

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกคำสั่ง
พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม
ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹**

ภาณุพงศ์ ขาวเผือก²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง อาทิ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศและของไทย ทั้งในส่วนของหลักการออกคำสั่งทางปกครอง การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การทูลลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง และการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนหลักเกณฑ์การออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง กรณีการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อไป

เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่ง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทางปกครองตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมนี้ ยังคงมีปัญหานั้นแห่งของการพิจารณาออกคำสั่ง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งจากการศึกษาพบว่า มีประเด็นปัญหาสำคัญ 2 ประเด็น คือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมก่อนกำหนดเวลา และปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมหลังจากพ้นกำหนดสองปีนับแต่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ซึ่งจากการศึกษาในส่วนของความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ทราบว่า การใช้ดุลพินิจพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำการด้วยความสุจริต และพอสมควรแก่เหตุ ทั้งจะต้องกระทำการด้วยความรอบคอบสุจริต เพื่อมิให้เกิดปัญหาในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย³ ทั้งนี้ ในส่วนของการรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการพิจารณาออกใบอนุญาตรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริต และหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ และตามหลักการคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะ⁴ โดยหากในเวลาต่อมาปรากฏว่าผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้าม หรือในกรณีที่น่าปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตผู้ใดกระทำความผิดพระราชบัญญัตินี้ หลายครั้งหรือครั้งเดียวแต่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรงพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน แต่ทั้งนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตรวบรวม ขยาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมก่อนกำหนดเวลาได้ ถ้าหากว่าผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว และในกรณีของผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

³คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ,” หน้า 1-10.

⁴วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), หน้า 47.

กฎหมายก็ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมหลังจากพ้นกำหนดสองปีนับแต่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้เช่นกัน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมก่อนกำหนดเวลา และมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมหลังจากพ้นกำหนดสองปีนับแต่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากว่า การพิจารณาออกคำสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมก่อนกำหนดเวลา ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 47⁵ กำหนดว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติอธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตก่อนกำหนดเวลาได้ เมื่อเป็นที่พอใจว่าผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว” ส่วนกรณีการพิจารณาออกใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมหลังจากพ้นกำหนดสองปีนับแต่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 วรรคสอง⁶ กำหนดว่า “ผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต้องหยุดประกอบกิจการตามใบอนุญาตนั้น และจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร” ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ถ้อยคำในมาตรา 47 คำว่า “เมื่อเป็นที่พอใจ” กับ ถ้อยคำในมาตรา 48 วรรคสอง คำว่า “สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร” เป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมก่อนกำหนดเวลา และเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมหลังจากพ้นกำหนดสองปีนับแต่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีได้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดุลพินิจที่ชัดเจนแน่นอนในการพิจารณาออกคำสั่ง และผู้ศึกษายังได้พบอีกว่า แม้จะมีการตราระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายที่อยู่ใน

⁵“พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ (19 กุมภาพันธ์ 2518): 5.

⁶“พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ (19 กุมภาพันธ์ 2518): 5.

ความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร พ.ศ. 2554⁷ ขึ้นใช้บังคับ แต่ระเบียบนี้ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนของขอบเขตในการใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งทั้งสองกรณี ประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁸ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้แต่อย่างใด ซึ่งจากการศึกษาหลักการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน⁹ พบว่า การที่กฎหมายมอบอำนาจให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการเลือกออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใด ๆ ในทางปกครองได้เองตามที่เห็นว่าเหมาะสม ก็ใช้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใด ๆ ในทางปกครองอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ¹⁰ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองและรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามหน้าที่ตามขอบเขตความชอบด้วยกฎหมาย¹¹ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของขอบเขตในการใช้อำนาจดุลพินิจทั้งสองกรณีที่ไม่มีคำแนะนำและชัดเจน ย่อมทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดุลพินิจเกินขอบเขตได้ อันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ต้องการจะคุ้มครองเกษตรกรให้ได้ใช้เมล็ดพันธุ์ที่ดีมีคุณภาพในการเพาะปลูกเพื่อให้ผลผลิตที่ดี และเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการค้าเมล็ดพันธุ์ควบคุมสามารถดำเนินกิจการไปได้ด้วยดี

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีผลทุเลาการบังคับตามคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ระหว่างเวลาอุทธรณ์คำสั่ง จากการศึกษาทำให้ทราบว่า เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁷“ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร พ.ศ. 2554,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 129 ตอนที่ 166 ง (20 กรกฎาคม 2555): 1-8.

⁸“พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 1.

⁹วนิดา โกงเหลง, “การควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), หน้า 57-59, 61-63, 79-81.

¹⁰สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง**, สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัย, 2547), หน้า 61-62.

¹¹กมลชัย รัตนสกววงศ์, “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” **วารสารกฎหมายปกครอง** 8 (2532): 4-6.

มาตรา 50 วรรคท้าย¹² ได้กำหนดไว้ว่า “ย่อมไม่เป็นการทุเลาการบังคับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต” ซึ่งก็หมายถึงว่าการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ข่าย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมย่อมมีบังคับแก่ผู้รับใบอนุญาตทันที จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นประการอื่น หรือในกรณีที่มีการฟ้องร้องโต้แย้งคำสั่ง ก็จะมีผลจนกว่าศาลปกครองจะมีคำวินิจฉัยเป็นประการอื่นเช่นกัน แต่โดยที่การออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตกับการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ย่อมกระทบสิทธิของผู้รับใบอนุญาต เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ต้องหยุดประกอบกิจการตามใบอนุญาตนั้น และระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อีกไม่ได้ และผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต้องหยุดประกอบกิจการตามใบอนุญาตนั้น และจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดสองปี นับแต่วันที่ถูกลงสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร การที่กฎหมายไม่เปิดช่องให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถที่จะขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งระหว่างอุทธรณ์ได้ ย่อมกระทบต่อผู้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม ซึ่งยากที่จะเยียวยาผู้ได้รับใบอนุญาตจากการที่ได้รับผลกระทบจากการที่ไม่สามารถประกอบกิจการตามใบอนุญาตระหว่างเวลาที่ถูกลงสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ หากต่อมามีการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งเป็นประการอื่น อันไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ทั้งนี้ จากการศึกษาทำให้ทราบอีกว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีทั่ว ๆ ไป ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น โดยหลักไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หมายถึงว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองทันที แต่ทั้งนี้ กฎหมายก็เปิดโอกาสให้มีการมีสั่งให้ทุเลาการบังคับได้ตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹³ และจากการศึกษาการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศ¹⁴ ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ทำให้ทราบว่า

¹²“พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ (19 กุมภาพันธ์ 2518): 5.

¹³“พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 1.

¹⁴วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 19, 3 (ธันวาคม 2543): 31. อ้างถึงใน อธิรัตน์ อุดธิ, “การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง,” (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557) หน้า 18-38.

กฎหมายได้เปิดช่องทางการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องได้ตามคำสั่งทางปกครองได้ อันจะทำให้คำสั่งทางปกครองมิได้ถูกบังคับในทันทีและเป็นการคุ้มครองผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขाय นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การแจ้งคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขाय นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 49¹⁵ กำหนดให้ “คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับเมล็ดพันธุ์ควบคุมนั้น จะต้องทำเป็นหนังสือ แจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบในกรณีที่ไม่มีพบตัวผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง” ซึ่งคำสั่งทางปกครองโดยหลักนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42¹⁶ กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลใช้บังคับต่อบุคคลผู้รับคำสั่งตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งโดยชอบเป็นต้นไป และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลไปตลอดตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น และเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบแล้ว ก็จะมีผลต่อการนับระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง

ซึ่งเมื่อพิจารณาการแจ้งคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 49 ดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาพบว่า ในกรณีที่ไม่มีพบตัวผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง โดยมีได้กำหนดให้แจ้งคำสั่งดังกล่าวแก่บุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นก่อนเหมือนอย่างเช่นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 70¹⁷ ซึ่งยอมส่งผลกระทบต่อผู้รับใบอนุญาต (ผู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับคำสั่ง) ดังกล่าว ในการที่จะรับทราบคำสั่งพักใช้และเพิกถอน

¹⁵“พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ (19 กุมภาพันธ์ 2518): 5.

¹⁶“พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 1.

¹⁷“พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 1.

ใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม เพื่อที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50¹⁸ ต่อไป

ทั้งจากการศึกษาการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศ¹⁹ ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน พบว่า จุดมุ่งหมายประการสำคัญของการแจ้งคำสั่งทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งให้บุคคลผู้อยู่ในบังคับหรือได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบลักษณะและเนื้อหาที่แท้จริงของคำสั่งทางปกครองนั้น โดยการแจ้งแก่บุคคลที่ใกล้ชิดของผู้ที่จะอยู่ในบังคับก็สามารถกระทำได้

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง กรณีการออกคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 47 และมาตรา 48 วรรคสอง เป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมก่อนกำหนดเวลา และเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตรวบรวม ขาย นำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุมหลังจากพ้นกำหนดสองปีนับแต่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีได้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจดุลพินิจที่ชัดเจนแน่นอนในการพิจารณาออกคำสั่ง ย่อมทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดุลพินิจเกินขอบเขตได้ อันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม มาตรา 47 กำหนดว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติอธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตก่อนกำหนดเวลาได้ เมื่อเป็นที่พอใจว่าผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเป็น มาตรา 47 กำหนดว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติอธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจสั่งถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตก่อนกำหนดเวลาได้ เมื่อผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว”

¹⁸“พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ (19 กุมภาพันธ์ 2518): 5.

¹⁹เกรียงไกร โพธิ์แก้ว, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับคำสั่งทั่วไปทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 124-133.

และเดิม มาตรา 48 วรรคสอง กำหนดว่า “ผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต้องหยุดประกอบกิจการตามใบอนุญาตนั้น และจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้สุดแต่จะพิจารณาเห็นสมควร”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 48 วรรคสอง กำหนดว่า “ผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต้องหยุดประกอบกิจการตามใบอนุญาตนั้น และจะขอรับใบอนุญาตใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้ได้เมื่อปรากฏว่าไม่มีเหตุที่จะถูกลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตต่อไปแล้ว”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีผลผูกพันการบังคับตามคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขายนำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ระหว่างเวลาอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 ไม่เปิดช่องให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถที่จะขออุทธรณ์การบังคับตามคำสั่งระหว่างอุทธรณ์ได้ ย่อมกระทบต่อผู้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม ซึ่งยากที่จะเยียวยาผู้ได้รับใบอนุญาตจากการที่ได้รับผลกระทบจากการที่ไม่สามารถประกอบกิจการตามใบอนุญาตระหว่างเวลาที่ถูกลงโทษพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ หากต่อมาได้มีการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งเป็นประการอื่น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม มาตรา 50 วรรคท้าย กำหนดว่า “การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่เป็นการผูกพันการบังคับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 50 วรรคท้าย กำหนดว่า “การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่เป็นการผูกพันการบังคับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่รัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรที่จะสั่งผูกพันการบังคับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขายนำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 49 กำหนดกรณีที่ไม่มีพบตัวผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง โดยมีได้กำหนดให้แจ้งคำสั่งดังกล่าวแก่บุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นก่อน เหมือนอย่างเช่นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 70 ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อผู้รับใบอนุญาต (ผู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับคำสั่ง) ดังกล่าว ในการที่จะรับทราบคำสั่งพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตรวบรวม ขายนำเข้า ส่งออก และนำผ่านเมล็ดพันธุ์ควบคุม เพื่อที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช

พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 ต่อไป จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม มาตรา 49 กำหนดว่า “คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ให้ทำเป็นหนังสือ แจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ ในกรณีที่ไม่พบตัวผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาต ไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 49 กำหนดว่า “คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ให้ทำเป็นหนังสือ แจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบ ในกรณีที่ไม่พบตัวผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาต ไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว หากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือหากไม่พบบุคคลใดหรือไม่มีบุคคลใดยอมรับคำสั่งดังกล่าว หากได้ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือปิดคำสั่งนั้น”

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” วารสารกฎหมายปกครอง 8 (2532): 4-6.
- เกรียงไกร โพธิ์แก้ว. “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับคำสั่งทั่วไปทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.”
- วนิดา โกงเหลง. “การควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน-โดยศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554.
- วรรณชัย บุญบำรุง. “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการคดีปกครองของฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง 19, 3 (ธันวาคม 2543): 31. ใน อธิรัตน์ อุตชัย. “การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง.” การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัย, 2547.
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 92 ตอนที่ 40 ฉบับพิเศษ. (19 กุมภาพันธ์ 2518): 5.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. (14 พฤศจิกายน 2539): 1.
- ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร พ.ศ. 2554. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 129 ตอนที่ 166 ง. (20 กรกฎาคม 2555): 1-8.