครองตามข้อสงวนสิทธินั้น มิฉะนั้น แล้ว ย่อมต้องถือว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุล พินิจโดยอำเภอใจ และทำให้การยกเลิกคำสั่ง ทางปกครอง ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ คำอธิบายที่กล่าวมานี้ย่อมใช้กับการ ยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกำหนดด้วย

คำสั่งทางปกครองมีข้อกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ ให้ประโยชน์ต้อง ปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในระยะเวลาที่ กำหนด ข้อกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้อง ปฏิบัติก็คือ ข้อเรียกร้องในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นข้อกำหนดประกอบ เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่าย ปกครองอนุมัติทุนการศึกษาโดยกำหนดให้ผู้รับทุนมีหน้าที่ต้อง ช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัย เดือนละ 2 ครั้ง และต้องรายงาน ผลการศึกษาทุกๆ 6 เดือน แต่ปรากฏว่าผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตาม ข้อเรียกร้องดังกล่าว

กรณีที่สภาพของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวต้องถึง ขนาดที่ว่าหากมี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครอง ก็คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่มีการยกเลิกคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว แล้วก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ประโยชน์สาธารณะได้

กรณีที่บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมาย ดังกล่าวในขณะที่ทำคำสั่ง ทางปกครองแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองก็คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น อย่างไรก็ตาม การ ยกเลิกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่จะกระทำ ได้ ครอบคลุมที่บุคคลผู้รับคำสั่งทาง ปกครองที่ให้ประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยัง ไม่ได้รับ ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่ยกเลิก คำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วก็จะ ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อประโยชน์สาธารณะได้ มีข้อสังเกตว่าบทกฎหมายที่ เปลี่ยนแปลงไปนี้ ไม่ได้หมายถึงระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับ ภายในฝ่ายปกครอง และไม่ได้หมายถึงคำพิพากษา ของศาล ดังนั้นแม้ว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบ ภายใน หรือศาลจะได้ เปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษา ก็ไม่ถือว่าบท กฎหมายเปลี่ยนไปอันจะทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองมี อำนาจในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ได้

กรณีที่จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือต่อประชาชน หากไม่มีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้น เหตุ แห่งการยกเลิกคำสั่งทางปกครองเหตุนี้ถือว่าเป็น “เหตุทั่วไป” หรือ “เหตุกวาดทอง” ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน การตีความคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ ประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความ หมายไม่เฉพาะเจาะจงนั้น จึงต้อง ตีความอย่างแคบ โดยถือว่า การใช้อำนาจยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัย เหตุตามมาตรานี้เป็นมาตรการสุดท้าย (ultima ratio) ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะอ้าง ได้ โดยเหตุที่การยกเลิกคำสั่งทางปกครองเพราะมีกฎหมายให้ อำนาจ หรือเพราะมีข้อกำหนดประกอบ ในคำสั่งทางปกครองระบุไว้ เป็นกรณี ที่ไม่จำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อถือว่าวางใจของบุคคลผู้รับ คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัย เหตุ ดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลผู้รับ คำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ บุคคลผู้รับคำสั่งเนื่องจาก ข้อเท็จจริงหรือบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อป้องกันความเสียหาย อย่างร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นกับประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน กล่าวอีกนัย หนึ่ง เป็นการ ยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยเหตุที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๗ มาตรา 53 วรรคสอง (3) (4) หรือ (5) บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ ของคำ สั่งทางปกครองและความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวสมควร ได้รับการคุ้มครอง ย่อมมีสิทธิได้รับ ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกคำสั่งทาง ปกครองได้ ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวต้องใช้

สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหาย ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึง การยกเลิกคำสั่ง ทางปกครอง

อนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งทรงอำนาจยอมต้องยกเลิก คำสั่งทางปกครองที่ ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รับรู้ถึงเหตุแห่งการยกเลิก คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ ทำนองเดียวกับที่ได้อธิบายไว้ในส่วนของการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ให้ ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่ง

กรณียกเลิกย้อนหลัง

โดยหลักแล้วในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะต้องยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้น ให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบัน (ขณะยกเลิก) หรือ ให้มีผลในอนาคต จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย้อนหลังกลับไป ในอดีตไม่ได้ อย่างไรก็ตามหากคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ เงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อาจยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย้อนหลังกลับไป ในอดีตได้ หรือยกเลิก ให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบัน หรือมีผลในอนาคตได้ หากมิได้ ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เป็นกรณีที่การดำเนิน การตามคำสั่งทางปกครองไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ของคำสั่งทาง ปกครองบรรลุผลลงได้ เช่น เกษตรกรผู้รับเงินอุดหนุน ไม่ได้นำ เงินอุดหนุนนั้น ไปใช้ตาม วัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุน เกษตรกร ดังนั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจยกเลิกคำสั่ง ทาง ปกครองย้อนหลังไปให้ มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองได้

ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้ เป็นไปตาม เจือใจของคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เป็นกรณีที่ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดข้อเรียกร้อง บางประการไว้ ในคำสั่งทางปกครอง แต่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองมิได้ปฏิบัติ ตามข้อเรียกร้อง นั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยอมยกเลิก คำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ ออกคำสั่งทาง ปกครองได้ กรณีนี้เป็นกรณีที่มิได้โดยหลักแล้วไม่ต้องคุ้มครอง ความเชื่อมั่นในความ คงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งฯ เพราะเป็นความผิดของผู้รับคำสั่งฯ เอง

หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการใช้โทษปรับทาง ปกครอง โดยในแต่ละประเทศต่างมีกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนด มาตรการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา (Code Penal) ค.ศ. 1993 มาตรา 131-3(4) ในส่วน

ของเรื่องโทษ และกำหนดให้เป็นโทษทางอาญาในลำดับชั้นของความผิดฆณีโทษ⁵ หรือโทษระดับกลางในประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่สองฉบับ คือ พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจศาลอาญา (The Power of Criminal Court Act 1973)⁶ เป็นกฎหมายหลัก และมีพระราชบัญญัติการบริหารงานกระบวนการยุติธรรม เป็นกฎหมายที่วางแนวปฏิบัติสำหรับศาลในการมีอำนาจกำหนดให้ผู้กระทำความผิด กระทำการบางอย่างแทนการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา และจัดให้เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง หรือที่เรียกว่าประเภทของการลงโทษโดยชุมชน หรือเป็นการใช้มาตรการทางเลือกแทนการบังคับใช้โทษในทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดในเรื่องที่มีความผิดเพียงเล็กน้อย

สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลกฎหมายอาญา ในมาตรา 56 และมาตรา 30/1 ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้มาตรการแทนการลงโทษในทางอาญาไว้โดยเฉพาะแต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานคุมประพฤติสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 และในกรณีการร้องขอทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษในทางอาญาจะมีการกำหนดไว้ในระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยการกำหนดจำนวนชั่วโมงที่ถือเป็นการทำงานหนึ่งวัน และแนวปฏิบัติในการให้ทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับและการเปลี่ยนสถานที่กักขัง พ.ศ. 2546 ซึ่งศาลไม่มีอำนาจสั่งให้ทำงานในลักษณะของโทษได้

⁵ อุทัย อาทิวา. (2557). *การแบ่งประเภทความผิดและโทษกับการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 13.

⁶ Advocatekhaj. (2 0 2 2). **Code of Criminal Procedure Act 1973.** (Online). Available: <https://www.advocatekhaj.com/library/bareacts/codeofcriminalprocedure/407.php?Title=Code%20of%20Criminal%20Procedure%20Act,%201973>. [2022, April 6].

3.5 การใช้โทษปรับทางปกครองในกฎหมายต่างประเทศ

3.5.1 โทษทางปกครองในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ความเบื้องต้น พัทธมา จิตรมหีมา และคณะอธิบาย⁷ ว่า ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น โทษที่รัฐนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดอาจเป็นโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครอง ซึ่งโดยหลักได้แก่ โทษปรับทางปกครอง (Geldbuße)⁸ ก็ได้ ตามแต่ลักษณะและระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ของการกระทำความผิดในแต่ละกรณี การกระทำความผิดใดที่กระทบต่อจริยธรรมทางกฎหมายอัน มีข้อพึงตำหนิในระดับที่ร้ายแรง ผู้ร่างกฎหมายจะกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดนั้น โดยมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์การตีความ เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบความผิดหรือเงื่อนไขในการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงหลักประกันความเป็นธรรมในกระบวนการสอบสวนแสวงหา พยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งจะกระทำได้อต่อเมื่อพยานหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้อง หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือยังเป็นที่สงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดอาญาหรือไม่ ศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยโดยพิพากษายกฟ้อง ส่วนความผิดที่มีโทษทางปกครองนั้น มีมูลเหตุจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของทางราชการเพียงเล็กน้อย แม้การบังคับใช้กฎหมาย

⁷ พัทธมา จิตรมหีมา, ปกรณ์ ศรีเดยเพ็ชร, อะนิงนิจ แซ่เฮง และณัฐพล สกุลเมฆมา. *หลักเกณฑ์ในการลงโทษทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษทางปกครองในกฎหมายไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th/act/13704.pdf [2565, 6 สิงหาคม].

⁸ มาตรา 1 แห่งกฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครองของเยอรมันนี้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ความผิดทางปกครองตามกฎหมายนี้หมายถึงความแต่เฉพาะความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้มีโทษปรับทางปกครองเท่านั้น มาตรการหลักในการลงโทษผู้กระทำ การฝ่าฝืนกฎหมายของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน คือการสั่งลงโทษปรับอันมีผลเป็นการก่อให้เกิดภาระในการชำระเงินแก่ผู้ถูกปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนด ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยหลายฉบับที่มีการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาต รวมทั้งการห้ามออกหรือต่ออายุใบอนุญาตเป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบทบัญญัติในส่วนของบทลงโทษหรือโทษทางปกครองด้วย ซึ่งสาเหตุที่กฎหมายเยอรมันไม่ได้พิจารณาให้มาตรการเกี่ยวกับการมีผลหรือสิ้นผลลงของใบอนุญาตดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เป็นโทษปรับทางปกครองนั้น ก็เนื่องมาจากใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ประกอบการควบคุมที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ประกอบการควบคุมรายนั้นไม่อาจรักษาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีอยู่ในขณะยื่นขอรับใบอนุญาตให้มีต่อไปตลอดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาตได้ จึงได้มีการเพิกถอนใบอนุญาต การดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดกรองบุคคลที่อาจกระทำการอันเป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะออกจากระบบ โดยถือเป็นมาตรการเชิงป้องกันอย่างหนึ่ง ไม่ใช่มาตรการเชิงลงโทษ

และหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติยังคงยึดโยงและถอดแบบมาจากการดำเนินคดีอาญา แต่ก็เป็นไป
ในลักษณะที่เรียบง่ายรวดเร็ว โดยลดขั้นตอนที่เป็นแบบพิธีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการลงโทษให้
เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการพัฒนาการของการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับ
โทษทางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เกิดจากแนวคิดที่พยายามจะลดการใช้มาตรการ
ทางอาญา อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง โดยถือว่าการฝ่าฝืนข้อ
ห้ามต่างๆ ในกฎระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น เป็นความบกพร่องในเรื่องทางเทคนิคที่ไม่
กระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมาย จึงไม่สมควรนำโทษทางอาญามาใช้บังคับแก่การกระทำความผิด
ทั้งนี้ การกระทำความผิดใดจะมีโทษทางอาญาหรือโทษปรับทางปกครองนั้น ถือเป็นดุลพินิจโดย
แท้ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม จำเป็น ตลอดจนได้สัดส่วนกับ
ความผิด ซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับการพิจารณาความผิดโทษปรับทางปกครองนั้น โดยที่ระบบกฎหมายของสหพันธ์
สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครองขึ้น เป็นหลักเกณฑ์กลางใน
การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครอง กลไกในการบังคับใช้กฎหมายจึงมีความ
แตกต่างจากระบบกฎหมายไทยที่แม้ในระยะหลังมีแนวโน้มในการตรากฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมาย
อาญาสำหรับความผิดบางลักษณะที่ไม่ร้ายแรงและนำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับมากยิ่งขึ้น
แต่ก็ยังไม่มียกกฎหมายใดที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา
ความผิด รวมถึงการกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาการ
ดำเนินการในเรื่องต่างๆ เมื่อตรวจสอบพบการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็กรณีอายุความ โทษปรับ
ทางปกครองหรือวิธีการบังคับชำระเงินกับผู้กระทำความผิดที่ถูกปรับแต่ไม่ยินยอมชำระค่าปรับ
ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางปกครองของเยอรมนีแบ่งออกได้เป็นสามส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง
(มาตรา 1 ถึงมาตรา 34) เป็นการกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางปกครอง
กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดชอบทางปกครอง ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็น
ความผิดและกำหนดโทษไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น (มาตรา 4) และลักษณะของการกระทำที่เป็นเหตุให้
ต้องรับผิดชอบจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา เว้นแต่กฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับความผิดที่ได้
กระทำโดยประมาทไว้เป็นการเฉพาะ (มาตรา 10) และการพยายามกระทำความผิดก็อาจมีโทษได้
เช่นกัน (มาตรา 13) รวมทั้งการดำเนินคดีที่มีโทษปรับทางปกครองจะต้องกระทำภายในอายุความที่
กฎหมายกำหนด ซึ่งแตกต่างกันตามระวางโทษปรับสูงสุดด้วย (มาตรา 31) ส่วนที่ 2 (มาตรา 35 ถึง
มาตรา 110c) เป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ เริ่มตั้งแต่การสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อ
พิสูจน์ความผิดโดยใช้ระบบไต่สวนจนกระทั่งการออกคำสั่งปรับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่
(มาตรา 35 ถึงมาตรา 66) สิทธิในการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ปรับทางปกครอง รวมทั้งการ

ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อสั่งปรับผู้กระทำความผิด (มาตรา 67 ถึงมาตรา 70) การพิจารณาคดีในชั้นศาล (มาตรา 71 ถึงมาตรา 88) การบังคับตามผลคำพิพากษา (มาตรา 89 ถึงมาตรา 104) และค่าฤชาธรรมเนียม (มาตรา 105 ถึงมาตรา 109a) และส่วนที่สาม (มาตรา 111 ถึงมาตรา 130) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดเฉพาะ ซึ่งเทียบได้กับความผิดหลุโทษในระบบกฎหมายไทย โดยการกระทำที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดในส่วนนี้จะเป็นพฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชนหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม เช่น การทำเสียงดังรบกวนผู้อื่น (มาตรา 117) การกระทำอนาจารในที่สาธารณะ (มาตรา 119) การค้าประเวณีในสถานที่หรือในช่วงเวลาที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย (มาตรา 120) หรือการใช้ธงชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 124) เป็นต้น

3.5.2 รูปแบบการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครอง

วรณรี สิงโต อธิบาย⁹ ว่า การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันมีหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบการตรากฎหมายที่กำหนดความรับผิดทางปกครองโดยทั่วไปนั้น สหพันธรัฐหรือมลรัฐจะออกกฎหมายเฉพาะกำหนดองค์ประกอบของการกระทำผิดทางปกครอง เช่น มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ข้อ 1 แห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ กำหนดว่า บุคคลใดทำให้สัตว์มีกระดูกสันหลังที่อยู่ในความดูแลของตนได้รับความทุกข์ทรมานโดยไม่มีเหตุอันควร ต้องถูกปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดองค์ประกอบของความผิดทางปกครองและกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับทางปกครองหรือที่เรียกว่า “Geldbuße” ส่วนหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครองและการพิจารณาค่าปรับทางปกครอง จะเป็นไปตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับองค์ประกอบของความผิดทางปกครองในทุกกรณี โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ากำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายใด

นอกจากนี้ อาจมีรูปแบบพิเศษ เช่น มาตรา 380 ของประมวลรัษฎากรจะกำหนดองค์ประกอบความผิดทางปกครองไว้ในวรรคหนึ่ง และกำหนดค่าปรับทางปกครองไว้เป็นอีกรวรรคหนึ่งต่างหากหรือผู้ร่างกฎหมายจะกำหนดการชำระค่าปรับทางปกครองไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายหลัก เช่น รัฐบัญญัติ ส่วนการอธิบายการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะแยกกำหนดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น ระเบียบหรือข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายระดับรัฐบัญญัตินั้นๆ ดังนั้น การใช้บังคับกฎหมายจึงต้องพิจารณากฎหมายทั้ง 2 ฉบับประกอบกัน เช่น มาตรา 24 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการจราจร กำหนดว่า การฝ่าฝืนระเบียบซึ่ง

⁹ วรณรี สิงห์โต. *หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครองและโทษทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th. [2565, 6 สิงหาคม].

ออกตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการจรรยาบรรณเป็นการกระทำทางปกครอง การพิจารณาความผิดทางปกครอง จึงต้องพิจารณาระเบียบซึ่งออกตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการจรรยาบรรณ โดยการตามกฎหมายลักษณะดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่า องค์ประกอบของการลงโทษมีที่มาจากกฎหมายหลากหลาย ซึ่งการลงโทษมาจากกฎหมายระดับรัฐบัญญัติย่อมมีความเหมาะสมแล้ว แต่ องค์ประกอบของความผิดทางปกครองกำหนดโดยกฎหมายลำดับรอง ซึ่งแก้ไขได้ง่ายกว่า หากผู้ร่างกฎหมายมิได้กำหนดสาระสำคัญที่ต้องห้ามชัดแจ้ง บทบัญญัติของกฎหมายลำดับรอง ก็ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังมีการร่างกฎหมายแบบองค์ประกอบแบบผสมอย่างแท้จริง ซึ่งพบมากในกฎหมายยุคแรกๆ โดยกำหนดองค์ประกอบพื้นฐานเป็นการกระทำผิดทางปกครอง หากองค์ประกอบพื้นฐานมีลักษณะร้ายแรงหรือร้ายแรงเป็นพิเศษ การลงโทษทางปกครองภายใต้ กฎเกณฑ์การลงโทษทางปกครองอาจกลายเป็นการลงโทษทางอาญาได้ และปัจจุบันเทคนิคการร่างกฎหมายแบบนี้ไม่ปรากฏอีกต่อไปแล้ว โดยกฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดองค์ประกอบอย่างชัดเจนถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เพิ่มขึ้นจากลำดับหนึ่งไปสู่อีกลำดับหนึ่ง เช่น มาตรา 18 วรรคหนึ่ง ข้อหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ กำหนดว่า บุคคลใดทำให้สัตว์มีกระดูกสันหลังที่อยู่ในความดูแลของตนได้รับความทุกข์ทรมาน โดยไม่มีเหตุอันควรต้องถูกปรับทางปกครอง และอาจถูกลงโทษทางอาญาหากบุคคลใดทำให้สัตว์มีกระดูกสันหลังตาย โดยไม่มีเหตุอันควรตามมาตรา 17 ข้อหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์

อย่างไรก็ตาม มลรัฐจะออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครองไม่ได้เนื่องจากอำนาจในการตรากฎหมายเป็นของสหพันธรัฐตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้บทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานจะไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า สหพันธรัฐมีอำนาจตรากฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง แต่อำนาจดังกล่าวจะรวมอยู่ในอำนาจในการตรากฎหมายอาญา ซึ่งการกระทำผิดทางปกครองและการกระทำผิดทางอาญามีลักษณะใกล้เคียงกัน เนื่องจากเป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำการหรือละเว้นการกระทำและมีบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การกระทำผิดทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกันที่ความร้ายแรงของการกระทำผิด **โดยการ**กระทำผิดทางอาญาจะกระทบต่อความรู้สึกหรือความรู้สึกทางศีลธรรมเป็นพิเศษ และรัฐจะใช้เครื่องมือหรือมาตรการเข้มงวดในการปราบปราม ซึ่งก็คือกฎหมายอาญา แต่การกระทำผิดทางปกครองกระทบต่อความรู้สึกเบาบางกว่าและตั้งอยู่บนพื้นฐานของความบกพร่องหรือความอ่อนแอของมนุษย์ เช่น ความไม่ระมัดระวัง ความประมาทเลินเล่อ หรือความรักสบาย ผู้กระทำความผิดจึงไม่ควรถูกลงโทษอย่างเข้มงวด ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาจึงมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการกระทำผิดทางอาญา การดำเนินการย่อมเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับความผูกพันต่อ

กฎหมายตามมาตรา 20 วรรคสาม¹⁰ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อปรากฏผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินคดีตามกฎหมายในที่นี้ หมายถึง ตำรวจและพนักงานอัยการไม่ดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิดทางอาญาอย่างเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และจะถูกลงโทษ แต่ในกรณีการกระทำผิดทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามหลัก “Opportunitätsprinzip” โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของการกระทำผิดทางปกครองจะใช้ถ้อยคำว่า “อาจ” เช่น บุคคลที่ครอบครองนกแก้วโดยไม่รับอนุญาต อาจถูกลงโทษ ตามมาตรา 76 วรรคสอง ข้อสี่หรือ วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ ซึ่งกำหนดความเป็นไปได้ที่จะถูกลงโทษ ไม่ใช่การบังคับให้ต้องลงโทษ โดยเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจมีดุลพินิจในการดำเนินการพิจารณาค่าปรับทางปกครอง รวมถึงการยุติการพิจารณาค่าปรับทางปกครองดังกล่าวด้วย

3.5.3 หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครอง

วรนาří สิงโต อธิบาย หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำผิดทางปกครองไว้ดังต่อไปนี้

ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย

หลักกฎหมาย “ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยกำหนดไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มีสถานะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ (มาตรา 103 วรรคสอง) กรณีที่หน่วยงานของรัฐละเมิดหลักกฎหมายดังกล่าว บุคคลที่กล่าวอ้างสิทธิขั้นพื้นฐานตามมาตรา 103 ของตนถูกกระทบอาจฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเสนอคำร้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้ (มาตรา 93 วรรคหนึ่ง ข้อ 4a) ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย หลักการพื้นฐาน 4 ประการ

1) หลักการลงโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งหลักการที่สรุปสาระสำคัญได้ว่าองค์ประกอบของการกำหนดค่าปรับทางปกครองต้องมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งผู้ร่างกฎหมายได้ตราขึ้นไว้ในลักษณะของ “กฎหมายในเชิงรูปแบบ” ได้แก่ กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและกำหนดการลงโทษการกระทำผิดทางปกครองไว้ใน “กฎหมายเชิงเนื้อหา” ได้แก่ ระเบียบหรือข้อบังคับ ซึ่งการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารดังกล่าวต้องมีกฎหมายระดับรัฐบัญญัติให้อำนาจไว้

¹⁰ มาตรา 20 หลักการพื้นฐานเชิงสถาบัน การป้องกันระบบรัฐธรรมนูญ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นรัฐประชาธิปไตยและสหพันธ์รัฐสังคมน้ำนาจรัฐทั้งปวงมาจากประชาชน และใช้โดยประชาชนผ่านการเลือกตั้งและออกเสียงอื่น และผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม ชาวเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิต่อต้านบุคคลใดก็ตามที่พยายามล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากไม่มีหนทางเยียวยาประการอื่น

2) บทบัญญัติของกฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน ซึ่งหลักการนี้สรุปสาระสำคัญไว้ว่าการกระทำที่ไม่ถูกต้องต้องพรรณนาไว้อย่างชัดเจนในองค์ประกอบของการลงโทษเพื่อประชาชนจะได้ทราบหรือคาดหมายเป็นการล่วงหน้าว่า การกระทำลักษณะใดที่อาจถูกลงโทษ เช่น ข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองต้นไม้ ซึ่งอธิบายอาณาเขตและบริเวณที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างเพื่อใช้บังคับในการจัดทำแผนงานก่อสร้างในเชิงพื้นที่ แต่ไม่ได้จัดทำแผนที่กำหนดอาณาเขตไว้ด้วย ถือว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากบริเวณที่ได้รับการคุ้มครองสามารถทำแผนที่ได้ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรกำหนดระยะห่างจากรถยนต์คันข้างหน้า ให้มีระยะเพียงพอ เมื่อมีการหยุดรถอย่างกะทันหัน ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความชัดเจนแล้ว เนื่องจากการกำหนดให้รถยนต์ต้องมีระยะห่าง 1 เมตรพอดีจากรถยนต์คันหน้าในทุกกรณีไม่อาจทำได้¹¹ นอกจากนี้ในการอธิบายการกระทำความคิดก็ไม่อาจละเลยด้วยคำที่มีความหมายทั่วไป ถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือถ้อยคำที่มีลักษณะประเมินคุณค่าได้

ผู้ร่างกฎหมายต้องกำหนดรูปแบบและแนวทางการกำหนดผลทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตการลงโทษ เช่น อัตราขั้นสูงหรืออัตราโทษขั้นต่ำ อาจกำหนดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น บัญชีอัตราค่าปรับทางปกครอง ซึ่งกำหนดผลทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงไว้สำหรับการคุมประพฤติไม่เหมาะสมในกรณีพิเศษโดยไม่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือสภาพของบุคคลประกอบด้วย

3) หลักห้ามการตีความโดยใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับใช้เพื่อการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นรูปแบบพิเศษของหลักความแน่นอนชัดเจน โดยพิจารณาองค์ประกอบของการลงโทษที่ปรากฏเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงที่เหมือนกันหรือคล้ายกันที่ถูกลงโทษได้ ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง ห้ามการตีความโดยใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งที่เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิด แต่อาจกระทำได้หากเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด อนึ่ง ห้ามการตีความโดยใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งใช้บังคับทั้งในส่วนหลักเกณฑ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระทำผิดทางปกครอง และในส่วนของผลทางกฎหมาย

4) หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งกฎหมายย่อมไม่ใช้บังคับกับการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ และกฎหมายดังกล่าวต้องกำหนดให้ผู้กระทำความผิดมีสิทธิน้อยกว่าสิทธิที่มีอยู่ในขณะกระทำความผิด เนื่องจากผู้กระทำในขณะกระทำความผิดต้องคาดหมายได้ถึงความเสี่ยงที่จะได้รับโทษในลักษณะใด แต่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาไม่ห้ามการมีผลย้อนหลัง

¹¹ OLG Zweibrücken NSTZ. (1994).in Joachim Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht : Grundriss für Praxis und Ausbildung, De Gruyter Recht, 2 Auflage. Berlin S.12.

3.5.4 โทษทางปกครองในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส¹²

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย โทษทางปกครองแลดูเป็นสิ่งผิดปกติ หลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การลงโทษเป็นอำนาจของศาลในคดีอาญา ดังจะเห็นได้จากคำแถลงการณ์ของ โรมิเยอ (Romieu) ตุลาการผู้แถลงคดีที่ได้แถลงต่อองค์กรวินิจัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งมีคำวินิจฉัยในคดี Societe immobiliere de Saint-just ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1902 โดยได้แถลงไว้ว่า การเคารพปฏิบัติตามการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจมหาชนนั้นจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการลงโทษทางอาญาต่อผู้ที่ฝ่าฝืน ซึ่งการลงโทษทางอาญานั้นเป็นอำนาจของศาลในคดีอาญา

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองมีอำนาจเป็นของตนเองในการลงโทษบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง ตลอดจนบุคคลภายนอก อำนาจในการลงโทษนี้มีทั้งมีติภายในและมีติภายนอก และมีรูปแบบใหม่ๆ เกิดขึ้นเรื่อย ๆ

การลงโทษทางปกครองก่อให้เกิดการตั้งคำถามเพิ่มมากขึ้นเมื่อมีการขยายขอบเขตของการลงโทษทางปกครองออกไปเรื่อย ๆ เช่น คำถามที่ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไรระหว่างการลงโทษทางปกครองดังต่อไปนี้ การไล่ข้าราชการออกจากราชการ และการยกเลิกใบอนุญาตขับขี่รถยนต์

ความหลากหลายที่เพิ่มมากขึ้นของการลงโทษ โดยองค์กรอื่นนอกเหนือจากศาลในคดีอาญาถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของผู้ที่ลงโทษและคำถามเกี่ยวกับหน้าที่ในการลงโทษ ปัญหาประการแรกก็คือ การแบ่งเขตแดนระหว่างโทษทางปกครองและโทษทางอาญามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การหาจุดสมดุลระหว่างประสิทธิภาพที่พึงประสงค์ของโทษทางปกครองกับความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษในการได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและในการต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา

ขณะนี้ ยังไม่มีรัฐบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่กำหนดขอบเขตสำคัญๆ ของโทษทางปกครองและหลักการสำคัญที่ใช้บังคับกับโทษทางปกครอง กรอบทางกฎหมายของโทษทางปกครองที่สำคัญมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งศาลที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครองก็คือศาลปกครอง โดยบ่อเกิดของกรอบทางกฎหมายของโทษทางปกครองนั้น นอกจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ยังมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอีกด้วย

¹² Mattias Guyomar. (2014). Les Sanctions administratives. L.G.D.J. Lextenso-editions.

3.5.5 ความหลากหลายของโทษทางปกครอง

โทษทางปกครองแบ่งได้เป็นสามประเภทคือ โทษทางจิตใจ โทษที่จำกัดสิทธิ และโทษที่ให้ชำระเงิน หรือโทษที่มีผลต่อทรัพย์สิน

โทษทางจิตใจ ได้แก่ คำเตือนหรือคำตำหนิซึ่งเป็นโทษที่เบาที่สุดโดยล่อมาจากโทษทางวินัย

ในการออกกฎเกณฑ์มาควบคุมนั้น บัดนี้ องค์การซึ่งมีอำนาจในการลงโทษได้รับอำนาจในการประกาศเผยแพร่โทษที่ตนได้กำหนดได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเรียกการเผยแพร่โทษที่ได้กำหนดว่าเป็น “โทษเสริม” (Sanction complementaire) โทษประเภทใหม่นี้มีลักษณะเป็นโทษทางจิตใจ การประกาศเผยแพร่โทษนั้นมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ เพื่อให้วันเกรงที่จะกระทำ ความผิดและเพื่อให้เห็นเป็นแบบอย่าง ดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า การประกาศเผยแพร่ทำให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงตัวบทของคำสั่งได้

“การสรุปผล” (les mises au point) ที่คณะกรรมการสำรวจความคิดเห็นได้อาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สั่งให้มีการลงพิมพ์เผยแพร่ที่อาจถูกจัดประเภทให้เป็นโทษทางจิตใจได้ นอกจากนี้ ยังอาจเป็นโทษที่มีผลต่อทรัพย์สินได้อีกด้วย เพราะการลงพิมพ์เผยแพร่การสรุปผลเช่นว่านั้นในบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ที่มีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก

โทษที่จำกัดสิทธิเป็นโทษแบบดั้งเดิมซึ่งโดยวัตถุประสงค์และลักษณะของมันมีความสัมพันธ์โดยตรงกับกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้และมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์กับผู้ที่ถูกลงโทษโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ซึ่งตรงกับต้นแบบที่ ฌัก มูร์ฌ็อง (Jacques Mourgeon) ได้อธิบายไว้ว่า โทษทางปกครองจะต้องไม่ใช่สิ่งแปลกปลอมไปจากความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับผู้ที่กระทำความผิด

การเพิกถอนการอนุญาตหรือการให้ความเห็นชอบซึ่งส่วนใหญ่จะมีเป็นลักษณะที่เปราะบางและอาจถูกเพิกถอนได้ ตลอดจนคำสั่งห้ามประกอบกรนั้นเป็นมาตรการที่กำหนดกันบ่อยครั้งในกรอบของการประกอบวิชาชีพและกิจกรรมที่ถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ ดังเช่นการประกอบกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ การประกอบอุตสาหกรรมภาพยนตร์ การซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ วิชาชีพบุคลากรทางการแพทย์ การประกอบอาชีพนักสืบเอกชน การประกอบอาชีพขับรถแท็กซี่ กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านแรงงาน ด้านฝึกอบรมทางวิชาชีพ หรือด้านกีฬาที่มีการลงโทษให้ลักษณะเดียวกัน

โทษที่ให้ชำระเงิน ซึ่งในตอนแรกเริ่ม ถูกจำกัดอยู่แต่ในด้านภาษีอากร แต่ต่อมา ก็มีการขยายตัวออกไปให้เป็นอำนาจขององค์การทางปกครองที่เป็นอิสระ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว จะมีอำนาจ

ลงโทษทางปกครองที่ให้ชำระค่าปรับ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการกำกับกิจการกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ คณะกรรมการกำกับการแข่งขันทางการค้า และคณะกรรมการกำกับตลาดทางการเงิน โทษที่ให้ชำระเงินในกรณีเหล่านี้ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ที่ถูก ลงโทษกับฝ่ายปกครอง โทษปกครองประเภทสุดท้ายนี้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ของโทษทางปกครอง ดังที่ ฌัก มูร์ฌิง (Jacques Mourgeon) ได้วิพากษ์ไว้ว่า โทษทางปกครอง ประเภทนี้มีผลกระทบต่อผู้ที่กระทำความผิดในสถานะที่เป็นพลเมือง มากกว่าสถานะที่เป็นสมาชิก ของสถาบันที่ควบคุมการประกอบกิจการนั้นๆ เพราะโทษทางปกครองให้ชำระเงินนี้ ส่งผลโดยตรง ต่อทรัพย์สินของผู้ที่กระทำความผิดโดยไม่มีผลใดๆ ต่อสถานะของเขาในฐานะที่เป็นสมาชิกของ สถาบันนั้นๆ แต่ข้อวิพากษ์นี้ก็ไม่ได้หยุดยั้งการขยายตัวของโทษทางปกครองประเภทนี้แต่อย่างใด