

# บทที่ 1

## บทนำ

กฎหมายปกครอง (Administrative Law) เป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (State) กับเอกชน (Private) โดยรัฐอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ซึ่งการดำเนินการในความสัมพันธ์นั้น รัฐสามารถใช้อำนาจได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ในส่วนอำนาจบริหารนั้น รัฐอาจใช้อำนาจในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองก็ได้

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจปกครองแก่ฝ่ายปกครองเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางปกครองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจปกครองนี้เองที่ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้เองฝ่ายเดียว โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้นั้น อาจกล่าวได้ว่าอำนาจปกครองเป็นลักษณะพิเศษที่ทำให้กฎหมายปกครองแตกต่างจากกฎหมายเอกชน<sup>1</sup>

โดยทั่วไปฝ่ายปกครองสามารถกระทำการทางปกครอง (Act of Administration) ได้หลายรูปแบบ ทั้งการปฏิบัติการทางปกครอง<sup>2</sup> การออกกฎ<sup>3</sup> หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในส่วนของคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือระงับนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครอง โดยกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับเฉพาะเจาะจง<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2558). *คู่มือสอบ กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 15.

<sup>2</sup> การปฏิบัติการทางปกครอง คือ การกระทำในข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มีการแสดงเจตนาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องการให้มีการเคลื่อนไหวในสิทธิตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติการเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลได้ในทางข้อเท็จจริง

<sup>3</sup> กฎ หมายถึง กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

<sup>4</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 72.

## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นส่วนมากเป็นกิจกรรมจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service)<sup>5</sup> เพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยอาจเป็นการจัดทำในรูปของการบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีน้ำประปา ไฟฟ้า หรือถนน ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภค หรือเป็นการวางหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การกำหนด จรรยาบรรณ หรือมรรยาทวิชาชีพของแพทย์หรือทนายความ การออกข้อกำหนดห้ามส่งเสียงดังในที่สาธารณะ หรือห้ามทิ้งขยะมูลฝอยลงในคูคลอง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุข<sup>6</sup>

ด้วยภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของรัฐดังกล่าว ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่จะต้องมีการดำเนินการ อย่างต่อเนื่องหรือในบางกรณีอาจจะต้องเข้าจัดการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องที่จะต้องมีบัญญัติกฎหมายโดยมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน ซึ่งเรียกว่า มาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง

มนตรี ชนกันนำชัย ได้ให้ความหมายของคำว่ามาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง (Administrative Sanctions)<sup>7</sup> ไว้ว่าหมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่รัฐสถาปนาบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถบังคับการกับผู้ซึ่งเป็นผู้จัดทำ เพื่อใช้บังคับกับประชาชนซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง และกรณีบังคับกับผู้ซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลและเพื่อความจำเป็นเร่งด่วน ในการจัดทำบริการสาธารณะ

<sup>5</sup> การบริการสาธารณะ (Public Service) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมอื่นที่จะได้รับบริการจากภาครัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ.

<sup>6</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2545). *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์. หน้า 173.

<sup>7</sup> มนตรี ชนกันนำชัย. (2540). *มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 25.

จากนิยามดังกล่าวจึงอาจแยกมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎ มาตรการ บังคับของฝ่ายปกครองในกรณีนี้เป็นการบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายได้เองทันทีที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ บัญญัติไว้ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษ ผู้ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการลงโทษ ทางอาญา แต่ความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายประเภทนี้เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติ ให้เป็นความผิดหรือเกิดจากการที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำหรือกำหนดให้ต้องกระทำการใดอัน มิใช่ความผิดโดยสภาพ (*mala prohibita*)<sup>8</sup> ซึ่งไม่ใช่ความผิดที่เป็นความชั่วอันเป็นความผิดโดยตัว ของมันเอง (*mala in se*)<sup>9</sup> และเป็นการกระทำที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อบุคคลหรือสังคมถึงขั้นเป็น ความผิดอาญาจึงมิใช่สิ่งที่บุคคลทั่วไปรู้และเข้าใจได้ในตัวเอง ซึ่งอาจเรียกมาตรการบังคับของ ฝ่ายปกครองในกรณีนี้ว่า การลงโทษทางปกครอง (Administrative Punishment) เช่น การออกคำสั่ง ปรับของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในกรณีที่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสั่งยึดหรือพักใช้ ใบอนุญาตขับขี่ในกรณีที่ผู้ขับขี่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการจราจร หรือการยกเลิก หรือเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบกิจการ เป็นต้น

2) มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ทางปกครอง มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในกรณีนี้เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครอง มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้อง ปฏิบัติตาม แต่ผู้ซึ่งอยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวละเลยหรือฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในกรณีนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หรือที่เรียกในทางวิชาการว่า การบังคับทางปกครอง (Administrative Force) ดังนั้น การบังคับทางปกครอง จึงเป็นเพียงวิธีการหนึ่งของมาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุ

<sup>8</sup> *mala prohibita* หมายถึง การกระทำใดก็ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด หรือความผิดที่กฎหมายกำหนด ขึ้นนั่นเอง ซึ่งการกระทำที่เป็นความผิด ประเภท *mala prohibita* นี้ อาจจะเป็นความผิด ณ ประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิด หากได้กระทำในอีกประเทศหนึ่ง หรืออาจเป็นความผิดในสมัยใดสมัยหนึ่ง แต่เมื่อล่วง สมัยนั้นไปแล้ว การกระทำนั้นอาจไม่เป็นความผิดอีก.

<sup>9</sup> *mala in se* หมายถึง การกระทำใดก็ตามที่เป็นความผิด โดยตัวของมันเอง ซึ่งไม่ว่าการกระทำนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อใด เวลาใด สถานที่แห่งใด ก็จะเป็นความผิดเสมอ เช่น การฆ่าคน การลักทรัพย์ การทำร้ายร่างกายผู้อื่น.

วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติ กฎหมาย นอกเหนือจากมาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง ที่เป็นการลงโทษทางปกครอง (Administrative Punishment)

เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแก่ ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองแล้ว ในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่จำเป็นต้องมีการบังคับ การเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง หากผู้รับคำสั่งไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะใช้ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้ง สิทธิหรือให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลสมดังวัตถุประสงค์ของคำสั่ง ทันทีที่มีการออกคำสั่งและแจ้งคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทราบ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้อง มีการบังคับทางปกครอง โดยทั่วไปหากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยินยอม ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ภารกิจของคำสั่งทางปกครองย่อมสำเร็จลุล่วงสมดังเจตนารมณ์ของ กฎหมายอันเป็นรากฐานในการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการออกคำสั่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ ของเอกชนนั้น แต่ในหลายกรณีผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเพิกเฉย (Negligent) ไม่ยินยอม ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีดังกล่าวการบังคับทางปกครองย่อมเป็นมาตรการที่จำเป็นที่ ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เพื่อให้ภารกิจของฝ่ายปกครองสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาล เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังเช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 33 วรรคสี่<sup>10</sup> และ

<sup>10</sup> มาตรา 33 ในกรณีที่มิพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ หรือต้องขึ้นทะเบียน ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องแจ้งหรือขึ้น ทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก่อนเริ่มประกอบธุรกิจนั้น

๑๗๑

๑๗๑

ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตาม วรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณา มี คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และ ในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดและถ้าผู้ถูก ลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับ ตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็น ว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึด หรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

๑๗๑

๑๗๑

วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 บัญญัติว่า ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามวรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณา มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยินยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ (Fine) ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งไม่ชำระค่าปรับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึด (Seizure) หรืออายัด (Freeze) ทรัพย์สินขายทอดตลาด (Auction) เพื่อชำระค่าปรับได้

มาตรา 34 วรรคสี่<sup>11</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 33 วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

---

<sup>11</sup> มาตรา 34 ในกรณีที่มิพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กรณีใดเป็นกิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาต ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๑๑๑

๑๑๑

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 33 วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑๑๑

๑๑๑

กำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม จึงเกิดปัญหาว่าการนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับ จะมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนอย่างไร เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตรา 57 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งวิธีการยึดหรือการอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ตามนัยมาตรา 57<sup>12</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดขอบเขตการอนุโลมไว้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (The Civil Procedure Code) มาบังคับได้เพียงใด อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ยังบัญญัติให้กรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ (Authorities Officials) ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับนั้น ขัดต่อวัตถุประสงค์ของหลักการของการบังคับทางปกครองหรือไม่ กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงควรบัญญัติหลักเกณฑ์หรือออกระเบียบ (Regulation) เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน อย่างเช่น กรมที่ดิน<sup>13</sup> กระทรวงมหาดไทย<sup>14</sup> สำนักตำรวจแห่งชาติ<sup>15</sup> กรมสรรพากร<sup>16</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับและ

<sup>12</sup> มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

<sup>13</sup> ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการยึดหรือการอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2547.

<sup>14</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551.

<sup>15</sup> ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2551.

<sup>16</sup> ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2551.

ส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย<sup>17</sup> เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เกิดประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา (History) และความสำคัญ (Importance) ของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
2. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด (Concept) และทฤษฎี (Theory) เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และหลักกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายและเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กับมาตรการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
5. เพื่อค้นหาคำตอบในกรณีให้นำมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้โดยอนุโลม เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์และความเหมาะสมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมดังกล่าวโดยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้อำนาจ (Power) คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่เอกชนเพื่อบังคับให้เอกชนผู้ฝ่าฝืนยอมปฏิบัติตามคำสั่ง และหากเอกชนผู้ถูกลงโทษไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถใช้อำนาจมาตรการบังคับทางปกครอง

<sup>17</sup> ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551.

โดยการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการนำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้โดยอนุโลม อีกทั้งปัญหาการขาดระเบียบกลาง ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Discretion) ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งจากการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ พบว่ามีการมอบให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งหากได้มีการศึกษาและนำมาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว น่าจะทำให้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และทำให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้รับประโยชน์จากการบังคับทางปกครองที่มีมาตรฐานและเป็นธรรม (Fairness) มากยิ่งขึ้น

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง พิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศโดยศึกษากรณีกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส ศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ คือ พระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 เพื่อวิเคราะห์และนำมาปรับใช้เป็นแนวทางสำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้า (Research) และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือวิทยานิพนธ์ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และ



เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อนำเสนอให้เข้าใจความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
2. สามารถอธิบายประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับความหมาย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และหลักกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
3. เพื่อให้เข้าใจปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
4. สามารถพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายและเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กับมาตรการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางแก้ไขและเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
5. ได้ข้อสรุปและแนวทางที่เหมาะสมในกรณีที่ให้นำมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้โดยอนุโลม