



วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ Sisaket Rajabhat Law Journal

ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2567

Vol. 1 No. 2 July - December 2024

ISSN 3056-9451 (Online)

สาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ



วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
Sisaket Rajabhat Law Journal

ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2567)
Vol.1 No.2 (July – December 2024)

ISSN: 3056-9451 (online)

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

Sisaket Rajabhat Law Journal

วารสารนี้เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิด การเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์และศาสตร์ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

การเผยแพร่

ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม

หน่วยงาน

สาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

ที่ปรึกษาวารสาร

นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

คณบดีวิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน

มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

กองบรรณาธิการ

ภายนอกมหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ตรีเนตร สาระพงษ์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูณัช รัตนชัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนิดา พรหมล้ำ

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีรยุทธ ลาสงยาง

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธิตี ไวกวี

มหาวิทยาลัยพะเยา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องภูมิกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดร.เด่นคุณ ธรรมนิษฐ์ชยุต

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิชา ภักดีคง

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภายในมหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ภักค์วัฒน์ จรรยาสุทธีวงศ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วาที่ร้อยตรี ดร.ณัฐวัฒน์ บัวทอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรรณ สิทธิศักดิ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวดี มัญญาการกุล มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายสันติภาพ รัตนวรรณ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

สำนักงาน

สำนักงานวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
สาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
319 ถนนไทยพันทนา ตำบลโพธิ์
อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000
โทร 089-1999618
E-mail: sisaketlawjournal@gmail.com

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ เป็นฉบับแรกของวารสาร ซึ่งมุ่งมั่น สร้างสรรค์ พร้อมเผยแพร่ผลงานทางวิชาการจากผู้นิพนธ์ที่ได้ศึกษา ค้นคว้าประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ปรากฏสู่สายตาผู้อ่านทุกท่านได้พิจารณา พร้อมทั้งได้มีข้อเสนอแนะต่อองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข และเพื่อขจัดปัญหาให้กับชุมชน ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อส่งผลต่อสังคมโดยรวมและประเทศชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต่อไป

วารสารฉบับนี้ได้นำเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการศึกษาหลักการผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์ ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ทำให้เห็นแนวทางในการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป โดย ปณณวิชญ์ จำเริญเลิศ และกิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว ในเรื่อง **“การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบ หลักการ ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์ระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ”**

งานวิจัยชิ้นต่อมา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในบางเรื่อง จึงมีการศึกษาโดยวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดย ศักดา พงษากลาง และกิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว ในเรื่อง **“ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง”**

งานวิจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้ง โดยเป็นการศึกษาเฉพาะเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการตัดสินสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง โดย สุไลย์มาน ราฟิร และกิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว ในเรื่อง **“ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”**

นอกจากนี้ยังมีบทความวิจัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกรณีศึกษาการค้าการลงทุนในจังหวัดอุดรธานีชายประเทศกัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดน ช่องสะง่า อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาการค้าชายแดนมีความเจริญรุ่งเรือง และทำให้เศรษฐกิจของทั้งสองประเทศดีขึ้น โดย ภัควัฒน์ จรรย์ยาสุทวิชช์ ในเรื่อง **“กรณีศึกษาการค้าการลงทุนในจังหวัดอุดรธานีชาย ประเทศกัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดน ช่องสะง่า อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดศรีสะเกษ”**

ในส่วนของบทความวิชาการนั้น มีการนำเสนอเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย ซึ่งมีได้เฉพาะแต่การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันวินาศภัยเท่านั้น ซึ่งเมื่อวินาศภัยเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก และผู้รับประกันภัยได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์แล้ว ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิเพื่อต่อไป โดย ณัฐนิชา ฝอยทอง ในเรื่อง **“การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย”**

บทความวิชาการต่อมา เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 ซึ่งเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยสมัครใจจากฝ่ายผู้เช่าซื้อ และปัจจุบันเศรษฐกิจเป็นเช่นนี้ย่อมเกิดการบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อมากขึ้น โดย ชไมพร ไทยดำรงเดช ในเรื่อง **“ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573”**

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้คัดสรรคํานี้ จะเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าของนักวิชาการ นักเรียน นักศึกษา หรือผู้ที่สนใจ เพื่อนำไปสู่การค้นคว้า และพัฒนางานที่ทำอยู่ให้ก้าวหน้าและได้ผลดียิ่งขึ้นต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.วระเดช ภาวัตเวคิน

บรรณาธิการ

สารบัญ

หน้า

บทบรรณาธิการ

บทความวิจัย

- การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบ หลักการ
ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์ระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ 1-25
ปณณวิชญ์ จำเริญเลิศ, กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

- ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539 : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง 26-51
ศักดิ์ดา พงษ์ากลาง, กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

- ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร
รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 52-78
สุลัยมาน ราฟีร์, กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

- กรณีศึกษาการดำเนินการลงทุนในจังหวัดอุดรธานี ประเทศกัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดน
ช่องสะง่า อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ 79-106
ภักดิ์วัฒน์ จรรยาสุทธีวงศ์

บทความวิชาการ

- การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย 107-128
ณัฐนิชา ฝอยทอง

- ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา 573 129-144
ชไมพร ไทยดำรงเดช

- คำแนะนำสำหรับผู้เขียน 145

- รูปแบบการเขียนอ้างอิง 150

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบ หลักการ
ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์ระหว่างกฎหมายไทย
กับกฎหมายต่างประเทศ

Appeal of Administrative Orders within the Administration:
a Comparative Study of Principles, Authorities, and Appeal Periods
between Thai Laws and Foreign Laws

ปณณวิชญ์ จำเริญเลิศ¹

Pannavit Chumroenlert²

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว³

Kittisak Noochaikaew⁴

วันที่รับบทความ: 14 พฤศจิกายน 2567

วันที่แก้ไขบทความ: 26 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ: 2 พฤศจิกายน 2567

วันที่เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2567

¹ปณณวิชญ์ จำเริญเลิศ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขต
หลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210, E-mail : allosaurus789@gmail.com

²Pannavit Chumroenlert Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen
Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail : allosaurus789@gmail.com

³อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่ง
สองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

⁴Dr.Kittisak Noochaikaew, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen
Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด วิธีการ และผลทางกฎหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยเพื่อเสนอแนะรูปแบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่า ประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับตามกฎหมายของประเทศไทยซึ่งการอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้คู่กรณีมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการคุ้มครองเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ประเด็นที่สอง ปัญหาความเป็นกลางของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งกฎหมายไทยกำหนดให้หมายถึงผู้ที่ออกคำสั่งนั้นเองและการทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้เป็นไปโดยอัตโนมัติเมื่อมีการอุทธรณ์เกิดขึ้น ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อคู่กรณีที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ประเด็นที่สาม ปัญหาระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายไทยกำหนดไว้เพียง 15 วันซึ่งอาจสั้นเกินกว่าที่คู่กรณีจะเตรียมตัวอุทธรณ์ได้ทัน

จากการศึกษาปัญหาข้างต้นทำให้ผู้เขียนได้พิจารณากฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสเปน เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบและปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนที่ยังปัญหาของประเทศไทย โดยเสนอให้จะมีการเปลี่ยนระบบอุทธรณ์เป็นแบบเพื่อเลือก กำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กำหนดให้มีการทุเลาคำสั่งทางปกครองได้โดยเสนอพยานหลักฐานประกอบ และเพิ่มเติมระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็น 30 วัน

คำสำคัญ: คำสั่งทางปกครอง, การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง, กฎหมายปกครอง, เปรียบเทียบ, พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

Abstract

This abstract aims to study and compare the concepts, methods, and legal consequence of appeal of administrative order within the administrative department of Thailand in order to suggest a form of appeal of administrative order in the administrative department that is appropriate for Thailand laws.

The research findings revealed that, The first issue: The problem about use of the mandatory appeal system in Thailand where an appeal is a required step in order for a party to have the right to file a lawsuit with the administrative court causing problems in the protection and compensation for those affected by administrative order that have not been appealed within the deadline for whatever reason. The second issue: The problem of the neutrality of the person having the authority to consider the appeal of administrative order, which Thai law defines as the person who issued the order, and the relief of enforcement of administrative order that Thai law does not automatically provide for when an appeal occurs, all of these have an impact on the parties who wish to appeal the administrative order. The third issue: The problem of the time limit for appealing administrative order which Thai law stipulates to be only 15 days, it may be too short for the parties to prepare for the appeal in time.

From the study of the above problem groups, the author has considered the laws related to appeal in the administration department of Germany, France, Italy, Japan, and Spain, in order to study and compare and improve the problematic procedures of Thailand. By proposing to change an appeal system to an alternative system, designate a commanding officer as the authority to consider an appeal of administrative order, provide for the relief of administrative order by presenting the evidence for consideration, and extend the period for appeal in the administrative department to 30 days.

Keywords: Administrative order, Appeal in the administration department, Administrative law, Compare, Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996)

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน รัฐใด ๆ ที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยล้วนแล้วแต่ต้องยึดมั่นตามหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, น. 21)

หรือหลักการที่ใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำทางการปกครองใดล้วนแล้วแต่ต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ได้มีกฎหมายบัญญัติหรือรับรองการให้อำนาจเอาไว้ มิฉะนั้นการกระทำดังกล่าวอาจถูก

เพิกถอนหรือไม่มีผลในทางกฎหมายได้ ดังนั้นการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารที่จะต้องใช้อำนาจของตนเท่าที่ไม่ขัดต่อฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นตัวแทนผู้ได้รับเลือกให้ใช้อำนาจจากประชาชน อันเป็นไปตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หนึ่งในกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองที่สำคัญได้แก่ การออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีลักษณะเป็นการที่ฝ่ายปกครองหรือเอกชนผู้ที่มีอำนาจปกครองใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น. 128)

จนส่งผลออกไปยังภายนอกฝ่ายปกครองและอาจเกิดการกระทบกระทั่งต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผลประโยชน์ของเอกชนบางกลุ่มได้เช่นกัน เพื่อจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่มีอำนาจทางปกครองดังกล่าวไม่ให้อำนาจได้ตามอำเภอใจหรือผิดพลาดไปจากขอบเขตที่กฎหมายมอบอำนาจไว้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองจึงได้บัญญัติหลักที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองไว้โดยละเอียด ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ต้องทำตามขั้นตอนที่ถูกกำหนดขึ้น รวมไปถึงว่าการออกคำสั่งแต่ละครั้งจะต้องมีเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย (ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Action) (สมยศ เชื้อไทย, 2557, น. 237)

ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งเช่นนั้น หรือกฎหมายที่เป็นหลักการทั่วไปอย่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น เพื่อมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐได้ตามอำเภอใจ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การออกคำสั่งทางปกครองอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ด้วยปัจจัยทั้งภายนอกและภายในต่าง ๆ เช่น ความบกพร่องของตัวเจ้าหน้าที่เองหรือความผิดพลาดทางการสื่อสารและส่งต่อข้อมูลซึ่งอาจทำให้คำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นไม่ได้มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องมีการกำหนดหลักการเพื่อตรวจสอบ ทบทวนและแก้ไขคำสั่งที่เกิดขึ้นเพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป โดยทางแก้หนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดคือการนำคดีเข้าสู่ศาลปกครองหรือองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่วินิจฉัยในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองนั้น

อย่างไรก็ตาม การให้องค์กรตุลาการรับภาระวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองทั้งหมดโดยไม่มีกรกลั่นกรองเสียก่อนอาจทำให้ศาลมีภาระล้นมือและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในส่วนอื่น ๆ ของตนได้นอกจากนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาลยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การต้องใช้ระยะเวลาในการรับคำฟ้อง พิจารณายานหลักฐานต่าง ๆ และตัดสินคดี ซึ่งอาจเป็นการล่าช้าและทำให้ทั้งหน่วยงานที่ออกคำสั่ง

และตัวผู้ได้รับผลร้ายจากคำสั่งต้องเกิดความเสียหายระหว่างรอผลวินิจฉัยดังกล่าว ประกอบกับการที่อำนาจในการตัดสินใจของศาลยังถูกจำกัดอยู่เท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหได้ทุกเรื่อง

เพื่อป้องกันและลดทอนปัญหาความยุ่งยากข้างต้น กฎหมายจึงได้กำหนดขั้นตอนเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ได้มีการออกคำสั่งไปแล้ว อันเรียกว่า “การอุทธรณ์ในชั้นภายในฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางปกครองในชั้นก่อนที่จะให้องค์กรตุลาการวินิจฉัย ซึ่งมีข้อดีหลายประการ ได้แก่ เป็นการดำเนินการระงับข้อพิพาทได้รวดเร็วกว่าการดำเนินการในชั้นศาล เพราะเป็นการให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจเองว่าจะแก้ไขเปลี่ยนคำสั่งของตนหรือไม่โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนหลายประการอย่างในกระบวนการขององค์กรตุลาการ โดยที่คู่กรณีไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการฟ้องและดำเนินคดีและยังเป็นการลดจำนวนข้อพิพาทที่จะต้องนำขึ้นสู่ศาลปกครองได้อีกด้วย เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่สั่งการโดยผิดพลาดในบางประการและดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องเมื่อทราบเหตุแห่งความผิดพลาดนั้น เป็นต้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561, น. 167)

อีกทั้งการทบทวนคำสั่งโดยฝ่ายปกครองเองยังอาจเป็นการเยียวยาที่เหมาะสมและกว้างขวางกว่าที่ศาลปกครองจะให้ได้ เพราะฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจแก้ไขคำสั่งได้ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งนั้น ๆ เช่น การแก้ไขรายละเอียดบางประการของคำสั่งที่ศาลอาจไม่มีอำนาจหรือความเชี่ยวชาญในการตัดสินในแบบเดียวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยตรง เป็นต้น

ประเทศไทยได้นำหลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันได้กำหนดว่า หากมีกฎหมายกำหนดวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้โดยเฉพาะแล้วคู่กรณีต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน มิเช่นนั้นจะไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยอย่าง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังอาจมีปัญหาที่ส่งผลต่อกระบวนการดำเนินคดีปกครองอยู่บางประการ ดังนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอประเด็นการศึกษาออกเป็นสามประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเรื่องระบบอุทธรณ์แบบบังคับตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ได้กำหนดไว้ว่า การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเสียก่อน เมื่อไม่พอใจในผลของการสั่งการนั้น หรือไม่มีการสั่งการภายในเวลาตามสมควร จึงจะทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครอง และกฎหมายอย่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักอันเป็นกฎหมายกลาง

สำหรับขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองไว้ให้ต้องมีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนนอกจากจะมีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ

จากการพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับทำให้ทราบว่า ระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับโดยหากไม่มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนแล้ว คู่กรณีก็จะมีสิทธินำคดีให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่ประการใด (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561, น. 168)

ดังนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในบางเรื่องมีลักษณะเป็นเหมือนขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้ต้องทำหากประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองในภายหลังโดยที่มิได้มีการแก้ปัญหาเพื่อลดคดีพิพาทที่จะต้องนำขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างที่ควรจะเป็น และในบางกรณียังอาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองแต่ไม่สามารถอุทธรณ์ภายในกำหนดอีกด้วย ทำให้เกิดปัญหาว่าลักษณะการอุทธรณ์แบบบังคับในระบบกฎหมายไทยมีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่

ประการที่สอง ปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และการทูลเกล้าฯ คำสั่งทางปกครอง จากการพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้เห็นว่าขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายไทยที่ยังเป็นปัญหาที่อาจแบ่งได้เป็นสองประการดังต่อไปนี้

ก. ปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเองที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง นอกเสียจากว่าจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข. ปัญหาว่าผลของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองว่าเป็นการทูลเกล้าฯ คำสั่งตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสามได้กำหนดไว้ไม่ได้มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ คำสั่งตามคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง จะเป็นผู้สั่งให้มีการทูลเกล้าฯ คำสั่งทางปกครองนั้นเสียตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/2 ได้กำหนดไว้

จากการพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทั้งสองประการทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าหลักการดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่และควรที่จะมีการปรับปรุงอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นตัวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเองซึ่งอาจกระทบถึงความเป็นกลางในการตัดสินอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ และการกำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ คำสั่งทางปกครองนอกจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะเห็นควรให้เป็นเช่นนั้นซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภาระการเยียวยาผลที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยเฉพาะในกรณีที่คำสั่งทางปกครองก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การกลับคืนสู่สภาพเดิม

ประการที่สาม ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและผลที่มีต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พศ. 2539 มาตรา 44 แห่งประเทศไทยได้กำหนดระยะเวลาให้ คู่กรณีของคำสั่งทางปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในเวลา 15 วันนับแต่วันที่ทราบถึงเหตุแห่งการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าระยะเวลาเพียง 15 วันในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ภายในหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พศ. 2539 มาตรา 44 นั้นว่า สั้นมากและอาจทำให้คู่กรณีเสียสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ หากไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ให้ทันเวลา ดังกล่าว เพราะในระบบการอุทธรณ์แบบบังคับที่ประเทศไทยใช้นั้น หากมิได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ไว้โดยชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน ผู้ที่ประสงค์จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองก็ไม่มีสิทธิ์ฟ้องคดีดังกล่าวแต่อย่างใด

บทความฉบับนี้มุ่งศึกษากระบวนการอุทธรณ์ในชั้นภายในฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาความเป็นไปได้ในการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนหรือกระบวนการอุทธรณ์ในชั้นภายในฝ่ายปกครอง และการเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองให้มากยิ่งขึ้น โดยการเปรียบเทียบหลักกฎหมายจากประเทศที่มีระบบกฎหมาย Civil Laws ทั้ง 5 ประเทศได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลีและประเทศสเปน เพื่อหาหลักการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง เกี่ยวกับหลักการ ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับหลักการ ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยเกี่ยวกับ หลักการ ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

1.2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ภายในฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับหลักการ ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งถึงแนวคิด ลักษณะของกฎหมายและหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ภายในฝ่ายปกครอง ทั้งในระบบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย โดยมุ่งพิจารณากฎหมายของ 5 ประเทศ ได้แก่ กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอิตาลีและประเทศสเปน รวมทั้งหลักการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย และความเหมือนหรือแตกต่างของกฎหมายจากทั้ง 5 ประเทศ และแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย ว่าด้วยความเหมาะสมของรูปแบบการอุทธรณ์แบบบังคับ การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ผลของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองว่าเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครองหรือไม่และระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่ง เป็นฐานในการศึกษาต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเพื่อหาข้อมูลในบทความนี้ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยทางเอกสาร(Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาปัญหาเกี่ยวกับวิธีการและข้อกำหนดในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองและผลที่มีต่อการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยศึกษาและเปรียบเทียบจากเอกสารหลายประเภท ทั้งกฎหมายของไทยและต่างประเทศ และศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และบทความกึ่งวารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ฝ่ายปกครองจะต้องมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายปกครองได้กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชน หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรทางปกครอง (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, น. 99) โดยหลักดังกล่าวถูกเรียกว่า การกระทำทางปกครอง (Administrative action) โดยการกระทำทางปกครองนี้หากเป็นการกระทำเพื่อเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ในทางทฤษฎีอาจถูกเรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง”

ความหมายของนิติกรรมทางปกครองในแต่ละประเทศอาจมีความหมายที่แตกต่างกันออกไป โดยในประเทศฝรั่งเศส คำว่านิติกรรมทางปกครอง (Acte Administratif) จะหมายถึงทั้งคำสั่งทางปกครองและกฎหมาย ในขณะที่แนวคิดของประเทศเยอรมันจะนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) เท่านั้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, น. 99-100)

สำหรับในประเทศไทยจะใช้คำว่า การกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลตามกฎหมาย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560 น. 443) ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 1. คำสั่งทางปกครอง 2. คำสั่งทางตุลาการ 3. กฎทางปกครอง 4. สัญญาทางปกครอง 5. การกระทำทางกายภาพ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, น. 100)

ดังนั้น ความหมายของคำว่าการกระทำทางปกครอง จึงได้แก่ การใด ๆ ที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในฝ่ายปกครองได้กระทำให้ขึ้นเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลไม่ว่าในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ โดยที่จะต้องมิกฎหมายรับรองผลแห่งการกระทำนั้น ๆ เอาไว้และไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมต่อบุคคลดังกล่าวเพื่อให้การกระทำนั้นมีผลที่สามารถบังคับได้ต่อไป (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2567, น. 121)

2.1.1. ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่สำคัญมากอย่างหนึ่ง มีเนื้อหาตรงกับคำที่ในทางกฎหมายฝรั่งเศสเรียกว่า นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะราย (Acte Administrative Individual) ซึ่งมีลักษณะเป็นการสั่งการฝ่ายเดียวในทางปกครองที่มุ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ หรือสถานภาพทางกฎหมายของผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้น ๆ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, น. 107)

ในขณะที่ประเทศเยอรมันจะให้คำจำกัดความว่า “คำสั่งสำหรับการบังคับใช้ตามกฎหมาย (Vollstreckungstitel) (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2567, น. 128)

สำหรับในประเทศไทย มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้คำนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” เอาไว้โดยอาจอธิบายความหมายได้ดังต่อไปนี้ (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2554, น. 83-84)

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวคือ กฎกระทรวงฉบับที่ 12(พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.2 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมักถูกมองว่าเป็นขั้นตอนเพื่อให้ประชาชนที่รู้สึกว่าคุณสมบัติของตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งทางปกครองเข้าดำเนินการเพื่อขอให้มีการแก้ไขผลของคำสั่งทางปกครอง หรือมีเช่นนั้นก็เพื่อให้เกิดสิทธิในคดีเข้าสู่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองต่อไป อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแนวคิดวิชาการของนักกฎหมายไทยและต่างประเทศทำให้เห็นว่าเหตุผลและความจำเป็นของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้เป็นสามประการดังต่อไปนี้

ส่งเสริมการควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีลักษณะและขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากในแต่ละเรื่อง ทั้งยังเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหลายประเภท อีกทั้งยังมีปริมาณมาก ในความเป็นจริงจึงอาจเกิดข้อผิดพลาดกับคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเหมาะสม เช่น ได้มีคำสั่งสั่งผิดตัวบุคคล สั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงบางประการ เป็นต้น ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการเปิดโอกาสเพื่อส่งเสริมให้ฝ่ายปกครองได้ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจภายในของตน (autocontrôle de l'administration) พร้อมทั้งดำเนินการแก้ไขหากเห็นว่าข้อผิดพลาดประการใด ๆ เกิดขึ้น โดยการแก้ไขดังกล่าวอาจกระทำโดยตัวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นก็ได้ (กมลชัย รัตนสกวพงศ์, 2537, น. 317)

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ประชาชนในแต่ละรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ การที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิดังกล่าวได้จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งดังกล่าวจะสามารถขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าวเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน (protection juridique des administrés) และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยที่ยังไม่ต้องไปขอให้ศาลดำเนินการแต่ประการใด อีกทั้งการขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขปัญหาก็ยังอาจให้ผลที่เป็นที่น่าพอใจว่าการพิจารณาของศาลซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน เช่น บทบัญญัติของกฎหมาย ความเสียหายตามความเป็นจริงหรือแนวคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น ในขณะที่ฝ่ายปกครองอาจสามารถกำหนดการแก้ปัญหาและเยียวยาที่ตรงกับความต้องการของผู้ที่โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวมากกว่าด้วย

แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาล (protection juridique des administrés) เพราะสามารถช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดปริมาณคดีพิพาทที่จะนำมาขึ้นสู่ศาลได้ เนื่องจากว่าหากฝ่ายปกครองได้มีดุลพินิจแก้ไขคำสั่งที่มีปัญหาจนทำให้ผู้อุทธรณ์เกิดความพอใจ

ก็จะทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครองอีกต่อไป อีกทั้งหากยังคงต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล การพิจารณาปัญหาตามถ้อยคำอุทธรณ์และคำตอบรับของหน่วยงานยังช่วยให้ศาลสามารถเข้าใจในข้อเท็จจริงที่พิพาท ข้อกฎหมายและประเด็นโต้แย้งของทั้งสองฝ่าย ให้ศาลสามารถตัดสินคดีดังกล่าวได้สะดวกมากขึ้นอีกด้วย

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทำให้เห็นว่าขั้นตอนดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่ายได้แก่ คู่กรณีของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการเยียวยาโดยสะดวก องค์การตุลาการที่ได้รับการแบ่งเบาภาระไม่ต้องตัดสินข้อพิพาทที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองทั้งหมด และฝ่ายปกครองที่มีโอกาสและอำนาจในการใช้ดุลพินิจปรับปรุงในสิ่งที่เกี่ยวกับการให้บริการของตนได้ด้วยตนเอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงมีฐานะเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญเพื่อให้การดำเนินการของรัฐเป็นไปโดยสะดวก

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย

เนื่องจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองขั้นตอนที่จำเป็นและสำคัญเพื่อเยียวยาและแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การเสาะหาข้อบกพร่องหรือจุดที่สามารถปรับปรุงได้ในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอย่าง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นหนึ่งในวิธีการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยปัญหาที่ผู้ศึกษาได้พบเจออาจแบ่งได้เป็น 3 ประการดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

2.3.1 ปัญหาการกำหนดระบบการอุทธรณ์แบบบังคับในระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทำให้เห็นว่าระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท ประเภทแรกระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรืออาจเรียกว่าระบบเพื่อเลือก (Optional Administrative Appeals) ซึ่งมีลักษณะเป็นการที่กฎหมายได้กำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นเพียงทางเลือกในการเยียวยาแก้ไขปัญหาที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองเอาไว้ ไม่ได้เป็นขั้นตอนที่บังคับให้คู่กรณีต้องกระทำเพื่อให้เกิดสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า คู่กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองในประเทศที่ใช้ระบบการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกสามารถเลือกที่จะดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นฟ้องคดีต่อศาลเลยก็ได้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทที่สองคือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ (Mandatory Administrative Appeals) ซึ่งมีลักษณะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองเอาไว้ โดยคู่กรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เสียก่อน โดยมักจะมีกฎหมายกลาง

กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์เอาไว้ แต่จะไม่นำหลักเช่นว่านั้นมาใช้หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้แล้วซึ่งคู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนเหล่านั้นให้เรียบร้อยเสียก่อน มิเช่นนั้นก็ไม่ถือเป็นผู้มีสิทธิหรือส่วนได้ส่วนเสียที่สามารถจะฟ้องคดีเช่นว่านั้นต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนั้น หากไม่ได้ทำการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ก่อนแล้ว คู่กรณีก็ไม่มีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้

เมื่อประเทศไทยได้ใช้ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับจึงจำเป็นต้องรับทั้งข้อดีและข้อเสียของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบดังกล่าวไปด้วย โดยข้อดีของระบบดังกล่าวได้แก่ การกลั่นกรองข้อพิพาทที่จะสามารถนำมาฟ้องคดีด้วยข้อกำหนดที่ว่าคู่ความจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้เรียบร้อยก่อนเพื่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เพราะข้อพิพาทที่จะสามารถนำขึ้นสู่ศาลปกครองได้จะต้องเป็นสิ่งที่หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยมาก่อนแล้ว ซึ่งทำให้เห็นว่าข้อพิพาทน่าจะมีมูลพอให้ฟ้องคดีได้ และยังแสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้ที่จะมาฟ้องคดีซึ่งต้องยื่นทั้งอุทธรณ์ภายในต่อหน่วยงานและคำฟ้องต่อศาลอีกด้วย

ส่วนข้อเสียของจากระบบอุทธรณ์แบบบังคับพบว่า ปัญหาเรื่องการคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในทางปฏิบัติซึ่งความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นในความเป็นจริง แต่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมิได้ดำเนินการอุทธรณ์จนสิ้นระยะเวลาที่จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งส่งผลให้ผู้นั้นมีอำนาจคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้อีกต่อไปไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมในทางปฏิบัติเนื่องจากการเป็นการไม่สามารถเยียวยาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนตามความเป็นจริงเพราะความบกพร่องในขั้นตอนซึ่งอาจเกิดจากความพลั้งเผลอโดยสุจริตของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนก็ได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายของกลุ่มประเทศที่เลือกศึกษาทั้ง 5 แสดงให้เห็นว่าประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความปฏิบัติรัฐการปกครอง ค.ศ. 1976 ของประเทศเยอรมนีนั้นได้กำหนดให้ใช้การอุทธรณ์ระบบบังคับเช่นเดียวกับในประเทศไทย กล่าวคือคู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนหากประสงค์ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองต่อไป (เกรียงไกร โพธิ์แก้ว, 2554, น. 140)

ส่วนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศสเปนนั้นมีลักษณะเป็นระบบอุทธรณ์แบบบังคับเช่นเดียวกับในประเทศไทยและประเทศเยอรมนี อย่างไรก็ตามความแตกต่างที่สำคัญของระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศสเปนได้แก่ ลักษณะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ตามลำดับชั้น (recurso de alzada) กล่าวคือ ผู้อุทธรณ์จะต้องอุทธรณ์ให้ครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในทุก ๆ ชั้นเพื่อให้เกิดทางเลือกกว่าจะอุทธรณ์ซ้ำภายในฝ่ายปกครอง (recurso de reposicion) ซึ่งหมายความว่า คู่กรณีมีสิทธิเลือกที่จะดำเนินการอุทธรณ์ได้อีกครั้งหนึ่งเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยในคราวแรกต่อหน่วยงานที่ออกคำสั่งดังกล่าว หรือจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษทันทีเลยก็ได้เช่นกัน ทั้งนี้การเลือกอุทธรณ์ซ้ำมิได้

เป็นการตัดสินใจให้ผู้อุทธรณ์นำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองแต่อย่างใด เพียงแต่ต้องรอให้มีคำวินิจฉัยของอุทธรณ์ที่ชำเสร็จสิ้นออกมาเสียก่อน หากไม่พอใจกับคำสั่งนั้นค่อยนำคดีขึ้นสู่ศาลต่อไป (โรม ทิปะปาล, 2560, น. 50)

สำหรับกลุ่มประเทศที่ใช้การอุทธรณ์ในรูปแบบเพื่อเลือกนั้น รัฐบัญญัติแห่งประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นระบบเพื่อเลือกซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายมีทั้งสิทธิและทางเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ทันทีหรือว่าจะดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาลก็ได้และยังสามารถเลือกที่จะอุทธรณ์และฟ้องคดีไปพร้อมกันก็ได้ โดยไม่ได้มีลักษณะเป็นหน้าที่ซึ่งกฎหมายจะสามารถบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (เดียนใจ เบ้าสอน, 2562, น. 52)

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศอิตาลีนั้นมีลักษณะเป็นการการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกซึ่งคู่กรณีสามารถเลือกที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีหรือว่าจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนก็ได้ ดังที่รัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ค.ศ. 1971 มาตรา 1 วรรคหนึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเอาไว้ว่า เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับคำสั่งแล้ว หากไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าวก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้นต่อหน่วยงานทางปกครองได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น คู่กรณีในการที่จะเลือกวิธีการเยียวยาแก้ไขปัญหาโดยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองทันทีก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่สามารถเลือกที่จะใช้ทางแก้ปัญหทั้งสองอย่างพร้อมกันได้ และหากได้ดำเนินการทั้งสองวิธีไปพร้อมกัน ให้ถือว่าผู้นั้นได้เลือกวิธีการแก้ปัญหโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นทางเลือกที่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดีกว่า (กาญจนา ปัญญานนท์, 2561, น. 421)

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. 1962 มาตรา 8(1) ได้ระบุว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลนั้นมีลักษณะเป็นกระบวนการทางเลือกมิใช่ระบบบังคับให้ต้องกระทำเสียก่อน กล่าวคือ โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีสามารถเลือกได้ว่าจะดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ที่อำนาจวินิจฉัยคำสั่งนั้นก่อนหรือไม่ หากไม่ประสงค์ที่จะทำเช่นนั้น ผู้มีสิทธิก็สามารถนำคดีเข้าสู่ศาลที่มีอำนาจตัดสินคดีได้เลย ไม่ใช่จะต้องมีการอุทธรณ์ก่อนเพื่อให้เกิดสิทธิในการนำคดีเข้าสู่ศาลปกครองอย่างในประเทศไทย (สุรินทร์ อินอำไพ, 2565, น. 2)

จากการศึกษาหลักกฎหมายของประเทศไทยและกลุ่มประเทศทั้ง 5 ทำให้เห็นว่าการปรับปรุงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นสามารถทำได้โดยการพิจารณาขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศดังกล่าวเพื่อหาหลักการที่สามารถนำมาใช้กับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยได้ต่อไป ดังที่จะเสนอต่อไปนี้

ประการแรก การเปลี่ยนไปใช้ระบบการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกแทนที่จะเป็นระบบบังคับอย่างในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากแนวคิดของประเทศที่ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกอย่างประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศญี่ปุ่น รวมไปถึงแนวคิดของนักวิชาการชาวเยอรมันเกี่ยวกับการให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อยกเว้นหรือจำกัดการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเอาไว้ โดยอาจแบ่งเบาภาระของศาลปกครองที่จะต้องรับ

พิจารณาดีจำนวนมากขึ้นได้โดยการบัญญัติกฎหมายเฉพาะไว้สำหรับกรณีที่จะต้องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเอาไว้ตามอย่างระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส หรือกำหนดให้คู่กรณีต้องเลือกระหว่างการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลอย่างในกรณีของประเทศอิตาลี เป็นต้น

ประการที่สอง การปรับปรุงระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ดียิ่งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนแก้ปัญหาด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแทนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของศาล ไม่ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนไปใช้ระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกหรือใช้ระบบบังคับตามเดิมก็ตาม ตัวอย่างของวิธีการเหล่านี้ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามลำดับขั้นของประเทศสเปน ซึ่งกำหนดให้คู่ความสามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้หลายครั้งโดยไม่ตัดสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในภายหลังแต่อย่างใด

2.3.2 ปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และการทูลเกล้าฯการบังคับคำสั่งทางปกครอง

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้เห็นว่ขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายไทยประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรอุทธรณ์ตามระบบกฎหมายของต่างประเทศแล้วจะพบปัญหาที่สังเกตได้ชัดเจนสองประการ

ปัญหาประการแรกได้แก่ ปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 แห่งประเทศไทยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเองที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง นอกจากในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีได้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้ออกคำสั่งนั้นเอง หรือจะเป็นการเพิกถอนโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ได้ตามที่หลักการเรื่องระบบสายบังคับบัญชาตามกฎหมายกำหนดไว้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, น. 368-369)

ในส่วนองเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส นั้นอาจแบ่งได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (Recours gracieux) หรือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (Recours hie'rarchique) อีกทีหนึ่ง (ฤทัย หงส์สิริ, 2541, น. 111)

เมื่อพิจารณาได้จากการศึกษาข้างต้นทำให้พบว่าโดยหลักแล้วประเทศไทย ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้นเอง ซึ่งอาจเป็นไปด้วยเหตุที่ว่า ด้วยเหตุที่ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงและอยู่ในฐานะอันดีที่สุดที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้ภายในขอบเขตอำนาจของตน

ในขณะที่ระบบกฎหมายของอีก 3 ประเทศได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศสเปนและประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดหลักการที่แตกต่างเอาไว้ดังต่อไปนี้

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของประเทศอิตาลี ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในลำดับเหนือขึ้นไปจากหน่วยงานผู้ทำคำสั่งหนึ่งชั้น เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (เดียนโจ เบาสอน, 2562, น. 71)

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของประเทศสเปนนั้น สามารถพบได้จากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสเปน ค.ศ. 1992 มาตรา 114.1 ที่บัญญัติว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองที่ยังไม่สิ้นสุดกระบวนการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง สามารถอุทธรณ์ตามลำดับชั้นต่อหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในลำดับสูงกว่าหน่วยงานที่ทำการออกคำสั่งทางปกครอง (โรม ทิปะปาล, 2560, น. 52-53)

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. 1962 มาตรา 17 กำหนดไว้ได้แก่ บุคคลตามที่บัญชีรายชื่อผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้กำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะ (สุธินัน อินอำไพ, 2565, น. 3-4) โดยที่มิได้เจาะจงว่าผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องเป็นบุคคลใด เพียงแต่ได้มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาตีปกครองนั้น

จากการศึกษาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในระบบกฎหมายของทั้งไทยและต่างประเทศทำให้เห็นได้ว่า แม้จะกำหนดวิธีการเอาไว้แตกต่างกัน แต่ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศอิตาลี และประเทศสเปนต่างก็บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีลำดับชั้นสูงกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือแม้แต่การอุทธรณ์ต่อระดับผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เช่นนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักกฎหมายประเทศทั้งสี่มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า การให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์จะทำให้เกิดการคุ้มครองความเป็นกลางต่อผู้อุทธรณ์ได้มากกว่าตามหลักการเรื่องความไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย และเมื่อนำมาเปรียบกับตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของไทยที่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเองเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับอุทธรณ์นั้นทำให้เห็นว่าระบบกฎหมายของประเทศไทยยังขาดหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นกลางของผู้ที่มีอำนาจพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ และสามารถที่จะปรับปรุงได้โดยการเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายให้ผู้อุทธรณ์สามารถดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ในระดับเหนือกว่าผู้ออกคำสั่งนั้นได้เลยอย่างในประเทศอิตาลีและประเทศสเปน หรือมิเช่นนั้นก็กำหนดทางเลือกในการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาไว้อย่างในกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี

ในส่วนของการทำบัญชีกำหนดตัวผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เอาไว้ตามอย่างประเทศญี่ปุ่นนั้น อาจไม่เหมาะสมกับประเทศไทยนักเพราะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีมากมายหลายเรื่องในทางปฏิบัติ การกำหนดบัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เสียในทุกเรื่องและทุก

หน่วยงานจึงอาจก่อให้เกิดภาระยุ่งยากกว่าวิธีการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่าอย่างในระบบของประเทศทั้งสี่ที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ปัญหาประการที่สองได้แก่ ปัญหาการทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครอง เพราะการที่กฎหมายกำหนดว่าการอุทธรณ์จะมีผลเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติหรือไม่นั้นย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งตัวผู้อุทธรณ์ บุคคลภายนอกที่อาจเกี่ยวข้องกับคำสั่งนั้นไม่ว่าในทางใดทางหนึ่ง และหน่วยงานรัฐที่ออกคำสั่งนั้นเอง โดยกลุ่มประเทศที่ได้เลือกศึกษามาได้แบ่งความเห็นเรื่องการทุเลาการอุทธรณ์ไว้เป็นสองกลุ่ม โดยประเภทแรกกำหนดให้เกิดขึ้นต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์เห็นสมควรหรือมีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นเช่นนั้น ได้แก่ กรณีของประเทศไทยซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสามได้กำหนดไว้ว่าไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ เนื่องจากกฎหมายไทยยึดหลักการที่ให้คำสั่งทางปกครองมีผลตลอดเวลาเพื่อให้การปฏิบัติการทางปกครองสามารถเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมั่นคง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง จะเป็นผู้สั่งให้มีการทุเลาคำสั่งทางปกครองนั้นเสียตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/2 ได้กำหนดไว้

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครองเพราะหลักความมั่นคงแห่งกฎหมายของประชาชนต้องมีหลักประกันที่ชัดเจนเช่นเดียวกับในประเทศไทย (เกรียงไกร โพธิ์แก้ว, 2554, น. 150)

ผลของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประเทศอิตาลีนั้นสามารถพิจารณาได้จากมาตรา 3 แห่งรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ค.ศ. 1971 ที่ได้กำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประเทศญี่ปุ่นเองก็มิได้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีเช่นเดียวกับในทุกประเทศที่ถูกกล่าวถึงก่อนหน้านี้ ตามที่มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. 1962 ได้กำหนดไว้ ซึ่งหลักดังกล่าวมีผลให้การกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังคงดำเนินต่อไปแม้ว่าจะได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอยู่ก็ตาม อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. 1962 ได้กำหนดหลักการยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นสามารถใช้ดุลพินิจทุเลาการบังคับไว้ก่อนได้หากเห็นว่ามีเหตุสมควร เช่น หากมีโอกาสที่จะเกิดผลร้ายอันยากแก่การเยียวยาได้หากปล่อยให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งต่อไป เป็นต้น (สุรินทร์ อินอำไพ, 2565, น. 3-4)

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประเทศสเปนมิได้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ตามที่มาตรา 111.1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสเปน ค.ศ. 1992 ได้กำหนดไว้ว่า การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ว่าประเภทใดก็ตาม หากไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ไม่ถือเป็นการทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครอง (โรม ทีปะปาล, 2560, น. 59)

ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเห็นควรว่าควรจะมีการทูลาโดยอัตโนมัติเมื่อมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี ซึ่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 มาตรา 80 ได้กำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งนิติกรรมทางปกครองมีผลเป็นการทูลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้นเพราะเหตุที่ว่าคำสั่งทางปกครองมีฐานะเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมนีจึงมีผลเป็นการทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นถูกงดบังคับใช้เป็น การชั่วคราว ดังนั้น หากไม่ใช่เรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลเป็น การทูลาคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้มาตรการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้ในระหว่างที่ การอุทธรณ์ยังไม่เสร็จสิ้นลง (ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 มาตรา 80)

จากการศึกษาผลแห่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของทั้งประเทศไทยและต่างประเทศทำให้ เห็นว่า เหตุที่ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสเปน มีกฎหมายที่กำหนด ไปในทางเดียวกันให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมิได้ส่งผลเป็นการทูลาผลแห่งคำสั่งทางปกครองนั้นแต่ ประการใดนอกเสียจากว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควรให้มีการทูลาคำสั่งนั้นไว้ก่อน หรือเช่นนั้นก็ในกรณีที่ มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทูลาคำสั่งทางปกครองนั้นคงเป็นไปเพื่อคุ้มครองความถาวร และใช้บังคับได้ของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งย่อมมีผลประชาชนในสังคมโดยรวม เพราะหากเพียงแต่คู่กรณีอุทธรณ์ก็สามารถทำให้การดำเนินการตามคำสั่ง ทางปกครองต้องหยุดชะงักหรือสิ้นผลไป เช่นนี้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐก็อาจที่จะต้องล่าช้าหรือขาดความ แน่นนอนเพราะสิ่งที่ได้มีการออกคำสั่งไปแล้วจะต้องถูกระงับหรือแม้แต่แก้ไขให้คืนสู่สภาพเดิมเสียก่อนทั้งที่ยังไม่ แน่ว่าผู้อุทธรณ์จะมีสิทธิได้รับการเยียวยาแก้ไขดังกล่าวหรือไม่

ในขณะที่หลักกฎหมายของประเทศกลุ่มที่สองอย่างประเทศเยอรมนีที่กำหนดให้การอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองมีผลเป็นการทูลาคำสั่งทางปกครองโดยพลันนั้นอาจมีที่มาจากแนวคิดเรื่องการให้ ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองมากกว่าความมีผลแน่นอน ของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์ที่จะเกิดต่อสังคมโดยรวม

ทั้งนี้ หลักดังกล่าวอาจไม่เหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับสภาพสังคมไทยในความเห็นของ ผู้เขียนเพราะจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการดำเนินงานของหน่วยงานผู้มีอำนาจทางปกครองซึ่งอาจต้องหยุดชะงัก ลงเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นโดยไม่สมควรจะมีความเสียหายมากนักเพียงใดจากการสะดุดหยุด อยู่ของคำสั่งทางปกครองเช่นนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการปรับปรุงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการทูลาคำสั่ง ทางปกครองอาจทำได้โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองย่อมไม่มีผลเป็น การทูลาคำสั่งทางปกครองนั้นนอกเสียจากว่าผู้อุทธรณ์จะพิสูจน์ได้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อตนอย่างร้ายแรงถึงขนาด โดยนำมาชั่งน้ำหนักกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวถูกทูลาลงเพื่อดูว่าควรจะให้มีการทูลาคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่อง

ดังกล่าวจะต้องระบุเหตุผลแห่งการตัดสินใจตามการชั่งน้ำหนักดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย เพื่อนำมาประกอบการโต้แย้งในชั้นต่อไป

2.3.3 ปัญหาระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและผลที่มีต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองทำให้พบว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นกรอบให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ได้เป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการได้รับการเยียวยาผลแห่งคำสั่งทางปกครองอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีของประเทศที่ใช้ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ เพราะหากคู่กรณีได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในช่วงเวลาที่ถูกกำหนดไว้เช่นนั้นแล้วก็จะเสียสิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไปโดยพลัน และระยะเวลาการอุทธรณ์ก็ยังคงมีความสำคัญในประเทศที่ใช้ระบบการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกเช่นกัน เพราะยังคงส่งผลถึงความสามารถในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเช่นนั้น

การศึกษาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 กำหนดไว้ทำให้ผู้เขียนพบว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ได้ออกโดยคำสั่งของรัฐมนตรีและมิได้มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเช่นนั้น สำหรับเหตุผลที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เพียง 15 วันนั้นอาจมีที่มาจากผู้ที่ร่างกฎหมายประสงค์ที่จะให้ขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องเหล่านั้นเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะหน่วยงานรัฐย่อมมีหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นจำนวนมาก

การกำหนดให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้เมื่อเวลาผ่านไปเนิ่นนานหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งไปแล้วจึงอาจทำให้หน่วยงานและตัวเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องกลับมาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและข้อผิดพลาดในอดีตแทนที่จะมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันต่อไป กฎหมายจึงต้องบัญญัติระยะเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ชัดเจนในแทบจะทุกกรณี นอกจากนี้การกำหนดให้ระยะเวลาการอุทธรณ์เป็นไปอย่างรวดเร็วยังทำให้เกิดผลดีในแง่ที่ว่า คู่ความที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมสามารถดำเนินการอุทธรณ์ภายในให้เสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น เพื่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

ข้อมูลข้างต้นทำให้ผู้เขียนมีความเห็นว่าหน้าที่ของผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอันได้แก่การยื่นอุทธรณ์ซึ่งต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการโต้แย้งนั้นภายในกำหนดเวลาเพียง 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นอาจจะเป็นภาระที่หนักหนาหรือยากเกินไปที่จะทำได้อย่างถูกต้องครบถ้วนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมาย อันทำให้การหาข้อมูลต่าง ๆ มาประกอบการคัดค้านของ

ตน หรือแม้แต่การดำเนินการอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาไม่สามารถเกิดขึ้นได้หรือถึงจะทำได้ทันก็อาจยังขาดข้อมูลหรือรายละเอียดบางประการ อันย่อมส่งผลถึงการพิจารณาอุทธรณ์และนำคดีขึ้นสู่ศาลต่อไปในอนาคตได้

โดยตัวอย่างของปัญหาในเรื่องระยะเวลา 15 วันดังกล่าวอาจพบได้จากคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2564 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะมีความเห็นว่ากำหนดระยะเวลา 15 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปและสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขให้ยาวนานยิ่งขึ้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2564)

สำหรับระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีนั้น เป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 มาตรา 70 (1) กำหนดไว้ โดยบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองต้องมีดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง นั้นหรือเจ้าหน้าที่อื่นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้รับทราบ (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2558, น. 8-9)

ระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายของประเทศอิตาลีตามที่รัฐ กฎีกว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ค.ศ. 1971 มาตรา 2 วรรค 1 กำหนดไว้แสดงให้เห็นว่าคู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อหน่วยงานในลำดับที่เหนือกว่าหน่วยงานที่เป็นผู้ออกคำสั่งที่ตนประสงค์จะอุทธรณ์ นั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (เตือนใจ เบ้าสอน, 2562, น. 73)

เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสเปน ค.ศ. 1992 ได้บัญญัติไว้ให้ผู้ มีสิทธิอุทธรณ์ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ตนได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น (โรม ทิปะปาล, 2560, น. 53)

ในทางทฤษฎีแล้วประเทศฝรั่งเศสมีได้มีกฎหมายใด ๆ จำกัดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ของผู้ ที่ประสงค์จะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเอาไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้ที่ประสงค์จะเสนอคดีต่อศาลปกครอง ในระบบการอุทธรณ์แบบปกติ จะต้องเสนอคดีต่อศาลภายใน 2 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือวัน ประกาศใช้กฎ เว้นแต่จะได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อยืดอายุความออกไปเสียก่อน โดยให้เริ่มนับ ระยะเวลา 2 เดือนใหม่ นับแต่ได้มีคำสั่งทางปกครองใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์เช่นว่านั้นเกิดขึ้น (ชัยวัฒน์ วงศ์ วัฒนสานต์, 2540, น. 370)

ดังนั้นผู้ที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายปกครองของประเทศ ฝรั่งเศสจึงต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่ตนอาจเสนอคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ อันได้แก่ ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ตนได้รับคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

ในขณะที่ระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นไปตามที่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. 1962 มาตรา 18 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่ทราบถึงการ

กระทำหรือคำสั่งทางปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ทราบถึงเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้น (สุจินัน อินอำไพ, 2565, น. 2)

จากการศึกษาระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศทั้ง 5 ทำให้ผู้เขียนได้ข้อสรุปว่าประเทศที่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้นานที่สุดได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ถึง 3 เดือน รองลงมาด้วยระยะเวลา 2 เดือนของประเทศฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่พบได้บ่อยที่สุดได้แก่ 30 วัน และ 1 เดือน ซึ่งถูกใช้ในประเทศที่มีรูปแบบการอุทธรณ์แบบระบบบังคับอย่างในประเทศเยอรมนีและประเทศสเปน รวมถึงประเทศที่ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกอย่างประเทศอิตาลี การศึกษาข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ระยะเวลาประมาณ 1 เดือนอาจเป็นกำหนดเวลาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพราะเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสำหรับจะให้คู่กรณีสามารถเตรียมการและหาพยานหลักฐานมาประกอบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้โดยไม่ต้องเร่งรีบจนเกินไป แต่ไม่ได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานจนอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่มีผลบังคับแน่นอนของคำสั่งทางปกครองหรือการก่อภาระให้ฝ่ายปกครองต้องกลับมาวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานแล้วซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเชื่อถือในผลของคำสั่งนั้นโดยสุจริต

ดังนั้น การแก้ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยที่กำหนดไว้เพียง 15 วันสามารถทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อยาวระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในให้เป็น 30 วันหรือ 1 เดือนตามอย่างที่ปรากฏในประเทศเยอรมนี ประเทศสเปน และประเทศอิตาลีเพื่อให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีเวลาในการหาพยานหลักฐานและข้อมูลประกอบการอุทธรณ์ของตนได้มากขึ้น กว่าระยะเวลา 15 วันที่ได้กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายในปัจจุบัน

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

งานวิจัยเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบ หลักการ ผู้มีอำนาจพิจารณาและระยะเวลาการอุทธรณ์ระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ สามารถสรุปผลได้ดังต่อไปนี้

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีฐานะเป็นการกระทำทางปกครองที่สำคัญมากประเภทหนึ่ง เพราะเป็นการเสนอทางแก้ไขปัญหาให้แก่คู่กรณีที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครองนั้นโดยลดภาระหน้าที่ขององค์กรตุลาการและเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนแก้ไขการกระทำทางปกครองของตนได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยแล้วเห็นว่ายังมีปัญหาที่แบ่งได้เป็นสามประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาการกำหนดลักษณะการอุทธรณ์แบบบังคับในระบบกฎหมายไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 ได้กำหนดหลักอันเป็นกฎหมายกลางสำหรับขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองไว้ให้ต้องมีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนนอกจากจะมีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ และเมื่อนำมาประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ที่ได้กำหนดว่า การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเสียก่อน เมื่อไม่พอใจในผลของการสั่งการนั้นหรือไม่มีการสั่งการภายในเวลาตามสมควร จึงจะทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับซึ่งคู่กรณีจำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เสียก่อนเพื่อให้เกิดสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองต่อไป

อย่างไรก็ตาม ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับยังมีปัญหาในบางประการ โดยที่เห็นได้ชัดได้แก่การตัดสิทธิของผู้ที่อาจเข้ามาอุทธรณ์ได้ เพราะหากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองไม่ได้เข้ามาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็จะมีผลให้ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับการเยียวยาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงเลย

ปัญหาข้างต้นเกี่ยวกับความเหมาะสมของการใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับทำให้เกิดคำถามว่าประเทศไทยควรจะใช้ระบบการอุทธรณ์ดังกล่าวต่อไปหรือไม่และหากมีการเปลี่ยนไปใช้ระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกแทนแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างทั่วถึงโดยไม่ทำให้ศาลปกครองต้องรับภาระหนักมากจนเกินไป ซึ่งคำตอบของปัญหาดังกล่าวอาจได้จากการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาประเทศที่ใช้ระบบการอุทธรณ์ทั้งแบบบังคับและเพื่อเลือกทั้ง 5 ประเทศเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ดียิ่งขึ้นดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้ ประเทศเยอรมนีและประเทศสเปนต่างก็ใช้ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับซึ่งคู่กรณีจำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนเพื่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อไป ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลีและประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกซึ่งคู่ความสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่นอกเสียจากว่าจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเอาไว้เป็นอย่างอื่น การเปลี่ยนกฎหมายไทยให้เป็นระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกจึงสามารถทำได้โดยการพิจารณากฎหมายของประเทศเหล่านี้

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และการทูลเกล้าฯ คำสั่งทางปกครอง

โดยผู้ที่มีอำนาจทบทวนและแก้ไขคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเองที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายใน

ฝ่ายปกครอง นอกเสียจากว่าจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป ประกอบกับการศึกษาตัวผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและแก้ไขคำสั่งทางปกครองในกฎหมายของกลุ่มประเทศที่เลือกศึกษาทั้ง 5 ที่แสดงให้เห็นว่า ในขณะที่ประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้สามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้ แต่กฎหมายของทั้งสองประเทศก็ยังอนุญาตให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบสายบังคับบัญชาได้ซึ่งแสดงถึงแนวทางในการคุ้มครองความเป็นกลางของตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ในขณะที่ประเทศอิตาลีและประเทศสเปนก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาด้วยเหตุผลเดียวกัน และแม้แต่ประเทศญี่ปุ่นที่ได้กำหนดบัญญัติให้ผู้มีสิทธิพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะก็ยังแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อความเป็นกลางของผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นกัน ดังนั้นระบบกฎหมายไทยจึงควรที่จะมีการปรับปรุงเพื่อคุ้มครองความเป็นกลางของผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยกำหนดตัวบุคคลอื่นนอกจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นด้วย

สำหรับผลของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองว่าเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสามของประเทศไทยที่ได้กำหนดไว้ว่า ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ เว้นแต่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง จะเป็นผู้สั่งให้มีการทุเลาคำสั่งทางปกครองนั้นเสียตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/2 ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองอันก่อให้เกิดผลร้ายที่ยากต่อการเยียวยา ส่วนการศึกษาของกลุ่มประเทศทั้ง 5 จะทำให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสเปนต่างก็กำหนดให้การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครองนั้น แต่กฎหมายของประเทศเยอรมนียังสามารถกำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีผลเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครองโดยตรงซึ่งอาจมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองนั้น

ประการที่สาม ปัญหาระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและผลที่มีต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 กำหนดว่าในที่มีได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น

ซึ่งเหตุผลที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เพียง 15 วันอาจเป็นเพราะว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์ที่จะให้ขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องเหล่านั้นเป็นไปได้อย่างรวดเร็วไม่ล่าช้า เพื่อประโยชน์ของทั้งคู่ความที่ประสงค์จะให้มีการเยียวยาแก้ไขปัญหาย่างรวดเร็วและหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ต้องรับภาระมากเกินไป

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่สั้นเกินไปก็อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะหากคู่กรณีไม่ทราบถึงคำสั่งทางปกครองหรือทราบแต่ไม่สามารถหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ถึงความเสียหายหรือความถูกต้องชอบธรรมของตนได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวย่อมไม่ได้รับการเยียวยาผลร้ายแห่งคำสั่งนั้นเลย โดยเฉพาะเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศที่ศึกษาทั้ง 5 ประเทศซึ่งต่างก็ยาวนานกว่าระยะเวลา 15 วันที่กฎหมายไทยกำหนดไว้ทั้งสิ้น โดยประเทศเยอรมนี ประเทศอิตาลีและประเทศสเปนได้กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายใน 30 วันหรือ 1 เดือน นับแต่ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้มากถึง 2 เดือนและ 3 เดือนตามลำดับ ทำให้เห็นได้ว่ากลุ่มประเทศทั้ง 5 ต่างก็กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ภายในไว้มากกว่า ประเทศไทยหลายเท่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระยะเวลา 15 วันที่กฎหมายไทยกำหนดไว้นั้นสั้นกว่าระยะเวลาที่ใช้กันในประเทศอื่น ๆ และอาจทำให้เกิดปัญหาในการยื่นอุทธรณ์ให้พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้

3.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับปัญหาที่ได้ยกขึ้นมาสามารถแบ่งออกได้เป็นทั้งสามประการได้แก่

3.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดลักษณะการอุทธรณ์แบบบังคับในระบบกฎหมายไทย

เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ไว้ว่า “...นอกจากในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและวิธีการเอาไว้ คู่กรณีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน”

ประการที่สอง เสนอให้ปรับปรุงระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ดียิ่งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนแก้ปัญหาด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแทน โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ว่า “...ให้คู่ความสามารถอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้อีกครั้งหนึ่ง....โดยไม่ตัดสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในภายหลัง...”

3.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และการทูลเกล้าการบังคับคำสั่งทางปกครอง

สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประการดังต่อไปนี้

- 1) ความเหมาะสมของผู้ที่มีอำนาจทบทวนและแก้ไขคำสั่งทางปกครอง

เสนอแก้ไขตัวบทกฎหมายอย่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ว่า “...การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในระดับเหนือกว่าผู้ออกคำสั่งนั้น...” อย่างในประเทศอิตาลีและประเทศสเปน หรือมีเช่นนั้นก็กำหนดว่า “ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือต่อเจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เช่นนั้น...” ตามอย่างกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีก็ได้เช่นกัน

2) ผลของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองว่าเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่

เสนอให้มีการบัญญัติแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/2 ว่า “...การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครองนั้นนอกเสียจากว่าผู้อุทธรณ์จะพิสูจน์ได้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อตนอย่างร้ายแรงถึงขนาด...” โดยนำมาซึ่งน้ำหนักกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวถูกทุเลาลงเพื่อดูว่าควรจะให้มีการทุเลาคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวจะต้องระบุเหตุผลแห่งการตัดสินใจตามการชั่งน้ำหนักดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย เพื่อนำมาประกอบการโต้แย้งในชั้นต่อไป

3.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและผลที่มีต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

จากการศึกษาระยะเวลาการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศทั้ง 5 ทำให้ได้ข้อสรุปว่าระยะเวลา 1 เดือนเป็นกำหนดเวลาที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพราะเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสำหรับจะให้คู่กรณีสามารถเตรียมการและหาพยานหลักฐานมาประกอบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้โดยไม่ต้องเร่งรีบจนเกินไป แต่ไม่ได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานจนอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่มีผลบังคับแน่นอนของคำสั่งทางปกครองหรือการก่อภาระให้ฝ่ายปกครองต้องกลับมาวินิจฉัยซ้ำคดีเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานแล้วซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกซึ่งเชื่อถือในผลของคำสั่งนั้นโดยสุจริต

ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 ดังต่อไปนี้ “...ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง...ภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” เพื่อให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีเวลาในการหาพยานหลักฐานและข้อมูลประกอบการอุทธรณ์ของตนได้มากขึ้นกว่าระยะเวลา 15 วันตามเดิม

4. เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกวพงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน พื้นฐานความรู้ทั่วไป*. วิญญูชน.
- กมลชัย รัตนสกวพงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). วิญญูชน.
- กาญจนา ปัญญานนท์. (2561). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายอิตาลี. *วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา*. 10(3), 405-434.
- เกรียงไกร โพธิ์แก้ว. (2554). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับคำสั่งทั่วไปทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองทั่วไป)* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิตสาขากฎหมายมหาชน]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). จีระวิชาการพิมพ์.
- เดือนใจ เป้าสอน. (2562) *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2567). *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). วิญญูชน.
- โรม ทิปะपाल (2560). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองของประเทศสเปน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 17(1), 50-62.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). นิติราษฎร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 10). วิญญูชน.
- สุจินัน อินอำไพ. (2565). *เปรียบเทียบปัญหาการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไทยและญี่ปุ่น* [การศึกษาอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค)]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2541). *การทบทวนคำสั่งทางปกครอง. หนังสือรวมบทความวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 1). วิญญูชน.

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

Legal Problems on the Statute of Limitations under the Act on Liability
for Wrongful Acts of Officials B.E. 2539 : Studying the Rulings
of the Administrative Court.

ศักดา พงษากกลาง¹

Sakda Pongsaklang²

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว³

Kittisak Noochaikaew⁴

วันที่รับบทความ: 14 พฤศจิกายน 2567

วันที่แก้ไขบทความ: 28 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ: 2 พฤศจิกายน 2567

วันที่เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด วิธีการ และผลทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในเรื่องอายุความให้เหมาะสมกับประเทศไทย

¹ศักดา พงษากกลาง คณะนิติศาสตร์ปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

²Sakda Pongsaklang Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand

³อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว คณะนิติศาสตร์ปริดิ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

⁴Dr.Kittisak Noochaikaew, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

ผลการวิจัยพบว่าประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอายุความในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบและปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอายุความของประเทศไทย โดยเสนอให้มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายในเรื่องอายุความที่จะนำมาใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตายลง และกำหนดให้มีระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

คำสำคัญ: ละเมิด, อายุความ, เจ้าหน้าที่

Abstract

This article aims to study and compare the concepts, methods, and legal implications concerning the statute of limitations under the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539 (1996). The objective is to develop legal measures on the statute of limitations that are suitable for Thailand.

The research findings revealed that, The first issue pertains to the problem of the one-year statute of limitations, counted from the date the state agency compensates the injured party under Section 9 of the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539. The second issue concerns the problem of the two-year statute of limitations, counted from the date the state agency becomes aware of the tortious act and identifies the official responsible for compensating the damages under Section 10 of the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539. The third issue relates to the problem of the one-year statute of limitations, counted from the date the state agency issues an order based on the opinion of the Ministry of Finance under Section 10 of the Liability for Wrongful Acts of Officials Act, B.E. 2539.

From the study of issues concerning the statute of limitations in tort liability of officials in England and France, aimed at comparative analysis and improving the statute of limitations in Thailand, it is proposed to establish legal measures concerning the statute of limitations applicable to the heirs of officials liable for compensation when the liable official passes away. Additionally, it is suggested to set a specific time frame within which state agencies must issue orders in accordance with the Ministry of Finance's recommendations.

Keywords: Tort; Prescription; Official

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

รัฐเป็นสังคมการเมืองขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วยประชากรจำนวนมากมาอยู่รวมกันเป็นหมู่คณะ แต่ละคนก็มีสิทธิและเสรีภาพของตน ธรรมชาติของการอยู่ร่วมกันก็ย่อมอาจมีกรณีการล่วงละเมิดกันเกิดขึ้นได้ ดังนั้นหากมีการฝ่าฝืนและมีการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นแล้วรัฐก็ต้องเข้ามากำหนดบทลงโทษโดยมีกฎหมายบังคับให้ผู้กระทำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ต้องเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น (วรพชร จันทรขันธ์, 2562, น. 15)

ในส่วนของประเทศไทยภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยหน่วยงานของรัฐไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์และใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์อีกต่อไป หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอ้างเอกสิทธิ์ใด ๆ ที่จะไม่ยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีที่เอกชนฟ้องร้องให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด ต่อมาจึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมูลสัญญา มูลละเมิด หรือมูลความรับผิดชอบอื่น โดยเอกชนอาจฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหรือฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนในฐานะนิติบุคคลหรือนายจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ในภายหลัง (สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2554, น. 129-130)

ด้วยเหตุผลนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ขึ้นเพราะการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความ

เสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด หน่วยงานของรัฐก็จะมีภาระฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนเสมอ ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้มุ่งหมายแต่จะให้ได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยจนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเสียหายที่ไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในขณะนั้นด้วย

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายพิเศษได้กำหนดอายุความในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไว้ 3 กรณี ดังนี้ (1) อายุความกรณีไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (2) อายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (3) อายุความกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องอายุความทั้ง 3 กรณี ยังไม่ครอบคลุมในหลายกรณี เช่น กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วถึงแก่ความตายยังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วตายลงก็ยังไม่ไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และกรณีอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายก่อนการบังคับของหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอประเด็นการศึกษาออกเป็นสามประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปในการที่จะดำเนินกระบวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ทัน และไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วถึงแก่ความตาย

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ...กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วถึงแก่ความตาย ยังไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้วถึงแก่ความตาย

ดังนั้น บทความฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้เพื่อ

การสร้างมาตรการทางกฎหมายในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง วรรคสอง มาตรา 10 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันจะทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวได้ และสะดวกแก่การนำไปปรับใช้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการกำหนดอายุความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับอายุความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอายุความจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.2.4 เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอายุความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาจะมุ่งศึกษาถึงหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยและต่างประเทศโดยจำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะกรณีกำหนดอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใน 3 กรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และ มาตรา 10 กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แนวคำพิพากษาศาลปกครองประกอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary research) โดยเป็นการศึกษาจากตำราทางวิชาการเอกสารบทความ เช่น บทความวิชาการ คำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลยุติธรรม สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องความเห็นทางกฎหมายตลอดจนคำสั่งคำพิพากษาของศาลและนำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงโดยวิธีพรรณนา (Descriptive method) และวิเคราะห์ (Analytical method) นำเสนอเป็นรายบทเรียงตามลำดับเพื่อให้เกิดความเข้าใจพร้อมทั้งสรุปและเสนอแนะ

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายละเมิดเกิดขึ้นมาจากการที่มนุษย์เข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคมซึ่งต้องมีการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์กัน การอยู่ร่วมกันของคมหมู่มาย่อมมีการกระทบกระทั่งล่วงล้ำสิทธิกันและก่อให้เกิดความเสียหายแก่กัน ซึ่งสาระสำคัญเกี่ยวกับละเมิดสามารถอธิบายได้ ดังนี้

กฎหมายลักษณะละเมิดบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ เนื่องจากละเมิดเป็นมูลเหตุแห่งหนี้อย่างหนึ่งและการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ลูกหนี้ผิดนัดตั้งแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 206 ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องได้โดยไม่ต้องมีการบอกกล่าวตามมาตรา 204 วรรคแรก ก่อน ซึ่งความรับผิดเพื่อละเมิดนั้นเป็นนิติเหตุ โดยคำว่า “นิติเหตุ” นั้นประกอบด้วย คำว่า “นิติ” ซึ่งหมายความว่า กฎหมาย และคำว่า “เหตุ” ซึ่งมีความหมายว่า สาเหตุหรือที่มา (ศันนักรณ โสทธิพันธุ์, 2558, น. 19 – 21)

ในประเทศไทยมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้สินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความหมายของคำว่า “ละเมิด” นั้น หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งไปกระทำต่อบุคคลหนึ่ง โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และเป็นการกระทำที่เป็นการล่วงสิทธิผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่นนี้เป็นการกระทำละเมิด ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคคลขึ้น ส่วนความรับผิดเพื่อละเมิด ซึ่งเป็นนิติเหตุ คือ ความรับผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนนี้ตามกฎหมาย ที่จะต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่จะก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นความรับผิดโดยกฎหมายมิใช่โดยข้อตกลง ความรับผิดทางละเมิดจึงมีความแตกต่างกับทางอาญา ความรับผิดทางสัญญาและความรับผิดทางปกครอง

2.1.1. ความเป็นมาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดในประเทศไทย

ในสมัยที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์รัฐาธิปัตย์ ทรงใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการได้โดยลำพังพระองค์ พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์เป็นที่สุดในกิจการทั้งภายในและภายนอกอาณาจักรไทยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ก็คือรัฐ และเนื่องจากพระราชสถานะอันสูงสุดนี้เองเป็นเหตุให้เกิดผลที่ติดตามาคือ หลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (หรือหลัก “The King can do no wrong”) ซึ่งตามหลักดังกล่าวผู้ใดจะฟ้องร้องหรือกล่าวหาพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ ไม่ว่าจะเป็นในทางคดีแพ่งหรือคดีอาญาก็ตาม ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดกรณีที่กระทรวงและกรมซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการของพระมหากษัตริย์และใช้อำนาจรัฐแทน

พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทั้งหลายได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การจะฟ้องพระมหากษัตริย์ซึ่งหมายความว่ารวมถึงส่วนราชการและข้าราชการได้หรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ว่าจะทรงยินยอมให้ประชาชนฟ้องร้องได้หรือไม่ จึงต้องทูลเกล้าขอพระบรมราชานุญาตก่อน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, น. 25-26)

ในปัจจุบัน “ราชบัลลังก์” รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อำนาจอิสระในการปกครองแผ่นดินหรืออำนาจอธิปไตยที่เคยเป็นของพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนไปเป็นของประชาชน และมีการนำหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมาบัญญัติไว้ จึงไม่อาจถือได้อีกต่อไปว่า ข้าราชการและส่วนราชการใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ ส่วนราชการจึงไม่อาจอ้างสิทธิที่จะไม่ยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีที่ประชาชนฟ้องส่วนราชการให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดได้อีกต่อไป และมีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐมาใช้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2563, น.79-81)

2.1.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการแยกหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่เอกชนออกจากหลักกฎหมายเอกชนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จึงต้องมีการศึกษาองค์ประกอบของการกระทำละเมิด ลักษณะการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ หลักเกณฑ์การไม่นำหลักกฎหมายมาใช้บังคับในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหลักเกณฑ์ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีทำละเมิดหน่วยงานของรัฐและวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดเชยเงิน ดังนี้

1) การกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก

การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ แต่บางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกไว้เป็น 2 ส่วน ดังนี้ (อนุชา ชุนสวัสดิกุล, 2555, น. 46)

1.1) การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ดังนั้น การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ข) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น บุคคลภายนอกหรือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทำนองเดียวกันกับกรณีเจ้าหน้าที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องขอให้กระทรวงการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แต่จะฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้โดยตรงไม่ได้ ส่วนการไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายก็ตาม แต่ก็มิได้พ้นความรับผิดชอบไปทั้งหมด (สำนักงานความรับผิดชอบทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง, 2556, น 18-22)

กล่าวโดยสรุป เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนและหน่วยงานของรัฐจะไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีการกระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นกรณีเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำความ

2) การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับทบบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากบทบัญญัตินี้กล่าวสรุปได้ ดังนี้ (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, 2555, 98-101)

1.1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำความผิดด้วยความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อ ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหาย และกรณีการกระทำความผิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนให้ร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

1.2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้นำบทบัญญัติ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งการมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้และสามารถนำการละเมิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมมาหักส่วนแห่งความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ทำให้ไม่อาจนำหลักการหักส่วนความรับผิดชอบใช้บังคับและอาจต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้นำบทบัญญัติหน่วยงานรัฐอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2.2 การกำหนดอายุความเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐ ในการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะโดยวิธีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินหรือโดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น จะต้องกระทำภายในอายุความที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

2.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้แยกผู้ใช้สิทธิในการไล่เบี้ยได้ 2 ประการ ดังนี้ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539)

1) เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี้ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการกระทำความผิดไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรง แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไป เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะได้รับชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐ

2) หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้เสียหายไปแล้ว และปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำความผิด โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และได้กำหนดจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 8 แล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินคืนได้โดยมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความไล่เบี้ยไว้ 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี้ยหน่วยงานรัฐมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย กับกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไป

2.2.2 กรณีการทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 บัญญัติอายุความในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) อายุความ 2 ปี

กรณีเกิดความเสียหายขึ้นและหน่วยงานของรัฐได้ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงแล้วได้วินิจฉัยว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเจ้าหน้าที่รายหนึ่งหรือหลายรายจะต้องรับผิดชอบ กรณีนี้ก็ถือว่าในวันดังกล่าวเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งสิทธิของหน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดที่มีกำหนดสองปีจะเริ่มนับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 326/2538)

2) อายุความ 1 ปี

ถ้ากรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยว่าการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ต่อมาได้รายงานไปยังกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังกลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น อายุความที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงหนึ่งปี

กล่าวโดยสรุป กรณีเจ้าหน้าที่ทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความไล่เบี้ยไว้ 2 กรณี คือ กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

ได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีอายุความ 2 ปี นับแต่วันดังกล่าว กับกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังกลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า ในการดำเนินคดีหากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นนานไปมากอาจก่อให้เกิดปัญหาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จึงควรมีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นในเวลาอันควรที่เรียกว่า “อายุความ” อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอการวิเคราะห์ปัญหา ดังนี้

2.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ได้กำหนดอายุความกรณีไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยไม่อยู่ในบังคับว่าต้องดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอายุที่ต้องวิเคราะห์ ดังนี้

1) กรณีวันเริ่มนับอายุความไล่เบี้ย จากการศึกษพบว่า วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หากเป็นกรณีที่เป็นการชำระหนี้ตามคำพิพากษา วันที่หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินต่อศาลเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย จึงเป็นวันเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

กรณีวันเริ่มนับอายุความไล่เบี้ย คือ วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 104/2559 ว่า ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ของตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ตามบทบัญญัติดังกล่าวหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออก

คำสั่งเรียกได้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระเงิสดังกล่าว แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรือออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และอายุความตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในเรื่องนี้ ดังนั้น การเริ่มนับอายุความหนึ่งปีจึงนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ส่วนระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงตัวผู้ต้องรับผิดชอบและรู้ถึงความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบ เป็นการดำเนินการภายในของผู้ฟ้องคดีที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในอายุความหนึ่งปี

ส่วนกรณีที่เป็นการชำระหนี้ตามคำพิพากษา วันที่หน่วยงานของรัฐวางเงินชำระค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นวันเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 107/2563

ผู้ศึกษาเห็นว่า การเริ่มนับอายุความไล่เบี้ยหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายและการเริ่มนับอายุความไล่เบี้ยหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้วางเงินชำระค่าสินไหมทดแทนต่อศาลซึ่งเป็นการชำระหนี้ให้แก่ผู้เสียหายทางหนึ่งสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบในการทำละเมิดของบุคคลอื่น (Vicarious theory) เพราะหน่วยงานของรัฐมีความเกี่ยวพันเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด แต่ไม่สอดคล้องกับอายุความละเมิดของประเทศอังกฤษกรณีอายุความทั่วไปที่ใช้สิทธิเรียกร้องต้องดำเนินการภายใน 6 ปี นับแต่วันที่เกิดความเสียหายและในกรณีที่กำหนดอายุความไว้เฉพาะการใช้สิทธิเรียกร้องในทางศาล อันเนื่องมาจากการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต มีอายุความ 3 ปี นับแต่มีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือละเลย หรือ นับแต่วันที่รู้ถึงการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตนั้น และประเทศฝรั่งเศสที่อายุความการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดทางปกครองระบบกฎหมายของฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองไว้โดยเฉพาะทำให้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัดหรือนิ่งเฉยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายนั้นตามหลักทั่วไปได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยได้นั้น หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก่อนจึงจะรับช่วงสิทธิของผู้เสียหายมาไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ トラบดีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย トラบนั้นหน่วยงานของรัฐก็ยังไม่มืสิทธิไล่เบี้ย ดังนั้น การเริ่มนับอายุความนับแต่วันที่ใช้สิทธิไล่เบี้ยจึงชอบแล้ว

2) กรณีสิทธิเรียกร้องไล่เบี้ยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิใช่สิทธิเรียกร้องที่มีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี จึงไม่อยู่ในบังคับของอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม การใช้สิทธิเรียกร้องกรณีนี้จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มีการใช้เงินให้กับบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย และกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ

ทางละเมิดของเจ้าหน้าทีพ.ศ. 2539 การใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ตน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย ศาลปกครองได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

จากการศึกษา พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2563 ว่า กรณีที่จะอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าทีฟ้องร้องทายาทของเจ้ามรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าทีได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตายได้นั้น สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าทีอื่นต่อเจ้ามรดกต้องมีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี หากมีอายุความหนึ่งปีหรือน้อยกว่าหนึ่งปี อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าทีย่อมเป็นไปตามอายุความนั้น ๆ ดังนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อสิทธิเรียกร้องไล่เบี้ยตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที พ.ศ. 2539 มิใช่สิทธิเรียกร้องที่มีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี จึงไม่อยู่ในบังคับของอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม การใช้สิทธิเรียกร้องกรณีนี้จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้มีการใช้เงินให้กับบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย

ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าทีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที พ.ศ. 2539 การใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าทีผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ตน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 227/2563 (ประชุมใหญ่) ว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าทีใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าทีผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ตน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าทีอื่นต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าทีนั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าทีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก และวรรคสี่ที่บัญญัติว่า ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่กำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ไม่พบว่ามีกรอบอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะหากเวลาผ่านพ้นเนิ่นนานเกินไปก็อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการพยานหลักฐานในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อการใช้สิทธิไล่เบี้ยได้

3) การใช้สิทธิไต่เบี่ยงที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อหน่วยงานรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว คำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/15 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ในกรณีดังกล่าวจากการศึกษา พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.124/2563 ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้วางเงินเพื่อชำระหนี้ให้แก่ผู้เสียหาย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อบังคับชำระหนี้ด้วยการไต่เบี่ยงภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/15 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้วระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใดให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน กับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.93/2562 ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้เอง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (4) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วย่อมมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามนัยมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความ ซึ่งเป็นการณที่มีเหตุการณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นทำให้อายุความที่ผ่านมายุติไปและมีการนับอายุความกันใหม่ นับแต่เหตุที่ทำให้อายุความยุติไปได้สิ้นสุดลง ผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ซึ่งมีผลเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีแล้ว ก็ไม่ควรนับระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความอีก

อย่างไรก็ตาม กรณีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเวลาที่สั้น

เกินไปในการที่จะดำเนินกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ทัน จึงควรกำหนดอายุความใหม่ให้มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย และการนำมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีที่จะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นตายลง เป็นปัญหากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพราะหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นไม่ทราบการวางแนวทางตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้สิทธิเรียกร้อง จึงควรบัญญัติการนับอายุความในกรณีดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษา พบว่า มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอายุความ ดังนี้

1) กรณีการนับอายุความต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดใหม่ ต้องถือว่าวันที่คณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่รายงานผลการตรวจสอบให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งทราบเป็นวันที่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวันเริ่มนับอายุความ จากการศึกษาในประเด็นดังกล่าว พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ ดังนี้

กรณีการนับอายุความต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 251/2556 ว่า การเริ่มนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และคณะกรรมการดังกล่าวสรุปความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ จึงต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ได้รับทราบรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.89/2564 ว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ

ทางละเมิดแล้ว ต่อมาผู้แต่งตั้งได้มีการลงนามรับทราบรายงานแต่ไม่ปรากฏวันที่ลงนามรับทราบรายงานดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด นั้นแล้ว

ส่วนกรณีที่หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดใหม่ ต้องถือว่าวันที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดใหม่รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งทราบเป็น วันที่รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวันเริ่มนับอายุความ

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีดังกล่าว สอดคล้องกับทฤษฎีความผิด (Theory of fault) ที่เป็นการนำเอาพฤติกรรมการกระทำต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิดมาพิจารณาว่าอาจก่อให้เกิดการกระทำละเมิดได้โดยพิจารณาจากวิญญูชนในสถานการณ์นั้น ๆ ว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสมหรือไม่ เหตุอันควรหรือไม่ และสอดคล้องกับการนับอายุความของประเทศอังกฤษในกรณีที่กำหนดอายุความไว้เฉพาะการใช้สิทธิเรียกร้องในทางศาลอันเนื่องมาจากการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต มีอายุความ 3 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต แต่ไม่สอดคล้องกับอายุความละเมิดกรณีอายุความทั่วไปที่ใช้สิทธิเรียกร้องต้องดำเนินการภายใน 6 ปี นับแต่วันที่เกิดความเสียหาย กับมีความสอดคล้องกับการนับอายุความของประเทศฝรั่งเศสที่เริ่มนับอายุความนับแต่วันที่ผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องรู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดสิทธิเรียกร้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ย่อมต้องได้ความชัดเจนก่อนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิด อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 288/2549 ว่า หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้จึงสิ้นสุดลงและโดยที่อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ว่าประเด็นนี้มีได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมา ศาลปกครองก็มีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแผนทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร อันเป็นการป้องกันมิให้บุคคลผู้ทรงสิทธิเพิกเฉยไม่ใช้สิทธิ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแผนทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการใช้สิทธิเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจฟ้องคดีเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินคืนโดยไม่มีกำหนดอายุความตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) กรณีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 10 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.123/2563 ว่า การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วย่อมมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อคำสั่งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กำหนดให้คดีใช้ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งไว้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถือได้ว่าเป็นวันดังกล่าวเป็นวันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง อายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเริ่มนับใหม่ในวันครบกำหนดดังกล่าว เพราะหากถึงกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้เองคำสั่งดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแผนทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความ ซึ่งเป็นการกรณีที่เหตุการณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นทำให้อายุความที่ผ่านมายุติไป และมีการนับอายุความกันใหม่นับแต่เหตุที่ทำให้อายุความยุติไปได้สิ้นสุดลง ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแผนทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ซึ่งมีผลเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีแล้ว ก็ไม่ควรนับระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้เข้าในอายุความอีก

4) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ดี หากในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายมีกำหนดอายุความเดิมยาวกว่าหนึ่งปีก็ให้นับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องร้องทายาทของเจ้าหน้าที่เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่หากปรากฏว่าในวันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเดิมของหน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีเหลือสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถึงแก่ความตาย อายุความดังกล่าวก็จะขยายออกเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 193/23 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.82/2563

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ไม่พบว่ามี การนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่มีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

5) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีกรณีผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมเป็นไปตามอายุความอาญาที่ยาวกว่า ตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.123/2563

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ ที่กำหนดให้การใช้เรียกองค์เสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าให้นำกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับ

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า กรณีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ทราบถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ถ้ามีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วย่อมมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐที่ได้รับเสียหายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากในกรณีที่ปรากฏว่า ในวันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเหลือสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปี นับแต่วันตายอายุความดังกล่าวก็จะขยายออกเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย ซึ่งการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีทั้งกรณีที่มีการยื่นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องและขยายอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งอาจสร้างความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ จึงควรบัญญัติอายุความกรณีที่ต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้ในแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า ...กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอายุความซึ่งผู้เขียนขอวิเคราะห์ในประเด็น ดังนี้

1) กรณีอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น และเมื่อมีการสอบสวนตามระเบียบแล้วจะต้องเป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบสวนว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบข้อพิจารณาที่สำคัญในการพิจารณาอายุความในกรณีนี้ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รายอื่นที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชดใช้ค่า

สินไหมทดแทน กรณีนี้การพิจารณาอายุความเฉพาะเจ้าหน้าที่ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยว่าต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีอายุความ 2 ปี นับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสองกรณีสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ส่วนในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ไม่พบว่ามี การนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการใช้สิทธิเรียกร้องจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาของการใช้สิทธิให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกร้องใช้สิทธิได้ตามกำหนดระยะเวลาอย่างถูกต้อง

2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย และหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิฟ้องทายาทให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐรู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่เมื่อการฟ้องทายาทให้รับผิดชอบดังกล่าวได้พ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดย่อมต้องห้ามตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางไว้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.845/2562 (ประชุมใหญ่) ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 193/14 (5) มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1752 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่าการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิด

ผู้เขียนเห็นว่า การวางแนวทางตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับอายุความที่ต้องการกำหนดให้อายุความเป็นเงื่อนไขสำคัญทางกฎหมายเพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนและเสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดเพราะการวางแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 193/14 (5) มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1752 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

โดยจากการศึกษาได้ข้อสรุปในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก กรณีอายุความกรณีไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เขียนเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยคำสั่งใหม่ทดแทนที่ได้خذใช้แก่ผู้เสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้นั้น ต้องมีการดำเนินการหลายขั้นตอน และอาจต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนจึงจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนได้ ซึ่งการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ก็ไม่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด ประกอบกับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน อันเป็นการใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานที่ได้รับ ความเสียหาย เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีผลเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้รับแจ้งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2339 โดยขั้นตอนทุกอย่างที่กล่าวมาต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 104/2559, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 107/2563) จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ทันภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพราะเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป กล่าวคือ ขั้นตอนการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบนั้น เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายไม่อาจควบคุมเวลาได้ รวมทั้งการพิจารณาของกระทรวงการคลังก็ไม่มีระยะเวลาบังคับที่แน่นอน ประกอบกับการที่คำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งจะมีผลเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แสดงว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องเสร็จสิ้นลงไม่น้อยกว่า 10 วัน ก่อนครบอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการออกคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและการแจ้งคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยภายในความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อีกประการหนึ่งคือ กรณีที่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย นั้น มีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบชดใช้ค่า

สินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น ไม่นำไปใช้กับกรณีที่จะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเมื่อเจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตาย หากจะต้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทน ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2563 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 227/2563 (ประชุมใหญ่)) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การนำมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวอาจเป็นปัญหากับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่บางหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นไม่ทราบแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

ประการที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่ได้รับเสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ แต่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นโดยการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตายลงมีกำหนดอายุความเดิมยาวกว่าหนึ่งปีก็ให้นับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องร้องทายาทของเจ้าหน้าที่เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่หากในกรณีที่ปรากฏว่า ในวันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเหลือสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตายอายุความดังกล่าวก็จะขยายออกเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.82/2563) ซึ่งการวางแนวทางของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมีทั้งกรณีที่มีการยื่นและขยายอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องและขยายอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งแตกต่างจากหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม ที่มีเจตนารมณ์ที่จะให้นับอายุความให้ใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นมีต่อเจ้ามรดกที่มีกำหนดยาวกว่า 1 ปี ให้เหลือเพียง 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก มิได้มีเจตนาที่จะขยายอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นมีต่อเจ้ามรดกให้ยาวออกไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม มาปรับใช้ในกรณีดังกล่าวจึงยังคงมีความแตกต่างกันอยู่

ประการที่สาม กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเท่านั้น แต่ไม่นำมาใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้อง

ดำเนินการกับทายาทของเจ้าหน้าผู้ทำละเมิดไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการกับทายาทของเจ้าหน้าผู้ทำละเมิดไว้ จึงไม่อาจครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงในหลายกรณี ก่อให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากจะต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับปัญหาที่ได้ยกขึ้นมาสามารถแบ่งออกได้เป็นทั้งสามประการได้แก่

3.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีมีปัญหว่า อายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย เป็นอายุความที่สั้นเกินไปและไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนขอเสนอแนะทางว่า ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

มาตรา 9 “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

วรรคสอง ในกรณีที่ต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตาย”

3.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอายุความอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีมีปัญหว่า ไม่มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนขอเสนอแนะทางว่า ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

มาตรา 10 วรรคสอง “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่า

สินไหมทดแทน ซึ่งในกรณีที่ต้องฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับหรือควรได้รับรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่และรู้ถึงความเป็นหนี้ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย”

3.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอายุความอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีมีปัญหาว่า ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการกับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไว้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางว่า ควรสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติเป็นมาตรา 10 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีระยะเวลาที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในกรณีที่ต้องดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

ซึ่งการสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยเพิ่มเติมบัญญัติในมาตรา 9 และมาตรา 10 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวได้ และสะดวกแก่การนำไปปรับใช้

4. เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ
ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด (พิมพ์ครั้งที่ 8). วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). ความรับผิดชอบของรัฐ ความรับผิดทางละเมิดโดยปราศจากความรับผิด.
วิญญูชน.
- วรพชร จันทร์ขันตี. (2562). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้.
ร้านป๊อปปี้.
- สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2554). ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่คู่มือสอบกฎหมายปกครอง คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- ศันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้
(พิมพ์ครั้งที่ 6). วิญญูชน.

อนุชา อนุสวัสดิกุล. (2555). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*.
ธรรมดาเพล.

สำนักงานความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

**ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติ
ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

**Courts with Jurisdiction over Election Cases Related to Candidate
Qualifications of House of Representatives**

สุไลย์มาน ราฟีร์¹

Suliman Rafie²

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว³

Kittisak Noochaikaew⁴

วันที่รับบทความ: 15 พฤศจิกายน 2567

วันที่แก้ไขบทความ: 26 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ: 2 ธันวาคม 2567

วันที่เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในแนวทางแก้ไขปัญหาถึงกรณีดังกล่าวให้การดำเนินงานในการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

¹สุไลย์มาน ราฟีร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210, E-mail : Suliman.raife@gmail.com

²Suliman Rafie, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail : Suliman.raife@gmail.com

³อาจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 110/1-4 ถ. ประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

⁴Dr.Kittisak Noochaikaew, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University 110/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, Thailand, E-mail : Kittisak.noo@dpu.ac.th

ผลการศึกษาพบว่าในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าว มีทั้งในส่วนของศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี โดยขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลผู้เป็นคู่ความแห่งคดี ว่ามีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีอื่นจะอยู่ในส่วนของศาลยุติธรรม จนส่งผลที่ทำให้ แนวทางปฏิบัติตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับบุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือในส่วนของแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาถึงสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้เกิดความยุติธรรมอย่างสูงสุดแก่ประชาชนได้

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยฉบับนี้จึงได้นำเสนอให้เห็นควรแก้ไขให้มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาโดยเฉพาะเป็นศาลเลือกตั้ง โดยให้อยู่ภายใต้ศาลฎีกาซึ่งถือเป็นศาลสูงที่มีความเหมาะสมในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดจนคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานภาพของบุคคลดังกล่าวว่าได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คำสำคัญ: สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร; คดีเลือกตั้ง; ศาลยุติธรรม; ศาลรัฐธรรมนูญ; คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

Abstract

This research aims to study courts with jurisdiction over election cases, specifically focusing on cases related to qualifications of House of Representatives candidates. The aim is to find conclusions and recommendations to resolve issues regarding the verification process of qualifications and disqualifications of House of Representatives candidates, ensuring the process is both quick and fair.

The study findings reveal that jurisdiction over cases concerning House of Representatives candidate qualifications is split between the Court of Justice and the Constitutional Court, depending on the litigant's status. If the person is already a House Representative, the Constitutional Court has jurisdiction. Other cases fall under the Court of Justice's jurisdiction. This division has resulted in challenges for both potential House Representative candidates and election officials in ensuring fair implementation of the law. The

current system makes it difficult to achieve maximum justice for the public in matters related to candidacy rights and qualifications reviews.

The thesis recommends establishing a specialized Election Court under the Supreme Court's authority. This court would handle all election-related cases, including candidate qualifications and disqualifications, regardless of whether the person in question is already an elected House Representative.

Keywords: House Representative; Election cases; Court of Justice; Constitutional Court; House of Representatives candidate qualifications

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ที่มาขององค์กรนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา (ในรัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครเป็นวุฒิสมาชิก) ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งในกระบวนการจัดการเลือกตั้งนั้น เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแห่งรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีความเป็นกลางที่ได้รับความไว้วางใจจากทุกฝ่ายเข้ามาเป็นผู้ที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งหรือที่ฐานะเป็นองค์กรกลางในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า กรรมการการเลือกตั้ง

ต่อมาเมื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้อำนาจอธิปไตย ในถือเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีการกำหนดคุณสมบัติหรือมีการจำกัดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อถือเป็นการคัดกรองเบื้องต้นเพื่อให้บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจในการควบคุมการกระทำของผู้ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งในเรื่องของการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของการเป็นตัวแทนของประชาชน รวมถึงเรื่องกำหนดขั้นตอน ลักษณะวิธีการหาเสียง หรือการกระทำอันอาจส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต หรือเที่ยงธรรม ดังนั้น เพื่อให้การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดยสัมฤทธิ์ผล จึงต้องมีการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะให้มี

อำนาจในการให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร หรืออำนาจในการพิจารณาคดีสิทธิผู้สมัคร เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อการออกคำสั่งหรือการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งปวงเป็นการกระทำที่อาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองอื่นใด ซึ่งโดยหลักนิติรัฐ ทุกการกระทำของรัฐย่อมอาจถูกตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ โดยการตรวจสอบดังกล่าวต้องผ่านองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางและใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งคือองค์กรศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาในข้างต้น เนื่องจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามนั้นอยู่ภายใต้เขตอำนาจของทั้งศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง และภายหลังมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันในประเด็นที่เหมือนกันตามมา เนื่องจากศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีลักษณะแห่งคดีเหมือนกันมีทั้งในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม โดยมีจุดแบ่งว่าคดีใดควรต้องขึ้นศาลใดนั้น อยู่ที่สภาพของบุคคลที่ต้องคดีในศาลนั้นว่ามีสภาพอย่างไรในทางกฎหมาย หากบุคคลดังกล่าวมีสภาพเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ (เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เช่นนี้คดีดังกล่าวก็จะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากบุคคลดังกล่าวมีสภาพเป็นเพียงผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คดีดังกล่าวก็จะขึ้นสู่ศาลยุติธรรมแทน ดังนั้น เมื่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีเนื้อหาแห่งคดีคล้ายคลึงกันอยู่ที่สองศาล จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาของการศึกษาได้ดังจะกล่าวต่อไป

เนื่องจากศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง ในส่วนของคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งเขตอำนาจทั้งในส่วนของศาลฎีกา (หากมีกรณีที่ปรากฏว่าผู้สมัครดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามก่อนวันเลือกตั้ง) ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 หรือศาลรัฐธรรมนูญ (หากมีการดำเนินคดีขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ภายหลังมีการประกาศผลการเลือกตั้งและบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยในส่วนของสิทธิสภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ) ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ประกอบมาตรา 7 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังนั้นหากเป็นกรณีที่มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่ในระหว่างพิจารณาของศาลฎีกา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประกาศผลการเลือกตั้ง และปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหามาว่าศาลฎีกายังคงมีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าว

อยู่หรือไม่ หรือจำต้องส่งคดีดังกล่าวให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว อายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง ให้นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 99 ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องเป็นการพิจารณาถึงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันมีผลเป็นการวินิจฉัยถึงสิทธิในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งเกี่ยวพันถึงสถานภาพการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงเป็นบุคคลที่กำหนดในรัฐธรรมนูญให้การพิจารณาถึงสถานภาพการดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องกระทำโดยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

อีกกรณีหนึ่งเนื่องจากเมื่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในคดีอันเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีทั้งในส่วนของศาลยุติธรรม หรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลที่ถูกกล่าวหาในคดีว่าเป็นเพียงผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ซึ่งปัญหาที่ตามมาในกรณีดังกล่าวคือเมื่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาในข้อเท็จจริงเดียวกันมีสองศาล คือแนวคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของทั้งสองศาลอาจมีความแตกต่างกัน ซึ่งในทางปฏิบัติได้มีการมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว ตัวอย่างเช่น กรณีการถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-14/2553 มีหลักพิจารณาที่สำคัญว่า “การถือหุ้นในบริษัทอื่นที่ประกอบกิจการอันเป็นการต้องห้ามเป็นจำนวนมากพอที่จะทำให้มีอำนาจครอบงำกิจการของบริษัทที่ประกอบกิจการอันเป็นการต้องห้ามได้ ย่อมเป็นการกระทำโดยทางอ้อมตามมาตรา 265 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ การห้ามถือหุ้นในกรณีดังกล่าวไม่รวมถึงการถือหุ้นที่มีมาก่อนวันเลือกตั้งหรือวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากทั้งสองมาตราไม่ได้บัญญัติว่าไม่ให้คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้น

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญห้ามการถือหุ้นไว้ชัดเจน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีช่องทางที่จะใช้หรือถูกใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทางใดทางหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ไม่ได้ระบุว่า จะต้องถือหุ้นจำนวนเท่าใดและไม่ได้ระบุว่า จะต้องมิอำนาจบริหารงานหรือครอบงำกิจการหรือไม่ ดังนั้น การถือหุ้นเพียงหุ้นเดียวย่อมเป็นการถือหุ้นตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ แล้ว แม้ผู้ถือหุ้นจะไม่มีอำนาจบริหารหรือครอบงำกิจการก็ตาม”

ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2567 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “เห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 98 เป็นบทบัญญัติที่มีพัฒนาการมาจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 วรรคหนึ่ง โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12-14/2553 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2562 วางหลักไว้ว่า รัฐธรรมนูญห้ามการเข้าถือหุ้นในบริษัทที่ต้องห้าม โดยไม่ได้ระบุว่า จะต้องถือหุ้นจำนวนเท่าใด และไม่ได้ระบุว่า จะต้องมิอำนาจ บริหารงานหรือครอบงำกิจการหรือไม่ ฉะนั้น การถือหุ้นเพียงหุ้นเดียวย่อมเป็นการ

ถือหุ้นตามความหมาย ในรัฐธรรมนูญแล้ว แม้ผู้ถือหุ้นจะไม่มีอำนาจบริหารหรือครอบงำกิจการก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามการถือหุ้นไว้ชัดเจน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีช่องทางที่จะใช้หรือถูกใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทางใด ทางหนึ่ง เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (3) จึงห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน โดยไม่ระบุว่าจะต้องถือหุ้นจำนวนเท่าใด และไม่ได้ระบุว่าจะต้องมีอำนาจบริหารงานหรือครอบงำกิจการหรือไม่ ฉะนั้น การถือหุ้นเพียงหุ้นเดียวย่อมเป็นการถือหุ้นตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (3)”

คำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกับคำสั่งศาลฎีกาที่ ลต สสข 24/2566 ที่สรุปความได้ว่า “...เนื่องจากผู้ร้องมิใช่เจ้าของหรือมีจำนวนหุ้นในจำนวนมากพอที่จะสามารถกระทำเช่นนั้นได้ การตีความบทบัญญัติของกฎหมายตามลายลักษณ์อักษร ให้ผู้ร้องมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพราะเหตุเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทแอตวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) เพียง 200 หุ้น ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การที่ผู้คัดค้านไม่ประกาศรายชื่อผู้ร้องเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดนครนายก จึงเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 98 (3) ...”

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น จะพบกรณีที่น่านำไปสู่ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากทั้งศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญต่างก็เป็นศาลสูงของแต่ละประเภทศาล โดยที่แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลทั้งสองศาลนั้น ต่างก็จะกลายมาเป็นแนวทางปฏิบัติต่อทั้งในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือในส่วนของผู้บุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคต แต่จากแนวคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาข้างต้นของทั้งสองศาลมีความไม่สอดคล้อง ไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันแม้ข้อเท็จจริงจะใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าในอนาคตผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลใด และในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกฎหมายตลอดจนในส่วนของการกรรมการเลือกตั้ง เมื่อมีมติในคดีที่มีข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกันนี้จะต้องยึดถือแนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลใด เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นของการศึกษา

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้ง กรณีคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่หากมีศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ จะก่อให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำในทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองของประเทศไทย ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาคดีว่าด้วยการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี วิวัฒนาการ เกี่ยวกับศาลในการพิจารณาการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศและของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง และภายหลังมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันในประเด็นที่เหมือนกัน

1.2.4 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามกฎหมายในการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนหลักการแบ่งเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ และเปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาของศาลดังกล่าว โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นฐานในการศึกษา

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรา เอกสาร รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกฎหมายลำดับรองอื่นที่เกี่ยวข้อง วรรณกรรม ตำรากฎหมาย หรือแนวทางคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาของศาล ตลอดจนข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศ และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว

ข้างต้น เพื่อหาบทสรุปทางกฎหมายในกรณีการจัดตั้งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการที่ประชาชนออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อให้ได้ผู้แทนของตนเองให้ตรงตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่แห่งประเทศนั้น ซึ่งหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนั้นสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.1.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

เนื่องจากการเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ในการสรรหาผู้แทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองประเทศดังนั้นในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นจึงถือการเลือกตั้งเป็นกระบวนการซึ่งการแต่งตั้งผู้ที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียง ซึ่งถือเป็นองค์กร ผู้แต่งตั้งแสดงเจตนารมณ์ในการออกคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง โดยคะแนนเสียงดังกล่าวที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้นั้นจะถูกนำมาคำนวณเพื่อหาผู้ที่ได้รับการไว้วางใจจากประชาชนมากที่สุดเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นวิธีการหนึ่ง ในหลายวิธีการในการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง โดยใช้วิธีการดังกล่าวควบคู่ไปกับวิธีการอื่นเช่น การลงประชามติ ในเรื่องที่สำคัญของรัฐบาล เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2542, น. 25)

ดังนั้น หลักการเลือกตั้งในระบบรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ว่า เนื่องจากรัฐจะปกครองคนหมู่มากได้นั้น ประชาชนในรัฐแต่ละคนย่อมมีแนวความคิด แนวทางในการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันจนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งของระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ ดังนั้นในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระบอบเสรีประชาธิปไตยที่ว่าจะยึดถือเสียงข้างมาก โดยถือว่ามติเสียงข้างมากของประชาชนเป็นเครื่องตัดสินใจในการดำเนินการให้ต้องตามเจตนารมณ์ของประชาชนเนื่องจากหากไม่ได้ใช้หลักการเสียงข้างมากในการดำเนินกิจการในรัฐแล้ว กิจการของรัฐยังไม่อาจดำเนินต่อไปได้ เพราะบุคคลแต่ละคนต่างก็จะยึดถือแนวความคิดของตนเองเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลักก็ตาม แต่ในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐนั้น บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมรับรู้ถึงข้อดี ข้อเสีย และความคาดหวังของบุคคลนั้น ดังนั้น

จึงมีหลักการรับฟังเสียงข้างน้อยด้วย ถือเป็นหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตย เพราะจะช่วยให้การบังคับใช้หลักเสียงข้างมากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่สามารถที่จะใช้เสียงข้างมากในการลงมติเพื่อไม่ให้มีการรับฟังเสียงข้างน้อย เพราะถือว่าการกระทำที่ขัดต่อหลักเสรีประชาธิปไตย โดยถือว่าเกณฑ์ขั้นต่ำบางประการที่เสียงข้างมากจะต้องนำมาคำนึงถึง และไม่ใช้เป็นกรณีที่เสียงข้างมากสามารถละเมิดกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อเสียงข้างมากลงความเห็นเป็นประการใดแล้ว ฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องยอมรับผลการลงความเห็นนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่สำคัญคือการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิด ความเห็นทางการเมืองตลอดจนสิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ หรือการชุมนุมเรียกร้อง เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2567, น. 40)

2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึง แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบไปด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

1) แนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

โดยหลักแล้วรัฐอาจจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยต้องทำการตรวจสอบเสียก่อนว่าในการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยความมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดในการที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจะมีอยู่หลักการสำคัญอยู่ 3 ประการ อันได้แก่ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อื่นเป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อการดำรงอยู่และความสามารถในการกระทำภารกิจหน้าที่ของรัฐ และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2567, น. 35)

2) แนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้นต้องพิจารณาตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (UDHR 1948) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) โดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้มีการวางหลักการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ว่าสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้นมีลักษณะที่ไม่ใช่สิทธิสมบูรณ์ซึ่งรัฐลงนามในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสามารถใช้ดุลพินิจในการจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ โดยการจำกัดสิทธิดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิอันได้แก่การจำกัดสิทธิดังกล่าวดังต่อไปนี้ไปอย่างกว้างขวางจนกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญหรือแก่นแท้ของสิทธินั้น หรือการจำกัดสิทธิดังกล่าวนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งต้องได้สัดส่วนหรือสมเหตุสมผลด้วย จากหลักการดังกล่าวที่มีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักไว้แสดงให้เห็นถึงขอบเขตใน

การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งไม่อาจกำหนดได้ตามอำเภอใจอีกทั้งแก่นแท้ของสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่บนหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตจำนงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจึงวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุแห่งการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้อีกด้วยว่าเหตุแห่งการจำกัดสิทธินั้นจะต้องเป็นไปโดยไม่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างร้ายแรงและขัดต่อหลักนิติรัฐ ที่รัฐนั้นยึดถือ และการจำกัดสิทธิดังกล่าวนั้นจะต้องชั่งน้ำหนักให้เหมาะสมกับความได้สัดส่วนด้วย (ลำไผ่ ภิรมย์กิจ, 2561, น. 20)

พิจารณาถึงการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะใช้กรอบของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามกำหนดไว้ ซึ่งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้นต้องมีจุดร่วมอย่างเดียวกันคือ หากผู้สมัครมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนหรือปรากฏลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่อาจใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น แม้มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ คุณสมบัตินั้นเป็นลักษณะที่ใช้บังคับก่อนมีการสมัครรับเลือกตั้ง เช่น อายุ ความเป็นพลเมืองทางสัญชาติ แต่ลักษณะต้องห้ามนั้น ต้องปรากฏตั้งแต่ก่อนสมัครรับเลือกตั้งไปตลอดจนถึงภายหลังที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เช่น ประวัติการกระทำความผิด หรือการถือครองหุ้นสื่อสารมวลชน หรือการเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งหากพบก่อนสมัครรับเลือกตั้ง บุคคลนั้นก็สามารถที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้เลย หากถูกตรวจพบภายหลังการสมัครรับเลือกตั้งหรือเมื่อเข้าสู่การดำรงตำแหน่ง และบุคคลนั้นก็อาจถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยที่สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสิทธิที่รัฐมีอำนาจในการที่จะเข้าไปจำกัดได้ (ลำไผ่ ภิรมย์กิจ, 2561, น. 21)

2.1.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากการเลือกตั้งบุคคลที่จะเข้ามารับหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ทั้งประเทศ และป้องกันการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นในกฎหมายหลายประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย จึงมีการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามแต่ที่กฎหมายแต่ละประเทศจะกำหนด โดยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่งของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเป็นช่องทางการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนที่สามารถแสดงออกถึงเจตนารมณ์ในการ

กำหนดแนวทางการปกครองประเทศได้ เป็นวิธีการที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นการเลือกตั้งที่มีความสุจริต โปร่งใส เที่ยงธรรม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นหลักประกันของประชาชนที่สามารถแสดงเจตนารมณ์ให้แก่ผู้ปกครองทราบได้ว่าประชาชนต้องการสิ่งใด ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงมีการจัดการเลือกตั้ง โดยให้อยู่ในคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและมีความเป็นกลาง เพื่อจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง โดยถือให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรกลางในการจัดการเลือกตั้ง และในบางประเทศจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกทางหนึ่งด้วย (กนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์, 2556, น. 32)

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง มีขึ้นก็เพื่อให้ในการจัดการเลือกตั้งมีความเป็นกลางได้นั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งจะต้องมีความเป็นกลางในการดำเนินการ ไม่ขึ้นอยู่ภายใต้อำนาจ หรือการถูกครอบงำ โดยฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ได้การยอมรับจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นถือเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งทั้งปวง ตลอดจนการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะ

2) แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ศาลเดียวมีเขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

สำหรับในบางประเทศนั้น ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวเนื่องด้วยการเลือกตั้งทั้งหมดนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นในการสถาปนาศาลเลือกตั้งขึ้นมา เช่นในสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ได้มีศาลที่มีอำนาจในการตัดสินคดีเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขต อำนาจของศาลเดียว ได้แก่ ศาลเลือกตั้ง ซึ่งในศาลเลือกตั้งของสาธารณรัฐบราซิลนั้นแบ่งออกเป็นศาลเลือกตั้งภูมิภาคและศาลเลือกตั้งสูงสุด อันมีที่มาหรือเขตอำนาจของแต่ละประเภทศาลนั้นตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่สาเหตุหรือแนวคิดในการมีศาลเลือกตั้งสูงสุดนั้นก็เพื่อที่จะยุติการทุจริตการเลือกตั้งและให้ศาลเลือกตั้งนั้นมีความเหนือศาลเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อทำหน้าที่ควบคุมบทบาททางพรรคการเมือง ตลอดจนมีอำนาจในการอนุญาตหรือลงโทษเพิกถอนพรรคการเมือง การลงโทษเพิกถอนของผู้สมัคร หรือการรับรองผลการเลือกตั้ง หรือการควบคุมหรือมาตรการอื่นใดใดให้การเลือกตั้งดังกล่าวนี้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (พลวัฒน์ อินทรบุญสม, 2564, น. 28) หรือในบางประเทศนั้นไม่ได้มีการจัดตั้งศาลเลือกตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แต่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวเนื่องด้วยการเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ว่าการเลือกตั้งทุกส่วน ทั้งในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญโดยแท้ ดังนั้น ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงเป็นเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น (กิตติพัฒน์ สุวรรณนัจศิริ, 2555, น. 40)

ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวคิดสำหรับการใช้ศาลประเภทเดียวกันในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น ในบางประเทศจึงมีการจัดตั้งศาลให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยเฉพาะ หรืออาจให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมดนั้น ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นอาจมีรากฐานมาจากการที่บทบัญญัติดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นการดำเนินการที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นต้น

3) แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ศาลหลายศาลมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

สำหรับในบางรัฐนั้น ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเลือกตั้งนั้นมีหลายศาล เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเลือกตั้งมีทั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

สำหรับในบางประเทศเช่น ในประเทศฝรั่งเศสนั้นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเลือกตั้งนั้นประกอบด้วยกันทั้งหลายศาลเนื่องจากว่าใน สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการกำหนดให้ ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจเทียบเท่าศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการพิจารณา คดีคดีทั้งปวงอันเกี่ยวข้องกับข้อขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติหรือการตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือการถูกต้องของการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีตลอดจนการตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ ซึ่งทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ล้วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังนั้นเขตอำนาจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงกรณีที่มีการพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้เป็นอย่างดี (กิตติพัฒน์ สุวรรณนัจศิริ, 2555, น. 45)

หากในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นการแบ่งเขตอำนาจของศาลแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้มีการแบ่งความรับผิดชอบในการตรวจสอบคดีต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการทางคดีและให้ได้ผลสรุปของการเลือกตั้งอย่างรวดเร็วที่สุด (พหลวิทย์ อินทรบุญสม, 2564, น. 30)

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าในการดำเนินคดีเลือกตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นแบ่งออกเป็นสองประเภทคดีใหญ่ๆ อันได้แก่การเลือกตั้งระดับใหญ่หรือระดับชาติอันได้แก่การเลือกตั้งประธานาธิบดีหรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นล้วนอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่ในทางกลับกันหากเป็นการเลือกตั้งระดับย่อยหรือระดับ

ท้องถิ่นเช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นกลับอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยที่การดำเนินการดังกล่าวนี้แบ่งเขตการรับผิดชอบออกเป็นสองศาลให้ไม่ทับซ้อนกัน

3.1) ดังนั้นกล่าวโดยสรุป การใช้ศาลประเภทเดียวในการพิจารณาคดีเลือกตั้งมีแนวคิดที่แตกต่างกันไปตามบริบทและระบบทางการเมืองของแต่ละประเทศ โดยข้อดีของการที่ใช้ศาลประเภทเดียวในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง มีดังนี้เน้นความเร็วและประสิทธิภาพ เนื่องจากการใช้ศาลประเภทเดียวอาจช่วยลดเวลาในการพิจารณาคดีและทำให้การตัดสินมีความรวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องมีขั้นตอนการพิจารณาคดีในระดับศาลที่ต่างกัน

3.2) ลดความซับซ้อนของกระบวนการ เนื่องจากการใช้ศาลประเภทเดียวอาจทำให้กระบวนการทางกฎหมายมีความเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนมากนัก ซึ่งอาจช่วยให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ง่ายขึ้น

3.3) เสริมสร้างความเสมอภาค เนื่องจากการใช้ศาลประเภทเดียวอาจช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการพิจารณาคดี เนื่องจากทุกคดีจะถูกพิจารณาในศาลเดียวกัน ทำให้มีการใช้กฎหมายที่เสมอภาคกัน

2.2. ปัญหาเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง และภายหลังมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ในประเด็นที่เหมือนกัน

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักการที่สำคัญคือหลักการแบ่งแยกอำนาจ อันมีใจความสำคัญคือการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจอัน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นเพื่อให้การใช้แต่ละอำนาจนั้นมีความถ่วงดุลกันไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งสามารถที่จะรวบอำนาจทั้งปวงเข้าสู่ตนเองได้ อันอาจส่งผลให้เกิดเป็นรัฐเผด็จการได้ในอนาคต

ในด้านนิติบัญญัติการที่จะได้ผู้แทนของประชาชนเข้ามาใช้อำนานิติบัญญัติต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นการเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นหลักการสำคัญที่สุดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จนกล่าวได้ว่า รัฐใดหรือประเทศใดไม่มีการเลือกตั้ง หรือมีการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งนั้นไม่ได้มาจากเสียงอันแท้จริงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างแท้จริง รัฐนั้นย่อมไม่ใช่รัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาพบว่าทั้งในสากล ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นประเทศผู้นำด้านระบอบประชาธิปไตยประเทศหนึ่ง หรือในส่วนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูงสุดประเทศหนึ่ง ต่างก็ได้นำเอาหลักการข้างต้นมาแล้วก็ได้มีการแต่งตั้งองค์กรกลาง

ขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งหรือการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะใช้ชื่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นถือเป็นองค์กรในระดับสากลที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจัดการเลือกตั้งในแต่ละประเทศของตน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหลักการดังกล่าวนั้น เป็นการที่จะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองอย่างสูงที่สุด อันเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการยืนยันได้ว่าการลงคะแนนเสียงของประชาชนนั้นจะต้องตามเจตนารมณ์อันสูงสุดของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และผู้ที่เข้ามาปกครองประเทศหรือได้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารแล้วแต่กรณีนั้น จะเป็นผู้ที่มาจากการเลือกของประชาชนโดยชัดเจน และไม่มีการทุจริตหรือการทำให้การเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตโปร่งใสหรือเที่ยงธรรมได้ เนื่องจากองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการเลือกตั้งนั้น ถือเป็นองค์กรอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ แต่อย่างไรก็ดีย่อมสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ โดยองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักรหรือสหพันธ์รัฐเยอรมนีแล้ว ต่างก็ได้มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งก็คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหราชอาณาจักรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งตลอดจนการควบคุมกำกับกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งความแตกต่างที่เห็นได้ชัดของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นคือความแตกต่างด้านที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละประเทศ

โดยที่ความแตกต่างด้านที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในสหราชอาณาจักรและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหราชอาณาจักร

โดยที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อกำกับดูแลกระบวนการเลือกตั้งในประเทศ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรได้รับการแต่งตั้งโดย **รัฐสภา** ผ่านการเสนอชื่อจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้รับการตรวจสอบความเหมาะสมโดยคณะกรรมการรัฐสภาเพื่อความเป็นอิสระจากรัฐบาลและพรรคการเมือง ไม่มีการแทรกแซงจากหน่วยงานบริหารเพื่อให้มั่นใจได้ถึงความโปร่งใสและเป็นธรรมในกระบวนการเลือกตั้ง

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีที่มาจากการแต่งตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยกฎหมายการเลือกตั้งกลาง ระบุให้ที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมาจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งประธาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ ให้มีอำนาจในการเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ เข้ามารับผิดชอบงานในแต่ละส่วน

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าความแตกต่างด้านที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหราชอาณาจักร และคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในด้านที่มานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหราชอาณาจักรเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งโดยรัฐสภาผ่านการออกกฎหมายพิเศษและมีกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภาเอง จึงมีความเป็นอิสระสูงในการทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งและการทำงานของพรรคการเมือง ขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร แต่มีความเป็นกลางในการปฏิบัติงานตามบทบาทของการจัดการเลือกตั้งระดับชาติ และหน้าที่หลักของเขามีขอบเขตที่ชัดเจนภายใต้กฎหมาย

เมื่อประเทศไทยได้นำเอาหลักการเรื่องการเลือกตั้งเข้ามาปรับใช้การการเมืองการปกครองของประเทศไทยแล้ว เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ อันเป็นอำนาจหนึ่งในหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ให้เป็นผู้ที่ไม่มีมลทินมัวหมองและได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนรวม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2475 มาจนถึงฉบับปัจจุบัน ต่างก็นำเอาหลักการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เข้ามาประกอบเป็นหลักการจำกัดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้เพื่อให้การทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความเป็นกลางทางการเมืองไม่อาจถูกแทรกแซงจากผู้ใดได้ ดังนั้นนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ ไม่ถูกควบคุมจากฝ่ายการเมืองได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็น 3 องค์กรหลัก ๆ อันได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา) และ 3) ศาลรัฐธรรมนูญ

ซึ่งมีประเด็นในการวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญหลายประการดังนี้

1. ปัญหาข้อสังเกตที่ว่าหากภายหลังที่มีการปิดรับสมัครบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ปรากฏว่า ได้มีผู้สมัครบางรายขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 41 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

ในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ดำเนินการสืบสวนไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงดังกล่าวและส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติต่อไป โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้เพิกถอนรายชื่อของบุคคลดังกล่าวออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 132 ประกอบมาตรา 138 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ต่อมา ภายหลังจากที่ศาลฎีกาได้มีการรับคำร้องดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้ง โดยที่บุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลบุคคลดังกล่าวนั้นมีสภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเริ่มนับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้นในกรณีดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ว่าศาลฎีกานั้นยังมีอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่หรือไม่ ซึ่งมีแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวนี้ออกแบ่งเป็นสามประเภทหลัก ๆ 3 แนวทาง คือ

แนวทางแรก ศาลฎีกามีอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวต่อไป

แนวทางที่สอง ศาลฎีกาหมดอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยจะต้องส่งจำนำคดีดังกล่าวออกจากสารบบความเพื่อให้ผู้ร้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

แนวทางที่สาม ศาลฎีกาหมดอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวเช่นเดียวกันแต่ศาลฎีกาต้องดำเนินการโอนสำนวนคดีดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ถือว่าสำนวนที่ปรากฏในศาลฎีกาเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนในศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งเรื่องดังกล่าวข้างต้นยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยหรือกฎหมายใดได้กำหนดแนวทางไว้

ผู้เขียนเห็นว่าไม่ได้มีกฎหมายใดรองรับถึงกรณีการพิจารณาของศาลดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาจากมาตรา 194 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับแนวทางที่ 3 ตามหลักการแบ่งแยกเขตอำนาจศาล อย่างไรก็ดี ในขณะที่ต้องพิจารณาท้ายที่สุดแล้วบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีสิทธิสภาพตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ศาลฎีกาย่อมต้องหมดอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าว อีกทั้งกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกากับศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความแตกต่างกัน ศาลฎีกาจึงไม่สามารถที่จะส่งสำนวนดังกล่าวให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาของทั้งสองศาลนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในการแก้ปัญหาดังกล่าวนั้น ต้องมีการจัดตั้งศาลที่ดำเนินการพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะ โดยให้ศาลดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งตั้งแต่กระบวนการรับสมัครจนถึงกระบวนการพิจารณาถึงสิทธิสภาพของการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. เนื่องจากประเทศไทยมีการนำเอาหลักการนิติรัฐมาใช้ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยหลักการนิติรัฐมีหลักการสำคัญที่ว่ารัฐจำเป็นที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังมีหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งคือทุกการดำเนินการขององค์กรแห่งรัฐนั้นต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งการดำเนินการขององค์กรตุลาการนั้น ควรจะต้องมีบรรทัดฐานในการพิจารณาอรรถคดีทั้งปวงให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ และเพื่อให้การดำเนินการของกิจการรัฐสถานนั้นไม่ถูกขัดขวางหรือสะดุดหยุดลง ดังนั้นในกรณีของการดำเนินคดีนั้น ควรมีความชัดเจนไม่ให้เกิดกรณีของการฟ้องผิดศาล ซึ่งจะกล่าวต่อไป

เมื่อพิจารณาจากทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือสหราชอาณาจักร ต่างก็ได้นำเอาหลักการนี้มาใช้บังคับ โดยสถาปนาองค์กรตุลาการขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยคดีหรือให้เป็นองค์กรกลางทั้งนี้ในคดีอันเกี่ยวเนื่องด้วยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือสหราชอาณาจักร ต่างก็ได้กำหนดอนุญาตให้องค์กรตุลาการสามารถวินิจฉัยการกระทำทั้งปวงของคณะกรรมการการเลือกตั้งของตนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของอำนาจศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิทธิสมัครหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหราชอาณาจักรนั้นมีความแตกต่างกับของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือของสหราชอาณาจักรคดีทั้งปวงอันเกี่ยวเนื่องด้วยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลเลือกตั้งแห่งสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามในส่วนหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถถูกตรวจสอบทั้ง ในส่วนของรัฐสภา หรือศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเลือกตั้งหรือการกระทำอันเกี่ยวเนื่องด้วยรัฐธรรมนูญ

โดยที่ประเทศไทยได้นำเอาหลักการแนวความคิดคล้ายคลึงกับการจัดตั้งศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเข้ามาปรับใช้ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีทั้งศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง หรือกล่าวโดยเฉพาะในประเภทคดีที่เกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าวมีทั้งในส่วน of ศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญ โดยจุดที่กำหนดว่ากรณีใดขึ้นสู่ศาลใดในเรื่องดังกล่าวนี้ พิจารณาจากสถานภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่ามีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วหรือไม่

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหราชอาณาจักรจะพบว่าศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งในส่วนของการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหราชอาณาจักรหรือตลอดจนการพิจารณาถึงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลดังกล่าวนี้จะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลพิเศษซึ่งทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ อันได้แก่ศาลคดีเลือกตั้ง

ต่อมาเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงจุดเด่นและจุดด้อยของกลไกการควบคุมตรวจสอบการวินิจฉัยคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยและต่างประเทศจะพบว่าในส่วนของประเทศไทยได้มีการปรับปรุงกฎหมายในส่วน of องค์กรศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าวเนื่องจากในปัจจุบันการที่

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวมีอยู่ในหลายศาลนั้นก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความทับซ้อนกันในแนวเขตอำนาจของศาล จนอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน

เมื่อวิเคราะห์จากกฎหมายแม่บทของประเทศไทย อันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พุทธศักราช 2560 มาตรา 210 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 ประเทศไทยได้มีการแบ่งเขตอำนาจศาลในการพิจารณาถึงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยจุดแบ่งของเขตอำนาจ ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมโดยศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ว่าคดีประเภทใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดนั้น เห็นว่า จุดตัดของกฎหมายพิจารณาถึงตัวบุคคลผู้ถูกพิจารณาเป็นสำคัญว่าบุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวนั้นได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะทำให้สถานะของบุคคลดังกล่าวนั้นจะไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง แต่กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแทน

กรณีดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดจุดด้อยบางประการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดี อันได้แก่กรณีที่อาจทำให้เจ้าพนักงานผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในเบื้องต้นเช่นคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน หรือไต่สวนแล้วแต่กรณี ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง อาจถูกร้องเรียนได้ว่ากระทำการกรณีดังกล่าวล่าช้าเพื่อเป็นการประวิงเวลาให้คดีดังกล่าวนั้นเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญแทนที่ศาลยุติธรรมเนื่องจากแนวกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมนั้นมีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกันแม้ทั้งสองศาลจะใช้ระบบการไต่สวนเหมือนกันก็ตาม อีกทั้งกระบวนการดังกล่าวนี้ อาจทำให้มีกระบวนการที่จะทำการฟ้องผิดศาลเกิดขึ้นซึ่งอาจทำให้กระบวนการในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนหรือกระบวนการที่จะทำให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมนั้นต้องล่าช้าลงซึ่งส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งและระบบประชาธิปไตยของประชาชน

ทั้งนี้ ได้มีตัวอย่างแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวไว้คือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2567 เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายนครชัย ชุนณรงค์ สิ้นสุดลงนับแต่วันเลือกตั้งและให้มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของผู้ถูกร้องดังกล่าว ทั้งนี้ข้อเท็จจริงของกรณีดังกล่าวคือกรณี ผู้ถูกร้องได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้วปกปิดหรือไม่แจ้งข้อเท็จจริงว่าเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตฐานลักทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 335 ประกอบมาตรา 83 และต่อมาผู้ถูกร้องได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยองก่อนวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้อง ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าขณะที่ผู้

ร้องยื่นคำร้องนี้ผู้ถูกร้องได้ลาออกจากการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่มีการยื่นคำร้องดังกล่าวขึ้น จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงนับแต่วันดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญไม่มีเหตุให้ต้องวินิจฉัยถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ถูกร้อง จึงมีคำสั่งให้ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

จากตัวอย่างข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่าแม้แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งก็มีการหลงผิดในเรื่องของการแบ่งเขตอำนาจศาลอีกทั้งกรณีดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความล่าช้าทั้งในตัวของผู้ถูกร้องเองที่อาจจะต้องถูกดำเนินซ้ำอีกรอบในศาลฎีกา หรือเป็นความล่าช้าของประชาชนที่สนใจในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งและเป็นการล่าช้าของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบอบการปกครองประชาธิปไตย ที่จะทำได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความชอบธรรมโดยเร็ว

ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยข้างต้น ที่ว่าในขณะที่ฟ้องคดีนั้นบุคคลดังกล่าวไม่ได้มีการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะใช้กระบวนการวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องพิจารณาถึงสมาชิกภาพได้เนื่องจากขณะที่พิจารณาคดี บุคคลดังกล่าวไม่มีสมาชิกภาพให้พิจารณา อีกทั้งผู้เขียนยังมีความเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาคดีในกรณีดังกล่าวนี้คือการที่จะรวบอำนาจทั้งหมดของกระบวนการพิจารณาคดีนั้นให้อยู่ที่ศาลใดศาลหนึ่งโดยผู้เขียนเห็นว่าสถานที่ทำหน้าที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุดในการที่จะพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งคือการจัดตั้งศาลคดีเลือกตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

3. ในกรณีที่ศาลหลายศาลมีอำนาจในการพิจารณาคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน แต่มีความแตกต่างของฐานะบุคคลที่เป็นคู่ความแห่งคดี เช่นในกรณีของคดีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนของประเด็นการตรวจสอบคุณสมบัติหรือการมีลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ควรที่จะต้องมีความคำพิพากษาหรือแนวการพิจารณาคดีที่สอดคล้องไปในทางเดียวกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาแก่บุคคลที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีความสนใจในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย หรือในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

ดังนั้น การที่ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกานั้น ต่างก็ได้ตัดสินคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมิได้ยึดโยงแนวคำพิพากษาของกันและกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อเท็จจริงที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน แต่ทั้งศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาสั่งตัดสินไปคนละแนวการตัดสินกัน เช่น ในกรณีการถือหุ้นบริษัทที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ทั้งแนวคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลฎีกากับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในการพิจารณาของศาลฎีกา ศาลฎีกาจะมองที่เจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นสำคัญ แต่ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะ

ยึดตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งในความคิดของผู้เขียนแล้ว มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกับของศาลรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการบัญญัติโดยชัดแจ้งแล้วว่าห้ามให้มีการถือหุ้นสื่อแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ได้มีข้อความในตอนหนึ่งตอนใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติการถือหุ้นสื่อขึ้นต้องมีลักษณะในการครอบงำกิจการแต่อย่างใด ดังนั้น แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีช่องโหว่ในเรื่องดังกล่าวก็ต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะพิจารณาแก้กฎหมายดังกล่าว ไม่ใช่หน้าที่ของศาลที่จะต้องตีความ นอกเหนือจากที่ตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้

ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากแนวคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยหรือ คำสั่งของศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณีนั้นมีความแตกต่างกัน ส่งผลกระทบประชาชนผู้ที่เข้ามารับสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนำมาซึ่งความสับสนว่าตนเองจะต้องปฏิบัติตามแนวคำพิพากษาของศาลใด หรือแม้กระทั่งในส่วนของผู้ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะพบปัญหาว่าเมื่อเกิดกรณีดังกล่าวที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยข้างต้นแล้วตนเองจะต้องพิจารณาไปในแนวทางใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมต่อมา จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้เสียผลประโยชน์นั้น ร้องเรียนทาง วินัยแก่พนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใช้ดุลพินิจผิดพลาดได้

เมื่อพิจารณาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวินิจฉัยเรื่องสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเนื่องจากกรณีการถือหุ้นในกิจการที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน พบว่ามีกรณีศึกษาที่สำคัญคือ คำสั่งศาลฎีกาหมายเลขคดีแดงที่ ลต สสข 24/2566 กรณี นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ ผู้ร้อง ยื่นคำร้องคัดค้าน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดนครนายก ผู้คัดค้าน โดยที่ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดนครนายก ไม่ประกาศรายชื่อให้ผู้ร้องได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากผู้ร้องเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (หุ้น AIS) ซึ่งเป็นธุรกิจที่ประกอบกิจการ เกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น มีไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาศัยความได้เปรียบจากการเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนกระทำการที่เป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์หรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ซึ่งในขณะที่มีการเลือกตั้งย่อมหมายถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ตนหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่หรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครผู้อื่นหรือพรรคการเมืองอื่น เมื่อมีการเปรียบเทียบจำนวนหุ้นที่ผู้ร้องถืออยู่จำนวน 200 หุ้น กับจำนวนหุ้นของบริษัทดังกล่าวในตลาดหลักทรัพย์ จำนวน 2,973,925,791 หุ้น ที่น้อยมากผู้ร้องย่อมไม่มีอำนาจสั่งการให้บริษัทดังกล่าวดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ร้องหรือพรรคการเมืองของผู้ร้องหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองอื่นได้ ดังนั้นจึงไม่ถือเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ”

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึง ขนวนคำสั่งศาลฎีกาข้างต้นจะพบว่าศาลฎีกานั้นไม่ได้พิจารณาแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่จะพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่ผู้ร่างกฎหมายนั้นต้องการที่จะบัญญัติไว้ในขณะนั้นอีกทั้งสาเหตุแห่งการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ดังนั้นในกรณีของการถือหุ้นสื่อ หรือกิจการที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชนนั้นศาลฎีกาจะพิจารณาว่า จำนวนหุ้นของผู้ถือหุ้นดังกล่าวนั้นมีจำนวนที่มากเพียงพอที่จะครอบงำกิจการดังกล่าวเพื่อที่จะใช้กิจการดังกล่าวในการช่วยเหลือเลือกตั้งให้แก่ตนหรือทำลายคะแนนนิยมของผู้สมัครผู้อื่นผู้ใดหรือไม่ หากจำนวนที่หุ้นที่ถือนั้นมีจำนวนไม่มากเพียงพอที่จะครอบงำกิจการดังกล่าวแล้ว กรณีดังกล่าวย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดหรือทำให้บุคคลดังกล่าวนั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีในประเด็นการถือหุ้นกิจการสื่อสารมวลชน ในกรณีของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-14/2553 และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2567 จะพบว่ามีความแตกต่างกับแนวคำสั่งศาลฎีกาข้างต้น ดังนี้

1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-14/2553 มีหลักพิจารณาที่สำคัญว่าการถือหุ้นเพียงหุ้นเดียวย่อมเป็นการถือหุ้นตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ แล้ว แม้ผู้ถือหุ้นจะไม่มีอำนาจบริหาร หรือครอบงำกิจการก็ตาม

2. กรณีตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2567 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามการถือหุ้นไว้ชัดเจน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา มีช่องทางที่จะใช้หรือถูกใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทางใด ทางหนึ่ง เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (3) จึงห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเจ้าของ หรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อสารมวลชน โดยไม่ระบุว่าจะต้องถือหุ้นจำนวนเท่าใด และไม่ได้ระบุว่าจะต้องมีอำนาจบริหารงานหรือครอบงำกิจการหรือไม่ ฉะนั้น การถือหุ้นเพียงหุ้นเดียวย่อมเป็นการถือหุ้น ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 (3)”

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปว่าจากแนวคำสั่งของศาลฎีกาข้างต้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะพบได้ว่าแนวคำสั่งศาลฎีกานั้นจะมีการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายในมาตรานั้น ๆ อีกทั้งศาลฎีกายังมีแนววินิจฉัยที่ว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือเป็นเรื่องที่เป็นกฎหมายกับจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังนั้นจึงต้องมีการตีความโดยเคร่งครัดอีกทั้ง ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายในมาตรานั้น ๆ ดังนั้นในกรณีของการถือหุ้นสื่อสารมวลชน ศาลฎีกาจึงจะพิจารณาไปในแนวทางที่ว่า จำนวนหุ้นที่ถือ นั้น มีจำนวนหุ้นที่มาก จนจะสามารถควบคุมหรือครอบงำกิจการดังกล่าวได้หรือไม่ หากมีจำนวนที่ไม่เพียงพอที่จะครอบงำกิจการดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมไม่ถือว่ามีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อเปรียบเทียบกับแนววินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเน้น จากการพิจารณาตัวบทเป็นสำคัญ โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ภายในของการบัญญัติกฎหมายในมาตรานั้น ๆ ดังจะเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้น ในจำนวนสองคดีดังกล่าว พบว่า แม้การถือหุ้นเพียงหนึ่งหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชน แต่ไม่ได้มีอำนาจในการครอบงำกิจการดังกล่าวก็ย่อมมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนตัวแล้วผู้เขียนเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น เนื่องจากว่าสิ่งใดจะเป็นสิ่งที่กำหนดไว้ว่า การถือหุ้นในลักษณะของการครอบงำกิจการนั้น ต้องถือจำนวนเท่าใด เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับจำนวนหุ้นทั้งหมดที่บริษัทดังกล่าวมี อีกทั้ง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ก็ควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาแก้กฎหมายดังกล่าว ให้ความเป็นธรรมหรือชอบธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้หน้าที่ของฝ่ายตุลาการเมื่อพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว เห็นว่าควรเป็นหน้าที่ในการพิจารณาจากตัวบทกฎหมายเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาในข้างต้น จะพบกรณีที่น่านำไปสู่ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากทั้งศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญ ต่างก็เป็นศาลสูงของแต่ละประเภทศาล โดยที่แนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลทั้งสองศาลนั้น ต่างก็จะกลายมาเป็นแนวทางปฏิบัติต่อทั้งในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือในส่วนของผู้บุคคลที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคต แต่จากแนวคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาข้อต้นของทั้งสองศาลมีความไม่สอดคล้อง ไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันแม้ข้อเท็จจริงจะใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าในอนาคตผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลใด และในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกฎหมายตลอดจนในส่วนของการกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อมีมติในคดีที่มีข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกันนี้จะต้องยึดถือแนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลใด เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นของการศึกษา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า แนวทางในการแก้ปัญหาดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นสำหรับกรณีการวินิจฉัยหรือพิจารณาคดีอื่นเกี่ยวเนื่องด้วยสิทธิสมัคร ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นควรให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาโดยเฉพาะ ซึ่งศาลดังกล่าวนี้จะมีอำนาจในการพิจารณาคดีอื่นเกี่ยวเนื่องกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ทั้งในส่วนของการวินิจฉัยคดีอื่นเกี่ยวเนื่องด้วยการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกระดับสมาชิกวุฒิสภาหรือการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองเพื่อให้แนวการในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวเป็นไปในทางเดียวกันและลดปัญหาการสร้างความสับสนในกรณีของผู้ปฏิบัติงานหรือประชาชนหรือพรรคการเมืองหรือผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งหรือเลือกแล้วแต่กรณี เป็นต้น

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาในทั้งหมดจึงสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้งและภายหลังมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันในประเด็นที่เหมือนกัน ได้ว่าเนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ของบุคคลผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาจากหลักการที่ว่า บุคคลผู้เป็นคู่ความแห่งคดีนั้นมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วหรือไม่ หรือบุคคลดังกล่าวมีสถานะภาพเป็นเพียงผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้หากบุคคลดังกล่าวมีสถานะภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมให้บุคคลดังกล่าวนั้นถือเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญซึ่งต้องอยู่ภายใต้กระบวนการ วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (5) ในกรณีที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น การพิจารณาคดีดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ศาลอยู่ ยุติธรรม โดยศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งจะเป็นผู้วินิจฉัยคดี ถึงคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลรายดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

ปัญหาจากประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้งและภายหลังมีการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันในประเด็นที่เหมือนกัน มีด้วยกันสามกรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. กรณีข้อสังเกตที่ว่าหากภายหลังที่มีการปิดรับสมัครบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ปรากฏว่า ได้มีผู้สมัครบางรายขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ซึ่งหากในระหว่างการดำเนินการสืบสวน ไต่สวน หรือการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่ามีผู้สมัครผู้ใดกระทำการให้การเลือกตั้งไม่สุจริตโปร่งใสหรือเที่ยงธรรม หรือกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการร้องคดีต่อศาลฎีกา ถึงการกระทำดังกล่าวแล้ว ต่อมาผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้นได้เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาที่เกิดขึ้นคือไม่มีกฎหมายใดรองรับถึงกรณีการพิจารณาของศาลดังกล่าว

2. กรณีที่ว่าเนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในส่วน of ศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยขึ้นอยู่กับสถานภาพของผู้สมัครว่ามีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วหรือไม่ หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากยังไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความสับสน หรือกระบวนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้อาจมีการทำให้เกิดการยื่นฟ้องคดีผิดพลาด อันเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดีเสีย อันเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

3. กรณีความแตกต่างแนวคำวินิจฉัยคดีของศาลที่แตกต่างกันเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรศึกษากรณีเกี่ยวกับคดีขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามกรณีถือหุ้นสื่อมวลชน ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นองค์กรในการจัดการเลือกตั้งแล้วองค์กรต่อมาที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นได้แก่องค์กรตุลาการ โดยที่องค์กรฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในเรื่องต่าง ๆ นั้นแบ่งออกเป็นองค์กรศาลยุติธรรม องค์กรศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรศาลปกครองแล้วแต่กรณี ถ้าพิจารณาถึงเฉพาะแต่ในกรณีของการ ตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหรือบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะอยู่ภายใต้เฉพาะแต่เพียงศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี โดยที่พิจารณาจากสถานภาพของบุคคล ที่เป็นคู่ความในคดีนั้นว่าเป็นเพียงผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นบุคคลผู้มีสถานภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นต้น

ดังนั้น เมื่อศาลที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นมีทั้งในส่วนของ ศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณีนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาตามมาในหลายประการไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรม(ศาลฎีกา) มีความแตกต่างกันในส่วนที่เป็นสาระสำคัญซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมา ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของทางเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้ง หรือในส่วนของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องปฏิบัติตนอย่างไรให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาในข้างต้นผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น สามารถที่จะแก้ไขให้ ปัญหาดังกล่าวหมดไปได้โดยมีหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2560 ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2561 ที่ว่าการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นั้นต้องดำเนินการโดยเร็ว ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวมาจากการที่บุคคลที่จะเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องเข้ารับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐสภาไม่ขาดช่วง อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน หรือการบวนการด้านนิติบัญญัติของประเทศได้ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ต้องมีการพิจารณาในศาลที่มีความเชี่ยวชาญ และต้องเป็นศาลชั้นสูง เนื่องจากเพื่อให้การพิจารณาดังกล่าวนั้นมีความรวดเร็วตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ในประเด็นดังกล่าวจึงไม่อาจที่จะมีการกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลได้มีบรรทัดฐานใหม่ ประการต่อมาผู้เขียนมีความเห็นว่าศาลฎีกาถือเป็นศาลสูงที่มีความเหมาะสมในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดจนคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานภาพของบุคคลดังกล่าวว่าได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วหรือไม่ เพื่อให้เป็นการพิจารณาคดีดังกล่าวมีแนวบรรทัดฐานเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าศาลฎีกาโดยศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง จะต้องไม่มีผู้พิพากษาประจำแผนก แต่อย่างไรก็ดีเมื่อมีคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองเข้ามา จึงค่อยมีการแต่งตั้งองค์คณะเพื่อทำการพิจารณาคดี โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบคดีนั้นและเมื่อคดีดังกล่าวสิ้นสุดก็ให้องค์คณะดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งและกลับเข้าเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาตามเดิม ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการประหยัดงบประมาณราชการในการจัดตั้งศาลตลอดจนการจ่ายเงินเดือนเนื่องจากศาลคดีเลือกตั้งนั้นจะไม่มีผู้พิพากษาที่อยู่ประจำศาลเลยแต่เมื่อมีคดีจึงจะค่อยมีผู้พิพากษาเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นองค์คณะ โดยให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายที่จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขได้แก่

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยเห็นสมควรให้ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 7 (5) “คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา”

2. ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง โดยมีสาระสำคัญในพระราชบัญญัตินี้

- 2.1 กำหนดนิยาม “ศาล” ว่าหมายถึง ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

- 2.2 กำหนดนิยาม “คดีเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง” ว่าหมายถึงคดีที่มีการร้องกันโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติด้วย

2.3 กำหนดให้ นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฯ นี้ใช้บังคับ ห้ามมิให้ศาลอื่นนอกจากศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

2.4 กำหนดที่มาของผู้พิพากษาในศาลฯ ดังกล่าวว่าเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยเร็ว เพื่อเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นองค์คณะผู้พิพากษา โดยให้เลือกเป็นรายคดี

2.5 กำหนดให้การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลค้นหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง ให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้ แม้ว่าการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นจะมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากขั้นตอน วิธีการ หรือกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าศาลได้ให้โอกาสแก่คู่ความในการโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานนั้นแล้ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้นในคดีนั้น

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยเห็นสมควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยเป็นเป็น “ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง” เป็นต้น

4. เอกสารอ้างอิง

กนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์. (2556). ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง : ศึกษากรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต].

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

กิตติพัฒน์ สุวรรณนิจศิริ. (2555). การตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ลำไผ่ ภิรมย์กิจ. (2561). การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต].

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรเจิด สิงคะนติ. (2567). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 7). วิญญูชน.

พพลวัฒน์ อินทรบุญสม. (2564). มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทย [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542). การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3), 95-105.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2567). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). อ่านกฎหมาย.

กรณีศึกษาการค้าการลงทุนในจังหวัดอุดรมีชัย ประเทศกัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดน

ช่องสะง่า อำเภอกุสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ

The Study of investment in Oddar Meanchey Cambodia through

Choung Sa-Ngam check-points in Sisaket

ภักค์วัฒน์ จรรยาสุทธิวงศ์¹

Phakawat Chanyasuthiwong²

วันที่รับบทความ: 18 พฤศจิกายน 2567

วันที่แก้ไขบทความ: 30 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ: 11 ธันวาคม 2567

วันที่เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการค้าการลงทุนผ่านจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่าไปยังจังหวัดอุดรมีชัย ประเทศกัมพูชา เพื่อศึกษาการส่งเสริมการค้าการลงทุนผ่านจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่าไปยังจังหวัดอุดรมีชัย ประเทศกัมพูชา โดยกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐจากประเทศไทยและประเทศกัมพูชา พ่อค้า โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล คือ การสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐ พ่อค้า ที่ทำการค้าการลงทุนผ่านจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่า ไปยังจังหวัดอุดรมีชัย ประเทศกัมพูชา

ผลการวิจัยพบว่า สภาพการค้า การลงทุน ประเทศไทยได้ดุลการค้า 17.73 ล้าน จากประเทศกัมพูชา แต่เส้นทางถนนที่ออกจากประเทศไทย เข้าไปในประเทศกัมพูชา ก่อนจะเข้าไปยัง อำเภออัลลองเวง เป็นเส้นทางลงเขา เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ จึงยังเป็นอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าจากจุดผ่านแดนช่องสะง่าไปยังจังหวัดอุดร

¹รองศาสตราจารย์ ดร.ภักค์วัฒน์ จรรยาสุทธิวงศ์ วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ 319 ถนนไทยพันทา ตำบลโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000, Email: phakawatc@hotmail.com

²Associate Professor Dr.Phakawat Chanyasuthiwong, Law and Administrative Collage, Sisaket Rajabhat 319 Thaiphantha Road Phoe Sub-District Mueang District Sisaket Province 33000, Email: phakawatc@hotmail.com

มีชัยได้ ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการค้าการลงทุนของทั้งสองประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษได้ให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน ประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดี มีการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี จังหวัดศรีสะเกษกับอุดรธานีมีพื้นที่ติดกัน ประชาชนสัญจรไปมาได้สะดวกทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนแรงงานกัน การค้าขาย การแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชน จังหวัดศรีสะเกษมีผลผลิตทางการเกษตรที่ดี ศักยภาพในการปลูกพืชเศรษฐกิจจึงอยากให้เข้ามาช่วยพัฒนาการเกษตร

ดังนั้น จึงขอเสนอแนะโดย จัดงานแสดงสินค้าของทั้งสองประเทศอย่างบ่อยครั้ง จัดเวทีให้นักธุรกิจได้มีการพบปะสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รัฐบาลไทยอาจต้องเข้าไปช่วยปรับปรุงเส้นทางจากช่องสง่างาไปยังจังหวัดอุดรธานี รัฐบาลไทยควรเข้าไปช่วยนักธุรกิจไทยในการเป็นพี่เลี้ยงในการเข้าไปทำธุรกิจในประเทศกัมพูชา รัฐบาลไทยควรช่วยนักธุรกิจไทยที่ประสบปัญหาในการทำธุรกิจที่ประเทศกัมพูชาอย่างเต็มที่

คำสำคัญ: การค้าการลงทุน; กัมพูชา; ช่องสง่างา

Abstract

This research aims to: Study the conditions and problems of trade and investment through the Chong Sa-Ngam check-point to in Oddar Meanchey Province, Cambodia Study the promotion of trade and investment through the Chong Sa-Ngam check-point to Oddar Meanchey Province, Cambodia. The population used in the study are Thai and Cambodia government officials and businessman. The researcher used the qualitative data collection method. The tools used to collect data were in-depth interviews with public sector officials, businessman and merchants who does the business through the Chong Sa-Ngam check-point to Oddar Meanchey Province, Cambodia.

The results showed that conditions of trade and investment: Thailand has a trade balance of 17.73 million from Cambodia. But the road route leaving Thailand into Cambodia before entering Anlong Veng District, it's a downhill route. Risk of accidents Therefore, it is still an obstacle to the transport of goods from the Chong Sa-Ngam check-point to Oddar Meanchey Province. Thailand and Cambodia attach importance to promoting trade and investment between the two countries. The Governor of Sisaket Province has emphasized the importance of continuous connectivity. People have good relationships. There is an exchange of goods with

each other. As for the governor of to Oddar Meanchey Province Sisaket and to Oddar Meanchey provinces have adjacent areas. People can travel easily, resulting in the exchange of labor, trade, and exchange between people. Sisaket Province has good agricultural products. The potential for growing economic crops is therefore desired to help develop agriculture.

Finally, I would like to make a suggestion by Frequently holding exhibitions of products from all over the country. Organize a forum for business people to meet and build good relationships with each other. The Thai government may need to step in and help improve the route from Chong Sa-Ngam to Oddar Meanchey Province. The Thai government should help Thai businessmen as mentors in doing business in Cambodia. The Thai government should fully help Thai businessmen who are having problems doing business in Cambodia.

Keywords: Investment trade; Cambodia; Chong Sa-Ngam Checkpoint

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยและประเทศกัมพูชามีความสัมพันธ์กันมาอย่างยาวนาน ทั้งระดับรัฐบาลและระดับประชาชน เนื่องจากมีชายแดนที่ติดกันเป็นพรมแดนระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งทั้งบนบก เริ่มต้นจากสามเหลี่ยมมรกตผ่านสันปันน้ำของเทือกเขาพนมดงรัก ร่องน้ำลึกต่าง ๆ เทือกเขาบรรทัด และบรรจบทางน้ำบริเวณอ่าวไทย ต่อเนื่องไปจนถึงบนผืนน้ำ มีความยาวประมาณ 798 - 817 กิโลเมตร โดยประเทศไทยอยู่บริเวณทิศตะวันตกและทิศเหนือของเส้นเขตแดน ส่วนประเทศกัมพูชาอยู่บริเวณทิศตะวันออกและทิศใต้ของเส้นเขตแดน

จังหวัดศรีสะเกษเป็น 1 ใน 7 จังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศกัมพูชา โดยมีชายแดนติดประเทศกัมพูชายาวประมาณ 127 กิโลเมตร ด้านจังหวัดอุดรธานี และพระวิหาร มีช่องทางการติดต่อตามแนวชายแดนที่ประชาชนทั้งสองประเทศใช้สัญจรไปมาทั้งหมด 7 ช่องทาง ได้แก่ ช่องตาเฒ่า ช่องคำผกา ช่องโพย ช่องโดนเอว ในเขตอำเภอกันทรลักษ์ ซึ่งมีความยาวประมาณ 76 กิโลเมตร ช่องพระพลัย ในเขตอำเภอขุนหาญ มีความยาวประมาณ 18 กิโลเมตร ช่องจะบก ช่องสะง่า ในเขตอำเภอภูสิงห์ มีความยาวประมาณ 33 กิโลเมตร มีช่องทางการติดต่อด้านการค้าที่สำคัญ ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่า ส่วนช่องทางอื่น ๆ นั้นจะใช้สำหรับการสัญจรไปมาระหว่างประชาชนที่อาศัยตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศเท่านั้น ฉะนั้น การเปิดจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่า อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ กับอำเภออัลลองเวง จังหวัดอุดรธานี ประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 11

พฤษภาคม พ.ศ. 2546 และต่อมาได้มีการพัฒนาพื้นที่ 966 ไร่ บริเวณบ้านแซร์ไพร่ ตำบลไพรพัฒนา อำเภออุทุมพรพิสัย ให้เป็นที่ตั้งของเมืองใหม่ช่องสะง่า จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ เพื่อใช้เป็นเมืองคู่ค้าระหว่างจังหวัดศรีสะเกษ กับ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดเสียมราฐ และพระวิหาร นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่เป้าหมายสำคัญ ตามแผนนโยบาย ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (ECS : Economic Cooperation Strategy) พัฒนาเศรษฐกิจในการ เชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมระหว่างไทย กัมพูชา เวียดนาม ลาว ทำให้ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านใน อาเซียน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างมีการติดต่อคมนาคมกันไประหว่างกันอย่างสะดวกมากขึ้น

การค้าขายบริเวณด่านถาวรช่องสะง่าส่วนใหญ่เป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าที่จำเป็นเพื่อการอุปโภค บริโภค สินค้าเกษตรและการค้าขายภายในประเทศสำหรับประชาชนที่อยู่ห่างไกล ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี จังหวัด เสียมราฐ และจังหวัดพระวิหาร เป็นต้น โดยการค้าขายบริเวณจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่ามี 2 แบบด้วยกัน คือ

1.) แบบผ่านพิธีการศุลกากร ที่มีการส่งออกสินค้าที่สำคัญได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิง กระเบื้อง ปูนซีเมนต์ วัสดุก่อสร้างอื่น ๆ ในด้านสถิติการค้าขายแดนบริเวณด่านถาวรช่องสะง่ามีแนวโน้มจะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย เริ่มมีการเปิดจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่าในปี 2546 มีมูลค่าส่งออก - นำเข้าสินค้ารวม 45.84 ล้านบาท ซึ่งมีการ เติบโตในการส่งออก - นำเข้าสินค้ารวม ในปี 2566 มูลค่ารวม 2,514.10 ล้านบาท ในปี 2567 มีการสำรวจถึงสิ้น เดือนกันยายน มีมูลค่ารวม 1,501.10 ล้านบาท แต่ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2553 จนถึงเดือน มกราคม พ.ศ. 2554 ไม่มีการส่งออกน้ำมันเชื้อเพลิงผ่านจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่า เนื่องจากปัญหาของผู้ประกอบการ และถือเป็นสินค้ายุทธปัจจัย แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อสินค้าอื่นแต่อย่างใด ส่วนสินค้าที่นำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ เมล็ด มะม่วงหิมพานต์ มันสำปะหลัง(หัวมันสด) พริกสด พริกแห้ง เป็นต้น

2.) แบบไม่ผ่านพิธีการศุลกากร โดยซื้อขายในลักษณะตลาดนัด ที่มีการซื้อขายทุกวันพฤหัสบดี และวัน อาทิตย์ ระหว่างเวลา 07:00 – 20:00 น. โดยในแนวทางปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดน ระหว่างไทยกับกัมพูชา ในการเดินทางข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน “คนสัญชาติของประเทศที่มี อาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไป/มาแบบชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาล ไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น” ซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 2 ซึ่งรัฐบาลไทย กับรัฐบาลกัมพูชา โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ร่วมลงนาม ในความตกลงว่าด้วยการสัญจร ข้ามแดนกับกัมพูชา เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2540 และมีผลบังคับใช้ 90 วัน หลังวันลงนาม คือในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2540 ในระเบียบปฏิบัติตามความตกลง ฯ สำหรับการเดินทางข้ามแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา มี ดังนี้

1. ประเภทบัตรผ่านแดน - มีบัตรผ่านแดน (Border Pass) ประเภทเดียว ใช้กับบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อย่างถาวร ณ พื้นที่ชายแดน มีอายุ 2 ปี สำหรับบุคคลที่อยู่นอกพื้นที่ชายแดนให้ใช้หนังสือเดินทางPassport ในการเดินทางระหว่างประเทศสำหรับผ่านจุดผ่านแดนถาวร

2. รูปแบบของบัตรผ่านแดน - บัตรผ่านแดน (Border Pass) เป็นเอกสารซึ่งมีขนาดรูปเล่มเท่าหนังสือเดินทาง จำนวน 32 หน้า ปกสีเขียว สามารถเพิ่มหน้าในบัตรผ่านแดนได้ก่อนที่จะหมดอายุ
3. จุดผ่านแดน - ใช้บัตรผ่านแดนได้ทั้งจุดผ่านแดนถาวรและจุดผ่อนปรน
4. อายุของบัตรผ่านแดน - มีอายุใช้ได้ไม่เกิน 2 ปีนับจากวันออกบัตรและสามารถต่ออายุครั้งละไม่เกิน 2 ปี

5. ระยะเวลาการพำนัก - บัตรผ่านแดน พำนักได้เป็นระยะเวลา 7 วัน ต่อครั้ง แต่ไม่เกิน 15 วัน

สำหรับค่าใช้จ่ายในการขอให้ออกบัตรผ่านแดนไทย - กัมพูชา ของฝ่ายไทย ฉบับละ 200 บาท ต่อคน ส่วนการขอต่ออายุหนังสือผ่านแดน ครั้งละ 200 บาท (ต่ออายุได้ไม่เกิน 2 ครั้ง) ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2541 แต่โดยปกติการเข้ามาค้าขายในด้านช่องสะงำ การเก็บค่าผ่านด่านรายวันฉบับละ 10 บาทต่อวัน ทำให้ประชาชนทั้งสองประเทศมีการซื้อขายกันมากมีปริมาณคนเข้า-ออก วันละประมาณ 2,000 กว่าคน โดยส่วนใหญ่จะเป็นการซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าเกษตรเช่น ผัก ผลไม้ ตามฤดูกาล เป็นต้น

จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอุดรธานี จังหวัดเสียมราฐ ได้พัฒนาความสัมพันธ์เป็นเมืองคู่มิตร (Sister Cities) ด้วยตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี เจ้าพระยา แม่โขง จากแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ACMECS (ACMECS : Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy) ตามปฏิญญาพุกามที่ผู้นำทั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม และไทย ได้ลงนามร่วมกัน เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 ณ เมืองพุกาม เพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง โดยเห็นชอบให้เกิดโครงการร่วมกันของทุกประเทศ และโครงการระดับทวิภาคี (Bilateral Project) รวมทั้งโครงการเมืองคู่มิตร (Sister Cities) ก็เป็นหนึ่งในโครงการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่มีร่วมกัน คือ 1. เชื่อมโยงธุรกิจบริการ การค้า ธุรกิจการเงิน (Account Trade) 2. ขนส่ง (Logistics Industry) 3. ตลาดกลางสินค้าเกษตรร่วม 4. เชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว 5. เขตประกอบการอุตสาหกรรม เขตการผลิตร่วม เน้นอุตสาหกรรมใช้แรงงาน 6. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน โดยโครงการร่วมกัมพูชา-ไทย กำหนดให้มีเมืองคู่มิตร 9 โครงการ ได้แก่ เสียมเรียบ ศรีสะเกษ โอตดาร์ เมียนเจย สุรินทร์ บันเตียเมียนเจย สระแก้ว ไพลิน จันทบุรี เกาะกง ตราด พระวิหาร อุบลราชธานี พระตะบอง จันทบุรี ปราสาท ตราด โอตดาร์เมียนเจย บุรีรัมย์ ไทยกับกัมพูชามีสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมายาวนาน โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ที่ต่างเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ที่สำคัญก็คือต่างมีรากฐานทางวัฒนธรรมเดียวกัน ทำให้มีความคล้ายคลึงกันหลายประการ นอกจากนี้ประชาชนไทยและประชาชนกัมพูชาต่างมีความสนิทใกล้ชิดกันอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ความปรองดองระหว่างทั้งสองประเทศจึงน่าจะเป็นสิ่งที่ก่อประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่าย และมติคณะรัฐมนตรี (พ.ศ. 2547 และ 2549) มีการดำเนินการพัฒนาความสัมพันธ์ตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบันพ.ศ. 2567 มีการแลกเปลี่ยน ปรัชญาหรือ และบันทึกข้อตกลงความ

ร่วมมือในด้านการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สาธารณสุข การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว เกษตร และ อุตสาหกรรม ความสำคัญของการเปิดด่านศุลกากรช่องสะง่า จึงเป็นการเปิดประตูสู่เพื่อนบ้านในอาเซียนคือ ประเทศกัมพูชาซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดติดต่อคมนาคม การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว สะดวก ยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นช่องทางแดนถาวรช่องทางเดียวใน 19 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะภาค ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างที่มีบริเวณติดต่อกับประเทศกัมพูชาที่มีเส้นทางที่จะไปยังจังหวัดเสียมราฐ ด้วย ระยะทาง 135 กิโลเมตร อันเป็นจุดสำคัญต่อการส่งเสริมยุทธศาสตร์การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ตลอดจน เป็นประตูสู่แหล่งอารยธรรมขอมโบราณ ทางตอนเหนือของประเทศกัมพูชา เนื่องจากเป็นที่ตั้งของนครวัด-นคร ธรรม พร้อมทั้งปราสาทบิรวารอีกกว่าประมาณ 300-400 ปราสาท ซึ่งแบบพิมพ์เขียว (Blue print) ของอาเซียนก็ได้ กำหนดให้ประเทศไทยมีจุดเด่นในสาขาการท่องเที่ยว และสาขาการบิน โดยพิจารณาจากที่ประเทศไทยมีที่ตั้ง ทางภูมิศาสตร์อยู่ตรงกลางอาเซียน (มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ, 2553, หน้า 5-10)

จังหวัดอุดรธานี หรือ อุดดอร์เมียนเจีย เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือของประเทศกัมพูชาตั้งอยู่ในภาค ตะวันตกเฉียงเหนือที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยที่จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดบุรีรัมย์

จังหวัดอุดรธานีเคยเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มเขมรแดง ราวปี พ.ศ. 2513 ถึง พ.ศ. 2518 ในช่วงสงคราม กลางเมืองกัมพูชา พื้นที่ห่างไกลถูกใช้เป็นฐานทัพโดยเขมรแดงเมื่อพวกเขาต่อสู้กับสาธารณรัฐเขมรที่นำโดยนาย พลลอน นอล เขมรแดงแห่งประชาธิปไตยกัมพูชา นำโดยพล พต (สาลอท ชาร์) และเขมร สัมพันธ์ โดยกลุ่มเขมรแดงได้สร้างฐานที่มั่นไว้บนเทือกเขาพนมดงรัก และจัดตั้งอำเภอลองเวง ให้เป็นฐานหลัก ในราวปี พ.ศ. 2532 ถึง ค.ศ. 2540 จังหวัดอุดรธานีเป็นพื้นที่ที่เคยถูกทิ้งระเบิดมากที่สุดในประเทศกัมพูชา ปัจจุบันพื้นที่จังหวัดอุดรธานี ยังเป็นพื้นที่ที่มีกับระเบิดอยู่จำนวนมาก จังหวัดอุดรธานีเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าอย่างรุนแรง และปัญหาจากการสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ และการบุกรุกป่า จังหวัดอุดรธานี มีเพียงไม่กี่ครัวเรือนเท่านั้น ที่มีไฟฟ้าใช้ในครัวเรือน

จังหวัดอุดรธานีแบ่งออกเป็น 5 อำเภอ ได้แก่ 1. อลลองเวง (Anlong Veng) 2. บอนเตีย อัมปิล (Banteay Ampil) 3. จงกาล (Chong Ka) 4. สำโรง (Samraong) 5. ตอเปรียงปราสาท (Trapeang Prasat) โดยมี นายแปน โกะซอล (H.E PEN KOSAL) ดำรงตำแหน่งอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ที่มาเยือนประเทศไทยและมีความสัมพันธ์อันดีบ่อยครั้ง แต่ปัจจุบันคือนายมิน จันยาดา (H.E MEAN CHANYADA) ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี โดยจังหวัดอุดรธานีมีพื้นที่ทั้งหมด 6,158 ตร.กม. (2,378 ตร.ไมล์) มีประชากร (พ.ศ. 2566) ทั้งหมด 303,358 คน ประชาชนส่วนใหญ่ทำการเกษตร โดยมีสภาพความเป็นอยู่ยังเป็นสังคมชนบทแบบเกษตรกรรม ซึ่งไฟฟ้าและสถานศึกษายังมีไม่มากนัก

ส่วนทางด้านการคมนาคมสามารถเข้าทางจุดผ่านแดนถาวรช่องจอม ตำบลด่าน อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ห่างจากที่ทำการด่านศุลกากรช่องจอมประมาณ 3 กิโลเมตร ตรงข้ามด่านศุลกากรโอรส์เมียด อำเภอสำโรง จังหวัดอุดรธานี ประเทศกัมพูชา เปิดทุกวันตั้งแต่เวลา 06.00 - 22.00 น. และ จุดด่านแดนถาวรช่องสะง่า ตำบล

ไพโรพัฒนา อำเภอกุสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ตรงข้ามกับ ด้านศุลกากรช่องจอม อำเภอลือสิงห์ จังหวัดอุดรธานี ประเทศไทย กัมพูชา เปิดทุกวัน ตั้งแต่เวลา 07:00 - 20:00 น.

ฉะนั้น การศึกษาการค้าการลงทุนในจังหวัดอุดรธานี ประเทศไทย ผ่านทางจุดผ่านแดนช่องสง่า อำเภอกุสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ จึงมีความสำคัญ เนื่องจากทั้งสองจังหวัดมีความใกล้ชิดกันทางทางภูมิศาสตร์อย่างมาก มีชายแดนที่ติดต่อกัน มีการค้าการลงทุนอย่างต่อเนื่อง ความใกล้ชิดของประชาชนของทั้งสองประเทศที่มีวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน จึงเป็นประเด็นที่ควรศึกษาทำความเข้าใจเพื่อให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาสามารถสร้างความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 ศึกษาสภาพและปัญหาการค้าการลงทุนผ่านจุดผ่านแดนถาวรช่องสง่าไปยังจังหวัดอุดรธานี ประเทศไทย กัมพูชา

1.2.2 ศึกษาการส่งเสริมการค้าการลงทุนผ่านจุดผ่านแดนถาวรช่องสง่าไปยังจังหวัดอุดรธานี ประเทศไทย กัมพูชา

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงการค้าชายแดนในในจังหวัดอุดรธานี ประเทศไทย กัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดน ช่องสง่า อำเภอกุสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากรกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยนี้จะทำการเก็บข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงการค้าชายแดนในในจังหวัดอุดรธานี ประเทศไทย กัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดน ช่องสง่า อำเภอกุสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ โดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ การวิจัยเอกสาร การวิจัยภาคสนาม ดังนี้

1.4.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน ระหว่างประเทศ รวมถึงการค้าชายแดน

1.4.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

ประเทศไทย

- 1) นายอนุพงศ์ สุขสมนิตย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ
- 2) นางทวีพร มีสูงเนิน หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการประกอบธุรกิจการค้าและการตลาด พาณิชย์จังหวัดศรีสะเกษ
- 3) เจ้าหน้าที่รัฐ และนักธุรกิจไทยที่เกี่ยวข้อง

ประเทศกัมพูชา

- 1) นายมิน จันยาดา (H.E MEAN CHANYADA) ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี
- 2) นายชินวิลัก ยุทธ (HOR CHINVIRAK YUTH) รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี และอดีตนายอำเภออัลลองเวง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ โดยออกแบบเครื่องมือให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการทำวิจัย เพื่อเป็นการสืบค้นหาความจริง

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีทางการค้าระหว่างประเทศ

ทฤษฎีทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์แต่ละยุคแต่ละสมัยได้ให้แนวคิดทฤษฎีเป็นหลักในการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศแตกต่างกันตามช่วงระยะเวลา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จำเป็นที่ผู้ประกอบการธุรกิจระหว่างประเทศ จะต้องศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐาน หรือเป็นแนวทางในการดำเนินการทางธุรกิจระหว่างประเทศ ทฤษฎีที่สำคัญ ๆ มีหลายทฤษฎี ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษา ได้แก่

2.1.1 ลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism)

ลัทธิ กำเนิดในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17-18 แนวคิดการค้าระหว่างประเทศในยุค Mercantilism มีหลักความเชื่อที่ว่า ประเทศร่ำรวยมั่งคั่งได้ เกิดจากการสะสมโลหะที่มีค่า เช่น ทองคำ แร่เงิน เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะได้มาจากการส่งออกสินค้ามากกว่าการนำเข้า ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีอาณานิคมมาก ๆ เช่น ประเทศอังกฤษ จะเป็นประเทศที่มั่งคั่ง เพราะจะกอบโกยเอาทรัพยากรจากประเทศที่ตกเป็นอาณานิคม และบังคับขายกับ ประเทศเหล่านั้น และการค้าจะอยู่ในรูปของการค้าแบบผูกขาด เอาไรต์เอาเปรียบ โดยการส่งสินค้าของตนออกไปขายมากกว่านำเข้า มีการสกัดกั้นทางการค้าไม่ให้มีการนำเข้าสินค้า ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ทองคำ

ไหลออกนอกประเทศ ลัทธิจึงไม่ขยายตัว และเสื่อมสลายไปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 (สุปราณี นาคแก้ว, 2550, น. 15)

2.1.2 ทฤษฎีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ (Absolute Advantage) ของ อדם สมิธ (Adam Smith)

อดัม สมิธ ได้พิมพ์ผลงานของเขาในหนังสือที่ชื่อว่า “The Wealth of Nation” หรือ “โภภทรัพย์ของชาติ” เมื่อปี ค.ศ. 1776 โดยเสนอทฤษฎี Absolute Advantage ซึ่งได้เสนอความจริงเบื้องต้นว่า “การค้าระหว่างประเทศของสองประเทศจะต้องเกิดขึ้นโดยสมัครใจ (มิใช่การค้าแบบบังคับจากสิ่งหนึ่งสิ่งใด เช่น การค้าระหว่างประเทศแม้กับประเทศอาณานิคม ซึ่งจะเป็นการค้าแบบไม่สมัครใจ) ประเทศทั้งสองที่ทำการค้าขายกันจะได้ประโยชน์ทั้งสองประเทศ หากการค้าระหว่างประเทศทำให้ประเทศหนึ่งได้ประโยชน์และอีกประเทศหนึ่งเสียประโยชน์หรือไม่ได้อะไรเลย ประเทศที่เสียประโยชน์ก็สมควรปฏิเสธการค้าแบบนี้” คำที่ต้องอธิบายต่อไปก็คือว่า การค้าระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutually Beneficial) เกิดขึ้นได้อย่างไร และผลประโยชน์เกิดมาจากอะไร อดัม สมิธ ได้อธิบายว่า การค้าระหว่างสองประเทศจะอยู่กับความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ เมื่อประเทศแรกสามารถผลิตสินค้าหนึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศที่สอง และขณะเดียวกันประเทศที่สองก็สามารถผลิตสินค้าอีกประเภทหนึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าประเทศแรก การวัดประสิทธิภาพการผลิต จะเกิดจากปัจจัยความเหมาะสมในการผลิต เช่น จากสภาพภูมิอากาศความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร และจากความชำนาญในการผลิตที่สูงกว่า ตัวอย่างเช่น ประเทศไทย มีภูมิอากาศเหมาะสมในการปลูกข้าวหอมมะลิ ประเทศศรีลังกาเหมาะสมในการปลูกชา เมื่อทั้งสองประเทศมีผลผลิตส่วนเกิน ก็จะมีการค้าขายกันทั้งประเทศไทยและ ประเทศศรีลังกาจะได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย โดยประเทศไทยผลิตข้าวหอมมะลิเพิ่มขึ้น และประเทศศรีลังกาก็ผลิตชาเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ทำให้ประชากรของทั้งสองประเทศสามารถบริโภคได้มากขึ้น และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน อดัม สมิธ มีความเชื่อว่าทุก ๆ ประเทศในโลก จะได้รับประโยชน์จากการค้าเสรี เพราะเมื่อมีการค้าเสรี จะทำให้การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชากรในโลกมีความเป็นอยู่ดีขึ้น นอกจากนั้น อดัม สมิธ ยังให้การสนับสนุนอย่างมากต่อนโยบายเศรษฐกิจการตลาดแบบ เสรี (Laissez Faire) เป็นระบบเศรษฐกิจของประเทศที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงน้อยที่สุด (สุปราณี นาคแก้ว, 2550, น. 16)

อดัม สมิธ ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ โดยแยกวิเคราะห์ 2 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ กฎการค้าได้เปรียบสมบูรณ์ และหลักการแบ่งงานกันทำตามความสามารถ

1) กฎการค้าได้เปรียบสมบูรณ์ (Absolute Advantage) อดัม สมิธ ได้แสดงแนวคิดไว้ว่า “ถ้าประเทศใดมีความได้เปรียบในการผลิตสินค้าใดสินค้าหนึ่งอย่างมีประสิทธิภาพเหนือกว่าอีกประเทศอื่น ก็ควรให้ประเทศนั้นผลิตสินค้านั้น แล้วส่งไปค้าขายแลกเปลี่ยนกับ ประเทศอื่น เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของประสิทธิภาพ

รวมที่สูงสุดของโลก” เช่น ถ้าสินค้าชนิดหนึ่งต้องอาศัยแรงงานคนเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ก็ควรให้ประเทศที่มีแรงงานที่ชำนาญ และมีทรัพยากรคุณภาพดี มีต้นทุนต่ำทำการผลิตสินค้านั้น

2) หลักการแบ่งงานกันทำตามความสามารถ (Division of Labor) คือ แต่ละประเทศควรใช้ทรัพยากรของตน ที่สามารถผลิตสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด จนเกิดการ ได้เปรียบในการแข่งขันกับผู้อื่น ๆ ได้แก่

ความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความได้เปรียบประเทศอื่น ๆ

1. ความได้เปรียบตามธรรมชาติ (Natural Advantage) เช่น ความได้เปรียบจากสภาพภูมิอากาศ การมีทรัพยากรทางธรรมชาติ และแรงงานที่เพียงพอ ซึ่งการได้เปรียบทางธรรมชาตินี้ จะไม่มีประเทศใดมีครบถ้วนเพียงพอ โดยไม่ต้องซื้อหาจากประเทศอื่น ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประเทศที่มีทรัพยากรอันเหลือ ก็ส่งไปขายยังประเทศที่ขาดแคลน ก็ทำให้เกิดการได้เปรียบอย่างสมบูรณ์

2. ความได้เปรียบจากการเรียนรู้ รู้ (Acquired Advantage) โดยอาศัยความรู้ ความชำนาญในการประดิษฐ์ค้นคิด และพัฒนาการใช้เทคโนโลยี ผลิตสินค้าออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ประเทศที่ได้เปรียบจากการเรียนรู้ ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่เจริญทางด้านอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และญี่ปุ่น เป็นต้น

2.1.3 ทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของ เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo)

หลังจากที่ อดัม สมิธ ได้เผยแพร่ทฤษฎีความได้เปรียบสมบูรณ์แล้วประมาณ 40 ปี ในปี ค.ศ. 1817 ริคาร์โด ได้พิมพ์หนังสือของเขาชื่อ “หลักการของเศรษฐกิจการเมืองและภาษีอากร” (Principles of Political Economy and Taxation) ซึ่งในหนังสือนี้ได้นำเสนอทฤษฎี Comparative Advantage นับว่าเป็นทฤษฎีที่สำคัญที่สุดทฤษฎีหนึ่งทางเศรษฐศาสตร์ ได้มีการนำมาใช้อ้างอิงจนถึงปัจจุบันนี้

เดวิด ริคาร์โด ได้นำหลักพื้นฐานจากแนวคิดของอดัม สมิธ มาพัฒนาต่อเนื่อง ซึ่งกฎการได้เปรียบอย่างสมบูรณ์ของ อดัม สมิธ มิได้กล่าวถึงว่าถ้าประเทศหนึ่งมีความได้เปรียบอย่างสมบูรณ์เหนืออีกประเทศหนึ่งโดยสิ้นเชิงในการผลิตสินค้าทุก ๆ ชนิด ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จะมีประโยชน์จากการค้าเกิดขึ้นหรือไม่ แต่ทฤษฎีการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของ เดวิด ริคาร์โด ได้สรุปต่อไปว่า “ถ้าประเทศหนึ่งประเทศใด มีความได้เปรียบในการผลิตสินค้า 2 ชนิดขึ้นไป ประเทศนั้นควรเลือกผลิต และส่งออกสินค้าที่ตนเองได้เปรียบ เมื่อเปรียบเทียบมากที่สุด และขณะเดียวกันก็นำเข้าสินค้าที่ตนเองผลิตได้ด้อยประสิทธิภาพกว่าในเชิงเปรียบเทียบจากต่างประเทศ” แล้วทุกประเทศจะได้ทำการค้าขายกัน ธุรกิจระหว่างประเทศจะเกิดขึ้น (สุปราณี นาคแก้ว, 2550, น. 18-9)

และนอกเหนือจากทฤษฎีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ของ อดัม สมิธ และทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของเดวิด ริคาร์โด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีทฤษฎีอื่น ๆ ที่สามารถนำมาอธิบายสนับสนุน

ถึงความจำเป็นในการทำธุรกิจระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีการจัดสรรปันส่วนของปัจจัยการผลิต (Factor Proportion)

2.1.4 ทฤษฎีการจัดสรรปันส่วนของปัจจัยการผลิต (Factor Proportion)

เนื่องจากทฤษฎีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ (Absolute Advantage) ของอดัม สมิท และทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของเดวิด ริคาร์โด เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงประเทศควรเลือกผลิตสินค้าที่มีความชำนาญ และได้เปรียบด้านทรัพยากร แต่ต่อมาได้มีนักเศรษฐศาสตร์ชาวสวีเดน 2 คน คือ Eli Heckscher และ Bertil Ohlin ได้สร้างทฤษฎีการจัดสรรปันส่วนขึ้น เป็นทฤษฎีที่ได้อธิบายถึงความแตกต่างของการใช้ปัจจัยการผลิต 3 อย่าง ได้แก่ แรงงาน ที่ดิน และทุน

Heckscher ได้ให้ข้อเสนอไว้ว่า เมื่อแต่ละประเทศมีทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน ที่ดิน และทุน โดยเปรียบเทียบในปริมาณที่ต่างกันแล้ว ต้นทุนการผลิตสินค้าแต่ละชนิดก็ย่อมแตกต่างกัน จึงทำให้ต้นทุนการผลิตโดยเปรียบเทียบแตกต่างกันด้วย เช่น ถ้าแรงงานในประเทศใดมีปริมาณมาก เมื่อเทียบกับปริมาณที่ดิน และทุนแล้วทำให้ต้นทุนของค่าแรงงาน ในประเทศนั้นต่ำ และถ้าประเทศใดขาดแคลนแรงงาน ต้นทุนของค่าแรงงานในประเทศนั้นก็สูง เมื่อเปรียบเทียบกับเงินทุนและที่ดิน (สุปราณี นาคแก้ว, 2550, น. 20)

การเปรียบเทียบต้นทุนในด้านปัจจัยการผลิตจะทำให้แต่ละประเทศผลิตสินค้าและส่งออกสินค้า ที่ใช้ปัจจัยการผลิตมีจำนวนมากในประเทศของตน และสามารถผลิตได้ในราคาที่ถูกลงกว่า

2.2 นโยบายการค้าระหว่างประเทศ

นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและขับเคลื่อนการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งนโยบายนี้ช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อยังชีพ (Subsistence) ไปสู่การผลิตเพื่อการค้า โดยมีระบบเงินตราเป็นสื่อกลาง ส่งผลให้เศรษฐกิจสามารถขยายตัวได้อย่างกว้างขวาง (วัลย์ลดา วิวัฒน์พนชาติ, 2530, น.11)

การค้าระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมระหว่างประเทศ รูปแบบของการแลกเปลี่ยนสามารถเป็นได้ทั้งการซื้อขายผ่านระบบเงินตรา (Exchange) และการแลกเปลี่ยนสินค้า (Barter) อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบ Barter มีข้อจำกัดด้านความคล่องตัวและขอบเขตการแลกเปลี่ยนที่แคบ ปัจจุบันจึงนิยมใช้ระบบ Exchange เป็นหลัก

นอกจากนี้ หลายประเทศเริ่มหันมาใช้รูปแบบการค้าต่างตอบแทน (Counter Trade) มากขึ้น เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การค้าระหว่างประเทศของประเทศไทย

ปัจจุบันการค้าต่างประเทศของไทยใช้นโยบายคุ้มกันเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ส่วนมาก แต่ก็พยายามส่งเสริมให้เอกชนทำการค้าโดยเสรี (trade liberalization) ซึ่งหมายถึง การส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ทำการค้าตามระบบการค้าโดยเอกชน (Private trading) และไม่สนับสนุน ให้มีการค้าโดยรัฐ (State trading) มากเกินไป ทั้งนี้ นอกจากจะด้วยเหตุผลทางการเมืองและการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศแล้ว การที่ประเทศไทยต้องใช้ นโยบายการคุ้มกันก็เพื่อสร้างอุตสาหกรรมภายใน เพราะการที่จะหวังพึ่งผลิตผลสิทธิกรรมเพียง 2-3 อย่างแบบ ดั้งเดิมทำให้ ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไม่มั่นคงรัฐบาลจึงพยายามส่งเสริมการลงทุนผลิตสินค้าด้าน อุตสาหกรรมและการผลิตสินค้าที่ใช้วัตถุดิบจากเกษตรกรรมเพื่อการส่งออกให้มากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยทั่วไปนโยบายการค้าต่างประเทศของไทยพอสรุปได้ ดังนี้

1. ถือระบบการค้าเอกชน (Private trading system) กล่าวคือ การค้าต่างประเทศส่วนใหญ่ดำเนินการ โดยเอกชน มีสินค้าบางอย่างเท่านั้นที่องค์การรัฐบาลเป็นผู้ส่งออกหรือนำเข้า
2. ถือระบบภาษีศุลกากรอัตราเดียว (Single column tariff system) กล่าวคือ ไม่ว่าสินค้านำเข้าจะมาจากประเทศใด ประเทศไทยก็จะเก็บภาษีในอัตราเดียวกัน ไม่มีการยกเว้นเป็นการเฉพาะอย่างเหมือนบาง ประเทศที่ใช้ระบบภาษีศุลกากรหลายอัตรา (Multiple column tariff system)
3. มีข้อจำกัดทางการค้าอย่างแผ่วเบา (Liberal trade restriction) โดยพยายามผ่อนคลายการควบคุม การนำเข้าลำดับเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมและการผลิตสินค้าภายในเท่านั้น การนำเข้าหรือส่งออกส่วนใหญ่จึง กระทำได้โดยเสรี

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการค้าชายแดน

การค้าชายแดน เป็นหนึ่งในรูปแบบของการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากการแลกเปลี่ยน สินค้าที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ตามแนวพรมแดนระหว่างประเทศ ลักษณะเด่นของ การค้าชายแดนในช่วงเริ่มต้น คือการซื้อขายสินค้าที่มีมูลค่าไม่สูงนัก และมักไม่มีการส่งมอบเอกสารหรือหลักฐาน ทางการค้า

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคได้พัฒนาความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและสังคมผ่านโครงการสำคัญต่าง ๆ นอกจากนี้ประเทศไทยมีความได้เปรียบจากการตั้งอยู่ในจุด ยุทธศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกเหนือจากการค้าระหว่างประเทศในรูปแบบ ปกติผ่านทางเรือและทางอากาศแล้ว ประเทศไทยยังมีศักยภาพในการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านที่มี พรมแดนติดกันถึง 4 ประเทศ ได้แก่ สหภาพเมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และ มาเลเซีย โดยมีแนวเขตแดนรวมยาวประมาณ 5,640 กิโลเมตร

ความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์นี้ส่งเสริมให้เกิดการค้าการลงทุนในหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการค้าชายแดน ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศในภูมิภาค และสร้างโอกาสในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง

การค้าชายแดนดำเนินการผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรน และช่องทางที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ปัจจุบัน การค้าชายแดนมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ และนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน (บัณฑิต เพิ่มบุญ จิตรกร โพธิ์งาม, และกิติรัตน์ สีหพันธ์, 2562, น. 37-38)

นโยบายดังกล่าวยังสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตัวอย่างที่สำคัญคือ ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา ซึ่งมีพรมแดนติดกันและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมายาวนาน กรอบความร่วมมือเหล่านี้ไม่เพียงช่วยเสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ยังช่วยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในระดับภูมิภาคให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

จังหวัดศรีสะเกษเป็น 1 ใน 7 จังหวัดชายแดนที่มีพรมแดนติดกับประเทศกัมพูชา โดยมีพื้นที่เชื่อมต่อกับจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดพระวิหาร การติดต่อระหว่างสองประเทศมีช่องทางตามแนวชายแดนจำนวน 7 ช่องทาง ได้แก่ ช่องตาเฒ่า ช่องคำผกา ช่องโพนย้อย ช่องโดนเอาว (ในเขตอำเภอกันทรลักษณ์) ช่องพระพลัย (ในเขตอำเภอนพนา) และช่องสะบกกับช่องสะง่า (ในเขตอำเภอภูสิงห์)

ในจำนวนนี้ จุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่า เป็นช่องทางการค้าที่สำคัญที่สุด โดยเปิดให้บริการในฐานะจุดผ่านแดนถาวรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ทำให้เกิดความเชื่อมโยงในฐานะเมืองคู่ค้าระหว่างจังหวัดศรีสะเกษกับจังหวัดเสียมเรียบ รวมถึงจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดอุดรธานีและจังหวัดพระวิหาร ช่องสะง่ายังเป็นพื้นที่เป้าหมายสำคัญในแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (ECS) ซึ่งมุ่งพัฒนาเส้นทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงประเทศไทย กัมพูชา เวียดนาม และลาว ส่งเสริมความสะดวกในการคมนาคมและการค้า

ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดศรีสะเกษกับจังหวัดเสียมเรียบได้รับการยกระดับให้เป็นเมืองคู่มิตร (Sister Cities) ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) โดยมีการแลกเปลี่ยนและร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการค้า

สำหรับสินค้าหลักที่มีการซื้อขายบริเวณจุดผ่านแดนถาวรช่องสะง่า ได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นสำหรับใช้ภายในประเทศ โดยเฉพาะจังหวัดเสียมเรียบ ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาธุรกิจด้านการท่องเที่ยว มีความต้องการสินค้าประเภทวัสดุก่อสร้าง น้ำมันเชื้อเพลิง และสินค้าอุปโภคบริโภคจากประเทศไทย ในขณะที่ประเทศไทยก็ใช้กัมพูชาเป็นตลาดรองรับการกระจายสินค้าที่ผลิตได้

ด้วยความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจนี้ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการค้าชายแดน เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์และขยายศักยภาพทางการค้าในพื้นที่ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

การค้า (Trade) คือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้า การให้บริการ หรือการแลกเปลี่ยนสินค้านั้นๆ เช่น การนำอาหารทะเลจากหมู่บ้านหนึ่งไปขายยังหมู่บ้านอื่น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างผลกำไร ในช่วงเริ่มต้น การค้าจะเกิดขึ้นภายในชุมชนและในกลุ่มคนเดียวกัน ก่อนที่จะขยายไปสู่สังคมหรือกลุ่มอื่น เนื่องจากการเติบโตของสังคม การเพิ่มขึ้นของประชากร และความต้องการสินค้าและบริการ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้านั้นๆ และติดต่อค้าขายกับผู้คนจากชุมชนอื่น ๆ การแลกเปลี่ยนสินค้านี้จึงนำไปสู่การค้าระดับโลก หรือการค้าระหว่างประเทศในที่สุด

การซื้อขายสินค้านั้นๆ ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่รองรับการติดต่อสื่อสาร ทำให้การสื่อสารระหว่างผู้คนจากประเทศต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและสะดวกยิ่งขึ้น ส่งผลให้การทำธุรกรรมทางการค้าระหว่างประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น การทำสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศจึงกลายเป็นเรื่องที่แพร่หลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเทคโนโลยีที่ส่งเสริมการซื้อขายสินค้านั้นๆ ทำให้ความซับซ้อนของสัญญาซื้อขายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยยังไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการซื้อขายระหว่างประเทศได้ (ปริญญานันท์ รักษาคุณวิทยา, 2558, น. 150)

ในปี ค.ศ. 1980 คณะกรรมาธิการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ได้ร่างอนุสัญญาว่าด้วยการซื้อขายสินค้านั้นๆ (CISG) ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1988 โดยอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้เฉพาะในกลุ่มประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกเท่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบของกฎหมาย (Model Law) เพื่อให้ประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีสามารถนำรูปแบบนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายภายในประเทศ จุดมุ่งหมายสำคัญของอนุสัญญานี้คือการสร้างมาตรฐานเดียวกันในกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยไม่คำนึงถึงระบบกฎหมายที่ใช้ในแต่ละประเทศ เช่น Common Law หรือ Civil Law ซึ่งจะช่วยให้การซื้อขายสินค้านั้นๆ ดำเนินไปได้สะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน อนุสัญญาว่าด้วยการซื้อขายสินค้านั้นๆ (CISG) ได้รับการรับรองจากประเทศภาคีกว่า 70 ประเทศทั่วโลก รวมถึงสหรัฐอเมริกา, เยอรมนี, ฝรั่งเศส, แคนาดา และสิงคโปร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ แม้ว่าไทยจะได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมเกี่ยวกับ CISG แต่ในช่วงที่มีการลงคะแนนเพื่อรับรองร่าง CISG ตัวแทนจากประเทศไทยได้เลือกงดออกเสียง ซึ่งบางฝ่ายมองว่าเป็นการสงวนท่าทีเพื่อสังเกตท่าทีของประเทศอื่น ๆ ที่จะตัดสินใจรับรอง CISG หรือไม่ (จุฬารัตน์, 2563, น. 136) ดังนั้น ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสินค้านั้นๆ ตามแนวทางของ CISG

นอกจากนี้ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า รวมถึงกฎหมายการขนส่งระหว่างประเทศ ซึ่งมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับ ซึ่งเป็นการใช้บังคับเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ในส่วนที่เป็นการค้าชายแดนนั้น ประเทศที่มีพรมแดนติดกัน ต่างมีกฎหมายภายใน ในการติดต่อค้าขายในระหว่างจุดผ่านแดน รวมถึงจุดผ่อนปรน อันทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อพิพาทอันเล็กน้อยได้

2.5 ผลจากการสัมภาษณ์

จากการวิจัยการค้าการลงทุนในจังหวัดอุดรธานี ประเทศกัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดนช่องสะงำ อำเภอกุสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ พบปรากฏการณ์ ดังนี้

2.5.1 การค้าชายแดน

รูปแบบการค้าชายแดนเป็นรูปแบบเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่หรือมีพรมแดนติดกับประเทศกัมพูชา ซึ่งจังหวัดศรีสะเกษ มีช่องทางติดต่อทางการค้าที่สำคัญ ได้แก่จุดผ่านแดนถาวรช่องสะงำ ตั้งอยู่ที่บ้านแซร์โปร ตำบลไพรพัฒนา อำเภอกุสิงห์ ได้รับการอนุมัติให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 และได้มีการพัฒนาพื้นที่ 966 ไร่ เป็นที่ตั้งของเมืองใหม่ช่องสะงำ เพื่อใช้เป็นเมืองคู่ค้าระหว่างจังหวัดเสียมราฐ พระวิหาร และอุดรธานี กับจังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดอื่น ๆ ของไทย

โดยสถานการณ์การค้า การค้ารวม : มูลค่าการค้ารวม 122.20 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเดือนก่อน (ส.ค. 67) เพิ่มขึ้น 18.08 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.36 และเมื่อเทียบกับปีก่อน (ก.ย.66) ลดลง 73.67 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.61

ปริมาณการส่งออกมีมูลค่าการส่งออกทั้งสิ้น 69.96 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเดือนก่อน (ส.ค.67) เพิ่มขึ้น 7.40 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.83 และเมื่อเทียบกับปีก่อน (ก.ย.66) ลดลง 66.99 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.92 สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องดื่ม น้ำผลไม้ นมถั่วเหลือง เกลือ รถเกี่ยวข้าวเก่าใช้แล้ว ครีมเทียม น้ำมันปาล์ม กาแฟ 3 in 1 UHT แป้งข้าวเหนียว บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป และอื่น ๆ เป็นต้น

ปริมาณการนำเข้ามีมูลค่าการนำเข้าทั้งสิ้น 52.23 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเดือนก่อน (ส.ค.67) เพิ่มขึ้น 10.67 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.67 และเมื่อเทียบกับปีก่อน (ก.ย.66) ลดลง 6.68 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.34 สินค้าที่นำเข้าสำคัญ ได้แก่ เมล็ดมะม่วงหิมพานต์ มันสำปะหลัง (หัวมันสด) ชัน, น้ำมันยาง พริกสด พริกแห้ง เมล็ดมะม่วงหิมพานต์ กะเทาะเปลือก ชิ้นส่วนเครื่องเกี่ยวข้าวเก่าใช้แล้ว มันสำปะหลังสับตากแห้ง ถ่านไม้ พรุนไม้และส่วนของพรุนไม้ และอื่น ๆ เป็นต้น

ดังนั้น พิจารณาได้ว่าประเทศไทยได้ดุลการค้า 17.73 ล้านบาท เมื่อเทียบกับเดือนก่อน (ส.ค. 67) พบว่าดุลการค้าลดลง 3.27 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.57 และเมื่อเทียบกับปีก่อน (ก.ย.66) ดุลการค้าลดลง 60.31 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 77.28

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้ดุลการค้าจากประเทศกัมพูชาที่มีการค้าผ่านทางจุดผ่านแดนช่องสะงำ แต่เส้นทางบริเวณเนินศาลายาเมอ อำเภอลองเวง ห่างจากด่านช่องสะงำ ประมาณ 2 กม. เป็นทางลงเขาเส้นทางแคบและลาดชัน เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ เช่นในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 รถบรรทุก 10 ล้อแหกโค้งพุ่งชนรถยนต์ของพล.ท. นวน โน รองผู้บัญชาการภูมิภาคทหารที่ 4 ของประเทศกัมพูชา ประสบอุบัติเหตุเสียชีวิต ที่วังสวนทางมาตกลงไปในเหว ทำให้มีผู้เสียชีวิตรวมทั้งสิ้น 5 ศพ โดยรถของ พล.ท.นวน โน เสียชีวิต 2 ราย ส่วนรถบรรทุกสิบล้อ เสียชีวิต 3 ราย และเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2566 รถพ่วง บรรทุกถุงเกลือขับลงเขาในฝั่งประเทศกัมพูชา แล้วเสียหลักแหกโค้งคว่ำลงข้างทาง ทำให้มีผู้เสียชีวิต 2 คนเป็นคนไทย

ดังนั้น ในประเด็นแรกสภาพการค้า การลงทุน ประเทศไทยได้ดุลการค้า 17.73 ล้าน จากประเทศกัมพูชา แต่เส้นทางถนนที่เมื่อออกจากประเทศไทย เข้าไปในประเทศกัมพูชาก่อนจะเข้าไปยัง อำเภอลองเวง เป็นเส้นทางลงเขา เส้นทางแคบและลาดชัน เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ จึงยังเป็นอุปสรรคต่อการขนส่งสินค้าจากจุดผ่านแดนช่องสะงำไปยังจังหวัดอุดรธานีได้

2.5.2 การจัดตั้งนิติบุคคลที่สามารถจดทะเบียนประกอบกิจการในกัมพูชาได้มี 4 ประเภท

1) รูปแบบการจัดตั้งนิติบุคคลที่สามารถจดทะเบียนประกอบกิจการในกัมพูชา

1.1) กิจการเจ้าของคนเดียว

1.2) ห้างหุ้นส่วนสามัญ/จำกัด

1.3) บริษัทจำกัด เอกชน/มหาชน

1.4 สำนักงานตัวแทน / สาขา / บริษัทลูก ของบริษัทต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต คือ นิติบุคคลทุกประเภทที่กล่าวมาสามารถถือครองโดยชาวต่างชาติได้ 100% โดยสำนักงานตัวแทนจะไม่สามารถทำการซื้อขายสินค้า หรือให้บริการได้ และบริษัทจำกัดเป็นนิติบุคคลที่สามารถประกอบธุรกิจได้ครอบคลุมทุกประเภทรวมถึงการนำเข้าและส่งออก

2.5.3 การลงทุนและการขอสัมปทาน

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการลงทุนของเอกชนในประเทศกัมพูชา คือ Council for the Development of Cambodia (CDC) เป็นหน่วยงานภาครัฐ ก่อตั้งในปี 1999 มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวกับการลงทุนของเอกชนเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจและดึงดูดการลงทุนทั้งจากในและต่างประเทศมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ดังนี้ (1) เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone : SEZ) บริษัทเอกชน (Developer) ที่ประสงค์จะจัดตั้ง SEZ รวมทั้งภาคเอกชนที่ประสงค์จะเข้ามาลงทุนตั้ง

โรงงานใน SEZ ต้องได้รับการอนุมัติโครงการจากคณะกรรมการกำกับดูแลเขตเศรษฐกิจของกัมพูชา (CSEZB) (ซึ่งเทียบเท่ากับหน่วยงาน BOI ของประเทศไทย) (2) การลงทุนนอก SEZ ซึ่งกำกับดูแลโดยคณะกรรมการการลงทุน (CIB) และ (3) เงินช่วยเหลือจากต่างชาติ (ODA)

2.5.4 มาตรการส่งเสริมการลงทุน

- 1) ยกเว้นภาษีกำไร (Profit Tax) เป็นเวลา 3-9 ปี
- 2) การคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราพิเศษ 40 % (กรณีไม่เลือกรับการยกเว้นภาษีกำไร)
- 3) ยกเว้นภาษีนำเข้า วัสดุก่อสร้าง เครื่องมือเครื่องจักรในการผลิต
- 4) ยกเว้นภาษีนำเข้า วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต สำหรับการผลิตเพื่อส่งออก
- 5) ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) สำหรับสินค้าที่นำมาเป็นส่วนประกอบของสินค้าส่งออก

2.5.5 เงื่อนไขการรับการส่งเสริมการลงทุน (QIP)

เพื่อเป็นการสร้างงานและก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนกัมพูชา รวมถึงเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลกัมพูชาจึงมีนโยบายเพื่อส่งเสริมการลงทุน ด้วยการให้สิทธิพิเศษในการลงทุนหลายด้านแก่ นักลงทุนที่เข้ามาประกอบกิจการในประเทศกัมพูชา ในรูปแบบของ “กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน” ซึ่งมีหลายประเภท อาทิ เกษตรกรรม อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรบุคคล อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลัก และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยกฎหมายมีการกำหนดที่ห้ามลงทุน กิจการที่มีและไม่มีสิทธิ์ขอรับการส่งเสริมการลงทุน วงเงินขั้นต่ำในการลงทุน และ เงื่อนไขในการพิจารณาเพื่อให้การส่งเสริมการลงทุน ดังนี้

- 1) กิจการที่ห้ามลงทุน (ทั้งชาวต่างชาติและนักลงทุนในประเทศ)
 - 1.1) การผลิตและแปรรูปสารออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และสารเสพติด
 - 1.2) การผลิตสารเคมีที่มีพิษ ยาฆ่าแมลง และสินค้าที่ต้องใช้สารเคมีอันตรายในการผลิต ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศหรือองค์การการค้าโลกไม่อนุญาตเนื่องจากมีผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม
 - 1.3) การแปรรูปและการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยใช้สิ่งปฏิกูลที่นำเข้ามาจาก

ต่างประเทศ

- 1.4) ธุรกิจเกี่ยวกับป่าไม้ซึ่งไม่อนุญาตโดยกฎหมายป่าไม้
- 2) กิจการที่ไม่มีสิทธิ์ขอรับการส่งเสริมการลงทุน (แต่สามารถลงทุนได้)
 - 2.1) กิจการในเชิงพาณิชย์ การนำเข้า ส่งออก ขายส่ง ขายปลีก รวมถึงการจำหน่าย

สินค้าปลอดภาษี

- 2.2) การให้บริการขนส่ง ทั้ง ทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ ยกเว้นการลงทุนใน

ภาคการขนส่งทางรถไฟ

2.3) ร้านอาหาร คาราโอเกะ กิจกรรมนวด ฟิตเนส สถานบันเทิง ไนท์คลับ หรือบาร์ ที่มีได้อยู่ภายในโรงแรมมาตรฐานสากล หรืออยู่ภายในโรงแรม แต่เป็นการให้เช่าแก่นักลงทุนที่ไม่ได้รับ QIP เป็นผู้ประกอบการ

2.4) การให้บริการ การท่องเที่ยว ให้บริการข้อมูล เป็นตัวแทน หรือโฆษณา

2.5) ธุรกิจคาสีโน หรือการพนัน และการให้บริการที่เกี่ยวข้อง

2.6) การให้บริการทางการเงิน รวมทั้ง ธนาคาร สถาบันทางการเงิน บริษัทประกัน และธุรกิจทุกประเภทที่มีลักษณะเป็นตัวกลางทางการเงิน

2.7) กิจกรรม หนังสือพิมพ์และสื่อ รวมทั้งวิทยุ โทรทัศน์ นิตยสาร ภาพยนตร์ โรงหนัง สตูดิโอ และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

2.8) การให้บริการทางวิชาชีพ

2.9) การดัดแปลงทางพันธุกรรม ที่ก่อให้เกิดอันตรายทางชีวภาพ สุขภาพมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม

2.10) การผลิตและแปรรูปผลิตภัณฑ์จากไม้ที่ใช้ไม้จากป่าไม้ธรรมชาติในประเทศเป็นวัตถุดิบ

2.11) การผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ประเทศกัมพูชา มีพื้นที่ 18.1 ล้านเฮกตาร์เป็นสังคมเกษตรกรรม ได้แก่ การทำนา การประมงและการทำป่าไม้รวมพื้นที่กว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่รวมของประเทศ แต่ในช่วงหลายทศวรรษของการต่อสู้ทางการเมืองได้นำไปสู่ความสับสนและความขัดแย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน ในช่วงยุคสงครามกลางเมือง (พ.ศ.2518-2522) ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในกัมพูชา บันทึกลงและและการจดทะเบียนโฉนดที่ดินได้ถูกทำลายไปหมด ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันนี้ความชอบธรรมทางกฎหมายและทางสังคมของการถือครองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากยุคใหม่ของการมีเสถียรภาพทางการเมืองและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายใหม่ๆ ในการบริหารจัดการที่ดิน ตามกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2544

กฎหมายที่ดิน ปี 2544 เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงเนื้อหาให้เหมาะสมกับการลงทุนมากขึ้น โดยมีรายละเอียดด้านสิทธิในการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเช่า/สัมปทานที่ดินของรัฐ และการเช่าซื้อ เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ร่วมกับกฎหมายที่ดินปี 2535 โดยมีคณะกรรมการที่ดินระดับท้องถิ่นและคณะกรรมการที่ดินระดับประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบภายใต้กฎหมายนี้ อย่างไรก็ตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนรายละเอียดการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมอยู่ระหว่างการ ดำเนินการของกระทรวงการพัฒนาที่ดิน การผังเมือง และการก่อสร้าง ซึ่งนักลงทุนจะต้องติดตามความคืบหน้าอยู่ตลอดเวลาเพื่อสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ควรได้

รัฐครอบครองที่ดินที่ส่วนใหญ่ของประเทศ และทรัพย์สินของรัฐจะถูกใช้เพื่อประโยชน์และบริการสาธารณะต่างๆ กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2544 ยังได้ป้องกันการละเมิดทรัพย์สินสาธารณะไว้ ตามมาตรา 259 การละเมิดทรัพย์สินสาธารณะจะถูกปรับตั้งแต่ห้าล้าน (5,000,000) บาท ถึงห้าสิบล้าน (50,000,000) บาท และ/หรือจำคุกตั้งแต่หนึ่ง (1) ถึง (5) ปี วรรคสอง ผู้กระทำความผิดจะต้องย้ายออกจากทรัพย์สินสาธารณะทันทีที่เขาไม่มีสิทธิใดๆ ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการทำงานหรือการปรับปรุงทรัพย์สินที่เขาได้ทำขึ้นในทรัพย์สิน

ที่ดินในกัมพูชาอาจถือกรรมสิทธิ์เป็นการส่วนตัวได้โดยปัจเจกชนที่มีสัญชาติกัมพูชาหรือโดยนิติบุคคลที่มีสัญชาติกัมพูชา ทั้งนี้ นิติบุคคลจะมีสัญชาติกัมพูชา หากร้อยละ 51 หรือมากกว่าของหุ้นที่มีสิทธิ์ออกเสียงของนิติบุคคลนั้นถือครองโดยคนชาติกัมพูชาหรือโดยอีกนิติบุคคลหนึ่งที่มีสัญชาติกัมพูชา นอกจากนี้ ที่ดินยังสามารถถือครองได้โดยชุมชนหรือสมาคมสาธารณะต่างๆ ของกัมพูชา

ชาวต่างชาติไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินในกัมพูชาได้ ภายใต้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กฎหมายการลงทุนของกัมพูชา พ.ศ.2537 ได้อนุญาตให้นักลงทุนสามารถใช้และพัฒนาที่ดิน และทำสัญญาเช่าระยะยาวได้ถึง 99 ปี ทั้งนี้ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ.2551 นายกรัฐมนตรี ฮุน เซน ได้ปฏิเสธข่าวลือที่ว่า สภาแห่งชาติมีแผนที่จะเสนอกฎหมายที่อนุญาตให้ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ 100%

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาภาคฉบับหนึ่งผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้อนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถซื้ออาหารที่ส่วนบุคคลในอาคารได้ในรูปแบบของการถือกรรมสิทธิ์ร่วม ทั้งนี้ คาดว่าจะมีการออกกฎหมายกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวต่างชาติตามมา ซึ่งจะเป็นการรับรองความสามารถของชาวต่างชาติในการซื้อสิ่งหาริมทรัพย์ที่อยู่เหนือชั้นแรกของอาคารขึ้นไปได้

โครงสร้างการลงทุนในที่ดิน

ผู้ที่มีสิทธิในการถือครองที่ดินในกัมพูชา ได้แก่ ผู้ที่มีสัญชาติกัมพูชาและนิติบุคคลที่มีสิทธิเสมือนเป็นชาว กัมพูชา ซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่มีชาว กัมพูชาถือหุ้นและมีสิทธิในการออกเสียงร้อยละ 51 ขึ้นไป นักลงทุนต่างชาติส่วนใหญ่นิยมเช่าที่ดินเพื่อการลงทุนในระยะยาว (15 ปีขึ้นไป) การโดยขอสัมปทานจากภาครัฐ หรือการเป็นผู้ ครองสิทธิรายย่อย (ร้อยละ 49) ในบริษัทที่มีชาว กัมพูชาเป็นเจ้าของชาวต่างชาติไม่มีสิทธิถือครองที่ดินตาม กฎหมายของกัมพูชา แต่สามารถทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อการลงทุนระยะยาว ซึ่งอนุญาตให้มีการซื้อขายหรือเช่าต่อ สัญญาเช่าอื่นๆ หรือใช้ค้ำประกันการกู้ยืมเพื่อการลงทุน สัญญาเช่าระยะยาว ต้องมีอายุของสัญญาอย่างน้อย 15 ปี ผู้เช่าสามารถสร้างสิ่งก่อสร้างในที่ดินนั้นๆ ได้ แต่เงื่อนไขสิทธิในสิ่งก่อสร้างดังกล่าวยังไม่มีกำหนดใน กฎหมาย รัฐไม่มีสิทธิยึดคืนที่ดินที่เช่าเพื่อการลงทุนดังกล่าว ยกเว้นในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินผืนนั้นเพื่อประโยชน์ สาธารณะ แต่ต้องมีการจ่ายค่าเวนคืนที่เหมาะสมและยุติธรรม

การถือครองที่ดิน

กัมพูชาประกาศใช้กฎหมายการถือครองที่ดิน ดังนั้น นักลงทุนต่างชาติต้องศึกษาและทำความเข้าใจให้ถ่ ้วนเกี่ยวกับการถือครองหรือความเป็นเจ้าของที่ดินก่อนการเช่าทำธุรกิจ ที่ดินบางที่อาจเปิดโอกาสให้มีการถือ

ครองได้ร้อยละเปอร์เซ็นต์ ในขณะที่บางพื้นอาจให้ครอบครองเพื่อทำกินหรือใช้ประโยชน์ชั่วคราว ซึ่งรัฐอาจยึดคืนเมื่อใดก็ได้ บางพื้นที่อาจยังมีกับระเบิดที่รัฐยังต้องเข้าไปจัดการพื้นที่เพื่อความปลอดภัย ดังนั้นการทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินแปลงนั้นๆ จึงเป็นสิ่งที่ควรทำ เพื่อรักษาผลประโยชน์ในการลงทุน

การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน

รัฐบาลก็มอบสิทธิของแต่ละบุคคลในการใช้ที่ดินโดยการออก Certificate of Land Use and Procession เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินที่อยู่บนที่ดินดังกล่าวแต่มีเจ้าของที่ดินน้อยรายที่ได้รับใบรับรองดังกล่าวดังนั้นนักลงทุนควรตรวจสอบเอกสารสิทธิกับกระทรวงพัฒนาที่ดิน ผังเมือง และก่อสร้าง ก่อนตกลงเช่าที่ดินแปลงนั้นๆ สิทธิประโยชน์ของนักลงทุนต่างชาติ แยกได้ดังนี้ สัญญาเช่าที่ดินระยะยาวไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการเช่า และสัญญาเช่าที่ดินระยะสั้นที่มีกำหนดเวลาการเช่าสามารถต่ออายุได้

นักลงทุนสามารถนำที่ดินที่มีโฉนดตามกฎหมายเป็นหลักประกันในการจดจำนองรวมทั้งโอนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ปลูกสร้างบนที่ดินแปลงดังกล่าวได้ด้วยแต่ต้องไม่เกินกำหนดเวลาในสัญญาเช่าที่ดิน

การให้เช่าที่ดินสาธารณประโยชน์ของรัฐ

ต้องเป็นที่ดินที่อยู่ในรายการทรัพย์สินให้เช่าของรัฐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ และได้รับอนุมัติจากรัฐบาลก่อนการให้เช่าทุกครั้ง โดยมีเงื่อนไขในการเช่า ดังนี้ 1. ผู้เช่าต้องไม่เปลี่ยนแปลงหรือทำลายทรัพย์สินที่ให้เช่านั้น และ 2. ผู้เช่าต้องไม่แก้ไขหรือปรับปรุงรายการใดที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณะชน

การให้สัมปทานเพื่อโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ได้แก่โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีสิทธิได้รับสัมปทานตามกฎหมายนี้ ได้แก่ โครงการ

- พัฒนา จำหน่ายและกระจายพลังงานไฟฟ้า
- คมนาคมขนส่ง เช่น ถนน สะพาน สนามบิน ท่าเรือ รางรถไฟ และคลอง
- น้ำประปาและการกำจัดน้ำเสีย
- โครงข่ายโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ
- สิ่งอำนวยความสะดวกและแหล่งท่องเที่ยว
- โครงข่ายขนส่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน
- การระบายและกำจัดขยะมูลฝอย
- ระบบบำบัดน้ำเสีย
- โครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณสุข การศึกษา และการกีฬา
- โครงการก่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษและการเคหะ
- การชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานทางเกษตรกรรม

- โครงการต่าง ๆ ที่กฎหมายฉบับอื่น ๆ กำหนดให้ได้รับสัมปทานจากรัฐ
- รูปแบบของสัญญาสัมปทานจะใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนี้
- BOT (Build, Operate and Transfer)
- BLT (Build, Lease and Transfer)
- BTO (Build, Transfer and Operate)
- BOO (Build, Own and Operate)
- BOOT (Build, Own, Operate and Transfer)
- BCT (Build, Co-operate and Transfer)
- EOT (Expand, Operate and Transfer)
- MOT (Modernize, Operate and Transfer)
- MOO (Modernize, Own and Operate)
- รูปแบบผสมอื่น ๆ

การได้มาซึ่งทรัพย์สินในกัมพูชา (Acquisition of Property in Cambodia)

ในกัมพูชาแม้ว่าชาวต่างชาติจะไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างเปิดเผย แต่ยังคงมีหลากหลายวิธีที่ในการสร้างรากฐานการพาณิชย์ในประเทศกัมพูชา โดยนักลงทุนต่างชาติสามารถจัดตั้งบริษัทท้องถิ่น(ชาวกัมพูชาเป็นเจ้าของร้อยละ 51) จัดตั้งธุรกิจร่วมทุนกับหุ้นส่วนชาวกัมพูชาหรือทำสัญญาเช่าระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีความเป็นไปได้ที่ซื้อที่ดินได้ด้วยการขอมิสัญญาที่ดินกัมพูชาอันเป็นแนวทางที่รัฐบาลกัมพูชาสนับสนุน แต่ยังไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติสำหรับนักลงทุนจำนวนมาก นอกจากนั้นนักลงทุนยังสามารถใช้โครงสร้างแบบอนามิในการได้มาซึ่งที่ดินในนามของหุ้นส่วนชาวกัมพูชาชาวต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างได้ พัฒนาขึ้นบนที่ดินเช่าหรือบนที่ดินที่บริษัทได้จดทะเบียนเป็นเจ้าของ อีกทั้งนักลงทุนต่างชาติยังสามารถใช้ประโยชน์จากมาตรการจูงใจที่มีนัยสำคัญต่าง ๆ และการพักชำระภาษีที่รัฐบาลกัมพูชามอบให้แก่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ トラบเท่าที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนใหญ่ยังคงเป็นของนิติบุคคลสัญชาติกัมพูชา

ความเสี่ยงที่พึงตระหนัก (Potential Risks)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินเกิดขึ้นเป็นประจำในกัมพูชา ระบบการจดทะเบียนโฉนดที่ดินเพิ่งได้รับการพัฒนาขึ้นเมื่อไม่นาน และการทำธุรกรรมที่ดินจำนวนมากไม่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ผู้ลงทุนสามารถที่จะดำเนินการหลายๆ อย่างเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเหล่านั้นได้

ตรวจสอบโฉนด (Title Search)

ก่อนจะทำให้ได้มาซึ่งการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ นักลงทุนจะต้องทำการตรวจสอบความชัดเจน และการปราศจากภาระติดพันของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ๆ โดยการตรวจสอบโฉนดที่ดินอย่างละเอียดเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้รายงานการตรวจสอบจะแสดงให้เห็นว่าโฉนดที่ดินนั้นมีข้อผูกมัดหรือภาระจำยอมใด ๆ หรือไม่

อย่างไร นอกจากนี้ การตรวจสอบโฉนดยังเป็นยืนยันว่านักลงทุนชาวต่างชาติกำลังจะจ่ายเงินให้กับบุคคลเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกต้อง

การตรวจสอบประวัติ(Background Check)

นักลงทุนที่จะเข้าไปร่วมลงทุนควรดำเนินการตรวจสอบประวัติของบุคคลหรือนิติบุคคลกัมพูชาที่จะเป็นหุ้นส่วนด้วยอย่างละเอียดก่อน

การรังวัดขอบเขตที่ดิน(Boundary Demarcation)

เพื่อหลีกเลี่ยงข้อพิพาทที่ดิน นักลงทุนควรระมัดระวังในการระบุและจดทะเบียนเขตที่ดินของทรัพย์สินกับกระทรวงที่ดิน รวมทั้ง จะเป็นความคิดที่ดีที่จะกำหนดแนวและแสดงขอบเขตของที่ดินด้วยรั้วที่แข็งแรงถาวร

การจัดทำเอกสาร (Documentation)

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2544 บัญญัติให้มีการออกเอกสารพิสูจน์สิทธิ์สำหรับที่ดินการเกษตรและการพักอาศัยซึ่งไม่สามารถยกเลิกได้ ดังนั้น ในแต่ละขั้นตอนของการทำธุรกรรมทางที่ดิน นักลงทุนจะต้องได้เอกสารสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ถูกต้องแน่นอน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเรียกร้องแย่งที่ดินและฉ้อฉลของบุคคลอื่นในอนาคต ทั้งนี้ สัญญาเช่าระยะยาวจะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อได้กระทำอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

การบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน(Enforcement of Property Rights)

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเรื่องที่ดิน คู่กรณีสามารถแสวงหาข้อยุติได้จากคณะกรรมการที่ดินคณะใหม่ โดยกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2544ได้จัดตั้งคณะกรรมการหลายคณะขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ คณะกรรมการเหล่านี้จะทำการหาข้อยุติเกี่ยวกับข้อพิพาทเกี่ยวกับข้ออ้างสิทธิที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน โดยคณะกรรมการจะรับการร้องเรียน สำรวจที่ดิน ออกคำวินิจฉัยตัดสินเกี่ยวกับสิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์ และทำการรังวัดที่ดิน คณะกรรมการมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยบันทึกคำตัดสินต่อสาธารณชนรวมทั้งแผนที่รวางที่ดินและบัญชีรายชื่อผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อที่คู่กรณีจักได้มีโอกาสโต้แย้ง และเมื่อคำตัดสินเป็นที่สิ้นสุดแล้ว คณะกรรมการจะต้องยื่นจดทะเบียนคำตัดสินดังกล่าวกับกระทรวงการจัดการที่ดินการวางผังเมือง และการก่อสร้าง (MLMUPC) ซึ่งจะทำให้การออกหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ และ/หรือสิทธิ์ครอบครองต่อไป

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายหรือการเช่าที่ดินสามารถยื่นให้ศาลแพ่งได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การตัดสินของศาลเหล่านี้มักเกี่ยวพันกับการทุจริต ทั้งนี้ การเจรจา การไกล่เกลี่ย และเทคนิคอื่น ๆ ของการระงับข้อพิพาททางเลือกมักจะนำไปสู่ผลที่มากกว่าคำตัดสิน

การสร้างอำนาจควบคุมเหนือที่ดิน (Establishing Control over Land)

บริษัทถือครองที่ดินที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่น (Locally Incorporated Land-Holding Company: LHC) สำหรับนักลงทุนที่ต้องการถือครองที่ดินและดำเนินธุรกิจในกัมพูชา ทางเลือกนี้เป็นวิธีที่น่าสนใจที่สุด ทั้งนี้ การก่อตั้ง LHC เป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและเหมาะสมสำหรับนักลงทุนต่างชาติทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล นอกจากนั้น LHC ยังสามารถถือครองที่ดินได้หลายแปลงในเวลาเดียวกัน แต่ในทาง

กลับกัน ทางเลือกนี้ก็มิมีข้อเสียหลายประการ เนื่องจากชาวต่างชาติไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้ทั้งหมด 100% ดังนั้นนักลงทุนจึงต้องหาและร่วมหุ้นกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมชาวกัมพูชา โดยข้อจำกัดนี้ส่งผลให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยอยู่ในภาวะเสี่ยง ยิ่งไปกว่านั้น ทางเลือกนี้ยังมีค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมและค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสูง อัตราภาษีสูง และมีภาระหลายเรื่องในด้านการบริหารจัดการและการจัดทำรายงานด้วย

บริษัทร่วมทุน (Joint-Venture Companies or JVCs) JVCs ประกอบด้วย LHC กับบริษัทผู้ประกอบการ (Operating Company) โดยบริษัทผู้ประกอบการสามารถเป็นบริษัทที่ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของทั้งหมด 100% ทั้งนี้ บริษัทผู้ประกอบการจะมีสภาพเป็นผู้ถือหุ้นข้างน้อย (ร้อยละ 49) ใน LHC ที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์รายใหญ่เป็นชาวกัมพูชามีหลายวิธีการที่จะสร้างหลักประกันความมั่นคงในบริษัทร่วมทุนแม้ว่าจะถือหุ้นในบริษัทน้อยกว่าครึ่ง แต่นักลงทุนต่างชาติก็สามารถที่จะทรงสิทธิ์ในระดับที่สูงกว่าหุ้นส่วนท้องถิ่นได้ โดยผู้ถือหุ้นชาวกัมพูชาสามารถลงนามในสัญญาเพื่อมอบสิทธิ์พิเศษให้แก่ชาวต่างชาติ อาทิ การมีเสียงข้างมากอย่างถาวรในคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น

นอกจากนั้น การรับจ่านองที่ดินหรือสัญญาเช่าก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ทำได้ โดยบริษัทผู้ประกอบการให้เงินกู้แก่ LHC และเป็นผู้รับจ่านองที่ดิน ด้วยการวิธีการรับจ่านองที่ดินนี้ บริษัทผู้ประกอบการจะมีส่วนได้เสียเมื่อมีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องในหลักประกันที่ดินซึ่ง LHC ได้ซื้อไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ดินนั้น บริษัทผู้ประกอบการได้ลงนามในสัญญาเช่าที่ดินกับ LHC ซึ่งเป็นการมอบอำนาจและสิทธิ์ในการใช้ที่ดินแก่บริษัทผู้ประกอบการ ด้วยวิธีการทั้งสองนี้ การรับจ่านองและการเช่าที่ดินได้ก่อให้เกิดชุดของเอกสารที่มีความเกี่ยวพันระหว่างกันที่ได้รับการสร้างขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นข้างน้อยในที่ดิน

สัญญาเช่าระยะยาว (Long-Term Leases) อีกทางเลือกหนึ่งที่มีการใช้อยู่สำหรับนักลงทุนต่างชาติคือสัญญาเช่าระยะยาว สัญญาเช่านี้ให้สิทธิทั้งปวงที่จำเป็นแก่ผู้เช่าในอนาคตที่จะพัฒนาในที่ดินเช่า ทั้งนี้การเช่ายังสามารถที่จะมอบ ขายหรือโอนผ่านการสืบทิตีได้ด้วย นอกจากนี้ ยังไม่มีการบัญญัติระยะเวลาสูงสุดสำหรับการเช่าที่ดินจากเอกชนผู้ถือกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดระยะเวลาเช่าสูงสุดไว้ที่ 70 ปี สำหรับที่ดินของรัฐซึ่งเปิดโอกาสให้มีการขยายระยะเวลาสัญญาเช่าออกไปได้อีกข้อเสียบางประการของสัญญาเช่าระยะยาว ซึ่งรวมถึง การที่ผู้เช่าไม่สามารถพึ่งพาศาลกัมพูชาได้ในการแก้ไขข้อพิพาท ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้างทั้งหลายภายหลังจากการสิ้นสุดสัญญาเช่า และตามกฎหมายการลงทุน ผู้ให้เช่าสามารถเรียกร้องกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้างได้ภายหลังจากสัญญาเช่าสิ้นสุดลงหากนักลงทุนรายใดเลือกที่จะใช้วิธีการเช่าที่ดินระยะยาวก็มีมาตรการป้องกันในเรื่องสัญญาหลายข้อที่น่าพิจารณาระบุไว้ในสัญญาเช่าระยะยาว อาทิ มีข้อบทในสัญญาที่อนุญาตให้คู่กรณีสามารถแก้ไขข้อพิพาทในสัญญานอกประเทศกัมพูชาได้ นักลงทุนสามารถระบุข้อจำกัดเกี่ยวกับการขายที่ดินด้วยการกำหนดให้เจ้าของที่ดินจำต้องได้รับอนุญาตจากผู้เช่าที่ดินก่อนการขายที่ดินหรือการห้ามมิให้เจ้าของที่ดินทำการขายที่ดิน เว้นแต่เจ้าของที่ดินรายใหม่จะให้การยอมรับสัญญาเช่าต่อไป อีกทั้ง ผู้เช่ายังสามารถขอให้มีข้อตกลงคุ้มครองในทางการบริหารจัดการด้วยการจดทะเบียนข้อความ “คำเตือนห้ามขาย”

(Block Sale Notice)ไว้กับสำนักงานที่ดินเพื่อขอให้สำนักงานที่ดินไม่จดทะเบียนขายที่ดินนั้นโดยปราศจากคำอนุญาตจากผู้เช่า

ตัวแทนอำพราง (Nominee Structure) นักลงทุนสามารถใช้ตัวแทนอำพรางหรือ Nominee Structure ในการครอบครองที่ดินโดยใช้ชื่อของหุ้นส่วนสัญชาติกัมพูชา อย่างไรก็ตาม ไม่แนะนำให้ลงทุนใช้วิธีการนี้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย นับตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2550 อีกทั้งไม่มีความปลอดภัย

การโอนโอนด (Transfer of Title) วิธีนี้คือการเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติซื้อที่ดินหรือทรัพย์สินและจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในนามของคนชาติกัมพูชา จากนั้นชาวต่างชาติและคนชาติกัมพูชาจะเข้าสู่การทำสัญญาเช่า (ระยะเวลา 70-99ปี) โดยคนชาติกัมพูชาคืนให้ชาวต่างชาติโดยการให้เช่าที่ดินหรือทรัพย์สิน ในข้อตกลงนี้ ชาวต่างชาติอาจขายที่ดินหรือทรัพย์สินและได้รับรายได้ทั้ง 100 % จากการขายทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ภายหลังการโอนที่ดินเป็นชื่อของคนชาติกัมพูชา ชาวต่างชาติจะต้องเก็บโฉนดที่ดินต้นฉบับฉบับใหม่ นั้นไว้ เนื่องจากการขายที่ดินจะกระทำมิได้หากปราศจากโฉนดที่ดินต้นฉบับข้อตกลงการขายจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและได้รับการรับรองโดยหน่วยงานท้องถิ่นและมีการจดทะเบียนไว้กับหน่วยงานจดทะเบียนที่ดิน ภายหลังการตรวจสอบข้อมูลโดยละเอียดต่าง ๆ ได้รับความเห็นชอบแล้ว ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถดำเนินการต่อไปด้วยการลงนามในข้อตกลงซื้อขายและสัญญาแนบหน้าได้ ทั้งนี้ สำนักงานที่ดินจะไม่ทำการโอนอย่างสมบูรณ์ จนกว่าจะมีการจ่ายภาษีการโอนและค่าธรรมเนียมสำนักงานที่ดินเรียบร้อยแล้ว

สัมปทานที่ดิน (Land Concessions)

กฎหมายสัมปทาน(The Law on Concessions)ได้ผ่านสภาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2550 และผ่านการอนุมัติอย่างเป็นทางการโดยวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2550 โดยกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อจะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการดำเนินโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ลงทุนโดยภาคเอกชนในกัมพูชาเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนและเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคม

สัมปทานที่ดินเป็นสิทธิทางกฎหมายประการหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกฎหมายโดยเรื่องนี้อยู่ภายใต้ดุลพินิจของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ (ซึ่งได้รับมอบจากรัฐบาลกัมพูชา) ที่มอบให้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เพื่อเข้าครอบครองและใช้สิทธิต่าง ๆ บนผืนดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน โดยรัฐจะเป็นผู้จัดหาที่ดินที่เหมาะสม และส่งมอบที่ดินให้แก่ผู้ขอสัมปทาน โดยกระทรวงการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการก่อสร้าง (MLMUPC) เป็น กระทรวง ของรัฐบาลกัมพูชากระทรวงนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการใช้ที่ดินการวางผังเมืองโครงการก่อสร้างและการแก้ไขข้อขัดแย้งในการใช้ที่ดิน และ หน่วยงานราชการอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ ที่ดินสัมปทานแต่ละเจ้าจะต้องไม่เกิน 10,000 เฮกตาร์ และมีระยะเวลาสูงสุดจำกัดที่ 99 ปี หน่วยงานราชการทุกแห่งหรือสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(กระทรวงสถาบันของรัฐ นิติบุคคลที่รัฐเป็นเจ้าของ รัฐบาลท้องถิ่น) มีอำนาจในการเข้าทำสัญญาสัมปทาน สำหรับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และข้อตกลงที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

การก่อสร้าง (Construction)

ปัจเจกชนหรือนิติบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชนมีสิทธิในการก่อสร้างอาคารบนผืนดินที่ตนเป็นเจ้าของ อย่างไรก็ตาม ลำดับแรกต้องได้รับใบอนุญาตการก่อสร้าง ก่อนที่จะมีหนังสือรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินและก่อนแผนแม่บทจะได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล ทั้งนี้ การยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างต้องดำเนินการและยื่นต่อสำนักงานจังหวัดหรือเทศบาลหรือรัฐบาลกัมพูชาตามแต่กรณี โดยกระทรวงโยธาธิการต่อสำนักงานการก่อสร้าง จะใช้เวลาประมาณ 45 วันในการพิจารณาเอกสาร ทั้งนี้ กรอบระยะเวลานี้อาจเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าโดยหน่วยงานเจ้าของเรื่องนั้นๆ

โดยสรุป นักธุรกิจ พ่อค้าจากจังหวัดศรีสะเกษจะเน้นการค้าขายชายแดนเป็นหลัก โดยไม่พบพ่อค้าและนักธุรกิจมีการจัดตั้งนิติบุคคลที่จดทะเบียนประกอบกิจการในประเทศกัมพูชา และการลงทุน การขอสัมปทาน ซึ่งพ่อค้า นักธุรกิจจากประเทศไทยจะเป็นการนำสินค้าจากโรงงานที่ผลิตสินค้าในจังหวัดศรีสะเกษและให้พ่อค้า นักธุรกิจกัมพูชามารับสินค้าที่หน้าด่านถาวรช่องสะงำและนำสินค้าไปกระจายในประเทศกัมพูชาเอง อาจเพื่อลดภาระความเสี่ยง การลงทุน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี และผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ ก็ไม่พบข้อมูลมีพ่อค้า นักธุรกิจมาลงทุนเช่นกัน แต่ก็พร้อมให้นักธุรกิจมาลงทุนเพิ่มในจังหวัดของตน

ประการที่สอง ศึกษาการส่งเสริมการค้าการลงทุนผ่านจุดผ่านแดนถาวรช่องสะงำไปยังจังหวัดอุดรธานี ประเทศกัมพูชา

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์นายอนุพงศ์ สุขสมนิตย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ ได้ทำการเชื่อมสัมพันธ์กับทางจังหวัดอุดรธานีด้วยดี ร่วมงานเทศกาลประเพณี อย่างสม่ำเสมอ เช่นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2567 ได้เดินทางไปยังจังหวัดอุดรธานีเพื่อชมการแข่งขันแข่งเรือประเพณี นอกจากนี้จังหวัดศรีสะเกษยังจัดงานแสดงสินค้า ผู้ค้าจากประเทศกัมพูชานำเข้าสินค้ามาขายยังจังหวัดศรีสะเกษ โดยนายอนุพงศ์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ประชาชนของทั้งสองประเทศมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน ประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดี มีการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน ถ้านักธุรกิจไทยมีปัญหา สามารถช่วยเหลือได้ ถ้าเป็นระดับท้องถิ่นก็แก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น แต่ถ้าระดับประเทศก็ขอความช่วยเหลือจากกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น ประชาชน และเจ้าหน้าที่ราชการมีความสัมพันธ์ที่ดีของทั้งสองประเทศ มีความร่วมมือกัน การค้า การลงทุน ไม่เอาประโยชน์ฝ่ายเดียว

ส่วนนายมิน จันยาตา (H.E MEAN CHANYADA) ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ได้แสดงความคิดเห็นว่า ขอให้ความร่วมมือความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศอย่างเท่าเทียมกัน จังหวัดศรีสะเกษกับอุดรธานีมีพื้นที่ติดกัน ประชาชนสัญจรไป/มาได้สะดวกทำให้เกิดความสำคัญ คือการแลกเปลี่ยนแรงงานกัน การค้าขาย การแลกเปลี่ยน

ระหว่างประชาชน จังหวัดศรีสะเกษมีผลผลิตทางการเกษตรที่ดี ศักยภาพในการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ทุเรียน จึงอยากให้เข้ามาช่วยพัฒนาการเกษตรในจังหวัดอุดรมีชัย สินค้าจากประเทศไทยจะเป็นพวกอุปโภค-บริโภค อุปกรณ์การก่อสร้าง ที่เข้ามาทางด้านช่องทางสง่า ประเทศกัมพูชาไม่มีปัญหาการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย แต่รถบรรทุกจากไทยมักขับเร็ว อาจเกิดอุบัติเหตุได้ สินค้าที่จังหวัดอุดรมีชัยมีการส่งออกมากคือ มันสำปะหลัง จังหวัดอุดรมีชัยยังไม่มีนักธุรกิจจากต่างประเทศเข้ามาทำธุรกิจ มีเพียงการศึกษาข้อมูลเพื่อการจะทำธุรกิจในอนาคต

ดังนั้น โดยสรุปประเทศไทยและประเทศกัมพูชาให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการค้าการลงทุนของทั้งสองประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษได้ให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน ประชาชนมีความสัมพันธ์ที่ดี มีการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรมีชัย จังหวัดศรีสะเกษกับอุดรมีชัยมีพื้นที่ติดกัน ประชาชนสัญจรไป/มาได้สะดวกทำให้เกิดความสำคัญ คือการแลกเปลี่ยนแรงงานกัน การค้าขาย การแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชน จังหวัดศรีสะเกษมีผลผลิตทางการเกษตรที่ดี ศักยภาพในการปลูกพืชเศรษฐกิจจึงอยากให้เข้ามาช่วยพัฒนาการเกษตร สินค้าจากประเทศไทยจะเป็นพวกอุปโภค-บริโภค อุปกรณ์การก่อสร้าง ที่เข้ามาทางด้านช่องทางสง่า ประเทศกัมพูชาไม่มีปัญหาการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การค้าระหว่างประเทศ เป็นการดำเนินการระหว่างประเทศที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีชายแดนติดกัน รวมทั้งเศรษฐกิจในการรวมของโลกด้วย

การค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชามีจุดผ่านแดนหลายแห่ง แต่ที่ผู้เขียนได้ศึกษานั้น เป็นการศึกษาจุดผ่านแดนถาวรที่ภาคอีสานในจังหวัดศรีสะเกษ ประเทศไทย และจังหวัด จังหวัดอุดรมีชัย ประเทศกัมพูชา

จังหวัดอุดรมีชัย ประเทศกัมพูชา เป็นจังหวัดที่มีความสัมพันธ์อันดีกับจังหวัดศรีสะเกษ เนื่องจากมีชายแดนติดกันละยังมีจุดผ่านแดนถาวรช่องทางสง่า ตำบลไพรพัฒนา อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ กับช่องจอม อำเภออัลลองเวง จังหวัดอุดรมีชัย ทำให้ประชาชนของทั้งสองประเทศสามารถติดต่อไป/มา ค้าขาย และการลงทุนกันได้สะดวก แต่เนื่องจากเส้นทางจากช่องทางสง่าไปยังจังหวัดอุดรมีชัย เป็นเส้นทางลงเขาทำให้เกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์บ่อยครั้ง การขนส่งสินค้าไม่สะดวก จึงยังเป็นอุปสรรคต่อการใช้เส้นทางขนส่งสินค้าผ่านทางด่านช่องทางสง่า ที่ต่างจากช่องจอม จังหวัดสุรินทร์ ที่มีเส้นทางถนนในระดับเดียวกันการเดินทางไป/มาและการขนส่งสินค้ามี

ความสะดวก ดังนั้น การที่จะกระตุ้นให้เกิดการค้าขายและการลงทุนมากขึ้น โดยผ่านทางจุดผ่านแดนช่องสะงำ รัฐจะต้องมีงบประมาณให้มีการปรับปรุงเส้นทางให้มีการใช้ถนนสะดวกยิ่งขึ้น และควรจัดให้นักธุรกิจของทั้งสองประเทศมีการพบปะแลกเปลี่ยนความรู้การค้า การลงทุน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการนำเงินไปลงทุนในประเทศกัมพูชา ส่วนนักธุรกิจควรสนใจศึกษากฎหมายการค้า การลงทุน และการทำสัมปทานของประเทศกัมพูชา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาติดขัดในปัญหาข้อกฎหมาย

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่องกรณีศึกษาการค้าการลงทุนในจังหวัดอุดรธานี ประเทศกัมพูชา ผ่านทางจุดผ่านแดนช่องสะงำ อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ผู้วิจัยข้อเสนอแนะที่รัฐบาลไทยและจังหวัดศรีสะเกษควรกระทำ ดังนี้

3.2.1 จัดงานแสดงสินค้าของทั้งประเทศอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี หรือ 3 ครั้งต่อปี

3.2.2 จัดเวทีให้นักธุรกิจได้มีการพบปะสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

3.2.3 รัฐบาลไทยอาจต้องเข้าไปช่วยปรับปรุงเส้นทางจากช่องสะงำไปยังจังหวัดอุดรธานี เพื่อให้เกิดการเดินทางสะดวกมากขึ้น

3.2.4 รัฐบาลไทยควรเข้าไปช่วยนักธุรกิจไทยในการเป็นพี่เลี้ยงในการเข้าไปทำธุรกิจในประเทศกัมพูชา

3.2.5 รัฐบาลไทยควรช่วยนักธุรกิจไทยที่ประสบปัญหาในการทำธุรกิจที่ประเทศกัมพูชาอย่างเต็มที่

4. เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. การลงทุนในประเทศกัมพูชา. กรุงเทพฯ:กระทรวงพาณิชย์: 2557
 เขียว สัมพันธ์. (2549). *ประวัติศาสตร์กัมพูชากับจุดยืนที่ผ่านมาของข้าพเจ้า* (อภิญญา ตะวันออก, ผู้แปล). มติชน.

เจียน ธีระวิทย์ และ สุนัย ผาสุก. (2543) *กัมพูชา ประวัติศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงการเมือง และการต่างประเทศ*. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุมพิตา เรืองวิชาวร. (2563). การบูรณาการกฎหมายซื้อขายของอาเซียน: ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายซื้อขายของประเทศไทยและ CISG. *วารสารนิติศาสตร์*, 49(1), 131-147.

- บัณฑิต เพิ่มบุญ. จิตรกร โพธิ์งาม. และกิติรัตน์ สีหพันธ์. (2562) รูปแบบการส่งเสริมการค้าชายแดนระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาบริเวณช่องสงฆ์จังหวัดศรีสะเกษ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์*, 21(2), น. 27-43.
- ปริญนันท์ รัชกุลวิทยา. (2558). ปัญหาการบังคับใช้ INCOTERMS ในศาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการโอนความเสี่ยงภัยในตัวสินค้าตามสัญญาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ. *สุทธิปริทัศน์*, 29(91), 148-164.
- วัชรินทร์ ยงศิริ. (2547). *การค้าชายแดนไทยกับกัมพูชา : ปัญหาที่ประสบในปัจจุบันและแนวทางแก้ไขในอนาคต*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วัชรินทร์ ยงศิริ. (2548). *กัมพูชา วันเวลาที่ผันเปลี่ยน*. ศรีบุรณคอมพิวเตอร์การพิมพ์.
- สุนิสา ปัญญาสุรจิต. (2549). *การค้าชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน* [สารนิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุปราณี นาคแก้ว. (2550). *ธุรกิจระหว่างประเทศกับสิ่งแวดล้อม*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย

Subrogation in Insurance Contracts

ณัฐนิชา ฝอยทอง¹

Natnicha Foythong²

วันที่รับบทความ: 10 พฤศจิกายน 2567
วันที่แก้ไขบทความ: 25 พฤศจิกายน 2567
วันที่ตอบรับ: 6 ธันวาคม 2567
วันที่เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงการรับช่วงสิทธิตามกฎหมายลักษณะหนี้ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปและการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยตามกฎหมายลักษณะประกันภัยซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะของการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันวินาศภัย

ผลการศึกษาพบว่า การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย มีได้แต่เฉพาะแต่ในสัญญาประกันวินาศภัยเท่านั้น และจากการศึกษายังมีประเด็นปัญหากฎหมายที่ควรนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีปัญหากฎหมายดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดีเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย ปัญหาการรับช่วงสิทธิบางส่วน และปัญหาการคิดดอกเบี้ยในการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย

ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะดังนี้ ประเด็นอายุความ ควรแก้ไขเพิ่มเติม อายุความในการฟ้องร้องเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในประกันวินาศภัยนั้นให้มีอายุความตามมูลหนี้เดิม ประเด็นเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิบางส่วน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ผู้รับประกันภัยได้ชำระเป็นจำนวนเงินเท่าใดควรรับช่วงสิทธิมาเท่านั้นแต่ต้องไม่เกินจำนวนวินาศภัยจริง ประเด็นเกี่ยวกับดอกเบี้ย ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ผู้รับประกันภัยมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้รับประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ไปแล้ว

¹ณัฐนิชา ฝอยทอง สำนักกฎหมายประสิทธิ์ศักดิ์ ฝอยทอง หนวยความ 129 หมู่ 7 บ้านนาตาล ตำบลเวียงเหนือ อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ 33110, E-mail : nutnicha.nft@gmail.com

²Natnicha Foythong 129 Village No. 7, Natan Village, Wiang Nuea Subdistrict Kantharalak District Sisaket Province , Thailand, 33110 E-mail : nutnicha.nft@gmail.com

คำสำคัญ: การรับช่วงสิทธิ; ประกันภัย; ประกันวินาศภัย

Abstract

This article aims to study the subrogation under the law of obligations, which serves as a general principle, and the subrogation in insurance contracts under the law of insurance, which represents the specific principle of subrogation in non-life insurance contracts.

The study found that subrogation in insurance contracts exists only in non-life insurance contracts. Additionally, the study identified legal issues that should lead to amendments, including the following problems: the statute of limitations for lawsuits concerning subrogation in insurance contracts, partial subrogation, and the calculation of interest in subrogation under insurance contracts.

The author suggests that Regarding the statute of limitations, it should be amended so that the statute of limitations for lawsuits concerning subrogation in non-life insurance aligns with the original obligation. For the issue of partial subrogation, it should be amended so that the insurer is subrogated to the extent of the amount paid but not exceeding the actual loss. Regarding interest, the provision should be amended to allow the insurer to be entitled to interest from the date the indemnity was paid to the insured or the beneficiary.

Keywords: Subrogation; Insurance; Non-life insurance

1. บทนำ

มนุษย์ทุกคนในโลกนี้ต้องการความมั่นคงและปลอดภัย แต่สภาพความเป็นจริง แล้ว มนุษย์ต้องเสี่ยงภัยอยู่ทุกขณะ และไม่รู้ว่โอกาสที่จะเกิดความสูญเสีย เสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินหรือประโยชน์ต่าง ๆ จะมีมาถึงตนเมื่อใด ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวมานี้ เรียกว่า “ความเสี่ยงภัย” (risks) ดังนั้น คนที่รู้สึกว่าตนเองมีความเสี่ยงภัย จึงต้องหาวิธีการหรือหนทางจัดการกับความเสี่ยงภัยที่มีอยู่นั้น โดยวิธีการที่เรียกว่า “การโอนความเสี่ยงภัย” (risks-transferred) ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะเยียวยาความเสียหาย หรือบรรเทาความเสียหายที่จะพึงได้รับ ซึ่งเรียกว่า “ความสูญเสียทางการเงิน” (financial loss) นั่นคือแนวความคิดหรือที่มาของ “ระบบการประกันภัย”

ปัจจุบันการประกันภัยมีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของทุกคนไม่ว่าจะเป็นการประกันชีวิตหรือประกันวินาศภัย ทั้งในฐานะผู้เอาประกันภัย/ผู้รับประกันภัย บุคคลภายนอกผู้รับประกันภัย เพราะกิจการประกันภัยเป็นกิจการที่กระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชนตลอดจนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ทุกคนควรต้องเรียนรู้เรื่องการประกันภัยให้มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้

เนื่องจากสัญญาประกันภัยเป็นสัญญาเพื่อการชดเชยค่าเสียหายตามความเป็นจริง เมื่อผู้รับประกันภัยได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันวินาศภัยไปแล้ว ผู้รับประกันภัยย่อมได้สิทธิทุกอย่างที่ผู้เอาประกันภัยมีอยู่ รวมทั้งหลักประกันแห่งนั้นนั้นไปทั้งหมด ซึ่งเรียกว่า “การรับช่วงสิทธิ” (subrogation) หมายถึง การที่ผู้รับประกันภัยเข้าไปใช้สิทธิทั้งปวงของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยเท่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้รับประกันภัยได้จ่ายไปด้วยอำนาจของกฎหมาย

แต่สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย และเป็นปัญหาที่ยังถกเถียงกันอยู่ในวงการที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ ความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรับช่วงสิทธิ ซึ่งมีการปรับใช้กฎหมายตีความไปอย่างไม่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือในทิศทางแตกต่างกัน โดยไม่คำนึงถึงที่มา ประชุม เหตุผล และวัตถุประสงค์ของการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยอย่างแท้จริง ซึ่งยึดหลักการสากลของระบบประกันภัยที่เป็นธุรกิจประเภท “ไม่มีกำไร” (non-profit)

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติเรื่องหลักการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยไว้ในลักษณะที่ 20 ว่าด้วยการประกันภัย หมวด 2 การประกัน วินาศภัย ส่วนที่ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป มาตรา 880 ความว่า “ถ้าความวินาศภัยนั้นได้ เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซ้ ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวนเพียงใด ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัย และของผู้รับประกันภัยซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกเพียงนั้น

ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแค่เพียงบางส่วนไซ้ ท่านห้ามมิให้ ผู้รับประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประกันภัยในการที่จะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกเพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น”

ตามบทบัญญัติของกฎหมายมาตรานี้แสดงให้เห็นถึง องค์ประกอบ หรือ ลักษณะสำคัญของการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยมีอยู่ 4 ประการคือ

- 1) วินาศภัยนั้นต้องเกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอก
- 2) ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวนเพียงใดย่อมเข้ารับช่วงสิทธิเพียงนั้น
- 3) ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแต่เพียงบางส่วน ห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประกันภัย ในการที่จะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอก เพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น

4) การรับช่วงสิทธิเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย จากหลักกฎหมายดังกล่าวจึงมีปัญหาทางกฎหมายที่สมควรศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิบางส่วน ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 880 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแต่เพียงบางส่วนไซ้ ท่านห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ในการที่เขาจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกเพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น” ซึ่งเป็นการให้รับช่วงสิทธิบางส่วนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 880 ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิบางส่วน คงมีการใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิตามมาตรา 226 และมาตรา 227 ซึ่งเป็นกฎหมายลักษณะหนี้ อีกทั้งในกรณีประกันภัยนั้น คงมีการตีความในกรณีการรับช่วงสิทธิบางส่วน

2) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดีรับช่วงสิทธิ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา 880 ไม่ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อผู้รับประกันภัยได้รับช่วงสิทธิมาแล้วจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการรับช่วงสิทธินั้นภายในเวลาหรืออายุความเท่าใด ซึ่งหากจะใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 882 ก็ไม่สามารถจะทำได้ เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวใช้บังคับได้เพียง 2 กรณีคือ (1) มาตรา 882 วรรคแรกใช้สำหรับการเรียกให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ท่านห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันวินาศภัย (2) มาตรา 882 วรรคสองใช้สำหรับการเรียกให้ใช้ หรือให้คืนเบี้ยประกันภัยท่านห้ามมิให้ผู้ฟ้องเมื่อพ้นเวลาสองปี นับแต่วันซึ่งสิทธิจะเรียกให้ใช้หรือคืนเบี้ยประกันภัยถึงกำหนด ซึ่งตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมานี้ ไม่ได้ระบุถึงการให้สิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการรับช่วงสิทธิตามมาตรา 880 แต่อย่างใด ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความสับสนในการตีความเรื่องอายุความฟ้องคดีที่เกิดจากการรับช่วงสิทธิ เช่น การรับช่วงสิทธิที่เกิดจากมูลหนี้ละเมิดจะต้องฟ้องภายในอายุความ 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448 ส่วนการรับช่วงสิทธิที่เกิดจากสัญญาประนีประนอมยอมความจะต้องฟ้องภายในอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/32 เป็นต้น

3) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการคิดดอกเบี้ยของผู้รับประกันวินาศภัย กล่าวคือ ผู้รับช่วงสิทธิจะคิดดอกเบี้ยได้หรือไม่เพียงใด ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นก็คือ ตามบทบัญญัติมาตรา 880 ไม่ได้ระบุไว้ว่าเมื่อผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ไปแล้วจะสามารถเรียกดอกเบี้ยจากบุคคลภายนอกผู้ก่อการละเมิด หรือผู้ก่อความเสียหายได้หรือไม่ในอัตราเท่าใด เป็นระยะเวลาอย่างน้อยเพียงใด แต่เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า ผู้รับประกันภัยที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว นั้นมีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากบุคคลภายนอกผู้ก่อความเสียหายได้ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ได้อำนาจค่าสินไหมทดแทนไป จนกว่าจะมีการชำระเงินเสร็จสิ้น โดยอ้างบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 7 และมาตรา 224

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 224 ดังกล่าวมานั้นถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ว่าด้วยบทเบ็ดเสร็จทั่วไป และบรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ ส่วนการรับช่วงสิทธิตามสัญญา

ประกันวินาศภัยถูกบัญญัติไว้ใน บรรพ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญา ซึ่งตามลักษณะที่ 20 ว่าด้วยการประกันภัยนั้น ไม่ได้บัญญัติเรื่องดอกเบี้ย ไว้แต่ประการใดประกอบกับระบบการประกันภัยมีหลักอยู่ว่าธุรกิจประกันภัยเป็น ธุรกิจที่ไม่มีกำไร ซึ่งเป็นที่มาของหลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง ดังนั้น การที่ผู้รับประกันภัย ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงไปแล้ว ยังมีสิทธิมาเรียกดอกเบี้ยจากบุคคลภายนอกได้อีก กรณี ดังกล่าวจะเป็นการหากำไรและขัดต่อหลักการของระบบประกันภัยหรือไม่ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรศึกษาในเรื่องนี้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญและสมควรศึกษาเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิตามสัญญา ประกันภัย เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะ ต่อไป

2. การรับช่วงสิทธิ

การรับช่วงสิทธิเป็นหลักกฎหมายซึ่งมีที่มาจากกฎหมายโรมัน โดยเป็นการที่ บุคคลหนึ่งได้เข้าแทนที่ บุคคลอีกคนหนึ่ง เพื่อรับช่วงสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลผู้ถูกแทนที่นั้น หรือดังที่นักนิติศาสตร์บางท่านอุปมาว่าดูการ เข้าไปสวมรองเท้าของบุคคลอื่น ตามหลัก กฎหมายของบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ได้กำหนดให้การรับช่วงสิทธินี้ อาจเกิดขึ้นได้ ไม่ ว่าโดยทางสัญญา หรือ โดยผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยตามกฎหมายโรมันนั้น ถือว่า บุคคลที่ 3 สามารถที่จะชำระหนี้แทนลูกหนี้โดยฝืนใจลูกหนี้ได้ และบุคคลที่ 3 นั้น ก็จะเข้ารับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ แทน (พนารัตน์ เฉลิมวุฒิสักดิ์, 2530. น. 59)

สำหรับเหตุผลหรือที่มาหรือบ่อเกิดแห่งการรับช่วงสิทธิ ก็เนื่องจากว่าผู้ปกครอง ชาวโรมันซึ่งเป็นนาย เงินต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องทาส และเพื่อแก้ไขปัญหาล้างคัม กล่าวคือ ในยุคสมัยนั้น ปัญหาเรื่องทาสสร้างภาระ ให้แก่นายเงินต้องรับผิดชอบในชีวิตและความ เป็นอยู่ของบรรดาทาสทั้งหลาย เป็นจำนวนมากมาย เนื่องจาก ทาสเหล่านั้นไม่มีความ สามารถนำเงินมาใช้หนี้หรือหาสินไถ่มาชดเชยแก่นายเงิน เพื่อพ้นจากความเป็นทาสได้ ขณะที่นายเงินประสงค์จะลดจำนวนทาสลง แต่ก็ยังอยากได้รับชดเชยหนี้คืนโดยมีเงื่อนไข ว่าผู้ชำระหนี้แก่ เจ้าหนี้แล้ว ย่อมได้รับโอนทาสตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้ปกครองชาวโรมันจึงได้นำหลักการรับช่วงสิทธิมาใช้เพื่อ ลดจำนวนทาสดังกล่าว

อนึ่ง หลักการรับช่วงสิทธิซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากกฎหมายโรมันนั้น นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงของประเทศ ฝรั่งเศสชื่อ Planiol ได้ยอมรับเอาหลักการรับช่วงสิทธิดังกล่าวมาใช้กับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยได้กล่าว ไว้ว่า ภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ที่ปรึกษากฎหมายในสมัยโบราณ ได้ยอมรับว่าบุคคลผู้ซึ่งได้รับชำระ หนี้โดยบุคคลอื่นจะ ต้องยอมให้ผู้ชำระหนี้ได้รับสิทธิ ในการฟ้องร้องลูกหนี้ของตนไป ซึ่งถ้าเจ้าหนี้ผู้นั้น ปฏิเสธ ให้สิทธิแก่ผู้ชำระหนี้ ๆ ย่อมจะสอดเข้าฟ้องร้อง exceptio cedendaruin actionum ได้ (สันติ ดอนแก้ว, 2548. น. 8-9)

2.1 ความเป็นมาของการรับช่วงสิทธิ

การรับช่วงสิทธิ สามารถพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 226 “บุคคลผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ ชอบที่จะใช้สิทธิทั้งหลายบรรดาที่เจ้าหนี้มีอยู่โดยมูลหนี้ รวมทั้งประกันแห่งหนี้นั้นได้ในนามของตนเอง...”

ซึ่งหากพิจารณาจากมาตรา 226 ดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การรับช่วงสิทธิ หมายถึง การที่สิทธิเรียกร้องได้เปลี่ยนมือจากเจ้าหนี้คนเดิมไปยังเจ้าหนี้คนใหม่โดยผลของกฎหมาย

2.1.1 การรับช่วงสิทธิมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย

บุคคล 3 ฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับในการรับช่วงสิทธิ คือ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ และบุคคลภายนอกที่มาใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ และได้เข้ามาสวมตำแหน่งเป็นเจ้าหนี้แทนต่อไป

บุคคลภายนอกที่เข้ามาใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้เพื่อจะขอรับช่วงสิทธินี้ ได้แก่ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่งเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเข้ามาใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ไม่ใช่เพราะเป็นตัวแทนของลูกหนี้ หรือผู้จัดการงานนอกสั่ง และไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องทำให้โดยเสนหา โดยปกติเป็นเรื่องที่ใช้หนี้โดยมุ่งหมายจะสงวนสิทธิส่วนได้เสียของตัวผู้ใช้นี้ไว้เอง เพื่อที่จะได้ เอาจากลูกหนี้ต่อไป เช่น ผู้ค้ำประกัน ลูกหนี้ร่วม ฯลฯ

2.1.2 การรับช่วงสิทธิเกิดขึ้นด้วยอำนาจกฎหมาย

การรับช่วงสิทธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเกิดขึ้นได้ก็โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น จะเกิดขึ้นโดยสัญญาไม่ได้ ถ้าปรากฏว่าได้มีข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาให้มีการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้โดยให้เจ้าหนี้คนใหม่

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิ

ทฤษฎีการรับช่วงสิทธินี้มีหลายทฤษฎี ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่าง ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีการรับช่วงสิทธิเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้เกินจากความเสียหายที่แท้จริง

ทฤษฎีนี้ได้ปรากฏอยู่ในคำบรรยายกฎหมายญี่ปุ่นของ De Becker โดย De Becker ได้กล่าวไว้ความว่า เหตุที่ยอมให้ลูกหนี้ได้เข้ารับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้ดังกล่าวได้นั้นก็เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้ถึงสองครั้งอันเป็นการหากำไรโดยมิชอบ ทั้งนี้เนื่องจากกรณีที่จะเกิดการรับช่วงสิทธิตามมาตรา 227 นี้ได้จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายถึง 2 ทางด้วยกัน เช่น ผู้ให้ยืมรถมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในรถได้ทั้งจากผู้ยืมและผู้ทำละเมิด ฉะนั้น หากผู้ยืมใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าของรถแล้วไม่ได้รับช่วงสิทธิจากเจ้าหนี้ที่มีต่อผู้ทำละเมิด เจ้าหนี้ย่อมจะยังคงมีสิทธิเรียกร้องเอาจากผู้ทำละเมิดอยู่ และหากได้เข้าใช้สิทธินั้นย่อมจะทำให้

ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเข้ามาอีกทั้ง ๆ ที่ตนได้รับการชดใช้ค่าเสียหายครบถ้วนที่เสียหายจริงไปแล้ว ซึ่งหาก เป็นเช่นนั้นย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น จึงเห็นควรให้ผู้เสียหายได้เข้ารับช่วงสิทธิจากเจ้าหนี้ไป ส่วน เจ้าหนี้ที่ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วก็หมดสภาพเป็นเจ้าหนี้จะไปเรียกร้องอะไรจากผู้ทำละเมิดอีกไม่ได้ เพราะผู้รับช่วงสิทธิได้สิทธิเรียกร้องนั้นไปแล้ว (สันติ ดอนแก้ว, 2548. น. 11)

2.2.2 ทฤษฎีที่ให้มีการรับช่วงสิทธิ เพราะผู้ชำระหนี้มิได้เป็นผู้ก่อความเสียหายโดยตรง หรือทฤษฎีที่มุ่งคุ้มครองลูกหนี้ผู้ชำระหนี้

ทฤษฎีดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและเข้าใจในหมู่นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เช่น ศาสตราจารย์ โสภณ รัตนกร ได้อธิบายไว้ว่าผู้ที่จะรับช่วงสิทธิตามมาตรา 227 นี้จะมี ได้ก็แต่เฉพาะลูกหนี้ผู้ชำระหนี้ให้แก่ เจ้าหนี้เท่านั้น เป็นกรณีที่มีผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่เป็นเจ้าหนี้ มีผลให้บุคคลหนึ่งตกเป็นลูกหนี้ต้องชำระ ค่าเสียหายนั้นให้แก่เจ้าหนี้ มิได้เป็นกรณีที่ลูกหนี้ก่อนหน้าขึ้นเองโดยตรง เพียงแต่ตามกฎหมายให้ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเจ้าหนี้มีสิทธิจะเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือลูกหนี้เป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหายก็ได้ เมื่อลูกหนี้ชำระหนี้ให้เจ้าหนี้แล้ว เนื่องจากลูกหนี้มิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเอง กฎหมายจึงให้ลูกหนี้ ฟ้องร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนที่ลูกหนี้ชำระให้เจ้าหนี้ไปโดยให้ลูกหนี้อยู่ในฐานะ ที่จะฟ้องร้อง ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้อย่างเจ้าหนี้ ส่วนเจ้าหนี้เมื่อได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ก็ไม่ อาจฟ้องร้องให้ชำระค่าสินไหมทดแทนได้อีก (สันติ ดอนแก้ว, 2548. น. 12)

2.2.3 ทฤษฎีการรับช่วงสิทธิเพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้

การที่ยอมให้มีการรับช่วงสิทธินั้นน่าจะเพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้มากกว่ากล่าวคือเมื่อทรัพย์สินของ เจ้าหนี้ได้รับความเสียหาย หรือเกิดการสูญหายโดยความผิดของผู้อื่น เจ้าหนี้น่าจะได้รับความสะดวกและจำต้อง ได้รับการชดใช้ความเสียหายนั้น ดังนั้น เพื่อให้มีการชดใช้ความเสียหายโดยเร็ว จึงได้สร้างหลักการรับช่วงสิทธิขึ้น เพื่อจูงใจให้ลูกหนี้ได้รับชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เจ้าหนี้โดยเร็วยิ่งขึ้น เพราะเมื่อลูกหนี้ได้ชดใช้ไปแล้วมิใช่เป็นการ เสียเปล่า เนื่องจากลูกหนี้สามารถไปเรียกเอาจากลูกหนี้คนอื่นหนึ่งได้ เช่น เมื่อผู้ยืมส่งคืนทรัพย์สินที่ยืมมาเป็น เหตุให้ทรัพย์สินเสียหายโดยมีผู้มาทำละเมิด ในกรณีเช่นนี้เจ้าของทรัพย์สินย่อมจะมาเรียกร้องเอาจากผู้ยืมเป็นส่วนใหญ่ เพราะสามารถตามตัวได้ง่ายกว่าผู้ทำละเมิด ทั้งนี้ เพราะผู้ทำละเมิดมักจะหลบหนีจนตามตัวไม่พบ หรืออาจไม่ ทราบตัวผู้ทำละเมิดเสียด้วยซ้ำ ซึ่งนอกจากไม่มีหลักการรับช่วงสิทธิเป็นเครื่องจูงใจให้ลูกหนี้ชำระหนี้แล้ว ลูกหนี้ อาจบ้ายเบี่ยงไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนโดยอ้างว่า ตนเพียงส่งคืนทรัพย์สินเข้าไปบ้างเท่านั้น มิได้เป็นผู้ทำละเมิด เจ้าของควรไปฟ้องร้องผู้ทำละเมิดก่อน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นเจ้าหนี้ก็อาจจะต้องฟ้องลูกหนี้ให้ชำระหนี้อันเป็นเรื่องที่ ยุ่งยาก แต่ในเมื่อมีหลักรับช่วงสิทธิอยู่ ลูกหนี้น่าจะลดการบ้ายเบี่ยงเช่นนั้น หรือไม่ทราบตัวผู้ทำละเมิด ฉะนั้น หากลูกหนี้รับใช้หนี้ ให้เจ้าหนี้เสียก็กลับจะเป็นประโยชน์แก่ตนเองมากกว่าการบ้ายเบี่ยงรอให้มีการฟ้องร้อง เสียก่อน เพราะการใช้หนี้เร็วเท่าใด ก็ย่อมจะได้รับช่วงสิทธิเร็วขึ้นเท่านั้น ทำให้สามารถติดตามตัวผู้ทำละเมิดได้

โดยเร็วและง่ายขึ้น ทั้งการใช้ค่าสินไหมทดแทนทันทียังจะช่วยให้ประหยัดค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดเชยกันด้วย เพราะไม่ต้องเสียดอกเบี้ย หรือเสียเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (ศรีณย์ พรหมสุรินทร์, 2533. น. 60-61)

2.3 ความเป็นมาของการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย

ความเป็นมาเกี่ยวกับการประกันภัย เริ่มจากความคิดในการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้หรือขจัดมหันภัยที่จะเกิดขึ้นกับบุคคลหนึ่ง โดยสมาชิกสละเงินเข้าเป็นกองทุน (Insurance Pool) เพื่อใช้ในการชดเชยความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับสมาชิก โดยมีตัวแทนของสมาชิกเป็นผู้จัดการกองทุนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม การประกันภัยเกิดขึ้นเมื่อใดนั้น จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ไม่สามารถยืนยันได้ว่าเกิดขึ้นเมื่อใดแน่ชัด แต่ในระยะแรกวิธีการจัดการความเสี่ยงของในแต่ละชนชาติต่างกัน แต่เริ่มแรกมีลักษณะไปในการแสวงหาหลักประกันความคุ้มครอง หรือวิธีป้องกันภัยอันจะเกิดแก่ทรัพย์สินเนื่องจากภัยธรรมชาติ

ในอดีตรัฐอียิปต์โบราณปรากฏในพระคัมภีร์ไบเบิล อ้างว่ากษัตริย์ฟาโรห์ให้สะสม ธัญญาหารในปีที่สมบูรณ์ไว้สำหรับเลี้ยงประชาชนในปีที่ข้าวยากหมากแพง ฉะนั้นหลักประกันภัยพื้นฐานในสมัยโบราณจึงเป็นเรื่องแนวความคิดการเก็บออมตั้งแต่วันนี้เพื่อไว้ใช้ในอนาคตซึ่งหาแน่นอนไม่ได้

ในประเทศจีนเมื่อประมาณ 3,000 ปีก่อนคริสตกาล พ่อค้าชาวจีนได้พัฒนาวิธีการประกันภัยขึ้นสำหรับการขนส่งสินค้าตามแม่น้ำแยงซีเกียงซึ่งเชี่ยวกรากและมีหินใต้น้ำที่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ซึ่งสมัยนั้นเรืออับปางอยู่บ่อยครั้งจึงได้หาวิธีการกระจายความเสี่ยงภัยออกไปโดยการกระจายสินค้าของตนบรรทุกไว้ในเรือลำอื่นจนครบจำนวนที่บรรทุกสินค้า หากเรือลำใดจมลงก็หมายความว่าสินค้าของพ่อค้าแต่ละคนจะสูญเสียเพียงคนละ 1 หีบเท่านั้น นอกจากการประสพภัยธรรมชาติแล้วยังมีความเสี่ยงจากภัยจากโจรผู้ร้าย ซึ่งสมัยก่อนยังไม่มีผู้รับประกันภัย ดังนั้นการประกันภัยโดยการพึ่งพาผู้อื่นยังไม่เกิดขึ้น ชาวจีนต้องพึ่งพาตนเอง พ่อค้าชาวจีนที่นำสินค้าไปขายต่างแดนจึงจำยอมอดฝีมือเพื่อสินค้าถูกปล้นกลางทาง เป็นการจัดการความเสี่ยงในระยะเริ่มแรกของชาวจีน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นที่มาของการประกันภัยในปัจจุบันที่เรียกว่า “การกระจายความเสี่ยงภัย” (Spreading The Chance of Loss) ที่คล้ายกับการประกันภัยในปัจจุบัน (นิภาพร เกิดละเอียด, 2563. น. 8-9)

ในสมัยชาวบาบิโลเนีย เมื่อประมาณ 4,000 ปีก่อน ยังไม่มีการประกันภัยเกิดขึ้น แต่ได้มีวิธีการจัดการความเสี่ยงเกิดขึ้นโดยพ่อค้าเฒ่าเป็นการค้าทางบก เกิดจากพ่อค้าซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้า ไม่มีเวลาที่จะนำสินค้าไปขายได้ด้วยตนเองต้องอาศัยพ่อค้าเร่ขาย ซึ่งผู้ผลิตสินค้าน้อยมีความเสี่ยง เมื่อพ่อค้าเร่มาสินค้าไปขายได้เงินมาแล้ว ไม่ยอมเอาเงินมาจ่ายค่าสินค้า จึงเกิดวิธีการจัดการความเสี่ยงโดยให้เอาแก้วแหวน เงินทอง ของมีค่ามาเป็นหลักประกันความเสี่ยง ถ้าไม่ยอมจ่ายค่าสินค้าก็จะเอาของมีค่าที่เป็นหลักประกันออกขายแล้วนำเงินที่ได้มาจ่ายเป็นค่าสินค้า แต่ต่อมาเกิดเหตุการณ์ที่พ่อค้าเร่ขายสินค้าได้กำไรมาก จึงยอมสูญเสียสิ่งของมีค่าที่เป็นหลักประกันผู้ผลิตจึงนำ หลักประกันออกขายแต่ได้ราคาน้อยกว่าราคาสินค้า จึงมีการพัฒนาโดยต้องนำสิ่งมีชีวิตคือ ลูก เมีย

ของพ่อค้าเร่ มาเป็นประกันด้วย หมายความว่า ถ้าพ่อค้าเร่ไม่นำเงินมาจ่าย ลูก เมีย จะต้องเป็นทาสใช้แรงงาน ทำให้พ่อค้าเร่ ต้องนำเงินที่ได้กลับมาชำระ แต่มีปัญหาคือ พ่อค้าเร่เดินทางกลับมาเพื่อเอาเงินมาจ่าย เพื่อไถ่ลูก เมียออกจากความเป็นทาส แต่ปรากฏว่าถูกโจรปล้นกลางทาง ทำให้ลูกเมียตกเป็นทาส จึงได้มีการเปลี่ยนแปลง ข้อตกลงเป็นว่า กรณีที่ลูกเมียจะตกเป็นทาสนั้น ต้องเป็นความผิดของพ่อค้าเร่เท่านั้น วิธีการหาทรัพย์สินอย่างหนึ่งมาทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินอีก อย่างหนึ่งเรียกว่า การหาหลักประกัน (Guarantee) ซึ่งถือเป็นสัญญาชดใช้ความเสียหายที่เกิดแก่ ทรัพย์สิน (Indemnity) จนกลายมาเป็นหลักประกันวินาศภัย (นิภาพร เกิดละเอียด, 2563. น. 10)

ชาวกรีกได้กำหนดสัญญาชนิดหนึ่งชื่อว่า สัญญา Bottomry เป็นสัญญาที่เจ้าของเรือนำเอาตัวเรือไปประกันเงินกู้กับนายทุนเงินกู้เพื่อนำเงินมาซื้อสินค้าและเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยตกลงว่าหากกลับมาจากการค้าขายแล้ว จะต้องชดใช้เงินกู้ทั้งหมด หากบิตพล์นนายทุนจะยึดเรือไปใช้นี้เงินกู้ แต่ถ้าเรือไม่กลับถึงท่าโดยปลอดภัย นายทุนเงินกู้ก็จะไม่ได้รับชำระหนี้จากเจ้าของเรือ แต่ถ้าผู้กู้ไม่ได้เป็นเจ้าของเรือมีแต่สินค้าที่จะส่งไปขาย หรือซื้อกลับมาเขาก็อาจจะนำสินค้าเหล่านั้นมาประกันเงินกู้ได้ สัญญาที่มีสินค้าเป็นประกันนี้เรียกว่า สัญญา Respondentia

อย่างไรก็ดีการประกันภัยในลักษณะดังกล่าวก็เป็นเพียงการประกันภัยในสมัยโบราณเท่านั้น จึงมีลักษณะด้วยวิธีการง่าย ๆ ปราศจากแบบแผนหรือระเบียบที่ชัดเจน จนกระทั่งแนวคิดเรื่องการประกันภัยเริ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้นในช่วงการจัดตั้งธุรกิจประกันภัยเพื่อการค้าในรูปแบบบริษัทการค้าขึ้นเมื่อราว ค.ศ. 1310 ซึ่งเป็นช่วงเกิดการค้าขายทางทะเลขึ้น และนำไปสู่การเกิดสัญญาประกันภัย และการพัฒนารูปแบบ แบบแผน และหลักกฎหมายในการประกันภัยทางทะเล โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษที่เป็นประเทศสำคัญในการค้าขายทางทะเลด้วยรูปแบบบริษัท ซึ่งใน ค.ศ.1574 พระนางเอลิซาเบธแห่งประเทศอังกฤษได้ตรากฎหมายจัดตั้งหอประกันภัยขึ้นสำหรับขาย กรมธรรม์ประกันภัยทางทะเล และทำให้หลักกฎหมายอันเกี่ยวเนื่องจากการประกันภัยรวมถึงการ รับช่วงสิทธิของการประกันภัย ก็ได้รับการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าไปอย่างแพร่หลายในที่สุด นำไปสู่การนำมาปรับใช้กับการประกันภัยต่าง ๆ ทุกรูปแบบในปัจจุบันด้วยในที่สุดด้วย ซึ่งภายหลัง องค์ประกอบที่สำคัญของการประกันภัยแบ่งออกได้สองประการคือ ความเสี่ยงภัย และภัย ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ในการจำแนกการรับประกันภัย และต่อมากลายเป็นเครื่องมือในการพิจารณาในการรับประกันภัยรวมถึงการกำหนดเบี้ยประกันภัยของผู้รับประกันภัยด้วย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2546. น. 25)

แนวคิดแห่งการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันวินาศภัยนั้น มีรากเหง้ามาจากปรัชญาทางกฎหมายของศาลอังกฤษในราวคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยมีหลักการสำคัญคือการชดใช้ค่าเสียหายอย่างเป็นธรรม สัญญาประกันภัยมุ่งประสงค์ให้ผู้เอาประกันภัยสามารถฟื้นฟูสถานะเดิมได้ทันทีหลังประสบภัยอันตรายสาระสำคัญประการหนึ่งคือ หากผู้เอาประกันภัยได้รับการชดใช้ครบถ้วนแล้ว ย่อมไม่ควรได้รับการชดใช้ซ้ำอีกจากบุคคลที่ก่อความเสียหาย เพราะจะเป็นการได้ประโยชน์เกินควรและเปิดช่องให้แสวงหากำไรโดยมิชอบ เมื่อบริษัทประกันภัย

ชดใช้ค่าสินไหมแล้ว ย่อมมีสิทธิเข้าแทนที่ผู้เอาประกันภัยในอันที่จะเรียกร้องต่อผู้ก่อความเสียหาย การรับช่วงสิทธินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สองประการ กล่าวคือ ป้องกันมิให้ผู้ก่อความเสียหายหลุดพ้นจากความรับผิดชอบโดยง่าย และเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2539. น. 30)

ในสัญญาประกันภัยนั้น ผู้รับประกันภัยถือว่าเป็นผู้หนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญของสัญญา ดังนั้น ผู้รับประกันภัยจึงมีสิทธิและหน้าที่ที่สำคัญอยู่หลายประการ โดยเฉพาะหน้าที่ที่สำคัญหน้าที่หนึ่งก็คือ หน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและหลังจากที่ผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ไปแล้ว ก็จะทำให้ผู้รับประกันภัยเกิดสิทธิในการรับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ไปเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้จ่ายไปแล้วนั้นจากบุคคลภายนอกผู้ทำละเมิดได้ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 880 ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าความวินาศภัยนั้นได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซ้ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวนเพียงใด ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประโยชน์ซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกเพียงนั้น

ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแต่เพียงบางส่วนไซ้ ท่านห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ ในการที่เขาจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกเพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น”

เหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เนื่องมาจากทฤษฎีที่ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่เอาประกันภัยไว้โดยมีบุคคลภายนอกเป็นผู้ก่อโดยปกติผู้เอาประกันภัยย่อมมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิของตนได้ 2 ทาง ทางหนึ่งเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้รับประกันภัย ซึ่งเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยผลของสัญญาที่ได้ทำกันไว้ อีกทางหนึ่งผู้เอาประกันภัยก็สามารถที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ตน กรณีหลังนี้เป็นสิทธิที่เกิดจากผลของกฎหมาย จะเห็นได้ว่าหากผู้เอาประกันภัยเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายผู้ทำละเมิด หรือจากผู้รับประกันภัย แต่ทางใดทางหนึ่ง ความยุ่งยากหรือความไม่เป็นธรรมก็ย่อมไม่เกิดขึ้น แต่โดยที่เกรงว่าผู้เอาประกันภัยที่ไม่สุจริตจะใช้สิทธิทั้ง 2 ทาง ซึ่งจะทำให้ได้รับชดใช้ความเสียหายถึง 2 ครั้ง ซึ่งเท่ากับเป็นการขัดกับหลักการของการประกันวินาศภัยในฐานะที่เป็นสัญญาชดใช้ค่าเสียหาย เพราะถ้าผู้เอาประกันได้รับชดใช้จากผู้ทำละเมิดจนครบจำนวนแล้วจะถือว่าผู้เอาประกันภัยยังมีความเสียหายอีกต่อไปย่อมไม่ได้ และเมื่อไม่มีความเสียหาย ผู้รับประกันภัยก็ไม่ควรมีหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายให้อีก ฉะนั้นเพื่อป้องกันการหากำไรของผู้เอาประกันภัยซึ่งไม่สุจริตนี้เอง จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์การรับช่วงสิทธิขึ้นคุ้มครองประโยชน์ของผู้รับประกันภัยไว้ในกฎหมาย

2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย

การรับช่วงสิทธิเกิดจากการชำระหนี้โดยผู้มีส่วนได้เสีย และสิทธิเกิดขึ้นเมื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้แล้ว ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการรับช่วงสิทธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งในส่วนกฎหมายลักษณะหนี้ และกฎหมายลักษณะประกันภัย ดังนี้

2.4.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิตามกฎหมายลักษณะหนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 หนี้ ลักษณะ 1 บทเปิดเสร็จทั่วไป หมวด 2 ผลแห่งหนี้ ส่วนที่ 2 รับช่วงสิทธิ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิไว้ตั้งแต่มาตรา 226- 232 ซึ่งผู้ศึกษาขออธิบายในบางมาตรา ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ลูกหนี้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามมาตรา 227

ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อเจ้าหนี้ได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเต็มตามราคา ทรัพย์สินหรือสิทธิซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้แล้ว ท่านว่าลูกหนี้ย่อมเข้าสู่อฐานะเป็นผู้รับช่วงสิทธิ ของเจ้าหนี้อันเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธินั้น ๆ ด้วยอำนาจกฎหมาย”

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 227 แล้วสามารถสรุปหลักเกณฑ์ของมาตรา 227 ได้ ดังนี้

- 1.1) บุคคลผู้มีสิทธิรับช่วงสิทธิตามมาตรานี้จะต้องเป็น “ลูกหนี้” เท่านั้น
- 1.2) ความเสียหายที่เจ้าหนี้ได้รับ เกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก
- 1.3) ลูกหนี้จะรับช่วงสิทธิได้ต่อเมื่อได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความรับผิดชอบ
- 1.4) การรับช่วงสิทธิเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

1.5) ผลแห่งการเข้ารับช่วงสิทธิ มีผลให้ลูกหนี้ผู้ชำระหนี้ยอมเข้าสู่อฐานะเป็นผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธินั้น ๆ ผู้รับช่วงสิทธิใช้สิทธิได้ในนามของตนเอง และเจ้าหนี้เดิมผู้ได้รับชำระหนี้เต็มจำนวนแล้ว ถูกตัดสิทธิไปโดยผลของกฎหมาย

2) กรณีที่มีการชำระหนี้แทนลูกหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 229

ซึ่งบัญญัติว่า “การรับช่วงสิทธิย่อมมีขึ้นด้วยอำนาจกฎหมาย และย่อมสำเร็จเป็นประโยชน์แก่บุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

2.1) บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหนี้อยู่เอง และมาใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้อีกคนหนึ่ง ผู้มีสิทธิจะได้รับใช้หนี้ก่อนตน เพราะเขามีบุริมสิทธิ หรือมีสิทธิจำนำจำนอง

2.2) บุคคลผู้ได้ไปซื้อสิ่งของหรือทรัพย์สินใด และเอาเงินราคาค่าซื้อไปใช้ให้แก่ผู้รับจำนองทรัพย์สินนั้นเสร็จไป

2.3) บุคคลผู้มีความผูกพันร่วมกับผู้อื่น หรือเพื่อผู้อื่นในอันจะต้องใช้หนี้ มี ส่วนได้เสีย ด้วยในการใช้หนี้ นั้น และเข้าใช้หนี้ นั้น”

จากมาตรา 229 แล้วพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการรับช่วงสิทธิตามมาตรา 229 นี้ย่อมมีขึ้นด้วย อำนาจของกฎหมาย รวมทั้งบุคคลผู้มีอำนาจรับช่วงสิทธิตามมาตรา 229 นี้ได้แก่บุคคลต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ใน (1)-(3) ซึ่งแต่ละเรื่องก็มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป

3) กรณีที่เจ้าหนี้ บังคับยึดทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 230

ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าในการที่เจ้าหนี้บังคับยึดทรัพย์อันหนึ่งอันใดของลูกหนี้ นั้น บุคคล ผู้ใดจะต้องเสี่ยงภัยเสียสิทธิในทรัพย์อันนั้น เพราะการบังคับยึดทรัพย์ไซ้ร ทานว่าบุคคลผู้นั้นมีสิทธิจะเข้าใช้หนี้ เสียแทนได้ อนึ่งผู้ครองทรัพย์อันหนึ่งอันใด ถ้าจะต้องเสี่ยงภัยเสียสิทธิครองทรัพย์นั้นไป เพราะการบังคับยึด ทรัพย์ ก็ย่อมมีสิทธิจะทำได้เช่นเดียวกับที่วามานั้น

ถ้าบุคคลภายนอกผู้ใดมาใช้หนี้แทน จนเป็นที่พอใจของเจ้าหนี้แล้วบุคคลผู้นั้นย่อมเข้ารับ ช่วงสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ แต่สิทธิเรียกร้องอันนี้จะบังคับให้เป็นທີ່เสื่อมเสีย แก่เจ้าหนี้หาได้ไม่”

จากมาตรา 230 พอสรุปหลักเกณฑ์การรับช่วงสิทธิ ได้ดังนี้

3.1) ต้องมีสิทธิอยู่ 2 สิทธิ ที่ไม่เรียกว่ามีหนี้อยู่ 2 หนี้ เพราะว่าสิทธิที่ 1 นั้นเป็นหนี้ ส่วนสิทธิที่ 2 ลูกหนี้คนนั้นไปมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น ซึ่งอาจจะไม่ใช่มีความสัมพันธ์ในลักษณะหนี้ก็ได้

3.2) สิทธิที่ 1 มีอยู่ประกอบกับได้มีการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้แล้ว การที่จะถูกยึด ทรัพย์อาจจะเป็นเพราะเจ้าหนี้คนนั้นมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือในฐานะเป็นเจ้าหนี้ภาษีอากรค้างใช้ อำนาจยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 12 วรรค 2 ซึ่งไม่ต้องฟ้องศาลก็ได้

3.3) ผู้ที่จะเข้าชำระหนี้และรับช่วงสิทธิต้องเป็นผู้ที่ต้องเสี่ยงภัยเสียสิทธิในทรัพย์สิน อันนั้น จึงต้องมีสิทธิที่ 2 ซึ่งเป็นสิทธิเหนือทรัพย์อันที่ถูกยึด อาจจะเป็นผู้ที่มีทรัพย์สินสิทธิก็ได้ เช่น สิทธิเก็บกิน สิทธิ อาศัย สิทธิยัดหน่วง หรือเป็นบุคคลสิทธิก็ได้ เช่น ผู้ซื้อ ผู้รับมรดกหรือผู้รับโอนทรัพย์ที่ถูกยึด

4) ผลของการรับช่วงสิทธิตามกฎหมายลักษณะหนี้

4.1) การรับช่วงสิทธิเต็มจำนวน กรณีดังกล่าวนี้ ผู้รับช่วงสิทธิได้ชำระหนี้เต็มจำนวน แล้ว ย่อมเข้ารับช่วงสิทธิได้แทนเจ้าหนี้เดิมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวผู้รับช่วงสิทธิได้เข้าเป็นเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้ เดิม และมีอำนาจที่จะใช้สิทธิทั้งปวงของเจ้าหนี้ นั้น หรืออีกนัยหนึ่งผู้รับช่วงสิทธิเข้าไปยืนอยู่ในรองเท้าของเจ้าหนี้

4.2) การรับช่วงสิทธิบางส่วน กรณีดังกล่าวนี้ หากมีการชำระหนี้บางส่วน ย่อมเข้ารับ ช่วงสิทธิเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งอาจมีกรณีที่เข้าชำระหนี้แก่เจ้าหนี้เพียงบางส่วน แต่ก็ใช้หนี้แทนจนเป็นที่พอใจ ของเจ้าหนี้แล้ว ย่อมมีผลให้บุคคลนั้นเข้ารับช่วงสิทธิบางส่วนที่ได้ชำระไปแล้วนั้นได้

4.3) ผู้รับช่วงสิทธิมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่รับช่วงสิทธิ หลักการดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นโยคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งวางหลักไว้ว่า สิทธิของโจทก์ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่โจทก์ได้ชำระค่าสินไหม

ทดแทนเป็นต้นไป ดังนั้น โจทก์จึงขอบที่จะคิดดอกเบี้ยได้ตั้งแต่วันที่ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นต้นไป (คำพิพากษาฎีกาที่ 961/2534)

4.4) กรณีหนี้ที่รับช่วงสิทธิมาเป็นหนี้มีประกัน ไม่ว่าจะเป็นการประกันด้วยบุคคลหรือประกันด้วยทรัพย์ ผู้รับช่วงสิทธิก็ยังคงได้ประโยชน์จากประกันนั้นด้วย

4.5) เจ้าหนี้ผู้ถูกรับช่วงสิทธิไปแล้ว ไม่มีสิทธิบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่ตนอีก ลูกหนี้ก็จะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เดิมไม่ได้

4.6) กรณีหนี้ที่รับช่วงสิทธิมาไม่มีสิทธิบังคับเหนือบุคคลอื่นได้อีก ผู้รับช่วงสิทธิก็มีสิทธิเช่นนั้นด้วย

4.7) กรณีผู้รับช่วงสิทธิตามมาตรา 227 ถ้าลูกหนี้ชำระหนี้ด้วยการเอาทรัพย์สินมาแทนทรัพย์สินที่ถูกทำให้เสียหายหรือทำลาย ผู้รับช่วงสิทธิก็มีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นด้วย

2.4.2 หลักเกณฑ์เฉพาะของการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย

การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 880 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าความวินาศภัยนั้นได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซ้ ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวนเพียงใด ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประโยชน์ซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกเพียงนั้น

ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแต่เพียงบางส่วนไซ้ ท่านห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ ในการที่เขาจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกเพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น”

เมื่อพิจารณามาตรา 880 แล้ว จะเห็นได้ว่า การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น เกินขึ้นมิได้เฉพาะประกันวินาศภัยเท่านั้น จะไม่นำไปใช้กับสัญญาประกันชีวิต ซึ่งหลักเกณฑ์เฉพาะของการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย มีดังนี้

1) มีวินาศภัยดังได้ระบุไว้ในสัญญาเกิดขึ้น

การรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยก็เป็นไปตามที่มาตรา 880 วรรคแรกบัญญัติไว้ความตอนแรกว่า “ถ้าความวินาศภัยนั้นได้เกิดขึ้น...” ซึ่งวินาศภัยที่เกิดขึ้นนั้น ต้องเป็นวินาศภัยที่ระบุไว้ในสัญญา ซึ่งการเกิดของวินาศภัยนั้นจะต้องเกิดภายในระยะเวลาของสัญญาที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ด้วย

2) วินาศภัยได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอก

หลักเกณฑ์ประการที่ 2 นี้ก็มาจากบทบัญญัติมาตรา 880 วรรคแรกความตอน หนึ่งว่า “...เพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซ้...” วินาศภัยที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นวินาศภัยที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายนอก และการกระทำของบุคคลภายนอกนั้นจะต้องเป็นความผิดด้วย กล่าวคือ การที่ผู้รับประกันภัยจะรับช่วงสิทธิของผู้เอา

ประกันภัย หรือของผู้รับประโยชน์ไปเรียกร้องเอาจากบุคคลภายนอกได้นั้น จะต้องปรากฏว่าบุคคลภายนอกนั้นเป็นผู้มีความรับผิดชอบตามกฎหมายในกรณีที่เกิดวินาศภัยขึ้น

3) ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว

การรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัย ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ซึ่งมีประเด็นสำคัญต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1) สัญญาประกันวินาศภัยเป็นสัญญาเพื่อการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ มูลเหตุจูงใจหรือวัตถุประสงค์ของการเข้าทำสัญญาประกันภัยนั้น ก็โดยที่ผู้เอาประกันภัย มีความมุ่งหมายว่า ต้องการโอนความเสี่ยงภัยที่ตนมีอยู่ไปยังผู้รับประกันภัย เพื่อให้เป็นผู้รับการเสี่ยงภัยแทนตน เรียกว่า “โอนการเสี่ยงภัย” ซึ่งถ้าหากมีวินาศภัยเกิดขึ้นตาม เงื่อนไขที่ระบุในสัญญาประกันภัยนั้นแล้ว ผู้รับประกันภัยจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ตามที่ตกลงไว้ในขณะเข้าทำสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 861 นั้น

3.2) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นหน้าที่ตามสัญญา กล่าวคือ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้รับประกันภัย ซึ่งได้ตกลงและกำหนดหน้าที่ไว้ตั้งแต่ขณะทำสัญญาประกันภัยนั้นแล้ว ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 861 ดังกล่าวมาแล้วนั้น แต่ขณะทำสัญญาประกันภัยนั้น เพียงแต่ตกลงว่าจะขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้าหากเกิดวินาศภัยขึ้นในอนาคตจะมีการชดใช้จริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคต เพราะถ้าหากวินาศภัยไม่เกิดขึ้น ก็ไม่มีความเสียหายผู้รับประกันภัยก็ไม่ต้องชดใช้

3.3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 880 วรรคแรก บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “...ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวนเพียงใด...” ซึ่งคำว่า “ได้ใช้” ก็หมายถึง ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว จึงจะเกิดสิทธิรับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์มาเป็นสิทธิของผู้รับประกันภัย

4) สิทธิที่รับช่วงมาคือสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประโยชน์ ซึ่งมีอยู่ต่อบุคคลภายนอก

สิทธิที่จะรับช่วงนี้มาจากบทบัญญัติมาตรา 880 วรรคแรกที่มีความตอนหนึ่งว่า “...ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประโยชน์ซึ่งมีต่อบุคคลภายนอก...” ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ดังนี้

4.1) ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยนั้น ถ้อยคำในตัวบทระบุไว้ชัดเจนแล้วว่า ผู้มีสิทธิรับช่วงสิทธิ ก็คือ ผู้รับประกันภัย ส่วนผู้ถูกรับช่วงสิทธิ ก็คือ ผู้เอาประกันภัย

4.2) ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้รับประโยชน์ เหตุที่มาตรา 880 วรรคแรก ยอมให้มีการรับช่วงสิทธิของผู้รับประโยชน์ได้ด้วย ก็เนื่องมาจาก มาตรา 862 วรรค 3 ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้รับประโยชน์ หมายความว่า บุคคลผู้จะพึงได้รับค่าสินไหมทดแทน หรือรับจำนวนเงินใช้ให้” ซึ่งหมายความว่า เมื่อ

เกิดวินาศภัย ดังระบุไว้ในสัญญาประกันวินาศภัย ผู้รับประกันภัยมีหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญา ซึ่งตามกรรมธรรม์ประกันวินาศภัยบางฉบับผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยอาจเป็นคนละคนกัน เนื่องจากผู้เอาประกันภัยได้ระบุชื่อให้บุคคลอื่นเป็นผู้รับประกันภัย เพราะมาตรา 862 อนุญาตให้ทำได้ กรณีเช่นนี้ผู้รับประกันภัยจำต้องขอใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้รับประกันภัยตามที่ระบุชื่อไว้กรรมธรรม์ประกันภัย (ซึ่งเป็นคนละคนกับผู้เอาประกันภัย) ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้รับประกันภัยที่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้รับประกันภัยไปตามสัญญานั้นแล้ว กฎหมายจึงบัญญัติให้ผู้รับประกันภัยสามารถรับช่วงสิทธิของผู้รับประกันภัยได้ด้วย

4.3 สิทธิซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกนั้นได้แก่สิทธิอะไรบ้าง มาตรา 880 ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประกันภัยซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกนั้น น่าจะได้แก่สิทธิทั้งหลายตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 226 เช่น สิทธิในมูลหนี้ พร้อมดอกเบี้ย สิทธิในหลักประกัน เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่า สิทธิที่ได้รับช่วงมานั้น ก็คือ สิทธิเรียกร้องทั้งหมดเท่าที่ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยมีต่อบุคคลภายนอกนั้นเอง แต่สิทธิที่ได้รับช่วงมานั้นต้องไม่เกินจำนวนที่ตนได้ใช้

5) การรับช่วงสิทธิอันเกิดจากสิทธิเรียกร้องตามสัญญา

มาตรา 880 วรรคแรกได้กำหนดไว้ เพียงว่า “...ถ้าความวินาศภัยได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซ้ ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเพียงใด ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประกันภัยซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกเพียงนั้น” แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้ว่า วินาศภัยที่เกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอกนั้น จะต้องเป็นวินาศภัยที่เกิดจากการกระทำละเมิดหรือผิดสัญญา อีกทั้งสิทธิที่ผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยมีอยู่ต่อบุคคลภายนอกนั้น เป็นสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากมูลหนี้อะไร ประกอบกับหลักการรับช่วงสิทธิตามกฎหมายลักษณะหนึ้นนั้นไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นหนี้ชนิดใด ดังนั้น การรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัย ตามมาตรา 880 นั้น นอกจากสิทธิเรียกร้องอันเกิดจากมูลหนี้ละเมิดแล้ว อาจเป็นสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากสัญญาก็ได้ กล่าวคือ สิทธิซึ่งผู้เอาประกันภัยมีอยู่นั้นก็คือสิทธิตามเอกเทศสัญญาชนิดต่าง ๆ และบุคคลภายนอกก็คือ ผู้ที่มีความผูกพันอยู่กับผู้เอาประกันภัยตามเอกเทศสัญญานั้น ๆ ซึ่งบุคคลภายนอกนั้นไม่ใช่คู่สัญญาประกันวินาศภัย 0

ดังนั้น เมื่อเกิดวินาศภัยขึ้นไม่ว่าจะเป็นละเมิดหรือผิดสัญญาก็ตาม แต่ผลของวินาศภัยนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้เอาประกันภัย ซึ่งถ้าหากวินาศภัยนั้นเป็น ภัยที่รับประกันภัยไว้ก็ถือได้ว่าเป็นภัยดังระบุในสัญญาหรือกรรมธรรม์ประกันภัย ซึ่งเมื่อผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปตามความรับผิดชอบที่ระบุในสัญญา โดยการเรียกร้องของของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยแล้วนั้น เพื่อป้องกันผู้เอาประกันภัยหรือ ผู้รับประกันภัยค่ากำไร คือ ได้รับชดใช้เกินความเสียหายแท้จริง และเพื่อไม่ให้ผู้ก่อความเสียหายหลุดพ้นจาก

ความผิดไปโดยลอยนวล (ไม่มีความผิด) มาตรา 880 จึงกำหนดให้สิทธิเรียกร้องที่ผู้เอาประกันภัยมีอยู่นั้นถูกส่งช่วงไปยังผู้รับประกันภัยโดยผลของกฎหมาย คือ ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหนี้หรือลูกหนี้แต่อย่างใด

6) ชดใช้เพียงใดรับช่วงสิทธิเพียงนั้นตามมาตรา 880 วรรคแรก

มาตรา 880 วรรคแรกความว่า “...ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเพียงใด ย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประกันภัยซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกเพียงนั้น” ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังนี้

6.1) คำว่าใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเพียงใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 880 วรรคแรก นั้นคล้ายกับว่าผู้รับประกันภัยสามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่มีขอบเขตจำกัด หรืออาจกล่าวได้ว่า “ชดใช้เพียงใดย่อมได้รับช่วงสิทธิเพียงนั้น” แต่ในความเป็นจริงการที่ผู้รับประกันภัยจะเข้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อรับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประกันภัยนั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการเช่น

(1) ต้องเป็นการชดใช้โดยมีความรับผิดชอบตามสัญญาประกันวินาศภัยที่มีอยู่ต่อกันระหว่างผู้เอาประกันภัยกับผู้รับประกันภัย

(2) จำนวนค่าสินไหมทดแทนต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 877 โดยเฉพาะอนุมาตรา 1 ที่ว่า “เพื่อจำนวนวินาศภัยอันแท้จริง” แต่จำนวนค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดห้ามมิให้คิดเกินไปกว่าจำนวนเงินซึ่งเอาประกันภัยไว้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 877 วรรคท้าย

(3) ตัวบุคคลผู้มีสิทธิรับค่าสินไหมทดแทนก็ต้องเป็นไปตามที่ระบุในสัญญา เช่น ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัย หรือผู้รับโอนวัตถุที่เอาประกันภัย หรือผู้มีสิทธิรับช่วงทรัพย์ เป็นต้น

(4) วิธีการชดใช้ก็ต้องชอบด้วยกฎหมาย เช่น ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติพิเศษที่ใช้บังคับแก่ผู้รับประกันภัยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 231 และมาตรา 232

6.2) คำว่า “ยอมเข้ารับช่วงสิทธิเพียงนั้น” ก็มีข้อจำกัดเช่นเดียวกัน คือ ข้อจำกัดตามมาตรา 880 วรรคแรกนั่นเอง ได้แก่ จำกัดเพียงไม่เกินจำนวนที่ผู้รับประกันภัยได้ใช้ไป และจำกัดเพียงเท่าที่ผู้เอาประกันภัยมีสิทธิเรียกร้องอยู่เท่านั้น ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

(1) รับช่วงสิทธิได้ไม่เกินจำนวนที่ตนได้ใช้ กล่าวคือ มาตรา 880 วรรคแรก ไม่ได้ระบุไว้ว่าการใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคนี้ เป็นการชดใช้เต็มส่วนแห่งความเสียหายหรือชดใช้เพียงบางส่วน แต่ได้ยึดหลักเกณฑ์กลาง ๆ คือ ชดใช้เท่าใดได้รับช่วงสิทธิเท่านั้น ดังนั้น จะเห็นว่าการรับช่วงสิทธิตามมาตรา 880 วรรคแรกนี้ อาจเป็นการรับช่วงสิทธิเต็มส่วนหรือบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวินาศภัยที่เกิดขึ้นและจำนวนความเสียหายที่ผู้เอาประกันภัยได้รับจริง แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่ได้เอาประกันภัยไว้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 877 แต่หลักการใหญ่คือรับช่วงสิทธิได้ไม่เกินจำนวนที่ตนได้ใช้นั่นเอง

(2) รับช่วงสิทธิได้เท่าที่ผู้เอาประกันภัยมีสิทธิอยู่เท่านั้น ทั้งนี้เพราะตัวสิทธิที่ผู้รับประกันภัยจะได้รับช่วงมาจากผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยนั้น สิทธิเรียกร้องที่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับ

ประโยชน์มีอยู่ต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น หากผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์มีสิทธิอยู่เพียงจำกัด ผู้รับประกันภัยย่อมรับช่วงสิทธิ ได้ไม่เกินสิทธิที่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์มีอยู่เท่านั้น

7) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงบางส่วนตามมาตรา 880 วรรคสอง

มาตรา 880 วรรคสองความว่า “...ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแต่เพียงบางส่วนไซ้ ท่านห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ ในการที่จะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกเพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น”

ซึ่งหมายความว่า “ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์แต่เพียงบางส่วน” คือ ไม่เต็มจำนวนความเสียหายที่ผู้เอาประกันภัยได้รับจากวินาศภัยนั้น ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ยังมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาส่วนที่ยังขาดอยู่จากบุคคลภายนอกผู้ต้องรับผิดชอบในการทำให้เกิดวินาศภัยจนเต็มจำนวนความเสียหายที่แท้จริง มาตรา 880 วรรคสอง จึงห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยใช้สิทธิของตนทำให้สิทธิของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ที่ยังคงเหลืออยู่นั้นเสื่อมเสียไป

8) การรับช่วงสิทธิเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

มาตรา 880 วรรคแรกที่บัญญัติไว้เพียงว่า “ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัย...” ซึ่งไม่เหมือนกับการรับช่วงสิทธิตามกฎหมายลักษณะหนี้ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 227 ความตอนหนึ่งว่า “ด้วยอำนาจกฎหมาย” และมาตรา 229 ความตอนหนึ่งว่า “การรับช่วงสิทธิย่อมมีขึ้นด้วยอำนาจกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยตามที่บัญญัติในมาตรา 880 นั้น เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเป็นผลของการได้ใช้ค่าสินไหมทดแทน

9) ผลของการรับช่วงสิทธิและวิธีการใช้สิทธิ

แม้มาตรา 880 จะไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่เมื่อการรับช่วงสิทธิเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายดังกล่าวมานั้นแล้ว ด้วยเหตุนี้ศาลฎีกาของไทยจึงวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยโดยการทำบทบัญญัติตามมาตรา 226 และมาตรา 227 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรับช่วงสิทธิตามกฎหมายหลักขณะนั้นมาใช้บังคับแก่การรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยด้วย โดยได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลของการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัยในเรื่องดังต่อไปนี้เป็นวิธีการใช้สิทธิอันเกิดจากการรับช่วงสิทธิ สิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ย สิทธิในหลักประกัน

10) บทบัญญัติพิเศษที่ใช้แก่ผู้รับประกันภัย

ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันวินาศภัย นอกจากผู้รับประกันภัยจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 877 ดังกล่าวมานั้นแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้ผู้รับประกันภัยต้องปฏิบัติตามในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ดังต่อไปนี้

10.1) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 231

ซึ่งแยกเป็น 3 กรณี คือ

(1) กรณีทรัพย์สินอื่นได้เอาประกันภัยไว้เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ติด จานอง จานำ หรืออยู่ในบังคับบุริมสิทธิประการอื่น การใช้เงินให้แก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประกันภัยจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 231 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ ในกรณีที่เป็นการอสังหาริมทรัพย์ ถ้าผู้รับประกันภัยได้รู้ หรือควรจะรู้ว่ามียานอง หรือบุริมสิทธิอย่างอื่นไซ้ ท่านยังมีให้ผู้รับประกันภัยใช้เงินให้แก่ผู้เอาประกันภัย จนกว่าจะได้บอกกล่าวเจตนา เช่นนั้นไปยังผู้รับจานอง หรือเจ้าหนี้มีบุริมสิทธิคนอื่นแล้ว และมีได้รับคำคัดค้านการที่จะใช้เงินนั้นมาภายในเดือน หนึ่งนับแต่วันบอกกล่าว แต่สิทธิอย่างใด ๆ ที่ได้ไปจดทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดินนั้นท่านให้ถือว่าเป็นอันรู้ถึง ผู้รับประกันภัย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้ ตลอดถึงการจานองอสังหาริมทรัพย์ที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้นั้นด้วย”

(2) กรณีทรัพย์สินอันได้เอาประกันภัยไว้เป็นอสังหาริมทรัพย์ ผู้รับประกันภัย จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 231 วรรคสามซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่เป็นการอสังหาริมทรัพย์ ผู้รับประกันภัยจะใช้เงิน ให้แก่ผู้เอาประกันภัยโดยตรงก็ได้เว้นแต่คนจะได้รู้หรือควรจะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นตกอยู่ในบังคับจานำ หรือบุริมสิทธิ อย่างอื่น”

(3) ข้อยกเว้นตามมาตรา 231 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้รับประกันภัย ไม่ต้องรับผิดชอบเจ้าหนี้ ถ้าทรัพย์สินอันได้เอาประกันภัยไว้ได้คืนมา หรือได้จัดของแทนให้”

10.2) กรณีเกี่ยวกับการวางทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 232

ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าตามความในมาตราก่อนนี้เป็นอันว่าจะเอาเงินจำนวนหนึ่งให้แทน ทรัพย์สินที่ทำลายหรือบุบสลายไซ้ เงินจำนวนนี้ท่านยังมีให้ส่งมอบแก่ผู้รับจานอง ผู้รับจานำ หรือเจ้าหนี้มี บุริมสิทธิคนอื่น ก่อนที่หนี้ซึ่งได้เอาทรัพย์สินนี้ เป็นประกันไว้นั้นจะถึงกำหนด และถ้าคุณกรณีไม่สามารถจะตกลงกับ ลูกหนี้ได้ไซ้ ท่านว่าต่างฝ่ายต่างมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้นำเงินจำนวนนั้นไปวางไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์เพื่อ ประโยชน์อันร่วมกัน เว้นแต่ลูกหนี้จะหาประกันให้ไว้ตามสมควร”

10.3) หน้าที่ของผู้รับประกันภัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 43

ซึ่งกำหนดให้ผู้รับประกันภัยต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนประกันวินาศภัย ซึ่งสั่งให้ผู้รับประกันภัยดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับประกันภัย คำสั่งของนายทะเบียนนี้ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 43 เนื่องจากเห็นด้วยกับรายงานของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่าวินาศภัยที่เกิดแก่ทรัพย์สินที่เอาประกันภัยนั้น เกิดด้วยความทุจริต ของผู้เอา ประกันภัยหรือผู้รับประกันภัย เมื่อได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้รับประกันภัยจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้ จนกว่าจะมีคำสั่งเพิกถอน”

2.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น มีได้แต่เฉพาะในประกันวินาศภัยเท่านั้น ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 880 ซึ่งหลักการในการรับช่วงสิทธินั้น ต้องพิจารณากฎหมายลักษณะหนี้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปของการรับช่วงสิทธิ โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 226 ถึงมาตรา 232 แต่อย่างไรก็ตาม การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น ตามมาตรา 880 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะของการรับช่วงสิทธิในการประกันวินาศภัยเท่านั้น และจากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นควรพิจารณาประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย ดังนี้

2.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิบางส่วน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 880 สรุปได้เพียงว่า ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเพียงโดยอ้อมรับช่วงสิทธิเพียงเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา 880 ไม่ได้กล่าวถึงว่าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงบางส่วนแต่อย่างใด ซึ่งยังมีปัญหาในการตีความ แต่อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 226 และ 227 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการรับช่วงสิทธิ บัญญัติว่าต้องชดใช้เต็มจำนวน หรือชดใช้หนี้จนเป็นที่พอใจแก่เจ้าหนี้ ซึ่งหมายความว่าแม้จะเป็นการชำระหนี้บางส่วน แต่พอใจแก่เจ้าหนี้ ก็สามารถรับช่วงสิทธิในหนี้บางส่วนนั้นได้

อีกทั้งในมาตร 880 วรรคสอง ยอมให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนบางส่วน และให้รับช่วงสิทธิบางส่วนได้ แต่ห้ามมิให้ผู้รับประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประกันภัย ในการที่เขาจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอก เพื่อเหตุแห่งจำนวนวินาศนั้น

จากที่กล่าวมาแล้วการรับช่วงสิทธิตามมาตรา 880 เป็นผล ของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อจำนวนวินาศภัยที่แท้จริงตามมาตรา 877 (1) และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อจำนวนวินาศภัยที่แท้จริงต้องไม่เกินจำนวนทุนประกันมาตรา 877 วรรคท้าย ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักดังกล่าวมาแล้ว แต่มาตรา 880 ไม่ได้บัญญัติให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความเชื่อมโยงเช่นนั้น ต้องอาศัยการตีความอีกชั้นหนึ่ง ทำให้มีปัญหาเกิดขึ้น

2.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการป้องคดีในการรับช่วงสิทธิ

ประเด็นดังกล่าวนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 880 ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้รับประกันภัยได้รับสิทธิโอนมาแล้ว จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการโอนสิทธิดังกล่าวภายในระยะเวลาหรืออายุความตามที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับอายุความที่บัญญัติในมาตรา 882 วรรคแรก ซึ่งใช้บังคับในบางกรณีของการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกันภัยยังไม่มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับอายุความของการฟ้องร้องที่เกิดจากการรับช่วงสิทธิ

อายุความในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับอายุความอันเกิดจากการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยไว้ดังนี้

1) หากเป็นกรณีการรับช่วงสิทธิอันเกิดจากมูลหนี้ละเมิด ผู้รับประกันภัยจะต้องฟ้องบุคคลภายนอกผู้ก่อความเสียหายภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 448

2) หากเป็นการรับช่วงสิทธิอันเกิดจากสัญญาประนีประนอมยอมความ ผู้รับ ประกันภัย จะต้องฟ้องภายในอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำสัญญาประนีประนอมยอม ความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 193/32

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า การรอบช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น ผู้รับประกันภัยจะต้องรับไปตามสิทธิที่ผู้เอาประกันภัยมีอยู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับอายุความกรณีละเมิด ต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันรู้เหตุแห่งการละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งเมื่อผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยแล้ว ย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยมาทั้งหมด นั้นหมายความว่า ต้องฟ้องคดีหลังจากการรับรองสิทธิต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในสัญญาประกันภัยภายใน 1 ปีเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา กรณีดังกล่าวอาจจะต้องใช้อายุความทางอาญาซึ่งมีระยะเวลาที่ยาวกว่าและเป็นประโยชน์กับผู้รับประกันภัยมากกว่า

ประเด็นดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะชัดเจน ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำพิพากษาเข้าศาลฎีกา

ประเด็นการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ศาลฎีกาได้ตัดสินไว้ว่าต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา 10 ปี ซึ่งหากพิจารณาแล้วสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นการตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทเดิม แต่เกิดสิทธิขึ้นใหม่ตามสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งมีอายุความ 10 ปี หากวิเคราะห์ในเนื้อแท้ของการคิดค่าสินไหมทดแทนในสัญญาประกันภัยแล้ว การประกันวินาศภัยให้คิดค่าสินไหมทดแทนเท่าความเป็นจริง และเมื่อผู้รับประกันภัยได้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเท่าใดย่อมรับช่วงสิทธิมาเท่านั้น หากปล่อยให้ อายุความล่วงไปนานย่อมเกิดความเสียหาย กล่าวคือ อาจมีค่าภาระติดพัน รวมทั้งดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นมาทำให้ผู้ทำละเมิดหรือบุคคลภายนอกผู้ก่อให้เกิดวินาศภัยนั้นอาจไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ได้

2.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับดอกเบี้ยในการรับช่วงสิทธิ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 880 ไม่ได้บัญญัติเรื่องดอกเบี้ยเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยไว้แต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับดอกเบี้ยไว้ ว่าให้ผู้รับประกันภัยที่ได้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ย่อมสามารถคิดดอกเบี้ยได้ตั้งแต่วันที่ได้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นต้นไป ซึ่งเป็นเป็นการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 7 และมาตรา 224 ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของการคิดดอกเบี้ย

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการรับช่วงสิทธินั้น อยู่ในกฎหมายลักษณะหนี้ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 226 ถึงมาตรา 232 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิโดยเฉพาะ

การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น มีได้เฉพาะแต่ในสัญญาประกันวินาศภัยเท่านั้น ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 880 ซึ่งกล่าวไว้เพียงว่า เมื่อวินาศภัยเกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอก และผู้รับประกันภัยได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันแล้วแต่กรณีประจำจำนวนที่ได้ชดใช้ไป รวมถึงการรับช่วงสิทธิทั้งหมด และการรับช่วงสิทธิบางส่วน ซึ่งอาจมีการรับช่วงสิทธิได้ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัยนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรมีข้อเสนอแนะดังนี้

3.2.1 ประเด็นเกี่ยวกับอายุความฟ้องร้องเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธินั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัย โดยควรเพิ่มเติมว่า อายุความในการฟ้องร้องเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิในประกันวินาศภัยนั้นให้มีอายุความตามมูลหนี้เดิม

3.2.2 ประเด็นเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิบางส่วน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัย โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า ผู้รับประกันภัยได้ชดใช้เป็นจำนวนเงินเท่าใดควรรับช่วงสิทธิมาเท่านั้นแต่ต้องไม่เกินจำนวนวินาศภัยจริง

3.2.3 ประเด็นเกี่ยวกับดอกเบี้ยในการรับช่วงสิทธิ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัย โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า ผู้รับประกันภัยมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้รับประกันภัยหรือผู้รับประกันไปแล้ว

4. เอกสารอ้างอิง

- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2546). คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย. นิติธรรม.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2539). สารานุกรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : การรับช่วงสิทธิในสัญญาประกันภัย. อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- นิภาพร เกิดละเอียต. (2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันภัยรถยนต์ ด้วยความสนใจ [สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พนารัตน์ เกลิมวุฒิกศักดิ์. (2530). ปัญหาที่น่าสนใจในการรับช่วงสิทธิของผู้รับประกันภัย. วารสารมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2(4),59-66.
- สันติ ดอนแก้ว. (2548). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิตามสัญญาประกันวินาศภัย [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศรัณย์ พรหมสุรินทร์. (2538). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับช่วงสิทธิ [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

Some considerations regarding the terminates the contract by hirer in
accordance with the Civil and Commercial Code, Article 573

ชไมพร ไทยดำรงเดช¹

Chamaiporn Thaidumrongdej²

วันที่รับบทความ: 18 พฤศจิกายน 2567

วันที่แก้ไขบทความ: 29 พฤศจิกายน 2567

วันที่ตอบรับ: 15 ธันวาคม 2567

วันที่เผยแพร่: 27 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อโดยผู้เช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 รวมถึงข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการบอกเลิกสัญญา และการใช้สิทธิวางทรัพย์ในกรณีที่ผู้ให้เช่าซื้อปฏิเสธไม่รับทรัพย์คืนที่เช่าซื้อคืน

ผลการศึกษาพบว่าการศึกษาการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อโดยผู้เช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 เป็นสิทธิของผู้เช่าซื้อที่สามารถบอกเลิกในเวลาใดก็ได้ โดยต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ กล่าวคือ ต้องมีการบอกเลิกสัญญาและส่งมอบทรัพย์คืนที่เช่าซื้อคืนให้กับผู้ให้เช่าซื้อ ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อไม่ได้ตกเป็น ผู้ผิดนัด เมื่อมีการบอกเลิกสัญญา และผู้ให้เช่าซื้อปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์คืนที่เช่าซื้อคืน ทำให้ผู้เช่าซื้อไม่สามารถ ส่งมอบทรัพย์คืนได้ อันนำไปสู่การผิดสัญญาและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

¹ชไมพร ไทยดำรงเดช สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม 167 หมู่ 8 บ้านเนินสะอาด ตำบลนาราชควาย อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม 48000, E-mail : chamai.aorn@gmail.com

²Chamaiporn Thaidumrongdej Department of Law, Faculty of Liberal Art and Science NakhonPhanom University 167 Moo 8 Bann nernsaard Narachkwai Sub-District Mueang District NakhonPhanom Province 48000, E-mail : chamai.aorn@gmail.com

ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะดังนี้ ประเด็นสิทธิในการบอกเลิกสัญญาแม้ผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ควรให้ผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาได้ และควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่กำหนดให้ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2565 เพื่อกำหนดให้ผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกสัญญาได้ แม้จะผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อก็ตาม ส่วนประเด็นบอกเลิกสัญญาในขณะที่ผู้เช่าซื้อไม่ได้ผิดนัดชำระหนี้ และผู้ให้เช่าซื้อปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์สินคืน ควรใช้การวางทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 331 ซึ่งเป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวต่อไป

คำสำคัญ: เช่าซื้อ; ผู้เช่าซื้อ; บอกเลิกสัญญา

Abstract

This article aims to study the termination of hire purchase contracts by the hirer in accordance with the Civil and Commercial Code, Article 573, including considerations regarding the right to terminate the contract and the exercise of the right to deposit property in cases where the lessor refuses to accept the return of the hire purchase property.

The study found that the termination of hire purchase contracts by the hirer in accordance with the Civil and Commercial Code, Article 573 is a right of the hirer, which can be exercised at any time. However, it must meet certain criteria: the termination of the contract must be declared, and the hire purchase property must be returned to the lessor. In cases where the hirer out purchase is not in default, if the contract is terminated and the lessor refuses to accept the return of the hire purchase property, thereby preventing the hirer out purchase from delivering the property, this leads to a breach of contract and subsequent litigation for damages.

The author suggests that Regarding the right to terminate the contract, even when the hirer out purchase is in default of payment, the hirer out purchase should be allowed to terminate the contract. The Announcement of the Contract Committee, which designates automobile and motorcycle hire purchase businesses as regulated contract businesses (B.E. 2565), should be amended to allow hirer out purchase to terminate the contract even in cases of default on hire purchase payments. Concerning the termination of the contract when the hirer out purchase is not in default of payment and the hirer refuses to accept the return of the

hire purchase property, in accordance with the Civil and Commercial Code, Article 331, which is closely related legislation, should be applied to such cases.

Keywords: hire purchase; hirer; terminates the contract

1. บทนำ

ปัจจุบัน การเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในหมู่ผู้บริโภค เนื่องจากเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการนำเสนอสามารถดึงดูดความสนใจได้ เช่น การไม่มีเงินดาวน์หรือใช้เงินดาวน์เพียงเล็กน้อยก็สามารถออกรถได้ เงื่อนไขเหล่านี้อาจทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจเช่าซื้อได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาคือความสามารถในการผ่อนชำระ หากผู้บริโภคไม่สามารถชำระค่าเช่าซื้อได้ รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อจะถูกยึดเพื่อนำไปขายทอดตลาด และผู้บริโภคยังต้องรับผิดชอบในส่วนต่างของราคาที่ขาดอีกด้วย แม้ว่าจะมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 และ มาตรา 574 รวมถึงประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่กำหนดให้ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาเพื่อควบคุมการบอกเลิกสัญญา

การเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นวิธีการที่ช่วยให้ผู้บริโภคที่ไม่มีเงินก้อนใหญ่สามารถเป็นเจ้าของรถได้ ผู้บริโภคหลายคนมองว่าเงื่อนไขการเช่าซื้อที่ง่ายและสะดวกเป็นตัวเลือกที่เหมาะสมสำหรับการตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันหรือการประกอบอาชีพ ตัวอย่างเช่น ผู้บริโภคที่ต้องใช้รถในการเดินทางไปทำงานหรือทำธุรกิจส่วนตัวมักเลือกการเช่าซื้อเพื่อหลีกเลี่ยงการรอสะสมเงินก้อนใหญ่ในการซื้อรถทันที

ธุรกิจเช่าซื้อยังมีการแข่งขันที่สูง ทำให้ผู้ประกอบการพยายามออกเงื่อนไขที่จูงใจ เช่น การลดดอกเบี้ย การให้ระยะเวลาผ่อนชำระที่ยาวขึ้น หรือการจัดโปรโมชั่นพิเศษ เช่น การแถมประกันภัยปีแรกฟรี หรือการลดเงินดาวน์ ซึ่งกลยุทธ์เหล่านี้ล้วนมุ่งเน้นการกระตุ้นให้ผู้บริโภคตัดสินใจทำสัญญาเช่าซื้อได้ง่ายขึ้น

จากการเช่าซื้อที่เกิดขึ้นได้ง่ายดังกล่าว เมื่อผู้เช่าซื้อไม่สามารถผ่อนชำระได้ตามสัญญา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สิทธิของผู้เช่าซื้อในการที่จะบอกเลิกสัญญา โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 ซึ่งหากพิจารณาแล้ว ผู้เช่าซื้อไม่มีความสามารถในการผ่อนชำระ ผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกสัญญาได้ด้วยการส่งมอบ ทรัพย์สินกลับคืนให้แก่เจ้าของโดยเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ คงมีปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้น เช่น ในการทำสัญญาเช่าซื้อตั้งแต่เริ่มต้น ผู้ให้เช่าซื้อได้ทำสัญญายกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 กล่าวคือ เป็นการทำสัญญายกเว้นมิให้ผู้เช่าซื้อใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 คงต้องพิจารณาว่าข้อตกลงดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับกันได้ตามกฎหมายหรือไม่ หรือกรณีเมื่อผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาและเอาทรัพย์สินที่เช่าซื้อส่งมอบคืน

กับผู้ให้เข้าซื้อ โดยผู้เข้าซื้อเสียค่าใช้จ่ายเอง แต่ผู้ให้เข้าซื้อไม่ยอมรับทรัพย์สินที่เข้าซื้อคืน กรณีดังกล่าวนี้ ผู้เข้าซื้อจะเข้ามาตราการอย่างไรในการบอกเลิกสัญญาแล้วส่งมอบทรัพย์สินคืน นอกจากนี้ ในการบอกเลิกสัญญานั้น เมื่อพิจารณาถึงการเลิกสัญญาโดยสมัครใจแล้ว มีผลทำให้การฟ้องเรียกค่าเสียหายของผู้ให้เข้าซื้อย่อไม่อาจทำได้อีกต่อไป ดังนั้น จากประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไป

2. สัญญาเข้าซื้อ

2.1 ความเป็นมาของสัญญาเข้าซื้อ

สัญญาเข้าซื้อเป็นรูปแบบหนึ่งของสัญญาที่พัฒนามาจากสัญญาซื้อขายและสัญญาเช่าทรัพย์สิน แนวคิดเรื่องสัญญามีมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยนักกฎหมายสำคัญในยุคคลาสสิกอย่าง Gaius ได้แบ่งประเภทของสัญญาออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ สัญญาที่หนี้เกิดจากการส่งมอบทรัพย์สิน กล่าวคือ ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินก่อนจึงจะก่อให้เกิดหนี้ สัญญาที่หนี้เกิดจากการเปล่งวาจา กล่าวคือ ใช้ถ้อยคำถามตอบตามที่กฎหมายกำหนด สัญญาที่หนี้เกิดจากการทำเป็นลายลักษณ์อักษร สัญญาที่หนี้เกิดจากความยินยอม กล่าวคือ เพียงคู่สัญญาตกลงกันก็ถือว่าเกิดสัญญาตามกฎหมายโรมัน สัญญาทั้งหมดก่อให้เกิดผลผูกพันหรือผลทางหนี้เท่านั้น และไม่มีสัญญาประเภทใดที่ก่อให้เกิดผลทางทรัพย์สิน ในยุคกลางเกิดแนวคิดที่ว่าคู่สัญญาสามารถสร้างความผูกพันอย่างสมบูรณ์ได้เพียงผ่านข้อตกลง (Contractus) ซึ่งได้รับการยอมรับจากแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติว่าผลของสัญญาสามารถครอบคลุมถึงผลทางทรัพย์สินได้ (พลชัย พิพิชรกุล, 2561, น. 14)

ในอดีตของประเทศไทย การซื้อขายเป็นการแลกเปลี่ยนสินค้ากันโดยตรง ซึ่งทรัพย์สินถูกส่งมอบในทันที ทำให้ไม่มีความรับผิดชอบระหว่างคู่สัญญา ต่อมาเมื่อระบบเงินตราเริ่มใช้งาน การซื้อขายเปลี่ยนไปใช้เงินสดแทนทรัพย์สินในระยะแรก ซึ่งแตกต่างจากการแลกเปลี่ยนแบบเดิม

ต่อมาเกิดการเกิดขึ้นของการซื้อขายเชื่อ ซึ่งผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินให้ก่อนโดยยังไม่ได้รับชำระราคา ผู้รับมอบจึงมีหน้าที่ชำระราคาตามที่ตกลงไว้ ความผูกพันที่เกิดจากสัญญาซื้อขายในลักษณะนี้มีพื้นฐานคล้ายกับความผูกพันในกรณีอื่น เช่น การฝากทรัพย์สิน การยืม การเช่า หรือการครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่น

หน้าที่ตามสัญญาของผู้ขายหรือผู้ซื้อไม่ได้เกี่ยวข้องกับการคืนทรัพย์สินที่ครอบครองอยู่ แต่เป็นการส่งมอบหรือชำระตามที่ตกลงไว้ หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ จะถูกจัดอยู่ในบทบาทผู้ผิดสัญญาเรื่องทรัพย์สิน ซึ่งกำหนดโทษสำหรับการละเมิด เช่น กรณีไม่ส่งคืนทรัพย์สินที่รับมอบจะถือเป็นการประพฤติดุฐานประกันทรัพย์สิน และมีโทษปรับเป็นเงินสองเท่าของราคาทรัพย์สินที่ได้รับมอบไว้ ดังนั้น ผู้ซื้อมีหน้าที่สำคัญในการชำระราคาตามที่ได้ตกลงกับผู้ขาย

2.2 แนวคิด ทฤษฎีของสัญญาเช่าซื้อ

ผู้ศึกษาทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของสัญญาเช่าซื้อเพื่อแสดงให้เห็นถึงที่มาและความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายเช่าซื้อ และเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเสนอแนะกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้บริโภคมักมีพฤติกรรมการซื้อสินค้าและบริการแบบ “ต่างคนต่างซื้อ” ดังนั้น แม้จะเป็นฝ่ายที่มีจำนวนมาก แต่ก็มีความต้องการน้อยเมื่อเทียบกับฝ่ายผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายซึ่งมีจำนวนน้อยกว่า เนื่องจากสภาพของการทำธุรกิจที่ต้องลงทุนร่วมกันแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลด้านธุรกิจกัน จึงมีโอกาสนี้จะรวมตัวกันเป็น “กลุ่ม” หรือ “องค์กร” เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง นอกจากนั้นแล้วความล้มเหลวในตลาดก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ผู้บริโภคมีความเสียเปรียบมากขึ้น จนทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการดูแลคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น เพื่อที่จะให้ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้าและบริการ

ความเป็นความเป็นมาหรือวิวัฒนาการในด้านกฎหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในต่างประเทศเริ่มต้นจากการที่มีการเรียกร้องในทางละเมิดให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอันเกิดจากการใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ซึ่งมีความชำรุดบกพร่องและผู้ผลิตมีหน้าที่ป้องกันความเสียหาย เพราะอยู่ในฐานะที่จะควบคุมตรวจสอบได้ดีที่สุดเพื่อไม่ให้สินค้านั้นก่ออันตรายแก่ผู้ใช้ได้

ในประเทศอังกฤษปี ค.ศ. 1932 มีตัวอย่างคดีที่น่าสนใจเป็นคดีระหว่าง Donoghue กับ Stevenson ซึ่งโจทก์ฟ้องให้จำเลยซึ่งเป็นบริษัทผลิตน้ำซึ่งรับผลิตขอในกรณีที่มีซากหอยเน่าเปื่อยอยู่ในขวดน้ำซึ่งที่โจทก์ซื้อจากร้านค้าเพื่อบริโภคเป็นเหตุให้โจทก์เกิดอาการคลื่นเหียนอาเจียนและป่วย ศาลสูงของอังกฤษมีคำพิพากษาในคดีนี้ว่าจำเลยต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ โดยตรงกับโจทก์ก็ตามเพราะเป็นหน้าที่โดยทั่วไปของจำเลยในอันที่จะต้องดูแลรับผิดชอบต่อผู้บริโภคสินค้า ซึ่งได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าที่จำเลยเป็นผู้ผลิต ผู้พิพากษาให้เหตุผลว่าผู้ผลิตสินค้าประเภทซึ่งจำหน่ายในลักษณะที่ผู้บริโภคไม่อาจจะตรวจตราดูความบกพร่องได้หรือไม่ย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการระมัดระวังกระบวนการผลิตสินค้าชนิดนั้น หากบกพร่องในหน้าที่ประมาทระวางดังกล่าวเป็นเหตุให้มีความบกพร่องจนเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริโภค ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบเพื่อการนั้น

หลังจากคำพิพากษาคดีดังกล่าวมานี้ นับว่าเป็นก้าวใหม่แห่งการวิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตั้งแต่ปี ค.ศ. 1916 เป็นต้นมา ในแง่ความรับผิดชอบเหนือจากหน้าที่ตามสัญญานับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการตื่นตัวในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือผู้ขาย การพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายลายลักษณ์อักษรอีกหลายฉบับอีกด้วย (พลชัย พิพิชรกุล, 2561, น. 15-16)

2.2.2 ความเป็นมาของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

ความผูกพันของบุคคลในการทำนิติกรรมอยู่ภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีแนวคิดพื้นฐานคู่กรณีที่ตกลงผูกพันกันและมีความเท่าเทียมกันในการรู้อำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจและหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาแต่เมื่อสภาวะตลาดมีการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในระหว่างผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจก็มีลักษณะไม่ต้องอยู่บนความเท่าเทียมกันและมีแนวโน้มในการใช้ข้อตกลงที่มีลักษณะแบบสำเร็จรูป สัญญาสำเร็จรูปดังกล่าวนี้มีข้อความที่ผู้ประกอบการกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของฝ่ายตนเองมากที่สุดจนถึงขนาดเกิดความไม่เป็นธรรมต่ออีกฝ่ายหนึ่งเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคสัญญาอีกเป็นอย่างมากตัวอย่างเช่นสัญญาเช่าซื้อรถยนต์สัญญาบัตรเครดิตสัญญาบัตร ATM สัญญากู้เบิกเงินเกินบัญชีเป็นต้นเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะคู่สัญญาฝ่ายที่เสียเปรียบก็ไม่อยาก อาจโต้แย้งได้เนื่องจากข้อสัญญามีข้อความชัดเจนและยอมผูกพันตนเอง โดยไม่มีข้อโต้แย้งทำให้จำเป็นต้องลบลผลในสัญญาทุกประการ

ในการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาอยู่ 3-4 มาตราแต่ถูกตัดทิ้งไปในชั้นพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อนการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อจากนั้นมาอีก 20 ปีในปี พ.ศ. 2541 จึงมีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและสัญญาไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฉบับที่ 2 เริ่มจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากข้อตกลงที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้นประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 จึงเพิ่มบทบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาในส่วนที่ 2 ทวิ ตั้งแต่ 35 ทวิ ถึง 35 นว ดังประเด็นต่อไปนี้

ในมาตรา 35 ทวิ ได้มีการกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ หรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ และในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็นซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้นจะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการเกินสมควร และ (2) ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

และในปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2565 ซึ่งออกซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ประกอบกับมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะสัญญา พ.ศ. 2522 ดังนั้น การทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคจึงต้องมีข้อความไปตามที่ประกาศดังกล่าวข้างต้นกำหนดไว้

หากสัญญาเช่าซื้อข้อใดที่ขัดกับประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ข้อสัญญาดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6865/2560 ได้วินิจฉัยไว้ว่าสัญญาเช่าซื้อข้อ 5 วรรคสอง ระบุว่า “ในกรณีที่รถสูญหาย...ให้ถือว่าสัญญานี้สิ้นสุดลงโดยหากเป็นความผิดของผู้เช่าและ/หรือ เนื่องจากการที่ผู้เช่าได้ปฏิบัติผิดข้อตกลงใด ๆ เกี่ยวกับการใช้รถตามที่ระบุในข้อ 4 และ/หรือผู้เช่าปฏิบัติผิดสัญญาเกี่ยวกับการทำประกันภัยตามที่ระบุในข้อ 7 วรรคแรก ทำให้เจ้าของไม่อาจได้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ ผู้เช่าจะต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายไม่น้อยกว่าจำนวนหนี้คงค้างชำระ ตามสัญญานี้ แต่หากเป็นกรณีอื่น ผู้เช่าต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ให้แก่เจ้าของจนครบถ้วนตามที่เจ้าของได้ใช้จ่ายไปจริงตามความจำเป็นและมีเหตุผลอันสมควร” ซึ่งข้อสัญญาที่ว่า “ผู้เช่าปฏิบัติผิดสัญญาเกี่ยวกับการทำประกันภัยตามที่ระบุในข้อ 7 วรรคแรก ทำให้เจ้าของไม่อาจได้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ ผู้เช่าจะต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายไม่น้อยกว่าจำนวนหนี้คงค้างชำระตามสัญญานี้...” ทั้งคู่ที่การที่รถยนต์ที่เช่าซื้อสูญหายไปไม่ใช่ความผิดของผู้เช่าซื้อเป็นการขัดต่อประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2543 ข้อ 4 (4) ที่ระบุว่า ข้อ 4 ข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำกับผู้บริโภคต้องใช้ข้อสัญญาที่มีลักษณะหรือมีความหมายทำนองเดียวกันดังต่อไปนี้ (4) ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้เช่าซื้อต้องรับผิดชอบชำระค่าเช่าซื้อให้ครบถ้วนตามสัญญา ในกรณีรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อสูญหายถูกทำลาย ถูกยึด ถูกอายัด หรือถูกริบ โดยมีใช้ความผิดของผู้เช่าซื้อ เว้นแต่ค่าเสียหายหรือเบี้ยปรับหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทวงถาม การติดตามรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อ ค่าทนายความ หรือค่าอื่นใดเพียงเท่าที่ผู้ให้เช่าซื้อได้ใช้จ่ายไปจริงตามความจำเป็นและมีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นประกาศที่ใช้บังคับในขณะที่ทำสัญญาเช่าซื้อ ข้อสัญญาดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ผู้ให้เช่าซื้อคงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือเบี้ยปรับหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทวงถาม การติดตามรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อ ค่าทนายความ หรือค่าอื่นใดเพียงเท่าที่ผู้ให้เช่าซื้อได้ใช้จ่ายไปจริงตามความจำเป็นและมีเหตุผลอันสมควรเท่านั้น ซึ่งโจทก์จะเสียหายอย่างไรเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่าความสูญหายของรถยนต์ที่เช่าซื้อเกิดจากความผิดของจำเลยและทางพิจารณาได้ความว่าโจทก์เสียหายอันเนื่องมาจากความผิดของจำเลยเพียงใดประกอบกันด้วย

2.2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ศึกษาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

ทฤษฎีเสรีภาพการทำสัญญา

ในยุคโรมันและยุคสาธารณรัฐนั้นสัญญามีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรกให้ความสำคัญของแบบของสัญญาคือเมื่อสัญญาทำตามแบบเรียบร้อยแล้วสัญญาก็สมบูรณ์โดยไม่สนใจเจตนาประการที่สองให้ความสำคัญกับเอกเทศสัญญา คือ ทำสัญญาที่มีผลตามกฎหมายได้ต้องเป็นสัญญาที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเท่านั้น สัญญาที่ทำบนฐานของหลักเสรีภาพเหมือนในปัจจุบันในลักษณะของ

สัญญาไม่มีชื่อ ประการสุดท้ายให้ความสำคัญของคู่สัญญาคือความเป็นอิสระของบุคคลที่ไม่ตกเป็นทาส สถานะความเป็นพลเมืองโรมันและสามสถานะหัวหน้าครอบครัว

สัญญาในสมัยพิวติก มีลักษณะสำคัญ คือ ไม่เน้นรูปแบบ ให้ความสำคัญกับชนชั้นของสัญญา คือ ชนชั้นที่ทำสัญญาได้มี 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือผู้ที่ทำในสัญญาในชนชั้นพ่อค้า หรือขุนนางในลักษณะการต่อรองผลประโยชน์ กลุ่มที่สองคือสัญญาที่ทำระหว่างเจ้านายกับลูกน้องมีลักษณะที่ลูกน้องสาบานตนเป็นผู้รับใช้ ทำการงานและปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย

ในยุคคลกกฎหมายศาสนา สัญญาผูกพันเพราะความคิดทางศีลธรรมที่ตนต้องรักษาคำพูดที่ตนได้ให้ไว้

ในศตวรรษที่ 17 ความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติมีแนวคิดที่ว่าทุกคนมีเหตุผลในตนเอง สามารถคิดและตัดสินใจได้ การแสดงเจตนาจึงไม่จำกัดสถานะและรูปแบบ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของเสรีภาพในการทำสัญญา

ในศตวรรษที่ 18 ลัทธิปัจเจกนิยมที่มองว่าแต่ละบุคคลมีเสรีภาพในการทำอะไรก็ได้ด้วยตนเอง รัฐมีหน้าที่ต้องยอมรับให้เป็นไปตามความต้องการของแต่ละบุคคล และในศตวรรษที่เกิดแนวคิดลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่เน้นเสรีภาพของมนุษย์ โดย Adam Smith ได้เขียนไว้ในผลงาน The Wealth of Nations ว่า “บุคคลทุกคนควรที่จะมีอิสระในการจัดการผลประโยชน์ ของตนด้วยวิถีทางของตน เป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะให้ความเป็นผลต่อเจตนาของคู่สัญญาและมีการจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อส่งเสริมความเจริญในทางเศรษฐกิจ ภายใต้ความคิดลัทธิของลัทธิเสรีนิยมที่มองว่าทุกคนมีเสรีภาพในการทำสัญญา

ปลายศตวรรษที่ 19 การเอาเปรียบของคู่สัญญาที่กำหนดเนื้อหาของสัญญาฝ่ายเดียวล่วงหน้าที่เขาเปลี่ยนคู่สัญญาที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจน้อยกว่าและใช้กับคนหมู่มากเพื่อความรวดเร็ว สัญญาดังกล่าวเรียกว่าสัญญาจำยอม คือ คู่สัญญาที่อ่อนแอกว่าในทางเศรษฐกิจ ต้องจำยอมเข้าทำสัญญาโดยไม่มีทางเลือก หรือไม่มีเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างเดิม

ศตวรรษที่ 20 เกิดแนวคิดที่รัฐต้องเข้ามาคุ้มครองคู่สัญญาที่อ่อนแอกว่า ในทางเศรษฐกิจด้วยการออกกฎหมายคุ้มครองเพราะถือว่าเสรีภาพที่แท้จริงไม่ได้อยู่ที่การไป

2.3 การบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

สัญญาเช่าซื้อเป็นเอกเทศสัญญาอย่างหนึ่ง อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 5 ซึ่งเป็นการตกลงกันระหว่างผู้ให้เช่าซื้อและผู้เช่าซื้อ

ปัจจุบัน การเข้าซื้อทรัพย์สินเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะการเข้าซื้อรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ ซึ่งเป็นพาหนะในการนำพาบุคคลไปยังสถานที่ต่าง ๆ รวมถึงเป็นเครื่องมือในการทำมาหากินของคนทั่วไปด้วย ดังนั้นเมื่อบุคคลใดคนหนึ่งต้องการซื้อรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ แต่ไม่มีเงินก้อนเดียวในการซื้อ จึงจำเป็นต้องทำการเล้าซื้อ เพื่อให้ได้รถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์นั้นมาใช้งาน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเข้าซื้อแล้ว ผู้เข้าซื้อบางรายไม่มีความสามารถในการผ่อนชำระอีกต่อไป เมื่อพิจารณาแล้ว ผู้เข้าซื้อที่ไม่สามารถผ่อนต่อไปได้ สามารถแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ **กลุ่มแรก** เริ่มผ่อนไม่ไหวแต่ยังไม่ผิดสัญญาเข้าซื้อ ซึ่งกลุ่มดังกล่าวนี้อาจมีการผ่อนเดือนเว้นเดือน อันอาจนำไปสู่การผิดสัญญาได้ ดังนั้นกลุ่มแรกสามารถดำเนินการได้สามทาง กล่าวคือ ขายดาวน์ต่อ โดยทำการเปลี่ยนสัญญาเข้าซื้อ คืนรถให้กับไฟแนนซ์ หรือรีไฟแนนซ์ก็ได้ **กลุ่มที่สอง** ผิดสัญญาเข้าซื้อและผ่อนต่อไม่ไหวแล้ว กลุ่มนี้จะต้องถูกไฟแนนซ์ฟ้องตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป

หากพิจารณาถึงผู้เข้าซื้อกลุ่มแรกนั้น เป็นกลุ่มที่ยังไม่มีการผิดสัญญาเข้าซื้อ แต่เริ่มผ่อนต่อไม่ไหวแล้ว หากเป็นการคืนรถให้กับไฟแนนซ์ ซึ่งถือเป็นการบอกเลิกสัญญาอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 ซึ่งผู้ศึกษาจะอธิบาย ดังนี้

2.3.1 หลักเกณฑ์การบอกเลิกสัญญา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 บัญญัติไว้ว่า “**ผู้เช่าจะบอกเลิกสัญญาในเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ด้วยส่งมอบทรัพย์สินกลับคืนให้แก่เจ้าของโดยเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง**”

กรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายอนุญาตให้ผู้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้ เนื่องมาจากผู้เช่าซื้อได้ชำระเงินไปแล้ว ถ้าไม่พอใจที่จะรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เช่าซื้ออีกต่อไป ก็มีสิทธิที่จะเลิกสัญญาได้ ซึ่งทางฝ่ายผู้ให้เช่าซื้อก็ไม่เสียหายอะไร เพราะได้รับเงินมาแล้วบางส่วน และยังได้ทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนจากผู้เช่าซื้อด้วย (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2556, น. 309)

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว แยกอธิบายได้ ดังนี้

1) ผู้เช่าซื้อที่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามความพอใจ โดยจะบอกเลิกในเวลาใดก็ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายให้สิทธิแก่ผู้เช่าซื้อในการที่จะบอกเลิกสัญญา ทั้งนี้ ต้องเป็นความพอใจของผู้เช่าซื้อเท่านั้น อีกทั้งในการบอกเลิกสัญญานั้น ผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกในเวลาใดก็ได้

2) วิธีการบอกเลิกนั้นผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกได้โดยการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนให้กับผู้ให้เช่าซื้อ ซึ่งการบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อนั้นมิใช่การบอกกล่าวแก่ผู้ให้เช่าซื้อเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนด้วย (ไพฑูริศ เอกจริยกร, 2559, น. 259-260)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3149/2530 โจทก์เป็นผู้เช่าซื้อรถยนต์จากจำเลย หากโจทก์จะบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อ ก็อาจทำได้ด้วยการส่งมอบรถยนต์คืนแก่จำเลย ดังนั้น เมื่อโจทก์บอกกล่าวเลิกสัญญาโดยยังครอบครองรถยนต์คันที่เช่าซื้ออยู่ การบอกเลิกสัญญาของโจทก์จึงไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7024/2548 จำเลยที่ 1 ทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ไปจากโจทก์ โดยจำเลยที่ 2 เป็นผู้ค้าประกัน จำเลยที่ 1 ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อให้แก่โจทก์ 5 งวด แต่ก่อนครบกำหนดชำระ ประจำงวดที่ 6 จำเลยที่ 1 ติดต่อกับ พ. พนักงานของโจทก์ ณ ที่ทำการของโจทก์ว่าจะเปลี่ยนสัญญาเช่าซื้อใหม่ โดยให้ ย. เป็นผู้เช่าซื้อและให้ ก. เป็นผู้ค้าประกันแทนจำเลยทั้งสอง พ. จึงให้จำเลยที่ 1 และ ย. ลงลายมือชื่อในแบบพิมพ์หนังสือโอนสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อของโจทก์ ให้ ย. ลงลายมือชื่อเป็นผู้เช่าซื้อในสัญญาเช่าซื้อฉบับใหม่ โดยไม่มีการกรอกข้อความและลงลายมือชื่อรับมอบรถยนต์ในหนังสือหลักฐานการรับมอบรถยนต์ที่ทำขึ้นโดยบริษัทโจทก์ โดย พ. พนักงานของโจทก์ลงลายมือชื่อในฐานะเป็นฝ่ายโอนสิทธิและผู้ส่งมอบ ซึ่งมีการตรวจสอบความถูกต้องในการจัดทำเอกสารจากพนักงานฝ่ายอื่นของโจทก์ ทั้งในวันดังกล่าวจำเลยที่ 1 ได้ชำระค่าธรรมเนียมในการโอนสิทธิให้แก่โจทก์รับไปถูกต้องตามประเพณีปฏิบัติในการโอนสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อของโจทก์แล้ว อันถือได้ว่าจำเลยที่ 1 ปฏิบัติถูกต้องตามสัญญาเช่าซื้อ พฤติการณ์เช่นนี้ถือได้ว่า จำเลยที่ 1 ได้ส่งมอบรถยนต์คันที่เช่าซื้อคืนแก่โจทก์แล้วในวันดังกล่าว มิฉะนั้นโจทก์คงจะไม่ยินยอมให้มีการตกลงโอนสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อและทำหลักฐานรับมอบรถยนต์ให้แก่ ย. ไป การที่จำเลยที่ 1 ผู้เช่าซื้อได้ส่งมอบรถยนต์คันที่เช่าซื้อคืนแก่โจทก์ผู้ให้เช่าซื้อ ถือได้ว่าจำเลยที่ 1 ได้บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อแก่โจทก์ โดยไม่ต้องคำนึงว่าหนังสือโอนสิทธิและสัญญาเช่าซื้อระหว่างโจทก์กับ ย. จะได้ทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ สัญญาเช่าซื้อระหว่างจำเลยที่ 1 กับโจทก์เป็นอันเลิกกันตาม ป.พ.พ. มาตรา 573 นับแต่วันที่จำเลยที่ 1 ส่งมอบรถยนต์คืนแก่โจทก์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องให้จำเลยทั้งสองรับผิดชอบตามสัญญาเช่าซื้อและสัญญาค้ำประกันที่ทำไว้กับโจทก์ได้

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองเรื่องดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญของการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 นั้น ต้องมีการบอกกล่าวและมีการส่งมอบทรัพย์สิน จึงจะเป็นการเลิกสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมาย

มีบางกรณีที่ผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อโดยไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 73/2522 โจทก์ไม่ได้ใช้รถยนต์ตามสัญญาเช่าซื้อ เพราะตำรวจยึดไปสอบสวนกรณีรถนั้นถูกลักมา เป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการเช่าซื้อ โจทก์บอกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องคืนรถแก่จำเลยผู้ให้เช่าซื้อ แม้จำเลยมิได้ประมาทเลินเล่อในการที่ถูกตำรวจยึดรถไป

3) การบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 เป็นสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่ต้องระบุไว้ในสัญญาเช่าซื้อก็สามารถบอกเลิกสัญญาได้ (ศันนท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธ์, 2551, น. 199-200)จะเห็นได้ว่า การบอกเลิกสัญญาของผู้เช่าซื้อนั้น เป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ แม้ในสัญญาเช่าซื้อไม่ได้ระบุว่า ผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกสัญญาได้โดยการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืน ผู้เช่าซื้อก็ยังคงมีสิทธิในการบอกเลิกสัญญาได้อยู่เช่นเดิม

2.3.2 ผลของการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

การที่ผู้เช่าซื้อใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 นั้น ตามบทกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าผลจากการเลิกสัญญาโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอย่างไร ดังนั้น จึงต้องมาพิจารณาถึงบททั่วไปเกี่ยวกับผลของการเลิกสัญญา คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 391 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้ สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะเป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่” วรรคสอง บัญญัติว่า “ส่วนเงินอันจะต้องใช้คืนในกรณีดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น ท่านให้บวกดอกเบี้ยเข้าด้วย คิดตั้งแต่เวลาที่ได้รับไว้” วรรคสามบัญญัติว่า “ส่วนที่เป็นภาระงานอันได้กระทำให้และเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้น การที่จะขอใช้คืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทน ก็ให้ใช้ตามนั้น” และวรรคสี่บัญญัติว่า “การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้นหากระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว การเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 มีผลทางกฎหมาย ดังนี้

1) ฝ่ายผู้เช่าซื้อต้องคืนทรัพย์สินที่เช่าซื้อ เนื่องจากการที่ผู้เช่าซื้อจะใช้สิทธิเลิกสัญญาตาม มาตรา 573 นั้นต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนให้ผู้ให้เช่าซื้อ เว้นแต่ไม่อาจส่งมอบได้และไม่ใช่ความผิดของตน ซึ่งมี คำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 73/2522 โจทก์ไม่ได้ใช้รถยนต์ตามสัญญาเช่าซื้อเพราะ ตำรวจ ยึดไปสอบสวนกรณีรถนั้นถูกลักขโมย เป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการเช่าซื้อ โจทก์บอกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องคืน รถแก่จำเลยผู้ให้เช่าซื้อ เมื่อโจทก์บอกเลิกสัญญาแล้วคู่สัญญาต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม จำเลย ต้องคืนเงิน 4,000 บาท ที่โจทก์ชำระให้จำเลยในวันทำสัญญาแก่โจทก์ แต่โจทก์ก็ควรชำระเงินให้แก่จำเลยเป็นการตอบแทนในการ ใช้รถยนต์

2) ผู้เช่าซื้อต้องคืนเงินค่าเช่าซื้อที่ได้รับชำระมาแล้วแก่ผู้ให้เช่าซื้อ โดยอาศัยเทียบเคียงคำ พิพากษาศาลฎีกาที่ 73/2522

3) เงินค่าเช่าซื้อที่ค้างชำระ เมื่อสัญญาเช่าซื้อระงับไปแล้ว ก็ไม่มีข้อสัญญาที่จะให้ ผู้เช่า ซื้อใช้สิทธิเรียกร้องได้อีก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ แม้จำเลยที่ 1 ผิดนัดชำระค่าเช่าซื้อ 2 คราวติดต่อกัน โจทก์และ จำเลยที่ 1 ต่างก็ไม่ได้ถือว่าสัญญาเช่าซื้อเลิกกันตามข้อสัญญาโดยยังคงถือว่าโจทก์กับจำเลยที่ 1 มีความผูกพัน ต่อกันตามสัญญาเช่าซื้อต่อไป การที่ต่อมาจำเลยที่ 1 นำรถที่เช่าซื้อไปคืนให้แก่โจทก์ จึงเป็นการที่จำเลยที่ 1 บอกเลิกสัญญาเช่าซื้อแก่โจทก์ตามข้อสัญญาและตามมาตรา 573 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สัญญาเช่าซื้อระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 1 จึงเลิกกันตามมาตรา 573 นับแต่วันที่จำเลยที่ 1 ส่งมอบรถที่เช่าซื้อคืนให้แก่ โจทก์ มิใช่กรณีสัญญาเช่าซื้อเลิกกันเพราะจำเลยที่ 1 ผู้เช่าซื้อถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์สินในคดี

ล้มละลาย หรือประพัตติผิดสัญญาอันจะทำให้จำเลยที่ 1 ผู้เข้าซื้อมีหน้าที่ต้องชดใช้ราคาค่าเช่าซื้อที่ค้างชำระให้แก่โจทก์ตามข้อสัญญา เมื่อสัญญาเช่าซื้อเลิกกันตามมาตรา 573 คู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ตามมาตรา 391 วรรคหนึ่ง แม้จำเลยที่ 1 ผู้เช่าซื้อค้างชำระค่าเช่าซื้อให้แก่โจทก์รวม 3 งวด ก่อนสัญญาเช่าซื้อเลิกกันดังกล่าว โจทก์ก็ไม่มีสิทธิเรียกค่าเช่าซื้อที่ค้างชำระก่อนสัญญาเลิกนั้นได้ เมื่อจำเลยที่ 1 ผู้เช่าซื้อไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าเช่าซื้อที่ค้างให้แก่โจทก์แล้ว จำเลยที่ 3 ผู้ค้ำประกันการเช่าซื้อของจำเลยที่ 1 โดยยอมรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับจำเลยที่ 1 มิได้อุทธรณ์ฎีกาขึ้นมา ศาลฎีกาก็มีอำนาจพิพากษาให้มีผลไปถึงจำเลยที่ 3 ได้ด้วย เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการชำระหนี้อันไม่อาจแบ่งแยกได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 245(1) ประกอบมาตรา 247

4) การชดใช้ค่าเสียหาย หากปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายจากการเลิกสัญญา ย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากฝ่ายหนึ่งได้ตามมาตรา 391 วรรคท้าย บัญญัติว่า “การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้นหากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกค่าเสียหายไม่”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1079/2545 ในทางพิจารณาไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยที่ 1 ใช้รถยนต์คันที่เช่าซื้อโดยประมาณเลินเล่ออย่างไร และรถได้เสื่อมราคาลงไปเนื่องจากเกิดความเสียหาย เพราะจำเลยที่ 1 ใช้รถโดยประมาณเลินเล่อหรือไม่ แต่กลับได้ความว่าจำเลยที่ 1 ได้ใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษา รถดังกล่าวตามสมควรแล้วโดยนำไปตรวจเช็คและซ่อมแซมที่ศูนย์รถยนต์ของโจทก์เป็นประจำตลอดมา ดังนั้นเมื่อสัญญาเช่าซื้อเลิกกันโดยถือมิได้ว่าจำเลยที่ 1 เป็นฝ่ายผิดสัญญา จำเลยที่ 1 ก็ไม่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเสื่อมราคาตามสภาพของการใช้รถตามปกติ ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการชำระหนี้อันไม่อาจแบ่งแยกได้ ศาลฎีกาเห็นควรให้มีผลถึงจำเลยที่ 2 ซึ่งมีได้ฎีกาด้วยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 245(1) ประกอบมาตรา 247

2.4 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573

จากการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามิควรพิจารณาบางประการดังต่อไปนี้

2.4.1 ผู้เช่าซื้อจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามมาตรา 573 นั้น หากผู้เช่าซื้อผิดไม่ชำระหนี้ค่าเช่าซื้อจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้หรือไม่

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 นั้น เป็นการเขียนไว้ทั่วไป หาได้กล่าวถึงกรณีที่ ผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระหนี้ ค่าเช่าซื้อไม่สามารถบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ มีนักวิชาการให้ความเป็นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรก เห็นว่าผู้เช่าซื้อจะใช้สิทธิเลิกสัญญาตามมาตรา

573 ยังไม่ได้ หากตนยังมีหนี้ค่าเช่าซื้อค้างชำระ ฉะนั้น หากผู้เช่าซื้อจะบอกเลิกสัญญาโดยส่งคืนทรัพย์สินที่เช่าซื้อให้ผู้ให้เช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อจะต้องชำระค่าเช่าซื้อที่ค้างแก่ผู้ให้เช่าซื้อก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 392 บัญญัติว่า “การชำระหนี้ของคู่สัญญาอันเกิดแต่การเลิก สัญญานั้น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 369” และมาตรา 369 บัญญัติว่า “ในสัญญาต่างตอบแทนนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะชำระหนี้หรือขอปฏิบัติการชำระหนี้ก็ได้ แต่ความข้อนี้ห้ามมิให้ใช้บังคับถ้าหนี้ของอีกฝ่ายหนึ่งยังไม่ถึงกำหนด”

แนวทางที่สอง ศาสตราจารย์สำเรียง เมฆเกรียงไกร อธิบายไว้ในกฎหมาย เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ ลีสงฆ์ ว่า “ความในมาตรา 392 เป็นเรื่องเลิกสัญญากันแล้ว การที่จะต้องคืนกันอย่างไรก็ให้นำมาตรา 369 มาใช้ คือถ้าฝ่ายหนึ่งไม่คืน อีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิที่จะไม่คืน แต่ความในมาตรา 573 ไม่ใช่เรื่องเลิกสัญญากันแล้ว แต่เป็นสิทธิบอกเลิกสัญญา ผู้เขียน (ศาสตราจารย์ สำเรียง เมฆเกรียงไกร) เห็นว่า มาตรา 573 เขียนไว้ลอย ๆ ว่าผู้เช่าซื้อจะบอกเลิกสัญญาเสียได้ด้วยการคืนทรัพย์สิน จึงไม่น่าจะแปลว่า ถ้าผิดนัดก็ตี หรือค้างชำระก็ตี ผู้เช่าซื้อจะเลิกสัญญาด้วยการคืนทรัพย์สินไม่ได้ เพราะถ้ากฎหมายประสงค์เช่นนั้นก็น่าจะเขียนไว้ให้ชัดเจนนั้นแล้ว จึงเห็นว่า ไม่ว่าผู้เช่าซื้อจะผิดนัดอยู่กี่งวดหรือแม้จะเป็นผู้ค้างชำระอยู่กี่งวดก็ตาม ก็ย่อมจะบอกเลิกสัญญาตามมาตรา 573 ได้ทั้งสิ้น ให้เช่าซื้อจะเถียงว่าจะต้องชำระราคา ราคาเสียก่อนจึงจะยอมรับมอบหาได้ไม่ (สำเรียง เมฆเกรียงไกร, 2563, น. 531)

แต่อย่างไรก็ตาม มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ถ้าผู้เช่าซื้อจะใช้สิทธิเลิกสัญญาตามมาตรา 573 ได้นั้น จะต้องไม่ปรากฏว่าผู้เช่าซื้อเป็นฝ่ายผิดสัญญา ก่อนส่งมอบทรัพย์สินคืน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4178/2564 การที่จำเลยส่งมอบรถที่เช่าซื้อคืนโจทก์จะเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 ต้องเป็นกรณีที่จำเลยไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาก่อนส่งมอบรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อ เมื่อจำเลยผู้เช่าซื้อเป็นฝ่ายผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ก่อนส่งมอบรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อ จำเลยผู้เช่าซื้อย่อมไม่อาจใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ และกรณีนี้ไม่ต้องด้วยเหตุการบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อตามสัญญาเช่าซื้อ ข้อ 14 ที่ระบุว่าให้สิทธิผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญาเสียเมื่อใดก็ได้โดยผู้เช่าซื้อจะต้องคืนและส่งมอบรถในสภาพที่ซ่อมแซมเรียบร้อยและใช้การได้ดีในสภาพเช่นเดียวกับในวันที่ได้รับมอบรถไปจากเจ้าของพร้อมอุปกรณ์และอะไหล่ทั้งหมดให้แก่เจ้าของ ณ สำนักงานของเจ้าของ และชำระเงินทั้งปวงที่ถึงกำหนดชำระหรือเป็นหนี้ตามสัญญานี้อยู่ในเวลานั้นทันทีเนื่องจากจำเลย แต่การที่จำเลยส่งมอบรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อคืนโจทก์ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์มีหนังสือแจ้งให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายผิดนัดเนื่องจากไม่ชำระค่าเช่าซื้อตามกำหนดให้ชำระค่าเช่าซื้อที่ค้างชำระติดต่อกันเกิน 3 งวด ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ มิฉะนั้นให้ถือว่าหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญา การที่จำเลยไม่รอให้ล่วงพ้นกำหนดเวลา 30 วัน กลับนำรถจักรยานยนต์ที่เช่าซื้อคืนโจทก์ เท่ากับยอมรับว่าอย่างไรเสียจำเลยจะไม่ชำระค่าเช่าซื้อที่ค้าง

ชำระให้แก่โจทก์ภายในกำหนดเป็นแน่ และไม่ประสงค์จะชำระค่าเช่าซื้อที่ค้างชำระเพื่อให้สัญญาเช่าซื้อมีผลผูกพันต่อไป ซึ่งจำเลยสามารถดำเนินการดังกล่าวได้เนื่องจากไม่มีข้อห้ามมิให้ผู้เช่าซื้อกระทำเช่นนั้น พฤติการณ์ของจำเลยถือได้ว่าจำเลยเป็นฝ่ายผิดนัดผิดสัญญาเพราะเหตุที่โจทก์ใช้สิทธิเลิกบอกสัญญาเช่าซื้อโดยมีหนังสือบอกกล่าวให้จำเลยทราบโดยชอบแล้ว โดยที่โจทก์หาจำต้องโต้แย้งคัดค้านการส่งมอบรถที่เช่าซื้อแต่อย่างใด สัญญาเช่าซื้อจึงเลิกกันด้วยเหตุจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญา

จากความเห็นของนักวิชาการ และคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรให้สิทธิแก่ผู้เช่าซื้อในการบอกเลิกสัญญา แม้จะผู้เช่าซื้อจะผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ก็สามารถบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 หาได้บัญญัติห้ามไว้แต่อย่างใด

2.4.2 ผู้เช่าซื้อไม่ยอมรับทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืน

กรณีที่ผู้เช่าซื้อยังไม่ได้ผิดนัด และใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 และได้นำทรัพย์สินที่เช่าซื้อไปคืนให้กับผู้ให้เช่าซื้อ แต่ผู้เช่าซื้อปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืน กรณีดังกล่าวพิจารณาได้ ดังนี้

การบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 นั้น มีหลักเกณฑ์ในการบอกเลิกสัญญา กล่าวคือ ต้องมีการบอกเลิกสัญญา และส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืน ดังนั้น ประการสำคัญ คือ ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืน และเมื่อผู้ให้เช่าซื้อปฏิเสธ ผู้เช่าซื้อจะต้องดำเนินการอย่างไร

กรณีดังกล่าวนี้ เมื่อผู้ให้เช่าซื้อปฏิเสธ ผู้เช่าซื้อจะสามารถใช้การวางทรัพย์ที่สำนักงานวางทรัพย์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ และเมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 เป็นการให้สิทธิผู้เช่าซื้อในการเลิกสัญญา ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยการแสดงเจตนาเลิกสัญญาและการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนแก่ผู้ให้เช่าซื้อ แต่โดยลักษณะของการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนนั้นมิใช่การชำระหนี้ เพราะฉะนั้น การวางทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 331 เพื่อชำระหนี้จึงไม่น่าจะนำเรื่องการวางทรัพย์ตามมาตรา 331 มาปรับใช้ได้โดยตรงกับกรณีนี้ได้

และเมื่อพิจารณาต่อไป หากจะนำเรื่องการวางทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 331 มาปรับใช้ในฐานกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสอง ได้หรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า สามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสอง มาปรับใช้ในฐานที่เป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้เช่าซื้อ ต่อไป

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การเช่าซื้อ เป็นสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการต่อรอง ย่อมเป็นของบริษัทที่มีฐานะทางการเงินเหนือกว่า ดังนั้น ในการทำสัญญาเช่าซื้อ ย่อมพิจารณาถึงความยุติธรรม ซึ่งต้องพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะเช่าซื้อ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2542 รวมทั้งประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่กำหนดให้ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2565 ประกอบกัน

เมื่อมีการทำสัญญาเช่าซื้อกัน และในยุคปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจผันผวน ทำให้ผู้เช่าซื้อบางรายไม่มีความสามารถในการชำระค่าเช่าซื้อ ซึ่งบางรายก็ปล่อยให้ไฟแนนซ์ยึดทรัพย์สินที่เช่าซื้อไป บางรายดำเนินการเปลี่ยนสัญญา บางรายรีไฟแนนซ์ และบางรายเอาทรัพย์สินที่เช่าซื้อไปคืนผู้ให้เช่าซื้อ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายแล้ว เป็นสิทธิของผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกสัญญาได้ โดยต้องมีการบอกเลิกสัญญาและส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 อันทำให้สัญญาเลิกกัน

แต่อย่างไรก็ตาม บางกรณีเมื่อผู้เช่าซื้อบอกเลิกสัญญา ในขณะที่ผู้เช่าซื้อเองผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อจะสามารถใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 ได้หรือไม่

กรณีที่ผู้เช่าซื้อยังไม่ได้ตกเป็นผู้ผิดนัด และบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 573 พร้อมทั้งส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนผู้ให้เช่าซื้อ แต่ผู้ให้เช่าซื้อปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืน โดยมีข้ออ้างต่าง ๆ นา ๆ นั้น ผู้เช่าซื้อจะต้องดำเนินการเช่นไร

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาโดยผู้เช่าซื้อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 ผู้ศึกษามีข้อเสนอนี้ ดังนี้

3.2.1 กรณีการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 ในขณะที่ผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อนั้น ควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่กำหนดให้ธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2565 เพื่อกำหนดให้ผู้เช่าซื้อสามารถบอกเลิกสัญญาได้ แม้จะผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อก็ตาม

3.2.2 กรณีการบอกเลิกสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 573 ในขณะที่ผู้เช่าซื้อไม่ได้ผิดนัดชำระหนี้ และผู้ให้เช่าซื้อปฏิเสธไม่ยอมรับทรัพย์สินคืน กรณีดังกล่าวนี้ ควรใช้การวางทรัพย์สิน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 331 ซึ่งเป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวต่อไป

4. เอกสารอ้างอิง

พลชัย พิพิชวรกุล. (2561). *การเลิกสัญญาเช่าซื้อโดยปริยายและสิทธิในการเรียกค่าเสียหาย*

[การค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (2556). *คำอธิบายเช่าทรัพย์สินเช่าซื้อ* (พิมพ์ครั้งที่ 17). วิญญูชน.

ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (2559). *ถาม-ตอบ เอกเทศสัญญา 1 ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สินเช่าซื้อ* (พิมพ์ครั้งที่ 8). วิญญูชน.

สำเรียง เมฆเกรียงไกร. (2563). *คำอธิบายกฎหมายเช่าทรัพย์สินเช่าซื้อ สิ้นเชิง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). วิญญูชน.

ศนันท์กรณ์ (จำปี) โสติพันธ์. (2551). *คำอธิบายเช่าทรัพย์สิน-เช่าซื้อ พร้อมคำอธิบายในส่วนของพระราชบัญญัติซื้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ โดยสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยกฎหมาย และการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ได้จัดทำวารสารเพื่อให้เป็นวารสารวิชาการสำหรับนักศึกษา อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทั้งภายในและภายนอก เพื่อเผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความ วิชาการและบทความวิจัย เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์ และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ เป็นวารสารที่มีมาตรฐานตามเกณฑ์วารสารวิชาการ ระดับชาติที่เผยแพร่ผลงานบทความทางวิชาการ (Article) และบทความวิจัย (Research Article) โดยรับพิจารณาบทความวิชาการ และบทความวิจัยทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการ เกี่ยวกับด้านนิติศาสตร์และกระบวนการยุติธรรม และต้นฉบับทุกเรื่องที่ตีพิมพ์เผยแพร่ได้รับการตรวจสอบความ ถูกต้องทางวิชาการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ด้วยรูปแบบ Semi-Blind Peer Review เฉพาะสาขาวิชา นิติศาสตร์และกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมาจากบุคคลภายนอกหลากหลายสถาบัน จำนวน 3 คน

เกี่ยวกับผลงานที่จะรับตีพิมพ์

1. เป็นบทความวิจัย หรือบทความวิชาการ สาขานิติศาสตร์ และกระบวนการยุติธรรม และต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารอื่นมาก่อน (กรณีที่ได้รับการตอบรับการตีพิมพ์จากวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ) หรือกำลังเสนอตีพิมพ์ในวารสาร รายงาน หรือสิ่งพิมพ์อื่นใดมาก่อน
2. ต้นฉบับเขียนเป็นภาษาไทย หรือภาษาอังกฤษก็ได้ ถ้าเป็นผลงานวิจัยที่เขียนเป็นภาษาไทย ต้องมีบทคัดย่อทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ
3. ต้นฉบับได้ได้รับการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ก่อนตีพิมพ์

ประเภทบทความที่รับตีพิมพ์

1. บทความวิชาการ (Article)
2. บทความวิจัย (Research Article)

กำหนดการเผยแพร่

- | | |
|-----------|-----------------------|
| ฉบับที่ 1 | เดือน มกราคม-มิถุนายน |
| ฉบับที่ 2 | เดือน กรกฎาคม-ธันวาคม |

ค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเสนอบทความ และค่าตีพิมพ์เผยแพร่บทความในวารสาร

การจัดเตรียมต้นฉบับ

1. ต้นฉบับจะต้องพิมพ์ตามรูปแบบและขนาดตัวอักษรตามหลักเกณฑ์วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
2. บทความต้องเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ มีความยาว 15-25 หน้า
3. ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับชื่อสกุล หน่วยงานที่สังกัด หมายเลขติดต่อ และอีเมลล์ของผู้ประพันธ์อย่างชัดเจน
4. ต้นฉบับสามารถส่งได้ทางระบบ Online (Submission) แนบไฟล์เอกสาร Microsoft Word ผ่านหน้าเว็บไซต์ของวารสารฯ <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/sisaketlawjournal/> หรือติดต่อกองบรรณาธิการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ โดยกองบรรณาธิการจะนำเสนอผู้ทรงคุณวุฒิในการพิจารณาบทความเพื่อประเมินคุณภาพและความเหมาะสมก่อนการตอบรับตีพิมพ์
5. เมื่อบทความได้รับการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ในกรณีที่ผลการประเมินระบุให้ต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้ประพันธ์จะต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ผู้ทรงคุณวุฒิกำหนดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด
6. ภาษา ต้องเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ
7. ต้นฉบับ ต้องพิมพ์หน้าเดียวด้วยโปรแกรม Microsoft Word ขนาด A4 ตัวอักษร TH Sarabun Newขนาดตัวอักษร 15 ระยะห่างระหว่างบรรทัด 1 ซม. ตั้งค่าหน้ากระดาษด้วยระยะห่างจากขอบกระดาษด้านบน และซ้ายมือ 1.5 นิ้ว หรือ 3.81 ซม. ด้านล่างและขวามือ 1 นิ้ว หรือ 2.54 ซม.
8. ขนาด รูปแบบ และชนิดตัวอักษร รายละเอียดตามตารางข้างล่างนี้

รายละเอียด	ขนาดตัวอักษร	รูปแบบ	ชนิด
ชื่อเรื่อง (ภาษาไทย)	18	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ชื่อเรื่อง (ภาษาอังกฤษ)	18	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ชื่อผู้ประพันธ์ (ภาษาไทย)	16	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ชื่อผู้ประพันธ์ (ภาษาอังกฤษ)	16	กึ่งกลาง	ตัวหนา
ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด อีเมลล์ (เชิงอรรถ/Footnote) (ภาษาไทย)	12	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา

รายละเอียด	ขนาดตัวอักษร	รูปแบบ	ชนิด
ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด อีเมลล์ (เชิงอรรถ/Footnote) (ภาษาอังกฤษ)	12	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทคัดย่อ/Abstract	16	กึ่งกลาง	ตัวหนา
เนื้อหาบทคัดย่อ	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
คำสำคัญ/Keywords	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทนำ	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
วัตถุประสงค์	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ขอบเขตการวิจัย	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
วิธีดำเนินการวิจัย	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ผลการวิจัย	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ผลการวิจัย (หวัข้อย่อ)	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
บทสรุป	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
ข้อเสนอแนะ	15	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา
เอกสารอ้างอิง	16	ชิดซ้าย	ตัวธรรมดา

9. บทความต้นฉบับทุกเรื่องต้องประกอบไปด้วยส่วนประกอบดังนี้

9.1 ชื่อเรื่อง ควรสั้นกะทัดรัด สื่อถึงประเด็นหลักของการศึกษาวิจัย ไม่ใช้คำย่อ ความยาวไม่ควรเกิน 100 ตัวอักษร ด้วยรูปแบบอักษร TH Sarabun New ขนาด 18 pt. ชื่อเรื่องต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้ชื่อเรื่องภาษาไทยขึ้นก่อน

9.2 ชื่อผู้ประพันธ์ ต้องระบุตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี) ตำแหน่งงาน หน่วยงานที่สังกัดและไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ที่เชิงอรรถ (Footnote) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

9.3 บทความ ถ้ามีแหล่งทุนสนับสนุนการวิจัยให้ใส่ในเชิงอรรถ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

9.4 บทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่เกิน 350 คำ และคำสำคัญทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ตั้งแต่ 3-5 คำ

9.5 บทนำ เป็นส่วนของเนื้อหาที่บอกความเป็นมาหรือเหตุผลที่นำไปสู่ประเด็นการศึกษา พร้อมจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทความโดยสังเขป

9.6 เอกสารอ้างอิง ใช้รูปแบบตามคู่มือการพิมพ์ของสมาคมจิตวิทยาอเมริกา (American Psychological Association Citation Style หรือ APA) ฉบับล่าสุด ทั้งเอกสารอ้างอิงที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเอกสารอ้างอิงต้องเป็นที่ถูกตีพิมพ์และได้รับการยอมรับทางวิชาการ ไม่ควรเป็นบทความหรือการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล ถ้าเอกสารนั้นยังไม่ได้ถูกตีพิมพ์ ต้องระบุว่าการตีพิมพ์ (in press)

9.7 เนื้อเรื่อง

9.7.1 บทความวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่อง (Title)
- ชื่อผู้ประพันธ์ (Author)
- บทคัดย่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Abstract)
- คำสำคัญ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Keywords)
- บทนำ (Introduction)
- ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา (Background and significance of the problem)
- วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)
- ขอบเขตการวิจัย (Scope of the research)
- วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)
- ผลการวิจัย (Finding)
- บทสรุป (Conclusion)
- ข้อเสนอแนะ (Recommendation)
- เอกสารอ้างอิง (Reference)

9.7.2 บทความวิชาการ ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่อง
- ชื่อผู้ประพันธ์
- บทคัดย่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Abstract)
- คำสำคัญ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Keywords)
- บทนำ (Introduction)
- เนื้อหา Content
- บทสรุป (Conclusion)
- ข้อเสนอแนะ (Recommendation)
- เอกสารอ้างอิง (Reference)

10. ความคิดเห็นในบทความและงานเขียน ซึ่งตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ประพันธ์โดยอิสระ กองบรรณาธิการ วารสารนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป หากท่านประสงค์จะนำบทความหรืองานเขียนเล่มนี้ไปตีพิมพ์เผยแพร่ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ประพันธ์ตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

รูปแบบการเขียนอ้างอิง

การอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation)

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ การอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation)
ใช้การอ้างอิงแบบนาม-ปี (Name-Year System) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

หลักเกณฑ์ในการเขียนอ้างอิงในเนื้อหา (In-Text Citation)

การอ้างอิงต้นข้อความ/ท้ายข้อความ	
รูปแบบ	ผู้แต่ง, /ปีที่พิมพ์, /หมายเลขหน้า - กรณีไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ให้ใช้ ม.ป.ป. ในการอ้างอิงภาษาไทย และ n.d. ในการอ้างอิงภาษาอังกฤษ
ตัวอย่าง	บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, น. 289-291
	พินิจ ทิพย์มณี, 2564, น. 201-202
	ชยธร ไชยวิเศษ, 2566, น. 10
	สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป., น. 18
	John Cooke, 2015, p. 35
	Catherine Elliott, 2016, p. 50

การอ้างอิงท้ายบทความ (Reference)

วารสารนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ การอ้างอิงท้ายบทความ (Reference) ใช้รูปแบบตามคู่มือการพิมพ์ของสมาคมจิตวิทยาอเมริกา (American Psychological Association Citation Style หรือ APA) ฉบับ APA7th ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

หลักเกณฑ์ในการเขียนอ้างอิงท้ายบทความ (Reference)

หนังสือ	
รูปแบบ	ผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)./สำนักพิมพ์
ผู้แต่ง 1 คน	บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). <i>หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</i> (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). <i>หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย</i> . วิญญูชน.
ผู้แต่ง 2 คน	บุญศักดิ์ แสงระวี, และแวว ศศิธร. (2551). <i>วิวัฒนาการของลัทธิมาร์กซ, สุขภาพใจ</i> .
ผู้แต่ง 1-20 คน ใส่ชื่อทุกคน	นุสรา เตียงเกตุ, วลัย จักรทิพย์, และบุษบา อินตะพันธ์. (2551). <i>แนวทางการทอผ้าพื้นเมือง</i> . มีเดียทิม.
ผู้แต่ง 21 คน ขึ้นไป ใส่ชื่อ 19 คน แรก และใช้ ... ตามด้วย คน สุดท้าย	ศักดิ์สิทธิ์ เป้าทอง, กรวิทย์ พงษ์ธนู, วริสา อ่อนคำ, อุ่น ศิริทอง, หยกฟ้า แสงสี, กรกนก สติน, เอกวิทย์ จันท, สรอรธ ห่วงหา, คมศักดิ์ อรรถพล, เรืองใจ ผิวพรรณ, ขยาดา หงส์ทอง, ชนิภา ศรีวรรณ, แววดา อุ่นโชติ, ขจร เลื่องโน, จำรัส มหิธร, อภิชัย ชิตชม, อภิศักดิ์ ดาวทอง, ดาว ดวงดี, พิศาล เอกองค์,...เอกนก โชติกุล. (2560). <i>การวิจัยทางสังคมศาสตร์</i> . อิมอุ่น.
ผู้แต่งเป็นสถาบัน	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). <i>เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ</i> .
หนังสือแปล	Ilan Pappé. (2563). <i>Ten Myths About Israel</i> [สิบมายาคติอิสราเอล] (พงษ์ประภัสสร แสงสุริยง, ผู้แปล). สำนักนิสิตสามย่าน.
บรรณาธิการ	ฉัสร่า ขมะวรรณ มุกดาวิจิตร และภิญโญ ไตรสุริยธรรมา (บ.ก.) (2555). <i>อาชญากรรม ทศวรรษต่อประชาชนในกระแสความขัดแย้งและความหวัง</i> (พิมพ์ครั้งที่ 2). เคล็ดไทย.
ไม่ปรากฏผู้แต่ง	กาญจนา อาลยานุสรณ์: <i>อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รองศาสตราจารย์ ดร. กาญจนา อินทรสุนานนท์</i> . (2558). สันติศิริการพิมพ์.
ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์	ศิริรัตน์ ทองค า. (ม.ป.ป.). <i>สังคมผู้สูงอายุ</i> . ดวงจันทร์การพิมพ์.

บทความหนังสือ	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)/ ชื่อบท./ ใน/ ชื่อบรรณาธิการ (บ.ก.) / ชื่อหนังสือ/ (ครั้งที่พิมพ์/ // // // // // เลขหน้าแรก-หน้าสุดท้ายของบทความ)/ สำนักพิมพ์.
	สุรพันธ์ สิทธิสุข. (2563). การสัมภาษณ์ประวัติ. ใน วิทยา ศรีตามา (บ.ก.), การสัมภาษณ์ประวัติ และตรวจร่างกาย (พิมพ์ครั้งที่ 12, น. 1-7). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความวารสาร	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)/ ชื่อบทความ./ ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่)/ หน้าแรก-หน้าสุดท้าย.
	พินิจ ทิพย์มณี. (2564). ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติสถานบริการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559. วารสารนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์, 5(1), 197-224. ภัทรพล จิงสมเจตไพศาล. (2563). การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559, วารสารวิชาการสาธารณสุข, 29(2), 303-313.

วิทยานิพนธ์	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)/ ชื่อวิทยานิพนธ์/ [ระดับวิทยานิพนธ์]. ชื่อมหาวิทยาลัย.
	ณดา วัลลา. (2561). ปัญหาความปลอดภัยด้านสุขอนามัยของผู้ใช้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ [สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม. เกียรติพร อำไพ. (2540). ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย: ศึกษากรณีน้ำมันเถื่อน [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

รายงานวิจัย	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์)./ชื่อรายงานการวิจัย/[รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักพิมพ์.
	คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2560). การปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทย เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน [รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2564). พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 : ศึกษากรณีบทบาทนิติของกฎหมายหมดความจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม [รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์]. สำนักงานศาลยุติธรรม.

เอกสารการประชุมทางวิชาการ การสัมมนา การอภิปราย รายงานการประชุม	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปีที่พิมพ์./วันที่./เดือน)./ชื่อบทความหรือชื่อเรื่องของบท/[การนำเสนอ]. /////////ชื่อการประชุม, เมืองที่ประชุม.
	เบญจวรรณ บุญโทแสง และอภิรักษ์ บุรุษโรจน์. (2565, 25 มีนาคม). การประยุกต์ใช้ศาสตร์พระราชโดยกระบวนการสร้างนวัตกรรมสังคม เรื่องการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองคูเมืองและกำแพงเมืองโบราณของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด [การนำเสนอ]. การประชุมวิชาการระดับชาติราชภัฏเลยวิชาการครั้งที่ 8 ประจำปี พ.ศ. 2565. เลย, ประเทศไทย.

เอกสารประกอบการสอน/เอกสารคำสอน	
รูปแบบ	ชื่อผู้เขียน./ (ปี)./ชื่อเรื่อง(ชื่อเอกสารประกอบการสอน)/[เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]./คณะ, /////////มหาวิทยาลัย.
	วระเดช ภาวัตเวทิน. (2565). กฎหมายภาษีอากร [เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]. วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง, มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ. อภิรักษ์ บุรุษโรจน์. (2565). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา [เอกสารไม่ได้ตีพิมพ์]. คณะนิติรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด.

เอกสารในระบบนิเทศสากล (Internet)	
รูปแบบ	ชื่อผู้รับผิดชอบหลัก./ (ปีที่จัดทำ)/ ชื่อแฟ้มข้อมูล./ http://www.xxxxxxxxxx
	กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. (2565). ประวัติกรมการกงสุล. https://consular.mfa.go.th/th/page/ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2564). ผลกระทบสารเคมีปราบศัตรูพืช. https://www.hfocus.org/content/2019/08/17468 สุวรรณา ประณีตวาทกุล และคณะ. (2565). ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์จากการใช้ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชในภาคเกษตร. http://www.biothai.net/sites/default/files/pesticide_conference_doc_2.pdf

การสัมภาษณ์	
รูปแบบ	ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์./ ตำแหน่ง (ถ้ามี)/ สัมภาษณ์./ วัน/ เดือน/ ปีที่สัมภาษณ์.
	ฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ. นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองศรีสะเกษ. สัมภาษณ์. 1 ตุลาคม 2566. ตรีเนตร สาระพงษ์. สัมภาษณ์. 20 สิงหาคม 2566.