

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง สรุปได้ว่า การบังคับทางปกครองเป็น มาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง (Administrative Sanctions) ประการหนึ่ง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับกฎหมายเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็น องค์การเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับการกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน โดยคำสั่งทาง ปกครองที่จะต้องมี การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ แปรบท กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ให้เป็นรูปธรรม กล่าวคือ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำเอาสิทธิ หน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายซึ่งมีลักษณะทั่วไปและเป็นนามธรรมมากำหนดให้ชัดเจน และเป็นการ สั่งเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยให้กระทำการหรือละเว้น กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ต้องมีมาตรการบังคับ เพื่อให้ เกิดผลต่อไปอีกชั้นหนึ่ง

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทาง อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 สามารถสรุปสภาพปัญหาพร้อมทั้งได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 สามารถสรุปปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้ ดังนี้

##### 1) ปัญหาเรื่องบทบัญญัติของกฎหมาย

(1) ปัญหาขอบเขตการนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 บัญญัติให้นำการ บังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้โดยอนุโลม

ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน ตามมาตรา 57 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้นำ วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดย อนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัญหาขอบเขตการนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม การจะอนุโลมนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมา ใช้ได้เพียงใดนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหารือเป็นบางเรื่องเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้อง ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะอนุโลมนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้เพียงใด เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง และเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

(2) ปัญหาการร้องขัดทรัพย์ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ปัญหาการร้องขัดทรัพย์ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในกรณีที่มีผู้กล่าวอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองยึดมานั้น ไม่ใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่เป็นของผู้กล่าวอ้าง นั้น การยื่นคำร้องขัดทรัพย์จะต้องยื่นต่อองค์ใดเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคำร้อง หากยื่นต่อหน่วยงาน ของรัฐ ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอง อาจเกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง เนื่องจากหน่วยงาน ดังกล่าว เป็นทั้งผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองและเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้ มาตรการบังคับทางปกครอง

(3) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การ อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็น ว่าให้ นำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม ดังนั้น ต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ขอใช้เงิน จึงมีปัญหว่า การเริ่มนับระยะเวลา นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงินนั้น คำสั่งดังกล่าวต้องเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เริ่ม ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ภายในกำหนดเวลา 10 ปีแล้ว แต่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้หรือไม่

## 2) ปัญหาเรื่องเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 33 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้” เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการนำบทบัญญัติกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเอกชนเป็นรายบุคคล หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องมีอำนาจที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งด้วยตนเอง มาตรการบังคับทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและต่อเนื่องในการดำเนินการกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้นหากกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จะมีผลให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองโดยไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง ซึ่งเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว และจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง

3) ปัญหาการขาดระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง ดังนั้น หากปล่อยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป โดยไม่มีระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จะทำให้เกิดสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

4) ปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง

ปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง กล่าวคือ ยังไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความ

เชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะ อีกทั้งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองทั้งหลายนั้นล้วนแต่ปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านบังคับคดี จึงเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับทางปกครองโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ เพราะมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา และทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินและทรัพยากรในการพัฒนาและบริหารประเทศเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้ผู้อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายปรับแก้หน่วยงานของรัฐได้เต็มจำนวนและครบถ้วน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และศึกษาวิจัยในรายละเอียดและผลสรุปของปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

1) การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งมาตรา 33 และ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้นำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้บัญญัติให้นำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้วิจัยเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์โดยไม่ให้นำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 33 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า ในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรยกเลิกความในส่วนนี้ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 33 ในกรณีที่มิมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ หรือต้องขึ้นทะเบียน ให้ผู้ที่ประสงค์จะ

ประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องแจ้งหรือขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก่อนเริ่มประกอบธุรกิจนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียนให้ออกใบรับแจ้งหรือใบรับขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งหรือการขึ้นทะเบียนในวันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน และให้ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนประกอบธุรกิจนั้นได้ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้มีอำนาจสั่งผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

ในการประกอบธุรกิจ ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามวรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณา มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการมีอำนาจยึดทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อชดเชยแทนค่าปรับได้ ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนด

ในกรณีผู้กระทำความผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจตามที่ได้แจ้งหรือขึ้นทะเบียนอีกต่อไป

3) ควรรอกระเบียบกลางเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วย ระยะเวลาบังคับทางปกครอง ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการ บังคับทางปกครอง การขอคืนส่วน การร้องขจัดทรัพย์สิน การขอเฉลี่ยทรัพย์สิน การงดการบังคับทางปกครอง การถอนการบังคับทางปกครอง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การประเมินทรัพย์สิน การคัดค้านการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การเก็บรักษาและการจัดการทรัพย์สินที่ยึด หรืออายัด การขายทอดตลาดทรัพย์สิน การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การโอนและส่งมอบค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง รวมทั้งแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้มาตรการ

บังคับทางปกครองมีความเป็นเอกภาพ และมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นการจัดปัญหาความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

4) ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรโดยมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ หรือกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในงานด้านบังคับคดีอยู่แล้ว เช่น กรมบังคับคดี เป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน

เนื่องด้วยกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องการหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครอง อีกทั้งไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าว หากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนการบังคับทางปกครองไว้ให้ชัดเจน และบทบัญญัตินั้นมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางด้วยแล้ว จะเป็นการจัดปัญหาความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายปกครอง และทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น