

การบรรยาย เรื่อง “ศาลปกครองกับโทษทางปกครอง” *
(Le juge administratif et les sanctions administratives)

โดย ศาสตราจารย์ Florence CROUZATIER-DURAND

ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายมหาชน

มหาวิทยาลัย Côte d’Azur

บทนำ

โทษทางปกครอง (une sanction administrative) คือ คำสั่งทางปกครองซึ่งจัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเป็นไปเพื่อลงโทษพฤติกรรมที่เป็นความผิด

โทษทางปกครองมีความแตกต่างจากมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อย (des mesures de police administrative) เนื่องจากโทษทางปกครองเป็นกรณีที่มีโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบที่มีการกำหนดไว้ก่อนแล้ว และมุ่งป้องกันมิให้เกิดการก่อความวุ่นวายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความดังกล่าวได้รับการเน้นย้ำในรายงานของสภาแห่งรัฐ เรื่อง อำนาจของฝ่ายปกครองในการกำหนดโทษ ค.ศ. 1995 (les pouvoirs de l’administration dans le domaine des sanctions) ความว่า “โทษทางปกครองเป็นโทษซึ่งโดยสภาพแล้วมีลักษณะเป็นการปราบปราม โดยมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษการฝ่าฝืนต่อหน้าที่หรือข้อผูกพันซึ่งพึงปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการลงโทษพฤติกรรมส่วนบุคคลที่เป็นความผิด อันแตกต่างจากมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในเชิงการป้องกัน” นอกจากนี้โทษทางปกครองมิใช่มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ

โทษทางปกครองอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบว่าโทษทางปกครองนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดในทางรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่

อนึ่ง โทษทางปกครองอาจมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมบางประการ แม้โทษทางปกครองที่กำหนดขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ดังปรากฏใน

* ถอดความและเรียบเรียงโดย นางสาวสุภาณี ขวัญจันทิก, น.บ. เกียรตินิยมอันดับสอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 66, น.ม. กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Diplômes Supérieurs d’Université (D.S.U.) Droit administratif : mention bien จากมหาวิทยาลัย Paris-Panthéon-Assas (Paris 2), Master 2 Droit public : mention assez bien จากมหาวิทยาลัยเดียวกัน, พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 1 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เอกสารฉบับนี้ปรับปรุงโดยเพิ่มเติมเนื้อหาจากการบรรยาย ณ สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2565



คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Romieu¹ ในคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคดี Société immobilière de Saint-Just ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1902 ความว่า “วิธีการตามปกติในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจรัฐนั้น ได้แก่ โทษทางอาญา ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดโทษดังกล่าว ได้แก่ ศาลอาญา (la juridiction répressive)”

ประเด็นคำถามสำคัญจึงมีว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการปราบปรามหรืออำนาจในการลงโทษหรือไม่ และการให้เอกสิทธิ์ดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองถือเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ให้คำตอบแก่ประเด็นคำถามนี้ในคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการลงโทษของคณะกรรมการระดับสูงทางกิจการโทรคมนาคม (le Conseil supérieur de l’audiovisuel) ดังปรากฏในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คดี Liberté de communication ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1989

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ขอบเขตของโทษทางปกครองมีอยู่อย่างจำกัด โดยปรากฏในบางกรณีเท่านั้น ได้แก่ (ก) การใช้อำนาจลงโทษทางวินัย (กรณีพิเศษ) อันหมายถึง กรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในทำนองเดียวกับนายจ้างทั้งหลายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการลงโทษผู้ใช้บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งฝ่ายปกครองมีสถานะเหนือกว่า อาทิ นักเรียนหรือผู้ต้องขัง (ข) ในกฎหมายภาษีอากร นับแต่ปี ค.ศ. 1922 เป็นต้นมา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสิทธิในการกำหนดค่าปรับทางภาษี เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในการจัดเก็บภาษี (คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1922) อาทิ การกำหนดค่าปรับเพื่อเป็นการลงโทษการชำระภาษีล่าช้า หรือเพื่อเป็นการลงโทษการใช้กลยุทธ์หลบเลี่ยงภาษี (ค) ในกรณีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ อาทิ ร้านจำหน่ายเครื่องดื่ม ร้านอาหาร ร้านค้าขนาดเล็ก หรือซุ้มขายสินค้าและบริการที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ หากผู้ประกอบการเหล่านี้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนด ฝ่ายปกครองอาจกำหนดโทษทางปกครองเพื่อลงโทษการกระทำดังกล่าว

นอกจากนั้น กรณีที่ควรกล่าวถึงเพิ่มเติม ได้แก่ กรณีวิชาชีพที่อยู่ภายใต้การควบคุม กล่าวคือ สภาวิชาชีพทั้งหลาย อาทิ แพทยสภา สภานายความ ซึ่งถือเป็นบุคคลในทางกฎหมายเอกชนที่มีอำนาจลงโทษสมาชิกภายในองค์กรที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือจรรยาบรรณในทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม โทษดังกล่าวเป็นโทษที่กำหนดขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการและเป็นองค์กรภายในสภาวิชาชีพนั้น ดังนั้น โดยสภาพแล้ว โทษดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง

นับแต่ปี ค.ศ. 1980 ได้มีการขยายขอบเขตของโทษทางปกครองให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญสองประการ อันได้แก่ *ประการแรก* การพัฒนาขององค์กรอิสระทางปกครอง (des autorités administratives indépendantes) โดยเฉพาะการควบคุมกำกับในแต่ละภาคส่วน (ดังที่พบว่าคณะกรรมการระดับสูงทางกิจการโทรคมนาคมมีอำนาจในการกำหนดโทษแก่ผู้ประกอบการธุรกิจวิทยุกระจายเสียง ไม่ว่าจะเป็นการปรับ การสั่งระงับการเผยแพร่รายการ ไปจนถึงการเพิกถอนใบอนุญาต)

¹ อติตประธานแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ (la Section du Contentieux du Conseil d’État)

และประการที่สอง การลดหรือยกเลิกโทษทางอาญา (la dépenalisation) ดังปรากฏตัวอย่างตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1989 ได้กำหนดให้มีการนำโทษทางวินัยมาใช้แทนที่โทษทางอาญาสำหรับกรณีความผิดจากการใช้สารกระตุ้น โดยโทษทางวินัยที่ว่านี้อาจเป็นการห้ามเข้าร่วมการแข่งขันกีฬา

ปัจจุบันได้มีการนำโทษทางปกครองไปใช้ในกิจกรรมทางวิชาชีพและทางสังคมหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ภาษีและการให้เงินสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสังคม การสาธารณสุข การประกอบอาชีพและการฝึกอาชีพ กิจกรรมด้านวัฒนธรรม รวมทั้งการขนส่งและการจราจร ความดังกล่าวดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตของโทษทางปกครอง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเรียบง่ายของกระบวนการพิจารณาโทษทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการลงโทษทางปกครองแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงความยุ่งยากในการดำเนินคดีทางศาล ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับอายุความ หรือประเด็นเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำพิพากษาของศาลอื่นเป็นผลจากการอุทธรณ์ในบางกรณี ยิ่งไปกว่านั้น เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองยังหมายความรวมถึงอำนาจพิเศษในอันที่จะกระทำการฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องขอให้ศาลสั่ง (le privilège du préalable) ส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางปกครองมีผลบังคับอย่างเต็มรูปแบบโดยทันที แต่อำนาจพิเศษดังกล่าวมิได้เป็นการห้ามมิให้ศาลสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำพิพากษาตามคำสั่งลงโทษทางปกครอง หากบุคคลซึ่งภายใต้บังคับคำสั่งดังกล่าวนั้นยื่นคำร้องขอทูลเกล้าฯ ถวายคำพิพากษา

ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโทษทางปกครอง เนื่องจากศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจเป็นการทั่วไป (le juge de droit commun) ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโทษทางปกครองเพียงบางกรณี ตามกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ อาทิ อำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโทษทางปกครองที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า (l'Autorité de la concurrence) ตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1987

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการลงโทษทางปกครองเป็นระบบที่มีความเป็นเอกเทศ อันตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานบางประการ และได้รับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

การบรรยายครั้งนี้แบ่งเค้าโครงออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 ตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้มีบทบาทในการสร้างระบบกฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครอง และส่วนที่ 2 ศาลปกครองกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโทษทางปกครองโดยศาล พร้อมทั้งได้สรุปประเด็นคำถามและคำตอบจากการบรรยายมาไว้ ณ ตอนท้ายของเอกสารฉบับนี้

ส่วนที่ 1 ตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้มีบทบาทในการสร้างระบบกฎหมายว่าด้วยโทษทางปกครอง

ตุลาการศาลปกครอง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการแห่งสหภาพยุโรปต่างก็เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับโทษทางปกครอง



เป็นเวลานานมาแล้วที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับการลงโทษโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการซึ่งโดยหลักแล้วเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ เว้นแต่ในกรณีโทษทางวินัยและโทษทางภาษี

ท่าทีของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนไปในเวลาต่อมา ดังปรากฏในคำวินิจฉัยสองฉบับในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญยอมรับว่าฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจในการลงโทษได้ ซึ่งก็คือคำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1989 และคำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1989

คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1989 มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับคณะกรรมการระดับสูงทางกิจการโทรคมนาคม (le Conseil supérieur de l'audiovisuel) นั้น คณะกรรมการรัฐธรรมนูญยอมรับว่า คณะกรรมการระดับสูงทางกิจการโทรคมนาคมมีอำนาจในการลงโทษทางปกครอง ภายใต้เงื่อนไขสองประการ ได้แก่ ความเชื่อมโยงระหว่างระบบการลงโทษและระบบการอนุญาต รวมถึงความจำเป็นของการกำหนดโทษทางปกครองเพื่อให้ภารกิจของคณะกรรมการฯ บรรลุผล

คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับคณะกรรมการกำกับดูแลหลักทรัพย์ (la Commission des opérations de bourse) ซึ่งต่อมา คือ หน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุน (l'Autorité des marchés financiers) นั้น คณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขสองประการเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจในการลงโทษทางปกครอง กล่าวคือ โทษทางปกครองที่กำหนดขึ้นนั้นต้องไม่เป็นการลดทอนเสรีภาพใด ๆ และการใช้อำนาจในการลงโทษทางปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้วางหลักในกรณีเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการสื่อสารไว้ว่า กฎหมายมีอาจบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกำหนดโทษทางปกครอง โดยการระงับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของเสรีภาพดังกล่าวอันเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ คดี HADOPI ลงวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 2009)

นอกจากนี้ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจลงโทษทางปกครองโดยวินิจฉัยว่า ในการกำหนดโทษทางปกครอง นั้น ฝ่ายปกครองจำต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาความผิดและโทษ (le principe de légalité des délits et des peines) หลักความจำเป็นในการกำหนดโทษ (le principe de nécessité des peines) หลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายอาญาที่มีโทษหนักขึ้น (le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère) และหลักการเคารพต่อสิทธิในการต่อสู้คดี (le principe des droits de la défense) กับทั้งยังวางหลักเป็นการเพิ่มเติมอีกว่า หลักการพื้นฐานเหล่านี้เป็นหลักการที่ต้องได้รับการยึดถือปฏิบัติโดยองค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการลงโทษทางอาญา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ซึ่งแม้มิใช่องค์กรตุลาการ

แต่ก็เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจในการลงโทษมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1989)

นอกเหนือจากแนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว แนวคำวินิจฉัยของ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปก็ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งในการวางโครงสร้างระบบกฎหมาย เกี่ยวกับโทษทางปกครองควบคู่ไปกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส

เนื่องจากการกำหนดนิยามของข้อกล่าวหาทางอาญา อันเป็นถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 6 อนุมาตรา 1 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (la Convention européenne des droits de l' homme) นำมาปรับใช้กับกรณีโทษทางปกครองด้วย ดังปรากฏในคำวินิจฉัยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป คดี Engel et autres c. Pays-Bas ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1976 ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางหลักว่า นิยามของข้อกล่าวหาในทางอาญาอาจพิจารณาจากเงื่อนไขสามประการ ดังนี้ *ประการแรก* การพิจารณาว่า กฎหมายภายในกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ *ประการที่สอง* การพิจารณาถึงสภาพหรือ ลักษณะของการกระทำความผิด และ *ประการสุดท้าย* การพิจารณาถึงความหนักเบาของโทษที่จะลงแก่ บุคคลดังกล่าว ซึ่งหากเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขประการใดประการหนึ่ง ก็จะส่งผลให้ต้องนำหลักกฎหมาย ที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 อนุมาตรา 1 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้กับการดำเนินการ เกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่บุคคลในกรณีนั้นด้วย

ต่อมา สภาแห่งรัฐได้กำหนดให้การลงโทษทางปกครองโดยองค์กรบางแห่งเป็นกรณีที่ต้อง นำหลักกฎหมายที่กำหนดไว้ตามมาตรา 6 อนุมาตรา 1 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ด้วย อันได้แก่ โทษทางภาษีและโทษทางการเงินที่กำหนดโดยคณะกรรมการการธนาคาร (la Commission bancaire) สภากำกับดูแลตลาดเงิน (le Conseil des marchés financiers) สภากำกับดูแลวินัยทางการเงิน (le Conseil de la discipline de la gestion financière) คณะกรรมการกำหนดโทษภายใต้สังกัด หน่วยงานกำกับดูแลตลาดเงิน (la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers) และสำนักงานดูแลผู้อพยพระหว่างประเทศ (l'Office des migrations internationales)

การบรรยายในส่วนที่ 1 อาจแบ่งได้เป็นสองส่วนย่อย คือ 1.1 การเคารพต่อหลักในทาง กระบวนวิธีพิจารณา และ 1.2 การเคารพต่อกฎเกณฑ์ในทางเนื้อหา

1.1 การเคารพต่อหลักในทางกระบวนวิธีพิจารณา

ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเคารพต่อข้อกำหนดหรือข้อบังคับ ในทางวิธีพิจารณาเกี่ยวกับโทษทางปกครองหรือไม่ อันได้แก่ (1) สิทธิในการต่อสู้คดี (2) หลักการพิจารณา โดยเปิดเผย (3) การให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษทางปกครอง (4) หลักความเป็นกลาง (5) หลักบุคคล ย่อมไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว

(1) สิทธิในการต่อสู้คดี (Les droits de la défense)

การเคารพต่อสิทธิในการต่อสู้คดีได้รับการรับรองโดยสภาแห่งรัฐในฐานะ หลักกฎหมายทั่วไป (un principe général du droit) ตั้งแต่ ค.ศ. 1944 (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ คดี Dame



Veuve Trompier-Gravier ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1944) อันส่งผลให้ต้องนำสิทธิในการต่อสู้คดีมาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครอง แม้ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ก็ตาม ต่อมา หลักดังกล่าวได้รับการยอมรับในฐานะหลักพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายแห่งสาธารณรัฐ (le principe fondamental reconnu par les lois de la République)

การเคารพต่อสิทธิในการต่อสู้คดียังหมายถึงความรวมถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รับฟังความจากทุกฝ่ายก่อนการลงโทษทางปกครอง (une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction) ความดังกล่าวนำมาปรับใช้กับกระบวนการทั้งหลายในชั้นคณะกรรมการให้คำปรึกษา (une commission consultative) ทั้งนี้ หากจะกล่าวให้เป็นการเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น การเคารพต่อสิทธิในการต่อสู้คดียังครอบคลุมไปถึงสิทธิในการเข้าดูเอกสาร (la possibilité de consultation du dossier) การได้รับแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อร้องทุกข์ (la communication des griefs) ตลอดจนสิทธิในการนำเสนอข้อสังเกตที่จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือแถลงด้วยวาจา (la possibilité de présenter des observations écrites ou orales) รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือจากทนายความ (la possibilité de se faire assister par un avocat)

โดยกฎหมายทั้งหลายที่กล่าวมานี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา L. 122-1 และมาตรา L. 122-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครอง (le Code des relations entre le public et l'administration)

(2) หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย (Les règles de publicité)

ในการกำหนดโทษทางปกครองไม่ถือเป็นหลักการเคร่งครัด ทั้งนี้ ในการทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าว จำต้องมีการแยกแยะความแตกต่างระหว่างโทษสองประเภท อันได้แก่ *ประเภทแรก* โทษที่กำหนดโดยองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการและเป็นต้นสังกัดของผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งลงโทษนั้น (องค์กรวิชาชีพที่มีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ผู้ที่อยู่ภายใต้สังกัดองค์กร) โดยโทษดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้องนำกฎหมายปกครองมาปรับใช้ แต่ไม่ถือเป็นโทษทางปกครองในความหมายอย่างแคบ (*stricto sensu*) และ *ประเภทที่สอง* ได้แก่ โทษที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง

กระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยสำหรับโทษประเภทแรกต้องเป็นไปตามหลักการพิจารณาโดยเปิดเผย ส่วนกระบวนการพิจารณาสำหรับโทษประเภทที่สองนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการลงโทษทางปกครองไม่มีหน้าที่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย ตราบใดที่โทษทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองซึ่งจะต้องกระทำโดยเปิดเผย

อย่างไรก็ตาม ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้พิพากษาลงโทษประเทศฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากการที่กระบวนการพิจารณาโทษซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการกำกับดูแลหลักทรัพย์มิได้เป็นไปโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน (คำวินิจฉัยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป คดี Vernes c/ France ลงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 2011)

(3) การให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษทางปกครอง (L'exigence de motivation)

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษทางปกครองเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับในทางวิธีพิจารณาซึ่งมีที่มาจากแนวคำพิพากษาและรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ข้อกำหนดหรือข้อบังคับประการนี้ถือเป็นหลักประกันการเคารพต่อสิทธิในการต่อสู้คดีและหลักความได้สัดส่วนระหว่างโทษและการกระทำที่เป็นความผิด โดยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษทางปกครองต้องปรากฏให้เห็นถึงข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการกำหนดโทษดังกล่าว เพื่อให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางปกครองฉบับนั้นเข้าใจถึงเหตุผลในการออกคำสั่งได้ดียิ่งขึ้น และสามารถโต้แย้งคำสั่งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับ (อาทิ มาตรา 80 D แห่งประมวลรัษฎากร)

ศาลจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบว่ามีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษทางปกครองหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบว่าการให้เหตุผลดังกล่าวถือเป็นการให้เหตุผลที่เพียงพอหรือไม่

(4) หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งฝ่ายปกครองทั้งหลายต้องนำมาปรับใช้ในการใช้อำนาจลงโทษทางปกครอง หลักความเป็นกลางมีขอบเขตที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากอิทธิพลของมาตรา 6 อนุมาตรา 1 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยหลักความเป็นกลางอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ *ความเป็นกลางทางอัตวิสัย* (l'impartialité subjective) อันเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคคลและพฤติกรรมของบุคคล และ *ความเป็นกลางทางภววิสัย* (l'impartialité objective) ซึ่งเป็นสิ่งที่พิจารณาได้จากหน้าที่หรือภารกิจของบุคคล โดยไม่คำนึงถึงความเชื่อหรือความคิดเห็นส่วนตัวของบุคคลนั้น ซึ่งอาจกลายมาเป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นอิสระของบุคคลดังกล่าวได้

สภาแห่งรัฐได้นำหลักการข้างต้นมาปรับใช้กับคำสั่งลงโทษทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการกำหนดโทษ ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้สังกัดหน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุน โดยพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองฉบับดังกล่าวภายใต้เหตุผลว่า หนึ่งในกรรมการของคณะกรรมการกำหนดโทษชุดดังกล่าวมีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารของบริษัทในเครือกลุ่มธนาคารแห่งหนึ่ง ซึ่งมีข้อพิพาทกับสมาคมที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางปกครองดังกล่าว (คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ คดี Société Europe Finances et Industries et M.T. ลงวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2007)

1.2 การเคารพต่อกฎเกณฑ์ในทางเนื้อหา

กฎเกณฑ์ในทางเนื้อหาที่มีทั้งสิ้นสี่ประการ ได้แก่ (1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาความผิดและโทษ (2) หลักความมีผลย้อนหลังของกฎหมายอาญาที่เป็นคุณ (3) หลักความรับผิดชอบบุคคลและหลักการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับโทษ (4) หลักความได้สัดส่วนในการกำหนดโทษ

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาความผิดและโทษ (La légalité des délits et des peines)

หากพิจารณาตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาความผิดและโทษนั้น หน้าที่และการกระทำที่จะถือเป็นการฝ่าฝืนต่อหน้าที่ดังกล่าวต้องได้รับการกำหนดไว้ล่วงหน้า อนึ่ง บรรดาโทษ



ทั้งหลายที่จะได้รับจากการฝ่าฝืนต่อหน้าที่เช่นนั้นต้องได้รับการกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าเช่นกัน ความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาความผิดและโทษย่อมต้องนำไปปรับใช้กับโทษทางปกครองทุกประเภท เช่นเดียวกับกรณีโทษทางอาญา แต่หลักกฎหมายดังกล่าวไม่นำมาปรับใช้กับกรณีการลงโทษทางวินัย อย่างไรก็ตาม หลักนี้ต้องนำไปบังคับใช้กับโทษทางปกครองประเภทอื่น โดยเป็นหลักที่กำหนดให้มีการกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้อย่างชัดเจนและครบถ้วน

สภาแห่งรัฐได้วางหลักเกี่ยวกับหลักดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาสองฉบับ ได้แก่ คำพิพากษา (ประชุมใหญ่) คดี *Ministre de l'intérieur c/ B.* ลงวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 โดยวางหลักว่า ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาความผิดและโทษ โทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นต้องได้รับการบัญญัติและแจกแจงรายละเอียดเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายเป็นการล่วงหน้า

สำหรับคำพิพากษา (คณะพิเศษ) คดี *Fédération de l'hospitalisation privée* ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 สภาแห่งรัฐวางหลักว่า “โดยอาศัยมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติกรณีการกระทำที่อยู่ภายในขอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครอง ต้องมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บท โดยรัฐบัญญัติเช่นนั้นต้องระบุถึงโทษที่จะลงแก่บุคคล ตลอดจนองค์ประกอบความผิดอันเป็นที่มาของโทษดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน” สภาแห่งรัฐได้เน้นย้ำหลักการดังกล่าวโดยได้วางหลักเป็นการเพิ่มเติมว่า ฝ่ายบริหารมีเพียงอำนาจในการออกกฎ ซึ่งออกตามความในกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (คำพิพากษา คดี *Syndicat des médecins d'Aix et Région* ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 2007)

(2) หลักความมีผลย้อนหลังของกฎหมายอาญาที่เป็นคุณ (ที่มีโทษเบากว่า)

(Le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce)

ศาลปกครองฝรั่งเศสได้นำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ในกรณีความผิดฐานก่อความเสียหายต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (*les contraventions de grande voirie*) และนำมาปรับใช้กับกรณีโทษทางปกครองเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ศาลปกครองมีอำนาจในการหยิบยกกฎหมายที่มีลักษณะการลงโทษที่เป็นคุณมาปรับใช้

ทั้งนี้ กรณีใดที่จะถือเป็น “กฎหมายอาญาที่เป็นคุณ” (กฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาที่เบาลง) เป็นประเด็นที่ค่อนข้างยุ่งยากในบางครั้ง ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐบัญญัติซึ่งมีการตราขึ้นใหม่ได้กำหนดโทษทางปกครองที่เบาลง เช่น รัฐบัญญัติฉบับใหม่กำหนดให้เกณฑ์ในการหักคะแนนใบอนุญาตขับขี่มีระดับความรุนแรงลดลง หรือกรณีที่รัฐบัญญัติฉบับใหม่มีผลเป็นการยกเลิกมาตราที่บัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิด

อย่างไรก็ตาม ในกรณีโทษปรับทางภาษีนั้น ฝ่ายปกครองจะนำโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับใหม่มาปรับใช้ก็ต่อเมื่อกฎหมายนั้นบัญญัติไว้ชัดเจนว่า การลงโทษที่กำหนดไว้แต่เดิมไม่ถือเป็นประโยชน์ หรือโทษที่กำหนดไว้แต่เดิมมีลักษณะรุนแรงเกินสมควร (คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ คดี *C* ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 2010)

(3) หลักความรับผิดชอบบุคคลและหลักการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับโทษ

(La responsabilité personnelle et la personnalité des peines)

หลักความรับผิดชอบบุคคลเป็นหลักที่ห้ามมิให้บุคคลต้องรับผิดทางอาญาสำหรับการกระทำของบุคคลอื่น ผลที่ตามมาจากหลักดังกล่าว ก็คือ หลักการกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับโทษ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดว่า บุคคลซึ่งต้องรับผิดทางอาญาเท่านั้นที่ต้องรับโทษสำหรับความผิดดังกล่าว หลักกฎหมายทั้งสองประการนี้มีที่มาจากข้อสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ของบุคคลผู้ถูกกล่าวหา (la présomption d'innocence) ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen)

สภาแห่งรัฐวางหลักไว้เป็นการทั่วไปว่า หลักความรับผิดชอบบุคคลที่เป็นหลักในทางกฎหมายอาญาต้องนำมาปรับใช้กับกรณีโทษทางปกครองและโทษทางวินัยด้วย อนึ่ง ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง หลักกฎหมายดังกล่าวมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักกฎหมายที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ

(4) หลักความได้สัดส่วนในการกำหนดโทษ (Le principe de proportionnalité

des peines)

หลักความได้สัดส่วนในการกำหนดโทษหรือหลักความจำเป็นในการกำหนดโทษมีที่มาจากมาตรา 8 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ความว่า “ฝ่ายนิติบัญญัติพึงตรากฎหมายกำหนดโทษเพียงเท่าที่จำเป็น” กล่าวคือ โทษและระดับของโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต้องสอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด สภาแห่งรัฐจะควบคุมตรวจสอบเฉพาะในกรณีที่โทษไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดอย่างเห็นได้ชัดแจ้งเท่านั้น

(5) หลักบุคคลย่อมไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว

(La règle non bis in idem)

หลักบุคคลย่อมไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว มีชื่ออีกอย่างว่า หลักการไม่รวมโทษทางปกครอง (le principe de non-cumul des sanctions administratives) หลักการนี้ได้รับการรับรองในคำพิพากษาศาลปกครองในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป หากพิจารณาตามหลักกฎหมายข้างต้น การกระทำความผิดเดียวกันย่อมนำมาสู่การกำหนดโทษทางปกครองเพียงครั้งเดียวเท่านั้น เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยฝ่ายปกครองไม่อาจรวมโทษทางปกครองสองประการเพื่อลงโทษการกระทำเดียวกัน

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ กรณีความเกี่ยวข้องระหว่างการรวมโทษทางปกครองเข้ากับโทษทางอาญา ทั้งนี้ หลักการที่ศาลปกครองยึดถือก็คือ โทษทางปกครองและโทษทางอาญามีลักษณะที่เป็นอิสระจากกัน เนื่องจากกระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยมีความเป็นอิสระจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญา โดยสภาแห่งรัฐมิได้กำหนดห้ามการลงโทษทางปกครองและการลงโทษทางอาญา

โดยอาศัยข้อเท็จจริงเดียวกัน หากว่าการกำหนดโทษทั้งสองประเภทดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และมุ่งคุ้มครองคุณค่าหรือประโยชน์ที่ต่างกัน (ความเห็นสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2004)

โดยในประเด็นนี้พบว่ามีคำวินิจฉัยใหม่ที่น่าสนใจ ได้แก่ คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คดี Société Eurelec trading ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 2022 หมายเลขคดี 2021-984 ซึ่งเป็นกรณีที่สภาแห่งรัฐส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (la Question prioritaire de Constitutionnalité (QPC)) โดยในคดีนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติมาตรา L. 470-2 แห่งประมวลกฎหมายพาณิชย์ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า กรณีที่มีการกระทำความผิดหลายครั้งโดยบุคคลคนเดียว และความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่มีโทษทางปกครอง ฝ่ายปกครองอาจนำโทษทางปกครองทั้งหมดมารวมกันได้

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่ขัดต่อหลักความจำเป็นในการกำหนดโทษ ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตีความบทบัญญัติดังกล่าวอย่างกว้าง โดยยอมรับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการรวมโทษทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ประการเดียวกันเป็นจำนวนหลายครั้ง หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หลายประการ โดยท้ายที่สุดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมิได้ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนของโทษ อีกทั้งการรวมโทษทางปกครองจากการกระทำความผิดที่ต่างกันนั้น มิได้ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

โดยเมื่อพิจารณาเทียบกับกฎหมายอาญา แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดประเด็นข้อสงสัยว่า กฎหมายปกครองมีลักษณะที่มุ่งเน้นการลงโทษมากกว่ากฎหมายอาญาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม พบว่ามีความสอดคล้องกันบางประการหากพิจารณาปรัชญาการกำหนดโทษทางปกครอง กล่าวคือ บทบัญญัติที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดจำนวนโทษปรับทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดแต่ละบท ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัตินี้ได้ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองพิจารณาถึงสภาพของการกระทำความผิด ความรุนแรงของการกระทำความผิด และลักษณะการกระทำความผิดซ้ำ เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดจำนวนโทษปรับทางปกครองภายหลังการรวมโทษแล้วได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการณดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบในชั้นศาล

ส่วนที่ 2 ศาลปกครองกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของโทษทางปกครองโดยศาล

การบรรยายในส่วนที่ 2 นี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนย่อย คือ 2.1 ช่องทางการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้อง และ 2.2 การควบคุมตรวจสอบในเชิงลึกโดยศาลปกครอง

2.1 ช่องทางการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้อง

ช่องทางการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับโทษทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น (1) การดำเนินคดีแบบปกติ และ (2) การดำเนินคดีโดยเร่งด่วน

(1) การดำเนินคดีแบบปกติ (Les recours classiques)

บุคคลผู้อยู่ภายใต้คำสั่งลงโทษทางปกครองอาจโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ โดยการฟ้องคดีสองประเภท ได้แก่ *ประเภทแรก* การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir) และ *ประเภทที่สอง* การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le recours de plein contentieux)² ทั้งนี้ ประเภทของโทษทางปกครองซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีถือเป็นปัจจัยในการกำหนดประเภทคดี

สำหรับโทษทางปกครองที่จัดอยู่ในคดี *ประเภทแรก* ซึ่งก็คือ คดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้แก่ โทษทางวินัย อันหมายถึง โทษที่ฝ่ายปกครองลงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ต้องขัง นักเรียน และเจ้าหน้าที่ทหาร โดยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา ในคดีประเภทนี้ศาลจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิด รวมถึงลักษณะอันถือว่าเป็นความผิดของการกระทำความผิดดังกล่าว ในการนี้ศาลจะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางปกครอง โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏ ณ วันที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งดังกล่าว ตลอดจนพิจารณาถึงความได้สัดส่วนของโทษดังกล่าวอีกด้วย

ส่วนโทษทางปกครองที่ต้องฟ้องเป็นคดี *ประเภทที่สอง* ซึ่งก็คือ คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้น ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ อาทิ กรณีโทษทางปกครองที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานทางปกครองบางแห่ง ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกำกับกิจการประกันภัย (l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution) คณะกรรมการระดับสูงทางกิจการโทรคมนาคม หน่วยงานเพื่อการต่อต้านการใช้สารต้องห้ามเพื่อเพิ่มสมรรถภาพทางกีฬาแห่งชาติ (l'Agence française de lutte contre le dopage) คณะกรรมการกำกับกิจกรรมพนันออนไลน์ (l'Autorité de régulation des jeux en ligne)

นับตั้งแต่ที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาในคดี Société ATOM ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 การโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งเป็นประชาชนทั่วไป ถือเป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม เนื่องจากคดีในลักษณะดังกล่าวนี้ศาลมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปริมาณโทษ อันแตกต่างจากคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหรือกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลมีเพียงอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือยกฟ้องเท่านั้น

โทษทางปกครองที่กำหนดโดยศาลปกครองชำนาญพิเศษ (une juridiction administrative spécialisée) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรวิชาชีพ ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (la Cour de

² คดีประเภทนี้อาจเทียบเคียงได้กับการฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเกิดจากการละเมิดการผิดสัญญา หรือขอให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในระบบกฎหมายไทย (หมายเหตุจากผู้ถอดความและเรียบเรียง)



discipline budgétaire et financière)³ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (le Conseil supérieur de la magistrature) ถือเป็นคำสั่งลงโทษที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ บุคคลที่อยู่ภายใต้คำสั่งลงโทษทางปกครองซึ่งกำหนดขึ้นโดยองค์กรเหล่านี้อาจฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐ ในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง

(2) การดำเนินคดีโดยเร่งด่วน (Les recours en urgence)

คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา L. 521-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ศาลจะสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต่อเมื่อศาลเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่ง (un doute sérieux) ว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเพื่อคุ้มครองเสรีภาพตามความในมาตรา L. 521-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง เป็นกระบวนการพิจารณาที่มีลักษณะเป็นเอกเทศ กล่าวคือ บุคคลไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลก่อนจึงสามารถร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเพื่อคุ้มครองเสรีภาพ โดยหากศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ถูกละเมิดอย่างร้ายแรงและขัดแย้งจากการใช้อำนาจของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ศาลต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 48 ชั่วโมง อันเป็นผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเพื่อคุ้มครองเสรีภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง

2.2 การควบคุมตรวจสอบในเชิงลึกโดยศาลปกครอง

การควบคุมตรวจสอบในเชิงลึกโดยศาลปกครองอาจแบ่งได้เป็น (1) การควบคุมตรวจสอบในคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (2) การควบคุมโดยศาลในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

(1) การควบคุมตรวจสอบในคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir)

ศาลปกครองเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโทษทางปกครองอย่างละเอียดและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อันเป็นภารกิจที่ผ่านการดำเนินการสองประการ ได้แก่

³ โดยผลของรัฐกำหนด ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2022 ว่าด้วยระบบความรับผิดชอบทางการเงินของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ (Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics) ศาลวินัยงบประมาณและการคลังได้ถูกยุบลง ทั้งนี้ นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2023

ประการแรก ศาลได้เพิ่มเติมประเภทของคำสั่งทางปกครองที่อาจนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้ โดยศาลได้ตีความจำกัดขอบเขตของคำสั่งลงโทษทางปกครองที่ถือเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง ให้แคบลง ส่งผลให้การกระทำที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองมีจำนวนมากขึ้น

ประการที่สอง ศาลปกครองเริ่มจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโทษทางปกครองในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น โดยศาลจะตรวจสอบความได้สัดส่วนระหว่างการกระทำอันเป็นความผิดและโทษที่ฝ่ายปกครองจะลงแก่บุคคลซึ่งกระทำความผิดนั้น อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของแนวคำพิพากษาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และแนวคำพิพากษาของตุลาการแห่งสหภาพยุโรป

โดยในช่วงแรกศาลได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบเฉพาะกรณีที่ความผิดและโทษไม่ได้สัดส่วนกันอย่างชัดเจน ต่อมา ศาลได้ยกระดับการควบคุมตรวจสอบความได้สัดส่วนของโทษทางปกครอง โดยมีได้จำกัดเฉพาะกรณีที่ความผิดและโทษไม่ได้สัดส่วนกันอย่างชัดเจนเท่านั้น การยกระดับการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในกรณีโทษทางวินัยในการประกอบวิชาชีพ คำสั่งลงโทษโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานอัยการ คำสั่งลงโทษโดยสมาคมกีฬาสำหรับความผิดจากการใช้สารกระตุ้น คำสั่งปลดนายกเทศมนตรี และคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ต้องขัง

(2) การควบคุมโดยศาลในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Le contrôle du juge de plein contentieux)

ศาลได้ขยายขอบเขตการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบในคดีประเภทนี้ กล่าวคือ คำสั่งลงโทษทางปกครองหลายประเภทที่เคยจัดอยู่ในคดีประเภทฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัจจุบันจัดเป็นคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็ม โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาศาன்றัฐ คดี Société ATOM⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โทษทางปกครองที่กำหนดโดยกรมการจัดหางานเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงาน โทษทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการหักคะแนนใบอนุญาตขับขี่ หรือคำสั่งเพิกถอนบัตรพำนัสำหรับชาวต่างชาติ

ขอบเขตของคดีประเภทที่ศาลมีอำนาจเต็มได้รับการขยายให้ครอบคลุมมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันได้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบคำสั่งเผยแพร่คำสั่งลงโทษทางปกครอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังอาจโต้แย้งการดำเนินการใด ๆ ก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ไม่ว่าจะเป็นการได้ส่วนทางปกครองตลอดจนการตรวจค้นเคหสถาน

ในคดีประเภทนี้ศาลจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมของการกำหนดโทษควบคู่ไปกับความร้ายแรงของความผิดที่กระทำ โดยคำนึงถึงหน้าที่ของผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษทางปกครอง รวมทั้งปัญหาทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นจากคำสั่งลงโทษทางปกครองนั้น

กล่าวโดยสรุป เนื่องด้วยความรู้ประสิทธิภาพของโทษทางอาญาในระยะหลายปีที่ผ่านมา ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้กำหนดโทษในรูปแบบโทษทางปกครองมากยิ่งขึ้น

⁴ คำพิพากษาศาன்றัฐ (ประชุมใหญ่) คดี Société ATOM ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009



คำถาม-คำตอบ

1. ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยหนึ่งในโทษนั้น ได้แก่ โทษตำหนิ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชนมากำหนดไว้ จึงขอสอบถามความเห็นท่านวิทยากรว่ามีความเหมาะสมในการนำโทษดังกล่าวมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากพบว่าโทษตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนจะนำมาใช้ลงโทษแก่ผู้ประกอบการในตลาดหลักทรัพย์

ในประเทศฝรั่งเศสมีการนำโทษตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนมาใช้เช่นเดียวกัน โดยถือเป็นการลงโทษในระดับเบา อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง ทั้งนี้ การตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนถือเป็นรูปแบบการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากความรวดเร็วในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับโทษ นอกจากนี้ ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งลงโทษในรูปแบบดังกล่าว ยังอาจใช้สิทธิโต้แย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาลได้อีกด้วย

2. ในกรณีที่กฎหมายระดับรัฐบัญญัติได้กำหนดโทษทางปกครองไว้อย่างชัดเจน ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจทั่วไปในการกำหนดโทษทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไร

ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดโทษทางปกครองไว้ ฝ่ายบริหารอาจกำหนดรายการที่ระบุว่าการกระทำใดเป็นความผิดทางปกครอง รวมทั้งระบบกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครอง

นอกจากนั้น ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดโทษทางปกครองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายบริหารอาจออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียดในการปรับใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางปกครองได้อีกด้วย

3. หลักบุคคลย่อมไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว (La règle non bis in idem) อาจนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายแพ่งได้หรือไม่

หลักกฎหมายดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในกรณีการลงโทษตามกฎหมายทุกสาขา อันรวมไปถึงการลงโทษทางแพ่งด้วย

4. โทษปรับทางปกครองและโทษปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มีสถานะที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

กระบวนการลด-เลิกโทษทางอาญาหรือการเปลี่ยนโทษทางอาญามาเป็นโทษทางปกครอง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน โดยได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้กรณีค่าปรับทางภาษีอากร โทษทางวินัย และในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องได้รับการควบคุมโดยรัฐ อันมีเหตุสืบเนื่องมาจากความเรียบง่ายของกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับโทษทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการลงโทษทางปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ