

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง
ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
Legal Problems And Obstacles Relating To Administrative Measures
On Electronic Transaction Law

กนกวรรณ แสงเอี่ยม* ตริเพชร์ จิตรมहिมา*
Kanokwan Saeng-lam* Tripetch Jitmahuma*
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*
Master of Laws Business Law, School of Law, Sripatum University*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา แนวคิด ทฤษฎี และอุปสรรคทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมาตรา 33 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ที่ประสงค์ จะประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อบังคับให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง และหากผู้นั้นไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองแล้ว คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผลการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 นั้น ยังไม่สามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติได้เท่าที่ควร จึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ในส่วนของการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีนิติวิธีเฉพาะของกฎหมายฉบับนี้ และเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : มาตรการบังคับทางปกครอง, กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

Abstract

The purposes of this article are to study the backgrounds and significances of the legal problems: concepts, theories and obstacles of the administrative enforcement measures under the electronic transaction laws. The Sections 33 and 34 of the Electronic Transactions Act B.E. 2544 (2001) authorize the Electronic Transaction Commission to order administrative fines to whoever would like to conduct businesses about electronic transaction services according to the administrative act. If the said person does not pay for the administrative fines, then the Electronic Transaction Commission shall enforce by applying mutatis mutandis the administrative measures according to the administrative enforcement of the Law on Administrative Procedure.

According to the study, it was found that the applications of the Electronic Transactions Act B.E. 2544 (2001) still were not effective as expected because the unclarity for the application of

the administrative measures. it is suggested to amend the Electronic Transactions Act B.E. 2544 (2001) regarding the administrative enforcement in order to derive specifically legal practices for this law. To clarify this.

Keywords : Administrative Measure, Electronic Transaction Law, Electronic Transaction Commission

บทนำ

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นส่วนมากเป็นกิจการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยอาจเป็นการจัดทำในรูปแบบของการบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ หรือเป็นการวางหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ฤทัย หงส์ศิริ, 2545, หน้า 173)

ด้วยภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องหรือในบางกรณีอาจจะต้องเข้าจัดการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายโดยมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลก่อน ซึ่งเรียกว่า มาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ให้ชำระเงิน คำสั่งทางปกครองให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล แต่สามารถดำเนินการบังคับกับบุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2551, หน้า 86-87) เหตุผลเนื่องมาจากภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีหลายประการซึ่งในบางกรณีจะต้องมีการดำเนินการด้วยความต่อเนื่อง รวดเร็ว หากต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อนจะส่งผลให้การดำเนินการแก้ปัญหาของฝ่ายปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมได้ (วิจิตรา วอนเพียร, 2549, หน้า 13)

มาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง (Administrative Sanctions) จึงหมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่รัฐสภาบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง ให้สามารถบังคับการกับผู้ซึ่งเป็นผู้จัดทำ เพื่อใช้บังคับกับประชาชนซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง และกรณีบังคับกับผู้ซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลและเพื่อความจำเป็นเร่งด่วน ในการจัดทำบริการสาธารณะ (มนตรี ชนกนำชัย, 2540, หน้า 25)

โดยทั่วไปหากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ภารกิจของคำสั่งทางปกครองย่อมสำเร็จลุล่วงสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในหลายกรณีผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเพิกเฉย (Negligent) ไม่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ในกรณีดังกล่าวการบังคับทางปกครองย่อมเป็นมาตรการที่จำเป็นที่ ฝ่ายปกครองจะนำมาใช้เพื่อทำให้ภารกิจของฝ่ายปกครองสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังเช่น กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 33 วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544

จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเกิดปัญหาว่าการนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับ จะมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนอย่างไร เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 57 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน ในกรณีที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งวิธีการยึดหรือการอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม แต่เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดขอบเขตการอนุโลมไว้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับได้เพียงใด อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ยังบัญญัติให้กรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับนั้น ขัดต่อวัตถุประสงค์ของหลักการของการบังคับทางปกครองหรือไม่ กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงควรบัญญัติหลักเกณฑ์ หรือออกระเบียบ เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน อย่างเช่น กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย สำนักตำรวจแห่งชาติ กรมสรรพากร สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เกิดประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
3. เพื่อเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กับมาตรการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ

สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เท่าที่ควร เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการนำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้โดยอนุโลม อีกทั้งปัญหาการขาดระเบียบกลาง ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งจากการศึกษามาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ พบว่ามีการมอบให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง ซึ่งหากได้มีการศึกษาและนำมาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว น่าจะทำให้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และรวบรวมเอกสาร ทั้ง เอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์มาตรการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
2. เพื่อให้เข้าใจปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
3. สามารถวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กับมาตรการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศ

สรุปผลการวิจัย

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถใช้นโยบายการบังคับทางปกครองโดยการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้นโยบายการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนในการใช้นโยบายการบังคับทางปกครองโดยการนำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้โดยอนุโลม อีกทั้งปัญหาการขาดระเบียบกลาง ว่าด้วยการใช้นโยบายการบังคับทางปกครอง ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหาการใช้นโยบายการบังคับทางปกครองไม่ไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้นโยบายการบังคับทางปกครองโดยตรง กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงควรบัญญัติหลักเกณฑ์ หรือออกระเบียบ (Regulation) เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองให้ชัดเจน เพื่อให้การบังคับใช้นโยบายการบังคับทางปกครองตามกฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เกิดประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อภิปรายผล

จากการศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 สามารถสรุปปัญหาการใช้นโยบายการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ได้ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องบทบัญญัติของกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 33 วรรคห้า และมาตรา 34 วรรคสี่ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้โดยอนุโลม เมื่อผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาแล้วพบปัญหาซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ปัญหาขอบเขตการนำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาด ทรัพย์สิน แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

ดังที่กล่าวมาแล้ว การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการนำหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 2 ว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาปรับใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพียงแต่กำหนดขอบเขตและแนวทางในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองและมีผลกระทบต่อ ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ข้อพิจารณาในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้ในทางปกครองมีดังนี้

จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ผ่านมาคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบหนังสือข้อหารือของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในประเด็นปัญหาการนำวิธีการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมไว้เพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 719/2546 การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องออกคำสั่งภายในอายุความตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ส่วนการดำเนินการบังคับทางปกครองนั้น เมื่อมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น จึงต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

จากความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหารือเป็นบางเรื่องเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องใช้ดุลพินิจ (discretion) พิจารณาว่าจะอนุโลมนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ได้เพียงใด เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

2) ปัญหาการร้องชดทรัพย์สิน (Intervention) ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ในบางครั้งหน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองผิดพลาด โดยยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ทรัพย์สินของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นเหตุให้เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงร้องชดทรัพย์สินเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง ได้กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม จึงมีปัญหาพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องชดทรัพย์สินตามมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้หรือไม่

เนื่องจากกระบวนการและวิธีการในการบังคับคดีในชั้นศาลกับกระบวนการและวิธีการในการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองนำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมก็ตาม แต่ก็ไม่อาจนำมาใช้กับกระบวนการในการบังคับทางปกครองได้ทุกเรื่อง คงนำมาใช้ได้เท่าที่เหมาะสมกับลักษณะของ เรื่อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน

3) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 วรรคสอง บัญญัติว่า วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น จึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่า สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาบังคับคดี ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับมาตรการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมด้วยได้หรือไม่

2. ปัญหาการขาดระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการบังคับแต่เพียงว่าให้เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ทั้งนี้ วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้โดยชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับได้ หน่วยงานของรัฐต่างๆ ได้มีหนังสือขอหารือเรื่องแนวทางการใช้มาตรการบังคับทางปกครองถึงคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาโดยตลอด ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง พิจารณาแล้วสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นและแนะนำให้หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปกครองแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เช่น กรมบังคับคดี หรือกรมสรรพากร เป็นต้น

2) คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นและแนะนำให้หน่วยงานของรัฐผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัดและการขาย ทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นไปในแนวทางและได้มาตรฐานเดียวกัน (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 94-95/254927 , 443/255028 , 553/255229)

ต่อมา ได้มีหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้ออกระเบียบว่าด้วยการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก่ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสรรพากรโดยที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่มีระเบียบแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ดังนั้น หากปล่อยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ออกระเบียบแนวทางปฏิบัติการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป โดยไม่มีระเบียบกลางว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จะทำให้เกิดสภาพ

ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติ และการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

3. ปัญหาอันเกิดจากการขาดหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรง

สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายไทย ยังไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเฉพาะ อีกทั้งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองทั้งหลายนั้น ล้วนแต่ปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องข้องกับงานด้านบังคับคดี จึงเป็นผู้ที่ไม่มีมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบังคับทางปกครองโดยตรง ประกอบกับยังไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือระเบียบกลางว่าด้วยการบังคับทางปกครองที่ชัดเจนซึ่งหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถใช้ร่วมกันได้ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่กล้าตัดสินใจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ เพราะมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่าในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการออกหนังสือสั่งให้บังคับการ ส่งไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับทางปกครอง เพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และศึกษาวิจัยในรายละเอียดและผลสรุปของปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาแล้วข้างต้น 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 ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรยกเลิกความในส่วนนี้ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 33 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดและถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระ

ค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจยึดทรัพย์สิน ของ ผู้นั้นเพื่อชดใช้แทนค่าปรับได้ ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนด”

3. ควรออกกระเปียบกลางเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วยระยะเวลาบังคับทางปกครอง ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการ บังคับทางปกครอง การขอถอนส่วน การร้องขัดทรัพย์สิน การขอเฉลี่ยทรัพย์สิน การงดการบังคับทางปกครอง การถอนการบังคับทางปกครอง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การประเมินทรัพย์สิน การคัดค้านการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การเก็บรักษาและการจัดการทรัพย์สินที่ยึด หรืออายัด การขายทอดตลาดทรัพย์สิน การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การโอนและส่งมอบ ค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง รวมทั้งแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีความเป็นเอกภาพ และมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นการขจัดปัญหาความแตกต่างในการปฏิบัติและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม

4. ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรโดยมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขั้นใหม่ หรือกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในงานด้านบังคับคดีอยู่แล้ว เช่น กรมบังคับคดี เป็นผู้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. (2551) **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2545) **คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์
- มนตรี ชนกันชัย. (2540) **มาตรการบังคับของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต , คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิจิตรา วอนเพียร. (2549) **ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- บรรเจิด สิงคะเนติ, (2547) **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา
- วรรณารี สิงห์โต. (2550) **เรื่องการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน** (รายงานการศึกษาวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (2546) **บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่**, พฤศจิกายน 2546
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2550) **บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** กุมภาพันธ์ 2549.BGBI. I. (1953) **Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27 April 1953**.