

วารสารกฎหมายและสังคมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2567) Vol.6 No.1 (January - April 2024)

Rangsit Journal of Law and Society

วารสารกฎหมายและสังคมศาสตร์

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2567)

Vol.6 No.1 (January - April 2024)

ISSN : 2822-0528 (Online)

ISSN : 2822-051X (Print)



คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรังสิต





RJLS

Rangsit Journal of Law and Society
วารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2567)

Vol.6 No.1 (January - April 2024)

วัตถุประสงค์

วารสารกฎหมายและสังคมรังสิตเป็นวารสารวิชาการของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าทางด้านกฎหมายและสังคมและเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการแก่นักวิจัย นักวิชาการ คณาจารย์และนักศึกษา เพื่อสนับสนุนการศึกษา การสอน การวิจัยและงานวิชาการในมหาวิทยาลัยรังสิต และจากสถาบันภายนอก รวมทั้งนักวิชาการและผู้สนใจ โดยเน้นสาขานิติศาสตร์ และสาขาสังคมศาสตร์ เปิดรับบทความภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน และบทความที่เสนอจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ลงในวารสารอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะระบบการอ้างอิงและรูปแบบการนำเสนอ

ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร ทศนะและข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความวารสาร ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้น มิใช่ความคิดของคณะผู้จัดทำ และไม่ถือเป็นทศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ ทั้งนี้กองบรรณาธิการไม่สงวนลิขสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแสดงที่มาให้ถูกต้อง กำหนดออกวารสารปีละ 3 ฉบับ (ราย 4 เดือน)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – เมษายน

ฉบับที่ 2 เดือน พฤษภาคม – สิงหาคม

ฉบับที่ 3 เดือน กันยายน – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

52/347 อาคารอุไรรัตน์ (ตึก 3) ถนนพหลโยธิน เมืองเอก ตำบลหลักหก

อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

โทร. 02-997-2222 ต่อ 1294 โทรสาร. 02-997-2222 ต่อ 1264

Email: RJLS@rsu.ac.th



ประธานที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร

อดีตรองอธิการบดีสูงสุด, นักวิชาการอิสระ

ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง

กรรมการบริหารหลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณนิต

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้ช่วยกองบรรณาธิการ

ดร.กฤษฎา แสงเจริญทรัพย์

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

หัวหน้ากองบรรณาธิการ/ผู้จัดการวารสาร

อาจารย์อนิสมา มานะทน

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

กองบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

อาจารย์นนนพพัทธ์ พิตรพิบูลปรียา

หัวหน้าหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ดลเจิม

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมาธิราช

พระครูวินัยธรสุริยา สุริโย(คงคาไหว), ดร.

ประธานหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

วิทยาเขตนครศรีธรรมราช

นางสาวปัญญาดา จงละเอียด

ผู้อำนวยการส่วนสนับสนุนวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

วิทยาเขตนครศรีธรรมราช

อาจารย์วิเชษฐ สิ้นประสิทธิ์กุล

อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

วิทยาเขตนครศรีธรรมราช

ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์

รองผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา สาขานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์

หัวหน้ากลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

หลักสูตรนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวณีน ต่อปัญญาชาญ

อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



ดร.พลัฏฐ์ วงษ์พิริยชัย

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายกฎหมาย

ผศ.ดร.สัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ฝ่ายประสานงาน

นางสาวชนิษฐา จันยัง

เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ออกแบบปก/จัดรูปเล่ม

นางสาวจุติมา สิริจารุธร

เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

พิมพ์ที่

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต

52/347 ถนนพหลโยธิน เมืองเอก ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

Tel. 02-997-2222 ต่อ 5231



RJLS

Rangsit Journal of Law and Society
วารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

บทบรรณาธิการ

วารสารกฎหมายและสังคมรังสิต ฉบับนี้เป็นฉบับที่ 1 ประจำปีพุทธศักราช 2567 บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้เผยแพร่ในวารสารฉบับนี้ เป็นบทความวิจัยจำนวน 3 เรื่อง และเป็นบทความวิชาการจำนวน 2 เรื่อง เล่มนี้เป็นปีที่ 6 ของการจัดทำวารสารของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต และเพื่อเป้าหมายของการทำวารสารให้เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพวารสารในฐานข้อมูล TCI เพื่อรองรับการประเมินจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai Journal Citation Index-TCI) ให้คุณภาพของบทความเป็นไปตามเงื่อนไข และกติกาสากล จึงเปิดโอกาสให้นักวิชาการ นักวิจัย นักศึกษา คณาจารย์ ได้เผยแพร่บทความทางวิชาการหรือบทความวิจัย

กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต ขอขอบคุณท่านผู้เขียน และท่านผู้อ่านที่ให้ความสนใจวารสารของเราและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่ได้เลือกสรรมาตีพิมพ์ จะมีประโยชน์ต่อผู้อ่านทุกท่าน บรรณาธิการขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาอ่านและแนะนำการปรับแก้บทความวิจัยให้มีคุณภาพทางวิชาการยิ่งขึ้น ตลอดจนทีมงานทุกท่านที่เกี่ยวข้องจนวารสารได้สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ทุกประการ

สุดท้ายนี้กองบรรณาธิการหวังอย่างยิ่งว่าเนื้อหาในวารสารฉบับนี้ จะให้มุมมองและแง่คิดต่างๆ ต่อยอดความคิดที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้างตามสมควร หากผู้อ่านจะมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงวารสารนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กองบรรณาธิการขอน้อมรับไว้ด้วยความยินดี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์

บรรณาธิการ

สารบัญ

บรรณาธิการ	(ก)
บทบรรณาธิการ	(จ)

บทความวิจัย : Research Articles

ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการ	1
LEGAL PROBLEMS IN PROTECTING SERVICE CONTRACTORS AS NATURAL PERSONS OF GOVERNMENT SECTOR	
วีระยุทธ ลาสงยาง	
ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ศึกษากรณีอำนาจของเจ้าพนักงานจราจร	13
PROBLEMS ON ENFORCEMENT OF LAND TRAFFIC ACT B.E.2522 A CASE STUDY ON POWERS OF TRAFFIC POLICE	
ศิวะนันท์ มาตรวงษ์	
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาการกำหนดมาตรฐานของผู้ทำหน้าที่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ	29
LEGAL MEASURES REGARDING ELDERLY CARE ESTABLISHMENTS: A CASE STUDY OF STANDARIZATION FOR CAREGIVERS FOR ELDERLY	
อาทิตยา ภวปัญญากุล	

บทความวิชาการ : Academic Articles

วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำวิธีพิจารณาคดีแบบรวบรัดมาใช้ในศาลปกครองชั้นต้น	43
ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE : SPECIFIC STUDY USING SUCCINCT METHODS IN THE ADMINISTRATIVE COURT OF FIRST INSTANCE	
พีรธรรม มั่งพล	
การวิเคราะห์ข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนอง และการเสนอข้อตกลงให้แตกต่างจากที่กฎหมายกำหนด	60
ANALYSIS OF AGREEMENT ATTACHED TO THE MORTGAGE CONTRACT AND OFFERING OF AGREEMENT TO BE DISTINGUISH REQUIRED BY LAW	
พินิจ ทิพย์มณี	
คำแนะนำสำหรับผู้เขียน	74



ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา* ของส่วนราชการ

LEGAL PROBLEMS IN PROTECTING SERVICE CONTRACTORS AS NATURAL PERSONS OF GOVERNMENT SECTOR

วีระยุทธ ลาสงยาง

Weerayut Lasongyang

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ปริดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Assistant Professor, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, Thailand

Corresponding author E-mail: weerayut.las@dpu.ac.th

บทคัดย่อ

การจ้างเหมาบริการลูกจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 บัญญัติให้การดำเนินการทำสัญญาจ้างเหมาบริการถือเป็นงานบริการและเป็นพัสดุ โดยวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างเหมาบริการมุ่งผลสำเร็จของงานที่จ้างอันมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการในการทำงานนอกเหนือจากข้อตกลง แต่มีอำนาจตรวจงานและสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขเมื่องานผิดพลาดขาดตกบกพร่อง เมื่อลูกจ้างเหมาบริการไม่อยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่ลูกจ้างทั่วไปต้องถือปฏิบัติ ส่วนค่าตอบแทนการปฏิบัติงานไม่ต้องกำหนดตามคุณวุฒิการศึกษาแต่ให้พิจารณาจากความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมกับลักษณะงานจริง ก่อให้เกิดปัญหาต่อลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการด้านความไม่เป็นธรรม ถูกเอารัดเอาเปรียบขาดความมั่นคงในการทำงานขาดหลักประกันทางสังคม เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ดังนั้น เพื่อให้ลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรม สร้างความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และมีหลักประกันทางสังคมซึ่งเป็นการให้คุ้มครองลูกจ้างดังกล่าวให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาดังเช่นการให้ความคุ้มครองลูกจ้างภาครัฐของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน อันจะส่งผลให้ลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้รับความคุ้มครองขั้นพื้นฐานตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: กฎหมาย, คุ้มครอง, ลูกจ้างเหมาบริการ, ส่วนราชการ



Abstract

The employment of Service contractors considered as commoners or non-government servants, in compliance to Section 4 of the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), decrees that contracting services be considered as a category of service and classified as supplies. The objective of such contracting services chiefly aiming at success and outcome of the contracted tasks is often viewed as a hire of work agreement. The contracting government agency holds no authority to control or require additional tasks not included in the agreement; however, the agency do possess an authority to inspect the task progress and request for improvement or correction in case of any irregularity found as the service contractor does not fall under the regulations that enforce regular employees to follow. The service compensation rates are not subject to the service contractor's education qualification but the knowledge, ability, and experience needed for the task contracted. This can cause difficulties, comprising being exploited as well as lacking of job and social security, to service contractors providing services for government agencies because they are not under the protection of the Labour Protection Act B.E. 2541, Social Security Act B.E. 2533, and Compensation Act B.E. 2537. Therefore, to ensure fair legal protection, stability in life, exploitation-free work condition, and adequate social security as well as to provide and ensure the aforementioned employees' basic rights in accordance to the objectives of the labour laws. It is crucial that the relevant laws be amended in order that the employing government agencies are considered as employers to the service contractors who are basically commoners. For instance, the legal protection for government contractors of the French Republic and the German Confederation is ideal. This will, in the future, lead to basic legal protection for their independent contractors, according to the goals and objectives of the International Labour Organization Convention

Keywords: laws, Protection, Service Contractors, Government Sector

บทนำ

เมื่อปี พ.ศ. 2562 ลูกจ้างเหมาบริการมีจำนวนประมาณ 400,000-500,00 คน ตามที่ประธานเครือข่ายประกันสังคมคนทำงานและสภาองค์กรลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทยได้ยื่นข้อร้องเรียน (PPTV online, 2562) ดังนี้ เมื่อลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้มีนิติสัมพันธ์กับรัฐตามสัญญาจ้างแรงงานจึงมิได้มีสถานะเป็นบุคลากรภาครัฐ ย่อมทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของบุคคลดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการมีสถานะทางกฎหมายเพียงผู้รับจ้างทำของจึงไม่มีนิติสัมพันธ์กับรัฐในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างรับเหมาบริการจึงไม่ใช่ลูกจ้างที่อยู่ในฐานะ

ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หากลูกจ้างเหมาบริการต้องการจะได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ต้องสมัครเป็นผู้ประกันตนภาคสมัครใจตามมาตรา 40 และไม่มีนิติสัมพันธ์ความเป็นนายจ้างลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นเหตุให้ลูกจ้างรับเหมาบริการของส่วนราชการไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น สิทธิได้รับค่าตอบแทนการทำงานประเภทต่าง ๆ ในวันหยุด วันลาป่วย ลาเพื่อการคลอดบุตร ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ เป็นต้น รวมถึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เนื่องจากไม่มีนิติสัมพันธ์ความเป็นนายจ้างลูกจ้างกับส่วนราชการ ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1051/2564 วินิจฉัยว่า “สัญญาจ้างเหมาบริการมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมุ่งผูกพันตนกับผู้พ้องคดีด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง พนักงานจ้างเหมาบริการจึงไม่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานกับหน่วยงานรัฐ” จึงก่อให้เกิดปัญหาและความไม่เป็นธรรมการในคุ้มครองแรงงานที่มีลักษณะการจ้างประเภทหรือลักษณะลูกจ้างเหมาบริการของส่วนราชการ เพราะลูกจ้างเหมาบริการไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นต่ำและสวัสดิการแรงงานตามมาตรฐานสากล

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาการคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนากฎหมาย กฎกระทรวง ข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างเหมาบริการที่เป็นบุคคลธรรมดา และเป็นการสร้างมาตรฐานและให้ความคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการของส่วนราชการของประเทศไทยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ค่าตอบแทน และสวัสดิการที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง เพื่อให้ลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการได้รับความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านแรงงานตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายแรงงานในอนาคต

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา สถานการณ์ปัจจุบัน และปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการให้ความคุ้มครองลูกจ้างภาครัฐของอนุสัญญาขององค์แรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้และเป็นการพัฒนากฎหมายแรงงานในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการ



ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษามติคณะรัฐมนตรี ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ คำพิพากษาศาลฎีกา เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิและลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการ จำนวน 5 ชุด

ผลการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายคุ้มครองกรณีลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า มีกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการของประเทศไทย

(1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

สัญญาจ้างเหมาบริการในภาครัฐมีลักษณะนิติสัมพันธ์เป็น “สัญญาจ้างทำของ” ประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับการจ้างเหมาบริการในภาคเอกชน เมื่อเป็นสัญญาจ้างทำของ การดำเนินการจัดทำสัญญาดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาของรัฐ เมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ การดำเนินการทำสัญญาจ้างเหมาบริการซึ่งถือเป็นงานบริการ และเป็นพัสดุดตามมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “พัสดุ” หมายความว่า “สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” “งานบริการ” หมายความว่า “งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการหรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ดังนั้น การดำเนินการทำสัญญาจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาก็ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจัดซื้อสินค้า และการจัดจ้างงานบริการ โดยมีได้รวมถึงการทำสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐซึ่งมีลักษณะนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงมีประเด็นปัญหาว่า การจ้างเหมาบริการภาครัฐที่เกิดขึ้นในทางข้อเท็จจริงนั้นได้ถูกนำมาใช้อย่างถูกต้องตรงตามลักษณะของนิติสัมพันธ์แห่งสัญญาหรือไม่ อันเป็นปัญหาการตีความนิติสัมพันธ์ตามสัญญาว่า มีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างเหมาบริการหรือตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่อาจนำสัญญาจ้างเหมาบริการมาใช้ในการจัดจ้างแรงงานหรือบุคลากรภาครัฐได้ ด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจ้างเหมาบริการมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของของภาครัฐ ซึ่งต้องดำเนินการทำสัญญาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ การนำสัญญาที่มีรูปแบบเป็นสัญญาจัดจ้างพัสดุหรือการบริการต่างๆ ซึ่งเป็นสัญญาจ้างทำของมาใช้เพื่อจัดจ้างแรงงาน (ลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดา) ย่อมขัดต่อวัตถุประสงค์ที่

แท้จริงของสัญญาดังกล่าว และแม้ว่าจะมีการนำสัญญาจ้างเหมาบริการไปใช้เพื่อการจัดจ้างแรงงาน แต่เมื่อมีกรณีพิพาทขึ้นสู่ศาล การที่ศาลจะพิจารณาว่าสัญญาที่พิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาประเภทใดก็ต้องพิจารณาตามนิติสัมพันธ์ที่แท้จริง เมื่อพิจารณาแล้วก็ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สัญญาจ้างเหมาบริการในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ มิใช่สัญญาจ้างแรงงานอันส่งผลต่อไปถึงสถานะทางกฎหมายของผู้รับจ้างเหมาบริการตามสัญญาดังกล่าว (มณฑินี รูปสูง, 2561)

(2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน ได้ให้ความหมายของสัญญาจ้างแรงงานไว้ในมาตรา 575 ว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่า “ลูกจ้าง” ตกลงทำงานให้อีกคนหนึ่งเรียกว่า “นายจ้าง” และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” จากบทบัญญัติดังกล่าวสรุปสาระสำคัญของสัญญาจ้างแรงงานได้ว่า สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกจ้างทำงานให้แก่นายจ้างและนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างแก่ลูกจ้างตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้ โดยลักษณะสำคัญของสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทน คือ เป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายที่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้ตอบแทนซึ่งกันและกัน ลูกจ้างมีหนี้หรือหน้าที่ที่จะต้องทำงานให้แก่นายจ้างด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างอย่างเต็มที่ ส่วนนายจ้างก็มีหน้าที่หรือมีหนี้ที่จะต้องจ่ายสินจ้างให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้ ดังนั้น เมื่อคู่สัญญาต่างมีฐานะเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ซึ่งกันและกันในลักษณะของสัญญาต่างตอบแทน จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญาต่างตอบแทนมาใช้บังคับด้วย เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องจ้างแรงงานกำหนดไว้เป็นพิเศษ (สุธีร์ ศุภนิตย และคณะ, 2549) และเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญานั้นจึงเกิดจากการที่เจตนารมณ์ของผู้เสนอและสนองต้องตรงกัน โดยอาจจะทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทำด้วยวาจาก็ได้ และเป็นสัญญาเฉพาะตัว สาระสำคัญในตัวบุคคลที่เป็นคู่สัญญาเป็นสำคัญ เมื่อนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันแล้ว นายจ้างจะโอนสิทธิของตนให้บุคคลภายนอกทำการงานแทนไม่ได้เช่นกัน เว้นแต่นายจ้างหรือลูกจ้างยินยอม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 577) นอกจากนี้ หากสัญญาจ้างแรงงานใดมีสาระสำคัญที่ตัวบุคคลผู้เป็นนายจ้างสัญญานั้นย่อมระงับไปด้วยมรณะแห่งนายจ้าง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 584) และเป็นสัญญาที่ตกลงกำหนดเงื่อนไขการจ้าง ระยะเวลาการจ้าง การทำงาน ค่าจ้าง ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นไว้อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงเช่นนั้นต้องไม่ขัดหรือผิดแผกแตกต่างไปจากกฎหมายแรงงานอันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (ธีระ ศรีธรรมรักษ์, 2547)

(3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญาจ้างทำของ มาตรา 587 ได้ให้ความหมายของสัญญาจ้างทำของไว้ว่า อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้รับจ้าง” ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า “ผู้ว่าจ้าง” และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำงาน ซึ่งลักษณะสำคัญของสัญญาจ้างทำของ คือ สัญญาที่ประกอบด้วยคู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นผู้ที่ตกลงให้ผู้รับจ้างทำการงานสิ่งใดจนสำเร็จให้แก่ตนแล้วจะจ่ายสินจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง ส่วนคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็คือ ผู้รับจ้างที่ตกลงรับทำงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่ผู้ว่าจ้าง โดยจะได้รับสินจ้างเป็นการตอบแทน ฉะนั้น บุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่สัญญาก็ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญาฝ่ายใดต้องปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาได้ ส่วนวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างทำของ คือ การที่ผู้รับจ้างตกลงจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ว่าจ้างจนเป็น



ผลสำเร็จ ผู้ว่าจ้างมิได้ต้องการเฉพาะแรงงานของผู้รับจ้างแต่อย่างเดียว เช่น นายจ้างต้องการจากลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จการทำงานนั้น คือ เมื่อผู้รับจ้างมิได้ทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้างโดยเปล่าประโยชน์หรือโดยปราศจากค่าตอบแทน เมื่อผู้รับจ้างทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้างแล้วก็จะได้รับสินจ้างเป็นการตอบแทน สัญญาจ้างทำของจึงเป็นสัญญาที่มีค่าตอบแทนและเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีหน้าที่ตอบแทนซึ่งกันและกัน สินจ้างที่ต้องจ่ายเป็นเงินแต่จะตกลงจ่ายเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นก็ได้ (สุธีร์ ศุภนิตย และคณะ, 2549)

2) กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการของต่างประเทศ

(1) อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงานตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

1. การเลือกปฏิบัติการจ้างงานและอาชีพ อนุสัญญานับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (Discrimination in Respect of Employment and Occupation 1956) เป็นอนุสัญญาที่กำหนดหลักเกณฑ์และคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในการงานและอาชีพว่าด้วยการเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพเฉพาะบางประเภท รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ของการทำงาน โดยไม่คำนึงเชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศ ตลอดจนมีสิทธิแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งทางด้านวัตถุและพัฒนาการทางด้านจิตใจของตามเงื่อนไขแห่งเสรีภาพและเกียรติยศตามความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสที่เท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติเป็นการละเมิดสิทธิที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยมนุษยชนด้วยเช่นกัน

(2) กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างของส่วนราชการกรณีบุคคลธรรมดาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

มาตรา 15 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนรูปแบบระบบราชการกำหนดให้การรับเจ้าหน้าที่เข้าทำงานราชการภายใต้สัญญาจ้างงาน เป็นการจ้างงานประจำให้สามารถกระทำได้ โดยทำสัญญาจ้างงาน ส่วนข้าราชการจะไม่เหมือนลูกจ้างหรือพนักงานที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้าง แต่ข้าราชการจะปฏิบัติราชการภายใต้เงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่รัฐบัญญัติและรัฐกฤษฎีกากำหนดไว้เท่านั้น (นุสรุ สุธวิทย์, 2564) สัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ สัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง (บุบผา อัครพิมาน, 2545) โดยสัญญาจ้างที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ลักษณะงานจะเป็นงานเพื่อช่วยในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553) ส่วนสัญญาจ้างที่มีลักษณะสัญญาทางแพ่งภาครัฐจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงามีหลายประเภท เช่น สัญญาจ้างลูกจ้างของทางราชการ เป็นต้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของราชการได้ทำสัญญาจ้างบุคลากรเข้ามาทำงาน โดยสถานภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ศาลได้แยกและถือหลักว่ามีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน คือ ถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดของฝ่ายบริหาร และให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างทางราชการกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว (ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี, 2541)

หน้าที่และลักษณะงานของบุคลากรภาครัฐที่เป็นลูกจ้างมิได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายองค์กรของรัฐ อาจดำเนินการจ้างลูกจ้างให้เป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงได้ เช่น

การจ้างลูกจ้างให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนักรการการโรง รับผิดชอบงานทำความสะอาดสถานที่ทำการของหน่วยงานทางปกครอง (นริศชา ละม้ายอินทร์, 2554)

(3) กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างของส่วนราชการกรณีบุคคลธรรมดาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ลูกจ้างของภาครัฐ คือ บุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการ เนื่องจากมิใช่บุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐหรือองค์กรของรัฐตามกฎหมายปกครอง ประเทศเยอรมนีได้ว่าจ้างลูกจ้างภาครัฐเป็นจำนวนมาก (Giuseppe Casale and Joseph Tenkorang, 2008) เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างมีความยืดหยุ่นมากกว่าการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐส่วนท้องถิ่น (Kuhlmann sabine, 2004) ทั้งนี้ ลูกจ้างของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Sylvia Horton, 2011) ซึ่งลูกจ้างภาครัฐแบ่งเป็น 2 ประเภท แต่มีความแตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ 1) ลูกจ้าง ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานที่ได้มีความสำคัญหรือมิใช่งานอันเป็นภารกิจรัฐ และได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติงานเป็นรายเดือนเป็นจำนวนที่แน่นอน 2) ลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานอันมีลักษณะเป็นการใช้แรงงาน การจ่ายเงินค่าตอบแทนมิได้จ่ายเป็นรายเดือนและเป็นจำนวนที่แน่นอน แต่เป็นการจ่ายเป็นรายชั่วโมงหรือรายวัน หรือตามผลงาน (มณฑินี รูปสูง, 2561)

อภิปรายผล

1) วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างเหมาบริการกรณีเป็นบุคคลธรรมดา กับส่วนราชการ

จากการศึกษา เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างตามอนุสัญญา ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 พบว่า อนุสัญญาฯ ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างไว้ให้ประเทศภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายแรงงานเพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ แต่การทำสัญญาจ้างลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาของส่วนราชการของประเทศไทยนั้นไม่เป็นไปตามหลักการสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ เนื่องจากการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ซึ่งเกิดจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของรัฐที่กำหนดให้การทำสัญญาจ้างลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาต้องดำเนินการทำสัญญาจ้างทำของตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ที่บัญญัติให้การทำสัญญาจ้างเหมาบริการถือเป็นงานบริการและพัสดุ ส่วนการให้ความคุ้มครองลูกจ้างของส่วนราชการของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า มีการให้ความคุ้มครองลูกจ้างของส่วนราชการที่แตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการและลูกจ้างเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานมิใช่สัญญาจ้างทำของ โดยสัญญาจ้างแรงงานได้กำหนดเงื่อนไขการจ้าง สภาพการจ้าง ระยะเวลาในการทำงาน เหตุแห่งการเลิกสัญญา และกำหนดความก้าวหน้าในการทำงานไว้อย่างชัดเจน งานที่ได้รับมอบหมายอาจเป็นงานที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะหรือไม่ก็ได้ ส่วนการให้ความคุ้มครองลูกจ้างของส่วนราชการของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ



เยอรมัน พบว่า มีการให้ความคุ้มครองลูกจ้างของส่วนราชการที่แตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานมิใช่สัญญาจ้างทำของ โดยแบ่งลูกจ้างของส่วนราชการเป็น 2 ประเภท คือ 1) ลูกจ้าง ที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่รับผิดชอบตามภารกิจของส่วนราชการเป็นสำคัญ และได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนจำนวนแน่นอนทุกเดือน

2) วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองด้านสวัสดิการและประโยชน์ทดแทนของลูกจ้างเหมาบริการกรณีเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการ

จากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า เมื่อลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดามีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการในฐานะผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของไม่มีนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 และส่งผลให้ลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการและประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม และตามอนุสัญญา ฉบับที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นพื้นฐานของการประกันสังคม ค.ศ. 1952 เช่นเดียวกัน หากลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาของส่วนราชการต้องการสวัสดิการต้องซื้อประกันชีวิตเองหรือสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 ซึ่งประโยชน์ทดแทน 4 กรณี ขึ้นกับความต้องการได้รับประโยชน์ทดแทนของลูกจ้าง เนื่องจากผู้ประกันตนตามมาตรา 40 สามารถเลือกประโยชน์ทดแทนได้ 3 รูปแบบ ซึ่งประโยชน์ทดแทนแต่ละรูปแบบได้รับประโยชน์ทดแทนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับ การจ่ายเงินสมทบของลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ทดแทนของการสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้รับความคุ้มครองประโยชน์ทดแทนน้อยกว่าการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งได้รับประโยชน์ทดแทน 7 กรณี สำหรับลูกจ้างส่วนราชการของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงาน ดังเช่นสัญญาจ้างแรงงานของเอกชน จึงได้รับความคุ้มครองด้านสวัสดิการตามกฎหมายประกันสังคมด้วย ดังนั้น เมื่อลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาของส่วนราชการของประเทศไทยไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนหรือสวัสดิการตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ กำหนดไว้ หากลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ หรือกรณีว่างงาน ลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาจะไม่สามารถได้รับประโยชน์ทดแทนเหล่านี้ เนื่องจากเป็นผู้ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 4 บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่ให้ใช้บังคับแก่ (1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของส่วนราชการกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน และไม่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5

3) วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองด้านการประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญหายจากการทำงานของลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการ

จากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า เมื่อลูกจ้างเหมาบริการมีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการในฐานะผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ ไม่มีนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และส่งผลให้ลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาไม่ได้รับการคุ้มครองด้าน

การประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน เจ็บป่วย สูบหาย ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียม ค.ศ. 1925 เช่นเดียวกัน สำหรับลูกจ้างส่วนราชการของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีนิติสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงานดังเช่นสัญญาจ้างแรงงานของเอกชน จึงได้รับความคุ้มครองด้านต่างตามกฎหมายเงินทดแทนด้วย ดังนี้ กรณีลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการของประเทศไทยหากประสบอันตรายเหตุต่าง ๆ ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง เช่น กรณีเกิดการประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน กล่าวคือ ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กาย ลูกจ้างได้รับผลกระทบต่อจิตใจ ลูกจ้างถึงแก่ความตาย ซึ่งการประสบอันตรายทั้ง 3 ประเภทนี้จะต้องเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้างหรือป้องกันรักษาประโยชน์ให้แก่นายจ้างหรือตามคำสั่งของนายจ้าง กรณีเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือเนื่องจากการทำงาน กรณีสูญหายไปในระหว่างทำงานหรือปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าลูกจ้างถึงแก่ความตายเพราะประสบเหตุอันตรายที่เกิดขึ้นในระหว่างทำงานหรือปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างนั้น รวมตลอดถึงการที่ลูกจ้างหายไปในช่วงเดินทางโดยพาหนะทางบก ทางอากาศ หรือทางน้ำ เพื่อไปทำงานให้นายจ้างซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าพาหนะนั้นได้ประสบเหตุอันตรายและลูกจ้างถึงแก่ความตาย ทั้งนี้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เกิดเหตุ นั้น สูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของร่างกายหรือจิตใจภายหลังการรักษาด้วยวิธีการแพทย์สิ้นสุดแล้ว สิทธิได้รับเงินทดแทน ค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน การฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีเจตนารมณ์อันยิ่งใหญ่คือ การจัดให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือและขจัดความไม่แน่นอนในการที่จะเรียกค่าเสียหายที่ได้รับจากการประสบอันตรายจากฝ่ายนายจ้างเนื่องจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ยึดถือหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) กล่าวคือ หากลูกจ้างประสบภัยต่าง ๆ ในระหว่างปฏิบัติงานลูกจ้างย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเงินทดแทน นายจ้างต้องจ่ายต้องจ่ายทดแทนไม่ว่าอุบัติเหตุจะเกิดขึ้นเพราะความผิดโดยตรงของนายจ้างหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น กฎหมายเงินทดแทนจึงเป็นหลักประกันสิทธิของลูกจ้างให้ได้รับการเยียวยาไม่ก่อภาระให้แก่ลูกจ้างเมื่อต้องประสบภัยต่าง ๆ จากการทำงานให้แก่นายจ้าง

4) วิเคราะห์และสรุปความเห็นของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์เชิงลึก

จากผลการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การว่าจ้างลูกจ้างเหมาบริการของส่วนราชการต้องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ลูกจ้างเหมาบริการจึงไม่อยู่ในฐานะลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานจะควบคุมการปฏิบัติงาน กำหนดเวลาและวันปฏิบัติงาน และใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือลูกจ้างเหมาบริการ ทั้งที่ไม่ได้อยู่ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 ซึ่งในเรื่องนี้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ 349/2556 วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างเหมาบริการเป็นสัญญาทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ผู้ฟ้องคดี (ลูกจ้างเหมาบริการ) จึงมีนิติสัมพันธ์เป็นลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ แต่อย่างไรก็ดี คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ 1051/2564 ได้วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างเหมาบริการมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่มีลักษณะเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมุ่งผูกพันตนกับผู้ฟ้อง



คดี(ลูกจ้างเหมาบริการ) ด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง (สัญญาจ้างทำของ) ลูกจ้างเหมาบริการจึงไม่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานกับส่วนราชการ จากรูปแบบการทำสัญญาจ้างของส่วนราชการและตามแนวคำพิพากษาดังที่กล่าวมา พบปัญหาว่า ลูกจ้างเหมาบริการของส่วนราชการจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในฐานะลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างเหมาบริการไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น สิทธิในวันหยุด วันลาป่วย ลาเพื่อคลอดบุตร เป็นต้น รวมถึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เนื่องจากไม่มีนิติสัมพันธ์ความเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ จึงเห็นว่า ลูกจ้างเหมาบริการของส่วนราชการนั้นถือเป็นบุคลากรประเภทหนึ่งที่ปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกับข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และบุคลากรอื่น ๆ ของหน่วยงานราชการ จึงสมควรที่จะได้รับความคุ้มครองในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างพึงได้รับอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันสังคม มีหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน และเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงานอย่างยั่งยืน จึงเห็นว่า ลูกจ้างเหมาบริการกรณีบุคคลธรรมดาของส่วนราชการควรอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญาจ้างแรงงาน มาตรา 575 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 (ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงแรงงาน, ผู้อำนวยการกลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมายนิติกรรมและสัญญากระทรวงแรงงาน, นักวิชาการด้านกฎหมายแรงงาน, ลูกจ้างเหมาบริการของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาส่วนราชการ) แต่ลูกจ้างเหมาบริการของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาส่วนราชการ 1 คน ที่เป็นผู้ตอบแบบสัมภาษณ์กลับเห็นว่า ไม่ควรให้ลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดามีนิติสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างของส่วนราชการ เพราะเห็นว่าการจ่ายค่าตอบแทนการจ้างพิจารณาจากความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับลักษณะงานและลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากลูกจ้างเหมาบริการกระทำผิดทางละเมิดต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างที่ตกลงไว้เท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิด พ.ศ. 2539 มาตรา 4 คำนียามคำว่า “เจ้าหน้าที่” มิได้หมายความว่ารวมถึง ลูกจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาด้วย

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ การให้ความคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองแรงงาน (อนุสัญญา) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และยังมีความแตกต่างกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างของภาครัฐของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่ลักษณะการจ้างงานลูกจ้างของภาครัฐมีลักษณะเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน มิใช่เป็นไปตามสัญญาจ้างทำของดังเช่นการจ้างลูกจ้างเหมาบริการของประเทศไทย ซึ่งทำให้ลูกจ้างภาครัฐของทั้งสองประเทศได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคมแรงงานโดยเฉพาะลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปีจึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้การจ้างงานเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน

สรุป/ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการ ควรอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ดังนี้

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 คำว่า “งานบริการ” หมายความว่า “งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการหรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐงานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการจ้างเหมาบริการบุคคลธรรมดาซึ่งปฏิบัติงานตามภารกิจของของส่วนราชการและจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานราชการ หรือบุคลากรประจำของส่วนราชการ”

2) สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างเหมาบริการกรณีบุคคลธรรมดาของส่วนราชการระยะยาว เนื่องจากการจ้างลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตามมาตรา 4 ไม่ได้อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4 โดยออกกฎกระทรวงแรงงานให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนี้ใช้บังคับแก่ “การจ้างพนักงานหรือลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการ” เพื่อให้ลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาของส่วนราชการได้รับสิทธิประโยชน์ ค่าตอบแทนการทำงาน และสวัสดิการที่เป็นธรรม

3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 คำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ทั้งนี้ ให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างเหมาบริการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ปฏิบัติงานตามภารกิจของของส่วนราชการและจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานราชการ หรือบุคลากรประจำของส่วนราชการ”

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี. (2541). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2547). กฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นริศฯ ละม้ายอินทร์. (2554). ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาแพ่ง : ศึกษากรณีสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

นุสรา สุขวิทย์. (2564). ศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการของประเทศฝรั่งเศสกับระบบราชการของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



บุบผา อัครพิมาน. (2545). สัญญาทางปกครอง : แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.

มณฑินี รูปสูง. (2561). สถานะของบุคลากรภาครัฐตามสัญญาจ้างเหมาบริการ : ศึกษาในแง่การคุ้มครองสิทธิ

ประโยชน์และสวัสดิการ. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุธีร์ ศุภนิตย และคณะ. (2549). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียงมาตรา ว่าด้วยเช่าทรัพย์ เช่าซื้อ

จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน ยืม ฝากทรัพย์ บรรพ 3 มาตรา 537-679. กรุงเทพมหานคร: กองทุน

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศักดิ์.

PPTV online. (27 ตุลาคม 2562). ประเด็นข่าวร้อน. เข้าถึงได้จาก สภาแรงงานฯ ดันกฎหมายช่วย ‘ลูกจ้างเหมา

บริการ’ 4 แสนคน หลังไร้สิทธิ ไร้ความมั่นคงในอาชีพ: <https://www.pptvhd36.com/news>

Kuhlmann sabine. (2004). Civil Service in Germany : Characteristics of Public Employment and

Modernization. the meeting Modernization of State and Administration in Europe : A

France – Germany Comparison. Bordeaux: Goethe – Institution.

Sylvia Horton. (2011). Contrasting Anglo-American and Continental European civil service

systems. In A. Massey, International Handbook on Civil Service Systems Edited. King's

College London, UK: Edward Elgar.



ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ศึกษากรณีอำนาจ* ของเจ้าพนักงานจราจร

PROBLEMS ON ENFORCEMENT OF LAND TRAFFIC ACT B.E.2522 A CASE STUDY ON POWERS OF TRAFFIC POLICE

ศิวะนันท์ มาตรวงษ์

Siwanan Matrawong

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Law, Rangsit University, Thailand

Corresponding author E-mail: siwanan.m64@rsu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาปัญหาการบังคับใช้ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กรณี อำนาจของเจ้าพนักงานจราจร เนื่องจาก เจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถ การออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการจราจร และการใช้ดุลพินิจว่ากล่าวตักเตือนแทนการออกใบสั่ง

ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจราจรและอำนาจของเจ้าพนักงานจราจรมาศึกษาวิเคราะห์ และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น พบว่า กฎหมายจราจรของประเทศไทยให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรมากเกินไป ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ขาดหลักการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่เพียงพอ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้กฎหมายจราจรไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เนื่องจากผู้ใช้รถใช้ถนน ไม่เคารพกฎหมายจราจร หรือไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด โดยมีสาเหตุมาจากความไม่เหมาะสมของการบังคับใช้หรือบทลงโทษของผู้กระทำความผิด สร้างภาระเกินสมควรให้แก่ประชาชน และเกิดช่องโหว่ในการทุจริต

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอดังนี้ 1) แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยตัดบทบัญญัติที่ให้อำนาจ เจ้าพนักงานจราจรในการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ ให้คงเหลือเฉพาะอำนาจในการเคลื่อนย้ายรถ ที่หยุดหรือจอดอยู่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร 2) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย โดยตัดอำนาจของเจ้าพนักงานจราจร ในการออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจราจร และเพิ่มเติมบทบัญญัติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจราจร 3) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 140 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ให้เจ้าพนักงานจราจร ใช้ดุลพินิจ เลือกบทลงโทษว่ากล่าว

* Received 12 January 2024; Revised 11 February 2024; Accepted 13 February 2024



ดักเตือนแทนการออกใบสั่ง เฉพาะผู้ขับขี่ที่ไม่มีประวัติการกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางมาก่อน สิ่งเหล่านี้ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ลดอุบัติเหตุ และเพิ่มความปลอดภัยทางถนน

คำสำคัญ: กฎหมายจราจร, อำนาจของเจ้าพนักงานจราจร, ดุลพินิจ, การบังคับใช้

Abstract

The article aimed to study the problems arising from the enforcement of the Land Traffic Act B.E.2522, with a focus on traffic officers' authority. It explores their roles in using the wheel lock device, issuing announcements and regulations related to traffic, as well as utilizing discretion to issue warnings instead of direct orders.

In this study, the researcher analyzed and compared concepts, theories, and principles relevant to traffic laws and traffic officers' authority used in foreign countries – namely the United States of America, Germany, and Japan – with those in Thailand. It was found that the traffic laws in Thailand granted excessive authority to officers. In addition, the law was found to possess deficiencies in terms of criteria, controlling systems, discretion, and public participation. These caused inefficiencies in law enforcement. Road users do not obey the traffic laws or are not afraid of committing offences due to inappropriate law enforcement or the punishments for offenders, placed an undue burden on the public, and paved the way for fraudulent activities.

Therefore, this study recommends 1) the amendment of the law by eliminating provisions that grant officers the authority to use the wheel lock device and maintaining the authority to relocate cars parked in prohibited areas; 2) the restriction of the officers' authority in issuing the announcements and regulations related to traffic and incorporating the provisions that empower local administrative organizations to enact traffic regulations; 3) the amendment of the provisions of Section 140 of the Land Traffic Act B.E. 2522 to grant traffic officers the discretion to issue warnings instead of traffic tickets to drivers with no prior history of violating traffic laws. These are broadly helpful to promote and support respect and compliance with the law in order to diminish accident and enhance road safety.

Keywords: Traffic Laws, Authority of Traffic Officers, Discretion, Enforcement



บทนำ

เจ้าพนักงานจราจร หรือที่เรียกกันว่า “ตำรวจจราจร” ได้รับอำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมายไว้มากมาย ได้แก่ กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ รวมถึง กฎ ระเบียบ คำสั่ง ทั้งจากของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และของกระทรวงมหาดไทย กฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่กระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน อันเกิดจากเจตนารมณ์สำหรับสร้างสังคมที่สงบเรียบร้อย ลดการสูญเสียต่อชีวิต และทรัพย์สิน แต่เมื่อมีการลงมือปฏิบัติบังคับใช้ พบว่ากฎหมายที่ให้อำนาจมากมายกับเจ้าพนักงานจราจร กลับไม่ได้ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรและปัญหาอุบัติเหตุจราจรทางบกได้เท่าที่ควร เพราะตามข้อมูลผลการวิเคราะห์ การขับขี่และการเดินทาง INRIX 2022 Global Traffic Scorecard ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความแออัดของการจราจรและการเดินทางของรถถึงสถานที่จุดหมายปลายทาง ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร การจราจรติดขัดเป็นอันดับ 32 ของโลก เป็นที่ 2 ของทวีปเอเชีย ซึ่งผู้คนเสียเวลาไปกับรถติดปี พ.ศ.2565 ถึง 67 ชั่วโมง (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2566) เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2564 ถึง 34% โดยอันดับที่ 1 เป็นของเมืองอิสตันบูล ประเทศตุรกี ในขณะที่เขตกรุงโตเกียว เมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่มากถึง 35.61 ล้านคน กลับไม่ติด 10 อันดับแรก (Positioning Magazine Online, 2565) และจากสถิติอุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทยในปี พ.ศ.2564 มีผู้บาดเจ็บ 883,334 ราย ผู้เสียชีวิต 13,621 ราย ส่วนในปี พ.ศ.2565 มีผู้บาดเจ็บมากถึง 926,848 ราย เพิ่มขึ้น 43,514 ราย ในขณะที่เสียชีวิตมากถึง 15,012 ราย เพิ่มขึ้น 1,391 ราย (ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน, 2566) หากนำตัวเลขการเสียชีวิตและผู้บาดเจ็บข้างต้น มาคำนวณความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ.2565 ปัญหาอุบัติเหตุจราจรส่งผลต่อประเทศในการสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจมากกว่า 150,000 ล้านบาท (ณัชชา โอเจริญ, 2560) และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าประเทศญี่ปุ่น มีสถิติผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน 2,610 ราย (Xinhua Thai News Service, 2566) และประเทศเยอรมนี มีสถิติผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน 3,160 ราย (World Life Expectancy, 2020) จึงเห็นว่าประเทศไทยมีสถิติผู้เสียชีวิตที่สูดมากเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมนี

รายงานอันดับความแออัดของการจราจร และจำนวนผู้บาดเจ็บกับที่ได้เสียชีวิต เกี่ยวกับอุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทย จึงสะท้อนปัญหาได้ดีว่า การให้อำนาจต่าง ๆ จากกฎหมายที่มากมายแก่เจ้าพนักงานจราจรไม่ใช่หนทางการเพิ่มประสิทธิภาพ สำหรับแก้ไขปัญหการจราจร และปัญหาการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน ในทางกลับกันอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะเนื้อหาในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้ก่อปัญหาสามประการ โดยประการแรก คือ ปัญหาในการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถ หรือเรียก กันว่า การล็อคล้อ เนื่องจาก พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 59 ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถที่จอดในพื้นที่ห้ามจอด แต่ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ ที่ชัดเจน แน่นนอน ว่าเมื่อใด หรือกรณีใดบ้าง ที่ต้องใช้เครื่องมือล็อคล้อ โดยปล่อยให้ปัญหาคือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เกิดภาระความยุ่งยากสำหรับประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้เครื่องมือล็อคล้อเอง ประการที่สอง คือ ปัญหาในการออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจร เนื่องจาก พระราชบัญญัติจราจร ทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 139 ให้อำนาจหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร สามารถออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่าง ๆ



เกี่ยวกับการจรรยาในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดหากเห็นว่าจะทำให้เกิดความสะดวกและความปลอดภัยมากขึ้น ทำให้องค์กรตำรวจ เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจนี้ แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายบ่อยครั้ง จึงขาดความเข้าใจต่อพื้นที่ ไม่ทราบบริบทการจรรยาในพื้นที่ จึงทำให้ประกาศข้อบังคับ หรือระเบียบที่ออกมาขาดประสิทธิภาพและประชาชนในพื้นที่ไม่ยอมรับและประการสุดท้าย คือ ปัญหาใช้ดุลพินิจว่ากล่าว ตักเตือนด้วยวาจา แทนการออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ เนื่องจาก พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 140 ให้อำนาจเลือกใช้ดุลพินิจตักเตือนด้วยวาจา ผู้ฝ่าฝืนหรือทำผิดกฎจราจร ซึ่งเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ร้ายแรง แทนการออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ไปดำเนินการจ่ายเงินเสียค่าปรับ จึงทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของบทลงโทษที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะกระทำผิดในลักษณะเดียวกัน ขาดความ เสมอภาค เท่าเทียม เกิดช่องโหว่สำหรับบริดไถเงิน หรือติดสินบนต่อเจ้าพนักงาน และการใช้ดุลพินิจเลือกวิธีการลงโทษแบบใดแบบหนึ่งก็ได้ นี้ ขาดหลักเกณฑ์สำหรับการควบคุมในการใช้ดุลพินิจอย่างเพียงพอ

ผู้วิจัยจึงสนใจในการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กรณีอำนาจของเจ้าพนักงานจราจร เพื่อให้สามารถนำเสนอข้อแนะนำ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเจ้าพนักงานจราจรของประเทศไทยได้ถูกต้อง เหมาะสม เพื่อจะเป็นหนทางที่ทำให้กฎหมายจราจร มีประสิทธิภาพ สามารถกำหนดบทบาทอำนาจ เจ้าพนักงานจราจรได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม มีการควบคุมการใช้อำนาจอย่างเพียงพอ ลดช่องโหว่ในการทุจริต มีส่วนช่วยลดปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมายจราจร และปัญหาการเกิดอุบัติเหตุจราจรทางบก

วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบก กรณี อำนาจของเจ้าพนักงานจราจร
2. เพื่อศึกษาปัญหา การบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 กรณีอำนาจของเจ้าพนักงานจราจร
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบก กรณี อำนาจของเจ้าพนักงานจราจร
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา การบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 กรณีอำนาจของเจ้าพนักงานจราจร
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางกฎหมาย ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 กรณี อำนาจของเจ้าพนักงานจราจร

ระเบียบวิธีการวิจัย

ศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าข้อมูลจากตัวบทของกฎหมาย หนังสือ ตำรา งานเขียน วิจัย วารสาร บทความ เอกสารของราชการ

รายงานการประชุม ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และเอกสารงานวิชาการต่าง ๆ ทั้งจากข้อมูลภายในของประเทศ ไทยและข้อมูลในประเทศอื่น ๆ

ผลการวิจัย (Results)

1. ปัญหาการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถ

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 59 ระบุว่าเจ้าพนักงานจราจรของประเทศไทย สามารถเคลื่อนย้ายรถ หรือใช้เครื่องมือบังคับล้อ ห้ามเคลื่อนย้ายรถซึ่งหยุดและจอดอยู่บริเวณห้ามจอดที่เป็น การฝ่าฝืนกฎหมายได้ ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเคลื่อนย้ายรถ การใช้เครื่องมือบังคับ ไม่ให้เคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก พ.ศ. 2564 ซึ่งมีข้อกำหนดในการปฏิบัติไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานจราจรพบรถที่หยุดหรือจอดอยู่ ในลักษณะฝ่าฝืนกฎหมายจราจรทางบก และไม่พบผู้ขับขี่ในตอนนั้น เจ้าพนักงานจราจร สามารถใช้เครื่องมือบังคับล้อรถซึ่ง อยู่บริเวณดังกล่าวได้ หากพื้นที่ดังกล่าว หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรท้องที่พิจารณาออกประกาศ ระบุเป็นเขต พื้นที่ใช้เครื่องมือบังคับล้อรถแล้ว แต่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ว่าเมื่อใด หรือกรณีใดบ้าง ที่เจ้าพนักงานจราจร ต้องใช้เครื่องมือบังคับล้อรถได้บ้าง โดยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานจราจร เป็นเรื่องของ นโยบายส่วนตัวเพื่อบังคับใช้กฎหมายมากกว่าในเรื่องของกฎเกณฑ์ชัดเจนตายตัว มุ่งหวังเพียงเพื่อ จะให้เกิด ความหลาบจำ เกรงกลัวที่จะลงมือในลักษณะแบบเดิมอีกครั้ง

จากการศึกษา พบว่ากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรของทั้งสองประเทศ สามารถใช้เครื่องมือบังคับล้อ ห้ามเคลื่อนย้ายรถซึ่งหยุดและจอดอยู่ บริเวณห้ามจอดที่เป็น การฝ่าฝืนกฎหมาย โดยหากพบรถยนต์หรือยานพาหนะ จอดอยู่ในพื้นที่ห้ามจอด สามารถทำเพียงออกใบสั่งเพื่อแจ้งผู้ทำผิดไปชำระค่าปรับเท่านั้น

2. ปัญหาการออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจราจร

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 139 กำหนดอำนาจหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรในการออกประกาศต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดการจราจรของถนนเส้นสายต่าง ๆ ไม่ว่าตลอดช่วงถนนทั้งสายหรือแค่ เฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่ง หากเห็นว่า ประกาศดังกล่าวเป็นการสร้างความปลอดภัย เพื่อคล่องตัวในการจราจรทำให้มีเพียงองค์กรตำรวจ ที่มีอำนาจในการออกประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจราจร ไม่ได้มี กระบวนการเข้าร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ หรือให้องค์กรที่ยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีการตอบรับยอมทำตามจากประชาชน ผู้ใช้รถยนต์ยานพาหนะในพื้นที่ และขัดแย้งกับแนวคิดกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งมีจุดประสงค์ให้ ผู้คนในแต่ละพื้นที่ได้มีส่วนร่วม ยึดประโยชน์ของผู้คนในแต่ละท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง สนองตอบต่อประชาชน และ ถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)



จากการศึกษา พบว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี เจ้าพนักงานจราจรของทั้งสองประเทศ ไม่มีอำนาจหรือมีหน้าที่กำหนดข้อบังคับหรือประกาศอย่างเป็นทางการสำหรับการจัดการจราจรด้วยตนเอง มีเพียงหน้าที่ ใช้กฎ ระเบียบ ซึ่งหน่วยงานอื่นกำหนดให้จนมีผลสัมฤทธิ์สูงสุดอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา อำนาจของหน่วยงานออกประกาศต่าง ๆ เป็นหน้าที่ส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น เมือง หรือเทศบาล โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายจากสภาเมือง หรือสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี ส่วนของประเทศญี่ปุ่น เจ้าพนักงานจราจรของประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจออกประกาศต่าง ๆ อย่างจำกัด ไม่ได้มีอย่างกว้างขวางเหมือนกับเจ้าพนักงานจราจรของประเทศไทย

3. ปัญหาการว่ากล่าว ตักเตือน แทนการออกใบสั่ง

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 140 กำหนดให้เจ้าพนักงานจราจร สามารถใช้ดุลพินิจเลือกบทลงโทษว่ากล่าวตักเตือน แทนการออกใบสั่งได้ กรณีที่ปรากฏผู้ขับขี่รื้อผ้าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจราจร หรือกฎหมายอื่น ว่าด้วยยานพาหนะหรือถนนหนทาง โดยมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การพิจารณาเพียงว่า เป็นความผิดที่กำหนดบทลงโทษเพียงโทษปรับ หรือมีโทษจำคุกพร้อมกับโทษปรับด้วย ซึ่งเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือไม่ หากใช้ก็สามารถใช้ดุลพินิจตักเตือนด้วยวาจา แทนวิธีให้ใบสั่งผู้ทำผิดเพื่อให้จ่ายค่าปรับได้ หากใช้ดุลพินิจเลือกว่ากล่าวตักเตือนผู้ขับขี่แทนการออกใบสั่ง ผู้ขับขี่ซึ่งกระทำผิดก็ไม่ต้องถูกออกใบสั่ง และไม่ต้องจ่ายค่าปรับอีก จึงทำให้ผู้ที่ถูกออกใบสั่ง มองว่าตนถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ได้รับความเสมอภาค และเกิดช่องให้ผู้กระทำผิดติดสินบนเจ้าหน้าที่ หรือเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่เรียกรับเงิน

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เกณฑ์พิจารณาเลือกดุลพินิจตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่งเจ้าพนักงานจราจรต้องพิจารณาความรุนแรงของความผิด ความเสี่ยงกับความปลอดภัยส่วนบุคคลหรือของความปลอดภัยสาธารณะ และประวัติการกระทำผิด ถ้าความผิดให้ผลรุนแรงต่ำและผู้ขับขี่กระทำความผิดเป็นครั้งแรก หรือไม่มีประวัติการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่งได้ (Lichtenberg, L., 2003) ส่วนของประเทศเยอรมนีการพิจารณาเลือกใช้ดุลพินิจว่ากล่าวตักเตือนแทนการออกใบสั่ง เจ้าพนักงานจราจรต้องพิจารณา ความรุนแรงของความผิด สถานการณ์ที่เกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัย และประวัติการขับขี่ (Driver's History) เมื่อผู้ขับขี่มีประวัติการขับขี่ที่ดี และไม่เคยกระทำความผิดอย่างรุนแรงมาก่อน อาจถูกพิจารณาให้ดุลพินิจในการตักเตือนแทนการออกใบสั่งได้ (Luko Germany is now part of Getsafe, 2023) และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น การพิจารณาเลือกใช้ดุลพินิจ ว่ากล่าวตักเตือนแทนการออกใบสั่ง นอกจากพิจารณาความร้ายแรงของการกระทำ เจ้าพนักงานจราจรต้องพิจารณาว่าการตักเตือนจะช่วยให้ผู้ขับขี่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้ด้วย (วัชรินทร์ เจริญหล่อ, 2566)

อภิปรายผล

1. ปัญหาการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถ

เจ้าพนักงานจราจรของประเทศไทย มีอำนาจใช้เครื่องมือบังคับล้อ กับรถที่หยุดหรือจอดอยู่ในบริเวณพื้นที่ซึ่งไม่อนุญาตให้จอด ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งระบุไว้อยู่ในวรรคสอง ว่า “หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานจราจรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจรภายใต้การควบคุมดูแลของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กำหนด” โดยที่หากต้องการใช้รถตามปกติ ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับปลดล็อกเครื่องมือให้เรียบร้อยแล้วจึงสามารถนำรถกลับใช้ได้ตามปกติ ในอัตราไม่น้อยกว่าคันละ 500 บาท ซึ่งเงินดังกล่าวเมื่อเจ้าหน้าที่รับการจ่ายมาแล้ว สามารถใช้เป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการทำงานได้ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งมีเกณฑ์พิจารณาในการใช้เครื่องมือเพียงว่า เมื่อต้องการใช้เครื่องมือล็อกล้อในเขตพื้นที่ใด หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรท้องถิ่นนั้นต้องประกาศกำหนดเป็นพื้นที่ใช้เครื่องมือเสียก่อน จึงเป็นมาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการหยุดหรือจอดรถ ที่ฝ่าฝืนกฎหมายจราจร ทั้งนี้การใช้เครื่องมือบังคับดังกล่าวและการประกาศกำหนดพื้นที่ใช้เครื่องมือดังกล่าว ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน เป็นไปตามความพึงพอใจของเจ้าพนักงานจราจรในพื้นที่ ซึ่งพิจารณาจากสภาพของทาง เพื่อความสะดวกของสภาพการจราจร หรือเห็นว่าจะเป็นการปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของพื้นที่นั้น ๆ พร้อมทั้งแสดงเครื่องหมายกำหนดทางดังกล่าว ติดตั้งไว้ให้ปรากฏในทางนั้นด้วย

โดยหากผู้ขับขี่ ชัดขวางเจ้าพนักงานจราจรมิให้ใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือโทษปรับไม่เกิน 5,000.- บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากมีการทำให้เครื่องมือบังคับ เสียหาย หรือมีการทำลายเครื่องมือโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือโทษปรับไม่เกิน 5,000.- บาท หรือทั้งจำทั้งปรับอีกด้วย ทั้งนี้ผู้ที่ขับขี่ซึ่งจอดหรือหยุดรถในที่ห้ามจอดถือว่าได้ทำผิดในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 อยู่แล้ว โดยกำหนดโทษปรับไว้ไม่เกินสองพันบาท

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการเคลื่อนย้ายรถ การใช้เครื่องมือบังคับ ไม่ให้เคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก พ.ศ. 2564 เพียงแต่ให้อำนาจในการเครื่องมือบังคับล้อแก่เจ้าหน้าที่ แต่ไม่มีข้อกำหนดในการปฏิบัติที่แน่นอนเป็นมาตรฐาน ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หากพบการจอดรถในที่ห้ามจอด จะเลือกใช้วิธีแค่ตักเตือนด้วยวาจา หรือออกไปสั่งให้ผู้ทำผิดหรือเจ้าของรถชำระค่าปรับก็ได้ และเมื่อออกไปสั่งแล้ว อาจใช้เครื่องมือบังคับล้อรถก็ได้ หรือจะเลือกใช้มาตรการเคลื่อนย้ายรถยกหรือลากรถไปเก็บไว้ที่จอดรถกลางเลยก็ได้ จึงเป็นการให้อำนาจดุลพินิจที่กว้างมากเกินไปไม่มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ชัดเจนแน่นอนในการใช้อำนาจ ขึ้นอยู่กับความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ หรือตามพื้นที่ และเมื่อเจ้าพนักงานจราจรออกไปสั่งพร้อมกับใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ ผู้ทำผิดหรือเจ้าของรถดังกล่าว ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับปลดล็อกเครื่องมือบังคับอีก เมื่อจ่ายแล้วเจ้าหน้าที่จึงจะปลดเครื่องมือดังกล่าวให้ จึงเป็นการสร้างขั้นตอนที่ยุ่งยาก และเกิดความซ้ำซ้อนในการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด เป็นมาตรการลงโทษที่รุนแรงเกินความจำเป็น เนื่องจากการทำผิดฐานจอดรถในที่ห้ามจอด เป็นเพียงการทำผิดเล็กน้อย มีผลรุนแรงไม่มาก หรือเป็นอันตรายกับร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สินของคนในสังคม การลงโทษด้วยการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ จึงเป็น



การลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนต่อการกระทำผิด และขัดกับแนวคิดการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจราจร ซึ่งเน้นการลงโทษเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ไม่ใช่เน้นการลงโทษเพื่อแก้แค้นให้หวาดกลัว ตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (ณรงค์ ใจหาญ, 2543)

จากที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กับกฎหมายของประเทศเยอรมนี พบว่า เจ้าพนักงานจราจรของประเทศสหรัฐอเมริกา กับเจ้าพนักงานจราจรของประเทศเยอรมนี ไม่มีอำนาจในการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ หรือการล็อคล้อ โดยเจ้าหน้าที่จราจรในสหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจโดยตรง ในการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ รวมถึงการเคลื่อนย้ายรถ การกระทำเหล่านี้จะต้องใช้กระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ศาลหรือ Department of Motor Vehicles: DMV ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะและกฎหมายของแต่ละรัฐ เช่น รัฐเซาท์แคโรไลนา มาตรา 56-5-2520 แห่งประมวลกฎหมาย เซาท์แคโรไลนา South Carolina Code of Laws, Uniform Act Regulating Traffic on Highways 1962 เจ้าพนักงานจราจรไม่มีอำนาจในการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ และการเคลื่อนย้ายรถไปเก็บไว้ เพื่อเป็นการลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎจราจรด้วยตนเอง ยกเว้นในบางเขตอำนาจหรือเมืองที่กฎหมายอนุญาต เมื่อผู้ขับขี่ทำความผิดบางประการ เช่น ขาดจ่ายค่าปรับจากการขาดชำระค่าปรับในครั้งก่อนหน้านี้ อาจจะถูกใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ หรือหากรถถูกจอดไว้ในที่ไม่เหมาะสมหรือละเมิดกฎหมายจราจร เช่น จอดรถข้างถนนหรือบนที่ห้ามจอด อาจถูกเคลื่อนย้ายรถออกจากที่จอดโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งการเคลื่อนย้ายรถส่วนใหญ่มักดำเนินการโดยบริษัทรถลากภายใต้สัญญากับรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น (James J. Fazzalaro, Principal Analyst, 2005) ส่วนเจ้าพนักงานจราจรในประเทศเยอรมนีไม่มีอำนาจโดยตรง เกี่ยวกับเรื่องการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ การเคลื่อนย้ายรถไปสถานที่เก็บ การดำเนินการเหล่านี้ต้องประสานงานร่วมกันกับหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตอื่นๆ เพราะการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถ และการเคลื่อนย้ายรถไปสถานที่จอดรถกลาง อำนาจดังกล่าวอยู่ภายใต้หน่วยงานหรือบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาครัฐ (Government of Northwest Territories, 2016)

2. ปัญหาการออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจราจร

หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรของประเทศไทย มีอำนาจในการออกประกาศ ข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจราจร ช่วยทำให้มีความสะดวก เสริมสร้างความปลอดภัยสำหรับการจราจรในถนน หรือทางสายใด โดยให้มีผลบังคับทั้งสายหรือแค่เฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่งก็ได้ ที่อยู่ในเขตอำนาจหรือพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งจะมีผลบังคับกับประชาชนก็ต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ตามมาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 และเมื่อฝ่าฝืนหรือละเมิดประกาศ หากไม่มีการวางโทษไว้ ต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 4,000 บาท ทำให้องค์กรเดียวที่สามารถใช้อำนาจนี้ได้ คือ องค์กรตำรวจ ซึ่งไม่ได้มีความใกล้ชิดกับพื้นที่ มีการแต่งตั้งโอนย้ายอยู่ตลอดเวลา ทำให้ไม่เข้าใจในบริบทแต่ละพื้นที่ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลให้ประกาศต่างๆ ที่ออกมาไม่มีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ไม่สำเร็จ ประชาชนในพื้นที่และผู้ใช้รถยนต์พาหนะถนนหนทางจึงไม่เคารพกฎหมายเมื่อมีประกาศใช้บังคับ

จากที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ พบว่า ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ตามมาตรา 21100 แห่งกฎหมายแคลิฟอร์เนีย California Vehicle Code Sections 2005 เจ้าพนักงานจราจรแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย ไม่มีอำนาจการออกประกาศ ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆในการจราจรด้วยตนเอง หน้าที่ดังกล่าวเป็นของหน่วยงานระดับสูง ได้แก่ รัฐบาลของรัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และกรมการขนส่ง ซึ่งถูกตราขึ้นโดย สภานิติบัญญัติของรัฐ สภาเมือง แต่ละรัฐหรือสหเทศบาล ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของการขับขี และการใช้ยานพาหนะชนิดต่าง ๆ เจ้าหน้าที่จราจร มีหน้าที่สำหรับการจัดการจราจรผ่านการควบคุมโดยตรง และการสื่อสาร โดยใช้สัญญาณมือ อุปกรณ์ควบคุมการจราจร เช่น ป้ายต่าง ๆ และเครื่องขยายเสียง เป็นต้น (Justia us Law, 2005) ส่วนในประเทศเยอรมนี เจ้าพนักงานจราจรของประเทศเยอรมนี ไม่มีอำนาจออก ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ เพื่อจัดการจราจร อำนาจในการกำหนดข้อบังคับหรือประกาศที่ เกี่ยวข้องกับจราจรและการใช้ถนนนั้นอยู่ภายใต้หน่วยงานและองค์กรของภาครัฐที่รับผิดชอบด้านนี้โดยเฉพาะ เช่น กรมการขนส่งและสาธารณะ กรมการขนส่งของแผ่นดินเยอรมัน (Bundesanstalt für Straßenwesen - BASt) และเครือข่ายถนนแห่งชาติของเยอรมนี (Bundesfernstraßen - Autobahn) เป็นต้น (Federal Highway Research Institute, 2023) ส่วนของประเทศญี่ปุ่น แม้กฎหมายจราจรของประเทศญี่ปุ่น ให้ อำนาจเจ้าพนักงานจราจร สามารถออกประกาศ หรือระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจราจร แต่ระบุข้อจำกัดอย่าง ชัดเจนว่าสามารถออกประกาศ ข้อบังคับต่าง ๆ เฉพาะควบคุมการเดินทางสัญจรที่ทางแยก การเบี่ยง การจราจร ระเบียบการจอดรถ การจำกัดความเร็วและเขตโรงเรียน การจัดการการจราจรในงาน ในระหว่าง งานหรือเทศกาล และการจัดการจราจรในพื้นที่อุบัติเหตุเท่านั้น แตกต่างกับกฎหมายจราจรของประเทศไทย ซึ่งกำหนดระบุหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร สามารถใช้ดุลพินิจออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบอย่างไม่มี ข้อจำกัดและการควบคุม (MCIPAC Installation Safety Office, 2014)

3. ปัญหาการว่ากล่าว ตักเตือน แทนการออกใบสั่ง

เจ้าพนักงานจราจรของประเทศไทย มีอำนาจใช้ดุลพินิจเลือกบทลงโทษว่ากล่าวตักเตือน แทนการ ออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ยวดยานพาหนะซึ่งละเมิดไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายจราจรทางบก ตามมาตรา 140 แห่ง พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งจะทำให้ผู้ขับขีแค่ถูกเตือนด้วยวาจาไม่ต้องจ่ายค่าปรับให้กับ พนักงานสอบสวน โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา คือ ความผิดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ยินยอมปฏิบัติตามมีบทลงโทษ เพียงโทษปรับ หรือมีโทษจำคุกและมีปรับด้วย แต่โทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน เช่น การไม่สวมหมวกกันน็อค เมื่อ ขับขี่รถมอเตอร์ไซด์ จอดรถในบริเวณห้ามจอด เป็นต้น ซึ่งความผิดเหล่านี้ กฎหมายมองว่าเป็นความผิด เล็กน้อย แต่การให้ดุลพินิจเลือกตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่ง ไม่เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่รัฐ เพราะไม่มีวิธีควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างเพียงพอ เพราะมีหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้ดุลพินิจ ดังกล่าวเพียงอย่างเดียว คือ เรื่องความร้ายแรงของโทษ ไม่มีการพิจารณาถึงประวัติการขับขี พฤติกรรมของผู้ ขับขี จึงอาจทำให้คนในสังคมบางส่วน มีความรู้สึกเจ้าพนักงานจราจรมีการใช้กฎหมายไม่เสมอภาคไม่เป็น มาตรฐานเดียวกันในโทษที่ลงกับผู้ทำผิด เพราะแม้จะกระทำผิดในลักษณะเดียวกันแต่บางกรณีเจ้าพนักงาน จราจรอาจเลือกวิธีว่ากล่าวตักเตือนแทนการออกใบสั่ง แต่บางกรณีเลือกใช้วิธีออกใบสั่งให้ชำระค่าปรับ ผู้ที่ถูก ออกใบสั่งย่อมเข้าใจว่าตัวเองต้องรับการลงโทษซึ่งหนักกว่าและไม่เป็นธรรม และยังเป็นช่องโหว่ให้เกิดการติด



สินบน หรือเรียกรับผลประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะคนทำผิดย่อมไม่ต้องการถูกออกใบสั่ง ซึ่งทำให้ยุ่งยากและเสียเวลา

จากที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น พบว่าเจ้าพนักงานจราจรทั้งสามประเทศสามารถใช้ดุลพินิจ ในการว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่ง แต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่งไว้ไม่เหมือนกับกฎหมายจราจรของประเทศไทย คือ เจ้าหน้าที่จราจรของประเทศสหรัฐอเมริกา จะใช้วิธีตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่ง เมื่อพิจารณาว่าความรุนแรงในความผิดที่ทำหากมีความรุนแรงต่ำและไม่เสี่ยงกับความปลอดภัยส่วนบุคคลหรือความปลอดภัยของสาธารณชน และพิจารณาประวัติการกระทำความผิด ถ้าผู้ขับขี่กระทำความผิดเป็นครั้งแรก หรือไม่มีประวัติการกระทำความผิด จึงมีดุลพินิจตัดสินใจเลือกที่จะให้คำเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่ง ส่วนเจ้าพนักงานจราจรของประเทศเยอรมนี จะใช้ดุลพินิจว่ากล่าวตักเตือนแทนการออกใบสั่ง เมื่อพิจารณาว่าเป็นข้อผิดพลาดขนาดเล็ก (Minor Offenses) เช่น ความเร็วเกินกว่าควบคุม หรือจอดรถในบริเวณพื้นที่ห้ามจอดชั่วคราว เป็นต้น ผู้ขับขี่มีประวัติการขับขี่ที่ดีและไม่เคยกระทำความผิดอย่างรุนแรงมาก่อน หากผู้ขับขี่มีพฤติกรรมประมาทหรือมีความอันตรายเป็นพิเศษจึงจะออกใบสั่งเต็มรูปแบบ (Mahana, J., 2022) และส่วนเจ้าพนักงานจราจรของประเทศญี่ปุ่นนอกจากพิจารณาเป็นความผิดไม่รุนแรง เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาด้วยในการให้คำเตือนนั้นจะสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ขับขี่ในระยะยาวได้

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาวิจัยพบว่าในต่างประเทศให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ขับขี่ การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน และให้เจ้าพนักงานจราจรมุ่งเน้นไปที่การบังคับใช้กฎหมายจราจรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับกฎหมายจราจรทางบกของประเทศไทย คือ

1. การยกเลิกอำนาจการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถ หรือการล็อคล้อ และใช้วิธีออกใบสั่งให้ชำระค่าปรับยกเว้นบริเวณซึ่งอาจเกิดอันตรายหรือสร้างปัญหาจราจร เจ้าพนักงานจราจรจึงสามารถยึดและเคลื่อนย้ายรถที่กระทำผิดไปเก็บไว้ที่สถานจอดรถกลาง ตามรูปแบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากเจ้าพนักงานจราจรพบรถยนต์หรือยานพาหนะ จอดอยู่ในพื้นที่ห้ามจอด จะใช้วิธีออกใบสั่งเพื่อแจ้งผู้ทำผิดไปชำระค่าปรับ ยกเว้นบริเวณซึ่งอาจเกิดอันตรายหรือสร้างปัญหาจราจร เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือบุคคลผู้ได้รับอนุญาตภายใต้การดูแล ควบคุมของท้องถิ่น จะเลือกมาตรการเคลื่อนย้ายรถหรือยานพาหนะดังกล่าวไปเก็บไว้ในสถานที่จอดรถกลาง ไม่มีการใช้เครื่องมือบังคับล็อครถ

2. การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เป็นผู้มีอำนาจออกประกาศ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมจราจร แทนองค์กรตำรวจ เพื่อให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละพื้นที่ ตามรูปแบบของกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าพนักงานจราจร ไม่มีอำนาจหรือมีหน้าที่กำหนดข้อบังคับหรือประกาศ

สำหรับการจัดการจราจรด้วยตนเอง มีเพียงอำนาจ หน้าที่ ใช้กฎ ระเบียบ ซึ่งหน่วยงานอื่นกำหนดให้มีผลสัมฤทธิ์สูงสุด อำนาจของหน่วยงานออกประกาศต่าง ๆ เป็นหน้าที่ส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น เมือง หรือ เทศบาล โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายจากสภาเมือง หรือสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี

3. การพิจารณาเลือกใช้ดุลพินิจว่ากล่าวตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่ง ต้องนำประวัติการกระทำผิดของผู้ขับขี่และความรุนแรงของความผิดมาพิจารณาด้วย ตามรูปแบบของกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีเกณฑ์พิจารณาเลือกใช้ดุลพินิจตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่ง เจ้าพนักงานจราจรต้องพิจารณาความรุนแรงของความผิด ความเสี่ยงกับความปลอดภัยส่วนบุคคลหรือของความปลอดภัยสาธารณะ และประวัติการกระทำผิด ถ้าความผิดให้ผลรุนแรงต่ำและผู้ขับขี่กระทำความผิดเป็นครั้งแรกหรือไม่ประวัติการกระทำความผิด เจ้าหน้าที่อาจเลือกใช้ดุลพินิจตักเตือนด้วยวาจาแทนการออกใบสั่งได้

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ถือเป็นกฎหมายหลักบัญญัติ อำนาจ หน้าที่ ของเจ้าพนักงานจราจร พร้อมด้วย กฎกระทรวง ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และคำสั่ง ต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรอง ในการกำหนดรายละเอียด ขั้นตอน ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เข้มงวดกวดขันกฎหมายและคอยควบคุมพฤติกรรม การขับขี่และการใช้ทางของบุคคลในสังคมเพื่อสร้างความสงบสุขเรียบร้อย และมีการบังคับใช้อย่างเสมอภาค เท่าเทียม ตามหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม แต่กลับพบว่ากฎหมายดังกล่าวเหล่านั้นได้ให้อำนาจกับเจ้าพนักงานจราจรมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในการดำเนินชีวิตและใช้รถใช้ถนนหนทาง สร้างภาระและก่อปัญหา 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถ หรือการล็อคล้อ ประการที่สอง ปัญหาการออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจราจร และประการสุดท้ายปัญหาการใช้ดุลพินิจว่ากล่าวตักเตือนแทนการออกใบสั่ง จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถ

ผู้ศึกษาเสนอว่าควรยกเลิกอำนาจเจ้าพนักงานจราจรในการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถออกจากกฎหมายจราจร เพราะผู้ขับขี่ซึ่งจอดหรือหยุดรถในที่ห้ามจอดถือว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกินสองพันบาทอยู่แล้ว และเป็นวิธีการลงโทษที่แตกต่างกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี

โดยแก้ไข ปรับปรุง บทบัญญัติ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ตัดบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานจราจรในการใช้เครื่องมือบังคับล้อรถออกคงเหลือเฉพาะอำนาจในการเคลื่อนย้ายรถ เป็น “มาตรา 59 หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่เคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่จนเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้

หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานจราจร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจรภายใต้การควบคุมดูแลของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือ



จอดอยู่อันเป็นการปิดถนนหรือกั้นทางเพื่อให้เกิดสภาพที่ไม่ปลอดภัยหรือก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการขับขี่ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กำหนด

การเคลื่อนย้ายรถ ตามวรรคสอง หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานจราจร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจร ไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายใดๆที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามมาตรานี้ เว้นแต่ความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

เจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการที่รถถูกเคลื่อนย้าย ตลอดจนค่าดูแลรักษาระหว่างที่อยู่ในความครอบครองของหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจร หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานจราจร ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

เงินที่ได้จากเจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ซึ่งชำระตามวรรคสี่ เป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และให้นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการตามมาตรานี้ตามระเบียบที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด

ในกรณีที่เจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ไม่ชำระค่าใช้จ่ายและค่าดูแลรักษาตามวรรคสี่ หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจร มีอำนาจยึดหน่วงรถนั้นไว้ได้จนกว่าจะได้รับชำระ ค่าใช้จ่ายและค่าดูแลรักษาดังกล่าว โดยในระหว่างที่ยึดหน่วงนั้นให้คำนวณค่าดูแลรักษาเป็นรายวัน ถ้าพ้นกำหนดสามเดือนแล้ว เจ้าของรถหรือผู้ขับขี่ยังไม่ชำระค่าใช้จ่ายและค่าดูแลรักษาดังกล่าว ให้หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจร หรือเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจนำรถนั้นออกขายทอดตลาดได้ เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายในการขายทอดตลาด ค่าใช้จ่ายและค่าดูแลรักษาที่ค้างชำระแล้ว เหลือเงินเท่าใดให้คืนแก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิที่แท้จริงต่อไป”

ผู้ศึกษาเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 159 โดยตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถเป็น “ผู้ขับขี่ผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจรซึ่งสั่งตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง หรือขัดขวางหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานจราจรมิให้เคลื่อนย้ายรถ ตามมาตรา 59 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

และผู้ศึกษาเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายรถออกไป ให้คงเหลือเพียงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายรถ ซึ่งหยุดหรือจอดอยู่อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 อันได้แก่ กฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการเคลื่อนย้ายรถ การใช้เครื่องมือบังคับ ไม่ให้เคลื่อนย้ายรถที่หยุดหรือจอดอยู่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก พ.ศ. 2564

2. ปัญหาการออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการจราจร

ผู้ศึกษาเสนอให้ ยกเลิกอำนาจหัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรในการกำหนดรายละเอียด ประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบสำหรับการจราจร ออกจากกฎหมายจราจร และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการบริหารจัดการโดยประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับ

การจราจรในพื้นที่ของตนเองได้ เพื่อให้กฎหมายออกมาบังคับใช้ เกิดประสิทธิภาพ สามารถใช้ได้จริง ได้รับความมั่นใจจากผู้ไร้รถใช้ถนนในพื้นที่

โดยแก้ไข มาตรา 139 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็น “เพื่อความปลอดภัยและความสะดวกในการจราจร ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามรถทุกชนิดหรือบางชนิดเดิน
- (2) ห้ามหยุดหรือจอด
- (3) ห้ามเลี้ยวรถ กลับรถ หรือถอยหลังรถ
- (4) กำหนดให้รถเดินได้ทางเดียว
- (5) กำหนดระยะเวลาจอดรถในทางแคบหรือที่คับขัน
- (6) กำหนดอัตราความเร็วของรถในทางภายในอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (7) กำหนดช่องหรือแนวทางเดินรถขึ้นและลง
- (8) กำหนดทางเดินรถทางเอกและทางเดินรถทางโท
- (9) กำหนดการจอดรถหรือที่จอดพักรถ
- (10) กำหนดระเบียบการใช้ทางหรือช่องเดินรถสำหรับรถบางประเภท
- (11) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้รถโรงเรียน
- (12) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบรรทุกทุกคนโดยสารสำหรับรถจักรยาน
- (13) ควบคุมขบวนแห่หรือการชุมนุมสาธารณะ
- (14) ควบคุมหรือห้ามเลี้ยวรถในทางร่วมทางแยก
- (15) ชิดเส้นหรือทำเครื่องหมายจราจรบนผิวทาง หรือติดตั้งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมาย
- (16) กำหนดระยะทางตอนใดให้ขับรถล้ำเข้าไปในเส้นกึ่งกลางของทางที่หัวหน้า เจ้าพนักงานจราจรกำหนดไว้ได้

- (17) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจอดรถที่ชำรุด หักพัง ตลอดจนรถที่ซ่อมแซมในทาง
- (18) กำหนดระเบียบการข้ามทางของคนเดินเท้าบนทางที่ไม่มีทางข้าม
- (19) กำหนดการใช้โคม่ไฟ
- (20) กำหนดการใช้เสียงสัญญาณ
- (21) กำหนดระเบียบการอนุญาตและการใช้รถที่มีล้อหรือส่วนที่สัมผัสกับผิวทางไม่ใช่ยาง”

ผู้ศึกษาเสนอให้ แก้ไข มาตรา 154 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 ยกเลิก (2) ซึ่งเป็นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่หัวหน้าเจ้าพนักงานจราจรกำหนดตามมาตรา 139 เนื่องจากเมื่อมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจราจรตามมาตรา 139 ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวย่อมมีการกำหนดบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เป็น “มาตรา 154 ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา 138 วรรคหนึ่ง



- (2) ผ่าฝืนคำสั่งให้หยุดรถของเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 143 วรรคหนึ่ง
(3) ผ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานสอบสวนตามมาตรา 142 วรรคสอง

ถ้าไม่เป็นความผิดที่กำหนดโทษไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่พันบาท”

3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจเลือกบทลงโทษว่ากล่าวตักเตือน แทนการออกใบสั่ง

ผู้ศึกษาเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 140 บัญญัติหลักเกณฑ์ควบคุมขอบเขตการใช้ดุลพินิจ โดยเพิ่มเติมเงื่อนไขการพิจารณานำประวัติการขับขี่และความรุนแรงของความผิดมากำหนดไว้ด้วยตามแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 140 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็น “ เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานจราจร ไม่ว่าพบด้วยตนเอง หรือโดยการใช้เครื่องอุปกรณ์ หรือโดยวิธีการอื่นใดว่าผู้ขับขี่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง ที่เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนและมีโทษปรับ ให้เจ้าพนักงานจราจรออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เว้นแต่ ผู้ขับขี่ผู้นั้นไม่มีประวัติการกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทางมาก่อน เจ้าพนักงานจราจรจะว่ากล่าวตักเตือนแทนการออกใบสั่งให้ผู้ขับขี่ผู้นั้นชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบก็ได้

ในกรณีเจ้าพนักงานจราจรที่ออกใบสั่งไม่พบตัวผู้ขับขี่ ให้ติด ผูก หรือแสดงใบสั่ง ไว้ที่รถที่ผู้ขับขี่สามารถเห็นได้ง่าย หากไม่สามารถติด ผูก หรือแสดงใบสั่งไว้ที่รถได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ส่งใบสั่งพร้อมด้วยพยานหลักฐานโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของรถ หรือผู้ครอบครองรถเพื่อให้ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบสั่งนั้น ทั้งนี้ตามระเบียบที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าพนักงานจราจรพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับรถหรือการใช้ทาง แต่ไม่อาจทราบตัวผู้ขับขี่ด้วยโดยอนุโลม

เกณฑ์การกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบและแบบของใบสั่งตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด”

เอกสารอ้างอิง

- ณรงค์ ใจหาญ. (2543). กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
ณัชชา โอเจริญ. (11 สิงหาคม 2560). อุบัติเหตุทางถนน...ความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจไทย. เข้าถึงได้จาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ):
https://tdri.or.th/2017/08/econ_traffic_accidents/
นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (30 มกราคม 2566). ผลการวิเคราะห์เผย กรุงเทพฯ เมืองรถติดอันดับ 2 ในเอเชีย ปี 2565. เข้าถึงได้จาก <https://www.prachachat.net/general/news-1190075>



- วัชรินทร์ เจริญหล่อ. (2566). ปัญหาทางกฎหมายในการซื้อขายสินค้าบนทางสาธารณะ ในเขตเทศบาลนคร เชียงใหม่. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 10(3), 31-47. เข้าถึงได้จาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JMND/article/download/268307/177855/1047341>
- ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน. (2566). สถิติข้อมูลอุบัติเหตุบนท้องถนน ประเทศไทยพ.ศ. 2564 และ พ.ศ.2565. เข้าถึงได้จาก Thai RSC: <https://www.thairsc.com/>
- Federal Highway Research Institute. (2023). BASt - Bundesanstalt für Straßenwesen (Federal Highway Research Institute). Retrieved from <https://www.bast.de/Druid/EN/partner/partner-ordner/bast.html>
- Government of Northwest Territories. (2016, August). Driver' s Manual. Retrieved from <https://www.idmv.dot.gov.nt.ca/media/3b72b1b2-1ba9-4077-abd0-60d15a4ffe1d/Hld2ow/Documents/ Basic%20manual.pdf>
- James J. Fazzalaro, Principal Analyst. (2005, September 23). Confiscation Of Driver's License by Police Officer. Retrieved from Connecticut General Assembly: <https://www.cga.ct.gov/2005/rpt/2005-R-0686.htm>
- Justia us Law. (2005). 2005 California Vehicle Code Sections 21100-21117 Article 3. Local Regulation . Retrieved from <https://law.justia.com/codes/california/2005/veh/21100-21117.html>
- Lichtenberg, L. (2003). Police Discretion and Tetion and Traffic Enforaffic Enforcement: A Go cement: A Government of Men. Journals at EngagedScholarship, 50(3), 425-453. Retrieved from <https://engagedscholarship.csuohio.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1349&context=clevstlrev>
- Luko Germany is now part of Getsafe. (2023). German Traffic Violations and Fines – 2023 Guide. Retrieved from Getsafe: <https://de.luko.eu/en/advice/guide/german-traffic-violations-and-fines-guide/#parking-violations>
- Mahana, J. (2022). 21st Theater Sustainment Command. Retrieved from <https://www.21tsc.army.mil/Portals/21/Fall%202022%20Legal%20Letter.pdf>
- MCIPAC Installation Safety Office. (2014, October). Japanese Traffic Regulations for SOFA Licensed Drivers. Retrieved from [https://www.mcbbutler.marines.mil/Portals/189/Docs/Vehicle%20Info/Driving%20on%20Okinawa/MCIPAC%20Safety%20Drivers%20Handbook%20\(Final\).pdf](https://www.mcbbutler.marines.mil/Portals/189/Docs/Vehicle%20Info/Driving%20on%20Okinawa/MCIPAC%20Safety%20Drivers%20Handbook%20(Final).pdf)



Positioning Magazine Online. (10 สิงหาคม 2565). ประชากร “ญี่ปุ่น” ลดลงติดต่อกันเป็นปีที่ 13 คนใน “โตเกียว” ลดลงครั้งแรกตั้งแต่เก็บสถิติ. เข้าถึงได้จาก Positioning:

<https://positioningmag.com/1395836>

World Life Expectancy. (2020). ประเทศเยอรมัน: อุบัติเหตุจราจรทางบก . เข้าถึงได้จาก

WORLDHEALTHRANKINGS LIVE LONGER LIVE BETTER:

<https://www.worldlifeexpectancy.com/th/germany-road-traffic-accidents>

Xinhua Thai News Service. (5 มกราคม 2566). ญี่ปุ่นเผย “ยอดเสียชีวิตบนท้องถนน” ต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ในปี 2022. เข้าถึงได้จาก XinhuaThaiService:

https://www.xinhuathai.com/inter/330495_20230105



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาการกำหนด* มาตรฐานของผู้ทำหน้าที่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ

LEGAL MEASURES REGARDING ELDERLY CARE ESTABLISHMENTS: A CASE STUDY OF STANDARDIZATION FOR CAREGIVERS FOR ELDERLY

อาทิตยา ภาวปัญญากุล

Arthitaya Phawpanyakun

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Law Rangsit University, Thailand

Corresponding author E-mail: arthitaya2245@gmail.com

บทคัดย่อ

ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยในวัยนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน ทั้งทางด้านร่างกาย ทางสมอง ทางอารมณ์ และทางสังคม วัยสูงอายุเป็นช่วงรอยต่อของชีวิตซึ่งเปลี่ยนจากวัยกลางคนเข้าสู่วัยสูงอายุ การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้เป็นไปในลักษณะเสื่อมถอย มีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของร่างกายในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน ดังนั้นผู้สูงอายุจึงจำเป็นต้องได้รับการดูแลที่เหมาะสม แต่ในสังคมปัจจุบัน บางครอบครัวไม่สามารถดูแลผู้สูงอายุได้ เนื่องจากต้องออกไปประกอบสัมมาหาเลี้ยงชีพ ดังนั้นจึงเกิดธุรกิจสถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมในปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย ตามกฎกระทรวงที่กำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2563 นั้น ไม่ครอบคลุมสำหรับมาตรฐานในอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจาก การกำหนดมาตรฐานในกฎกระทรวงนั้น เป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานเพียงขั้นต้น มิได้มีการกำหนดในตัวคุณสมบัติเฉพาะด้าน การตรวจสอบ บทลงโทษ และรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ในปัจจุบันผู้ที่ทำหน้าที่หรือประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานเพื่อนบ้าน ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานประเภทนี้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงในด้านคุณสมบัติ การวัดระดับความสามารถ การตรวจสอบ และบทลงโทษ สำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ และเห็นควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการเพื่อกำกับควบคุม และดูแลผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ดูแลผู้สูงอายุมีมาตรฐานและทัดเทียมในระดับนานาชาติ

คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ, ผู้ดูแลผู้สูงอายุ, มาตรฐานการดูแลผู้สูงอายุ, สถานประกอบการดูแลผู้สูงอายุ



Abstract

Elderly means people aged 60 years and over. In this age there will be many changes. Physically, mentally, emotionally, and socially, old age is a transition period in life which changes from middle age to old age. These changes are in decline. There are limitations in the body's functioning in one or more areas. Therefore, elderly people need proper care. But in today's society Some families are unable to care for the elderly. Because I have to go out and do business to earn a living. Therefore, the business of establishments providing care for the elderly was born. To meet the needs of today's society

According to the study, it was found that the standardization of caregivers for the elderly in Thailand, according to the ministerial regulations which determine the standards for places, safety, and services in health establishments in the category of elderly care or dependents, B.E. 2563, does not cover the standards in the aged care profession owing to the fact that the standardization of the ministerial regulations is merely a preliminary standardization, and does not define the specific qualifications, inspections, penalties, and details relevant to caregivers for the elderly. Additionally, at present, most of the persons who act or work as caregivers for the elderly in Thailand are workers from neighboring countries, which is not specified in the qualifications of this labor type in the ministerial regulations in any way. Therefore, it is deemed appropriate to propose an amendment to the standard of caregivers for the elderly in terms of qualifications, competency assessment, inspection, and penalties for both Thai and foreign caregivers for the elderly. Moreover, there should be an agency or committee to control and supervise those who work as caregivers for the elderly.

Keywords: The Elderly, Caregivers for the Elderly, Elderly Care Standards, Elderly Care Establishments

บทนำ

“ผู้สูงอายุ” เป็นวัยที่ต้องการการดูแลอย่างเป็นพิเศษในทุกด้าน ปัจจุบันจำนวนผู้สูงอายุเกือบทุกประเทศมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลของทุกประเทศนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงมีการพยายามรณรงค์ให้ทุกคนเข้าใจและตระหนักถึงการดูแลผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียม “ผู้สูงอายุ” ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินกว่าหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย การที่ประเทศนั้น ๆ มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มีอัตราส่วนของจำนวนผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี เกินร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ (พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, 2560) แสดงว่าประเทศนั้นได้มีการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และหากเมื่อมีประชากรที่มีอายุ



มากกว่า 60 ปี มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 หรือ ประชากรผู้สูงอายุ 65 ปี เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด จะถือว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (ชมพูนุช พรหมภักดี, 2556) สำหรับประเทศไทยนั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่าประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นประเทศที่อยู่ในสังคมผู้สูงอายุมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พยากรณ์ว่าโครงสร้างของประชากรไทยที่กำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุว่า “ประเทศไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์แบบ” ภายในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2571 โดยสัดส่วนของประชากรที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.1 เป็นร้อยละ 23.5 หรือ 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ (ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา วาพัฒน์วงศ์, 2555) และเมื่อมีประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น การดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบต่างย่อมมีเพิ่มขึ้นตามจำนวนตัวเลขผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการให้การดูแลผู้สูงในรูปแบบสถานประกอบการเอกชน ในปัจจุบันมีธุรกิจดูแลผู้สูงอายุที่จดทะเบียนนิติบุคคลกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า จำนวน 589 ราย โดยมีทุนจดทะเบียนทั้งสิ้น 3,168.26 ล้านบาท โดยเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วจำนวน 888.07 ล้านบาท และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันการดูแลผู้สูงอายุนั้นถือเป็นงานที่มีความอ่อนไหวสูง เพราะเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีความเปราะบางทั้งด้านร่างกายและจิตใจ หากเกิดการขาดการกำกับดูแลที่เข้มงวดอาจทำให้เกิดปัญหาต่างๆได้ หากมิได้มีการกำกับดูแลที่เข้มงวด ซึ่งกฎหมายที่บังคับใช้ในประเศไทยนั้น มีเพียงแค่การกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานมิได้มีการกำหนดในเชิงลึก และปัญหาที่พบในปัจจุบันนั้น คือ ปัญหาการดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความดูแลเอาใจใส่ การทำร้ายผู้สูงอายุในสถานประกอบการ และละเมิดความเป็นส่วนบุคคลของผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการ เนื่องจากไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในธุรกิจดูแลผู้สูงอายุที่ครอบคลุมและชัดเจน ทำให้ในบางครั้งผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุนั้น ทำหน้าที่เพียงเพื่อได้รับค่าตอบแทน มิได้มีการดูแลเอาใจใส่โดยใช้จิตวิญญาณของผู้ดูแล ความรัก ความเชี่ยวชาญ ความเอาใจใส่ในผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการ ซึ่งกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น คือ กฎกระทรวงสาธารณสุขกำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2563 (กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2563, 2563) ที่ได้มีการกำหนดมาตรฐานในทุกด้านของสถานประกอบการ แต่มิได้มีการกำหนดในคุณสมบัติที่มีรายละเอียดในส่วนของคุณลักษณะและความสามารถที่เป็นเฉพาะทาง การจัดระดับหรือวัดระดับผู้ดูแลผู้สูงอายุ และการตรวจสอบและบทลงโทษของผู้ดูแลผู้สูงอายุอย่างชัดเจนและครอบคลุม

ดังนั้น จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงนำมาสู่การวิจัยเรื่องของการกำหนดมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุเพื่อให้มีการตระหนักถึงความสำคัญ และการกำหนดมาตรฐานการวัดระดับความรู้ความสามารถ และการกำหนดบทลงโทษมีการกระทำความผิดต่อผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการในสถานประกอบการที่มีผู้ดูแลผู้สูงอายุเป็นผู้ให้บริการ โดยบทความเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการตามกฎหมายกระทรวงสาธารณสุขกำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2564 และกฎหมายที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากงานวิจัยครั้งนี้นั้นก็สามารถทราบถึงปัญหาของมาตรฐานผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยเมื่อได้พบทวนและเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศนั้น สามารถที่จะเสนอแนะแนวทาง ข้อแก้ไข และปรับปรุงกฎหมายมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการให้มีเหมาะสม และความทันสมัยกับยุคปัจจุบัน



วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศในการกำหนดมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการและ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการ
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหากำหนดมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการ และให้มีการปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบัน

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมไปถึงกฎหมายพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

ปัจจุบันการดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จำนวนผู้ดูแลผู้สูงอายุก็มีเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน แต่กลับมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุที่ไม่มีคุณภาพ ปล่อยปละละเลย ไม่มีการดูแลเอาใจใส่เท่าที่ควร หรือในบางกรณีนั้นมีการล้อเลียน ละเมิดสิทธิของผู้สูงอายุ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อสภาพร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการ ซึ่งผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการนั้นต้องจ่ายค่าบริการในสถานเหล่านั้น แต่ในบางครั้งกลับได้รับการบริการที่ไม่เหมาะสมกับราคาที่เสียไป แม้ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายกระทรวง กำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2563 ซึ่งได้มีการกำหนดถึงมาตรฐานในด้านต่างๆของกิจการประเภทการดูแลผู้สูงอายุ แต่จากการศึกษาในรายละเอียดตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว นั้น ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดในมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และไม่ได้มีการกำหนดในด้านการตรวจสอบ หรือบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน และเพื่อให้การคุ้มครองผู้รับบริการได้รับความปลอดภัยจากการดูแลที่มีคุณภาพ ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ทำการวิจัยในส่วนของกฎหมายดังกล่าว และได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษประกอบการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ประเทศญี่ปุ่น

ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นมีอัตราสูงถึง 26 เปอร์เซ็นต์ มากกว่าหนึ่งในสี่คนในประเทศญี่ปุ่นมีอายุ 65 ปีขึ้นไป จากสำรวจสำมะโนประชากรครั้งล่าสุด (พ.ศ. 2563) ประชากรทั้งหมดมีจำนวนประมาณ 128 ล้านคน จากจำนวนผู้สูงอายุดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของจำนวนผู้สูงอายุด้วยเหตุความก้าวหน้าของวิทยาการ



ทางการแพทย์และการรักษาสุขภาพของประชากรดีขึ้น และแนวคิดของทุนนิยมที่ครอบงำสังคมก็ทำให้ประชาชนต้องขวนขวายหาทรัพย์สินเพื่อเป็นทุนในการดำรงชีวิต จึงทำให้สังคมมีเวลาในการดูแลผู้สูงอายุน้อยลง รวมทั้งกรณีที่ผู้สูงอายุไม่มีญาติพี่น้อง หรือมี แต่ญาติพี่น้องเหล่านั้นไม่มีกำลังในการดูแลผู้สูงอายุ จึงก่อให้เกิดธุรกิจสถานประกอบที่รับดูแลผู้สูงอายุขึ้นตามจำนวนความผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายที่ชื่อว่า Act Social Welfare for the Elderly หรือกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ (สุวัฒนา เลิศมนิรัตน์, 2546) กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุในการรักษาทางกายภาพและสุขภาพจิต และการรักษาเสถียรภาพสำหรับวัยของผู้สูงอายุทั้งสนับสนุนสวัสดิการของผู้สูงอายุ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่ครอบคลุมการดูแลผู้สูงอายุโดยภาพรวม ต่อมาได้มีการออกกฎหมายในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับกำหนดมาตรฐานของผู้ทำหน้าที่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยมีได้มีการออกเป็นกฎหมายที่เป็นกฎหมายเดี่ยว ๆ หรือกฎหมายของสภาวิชาชีพของผู้ประกอบกิจการและผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยตรง แต่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ชื่อว่า “Certified Social Worker and Certified Care Worker Act” หรือ “พระราชบัญญัตินักสังคมสงเคราะห์และผู้ปฏิบัติงานดูแลที่ได้รับการรับรอง” (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2015) โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการบัญญัติตั้งแต่การขอใบอนุญาตจนไปถึงการยกเลิกใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการและผู้ดูแล และยังมีการระบุถึงบทลงโทษต่าง ๆ หากมีการกระทำการละเมิดต่อผู้สูงอายุที่อยู่ในการดูแลอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกฉบับที่เกี่ยวข้องกับอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ คือ Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters หรือ พระราชบัญญัติการสนับสนุนการป้องกันและการดูแลผู้สูงอายุในทางที่ผิด (TAKAHASHI Shuichi, 2019) มีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน 2549 ที่ประเทศญี่ปุ่น พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายกำหนดประเภทของการล่วงละเมิดผู้สูงอายุและกำหนดระบบการรายงานสำหรับกรณีการละเมิดผู้สูงอายุทั้งในประเทศและในสถานประกอบการ ในส่วนของมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการระบุถึงข้อกำหนดสำหรับการรับผู้ฝึกปฏิบัติงานด้านเทคนิคในการประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับการจัดทำขึ้นตามข้อเสนอที่กำหนดไว้เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558 โดยแนวทางพื้นฐานของรายงาน คือ การออกแบบระบบที่สามารถตอบสนองต่อข้อกำหนดต่อไปเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและความกังวลต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานของอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ

มาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการด้านคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน

เมื่อศึกษาจากกฎหมายพระราชบัญญัตินักสังคมสงเคราะห์และผู้ปฏิบัติงานดูแลที่ได้รับการรับรองของประเทศญี่ปุ่น พบว่า การบัญญัติตั้งแต่การขอใบอนุญาตจนไปถึงการยกเลิกใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการและผู้ดูแล และยังมีการระบุถึงบทลงโทษต่าง ๆ หากมีการกระทำการละเมิดต่อผู้สูงอายุซึ่งผู้ที่ต้องการทำงานในอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุจะต้องผ่านการรับรองวุฒิการศึกษาระดับชาติในสาขาการพยาบาลที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัตินักสังคมสงเคราะห์ที่ผ่านการรับรองและผู้ปฏิบัติงานการดูแลที่ผ่านการรับรองรัฐบาล และนอกจากนี้ยังมีการระบุถึงชาวต่างชาติมีการกำหนดคุณสมบัติในด้านอายุ การศึกษา และหลักสูตรสำหรับการปฏิบัติงาน และมีการขึ้นทะเบียนสำหรับการทำงานด้านการดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะ



มาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการด้านระดับของผู้ปฏิบัติงาน

จากการศึกษามาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุด้านระดับของผู้ปฏิบัติงานของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่มีการแบ่งระดับของผู้ดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 3 ระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (Arzaqia Luthfi Yani, 2023)

- 1.ระดับต้น
- 2.ระดับกลาง
- 3.ระดับสูง

ถึงแม้จะมีการจัดระดับของผู้ที่ต้องการจะอาชีพนี้ แต่เนื่องจากการดูแลผู้สูงอายุเป็นงานที่ละเอียดอ่อน และต้องใช้ความเอาใจใส่เป็นอย่างมาก ประเทศญี่ปุ่นจึงมีการกำหนดให้สถานประกอบการจะต้องมีผู้ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะด้านอย่างน้อยหนึ่งคน มีคุณสมบัติผู้ดูแลผู้ป่วยหรือมีความรู้และทักษะเฉพาะด้านอย่างน้อยเทียบเท่า (เช่น พยาบาล) สถานประกอบการจะต้องมีผู้ให้การฝึกอบรมด้านการดูแลผู้สูงอายุอย่างน้อยหนึ่งคน เพื่อการแต่งตั้งสำหรับผู้ฝึกปฏิบัติงานทุกคน

มาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการด้านการตรวจสอบและบทลงโทษของผู้ปฏิบัติงาน

ในส่วนของการตรวจสอบการทำงานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในต่างประเทศนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดถึงผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบไว้ใน Act Social Welfare for the Elderly หรือกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ (Act Social Welfare for the Elderly, 2008) ซึ่งได้มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลกลาง กระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ ผู้ปกครองระดับจังหวัดและเทศบาลในการตรวจสอบและดูแลการดำเนินงานของผู้ดูแลผู้สูงอายุ และถ้าหากตรวจสอบสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้ปกครองจังหวัดอาจจำกัดการบริการนั้น และมาตรา 18-2(3) กำหนดให้อำนาจผู้ปกครองจังหวัดในการระงับการดำเนินการให้บริการผู้สูงอายุที่บ้านหรือธุรกิจงานศูนย์บริการผู้สูงอายุ หรือระงับใบอนุญาตของผู้ที่ทำหน้าที่นั้น นอกจากการกำหนดบทลงโทษในส่วนของมาตรฐานนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการกระทำละเมิดต่อผู้รับบริการ โดยมี Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters หรือ พระราชบัญญัติการสนับสนุนการป้องกันและการดูแลผู้สูงอายุในทางที่ผิด มารองรับสำหรับการกระทำละเมิดต่อผู้รับบริการด้วย

2. ประเทศอังกฤษ

การประกอบธุรกิจบริการดูแลผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษนั้น ได้มีมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2434 โดยเริ่มต้นจากการให้บริการในสถานบริบาล (Nursing Home) และบ้านพัก (Residential Home Care) จากนั้นจึงพัฒนารูปแบบในการให้บริการจนมาถึงในปัจจุบัน มีการให้บริการดูแลผู้สูงอายุในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นสถานบริบาล บ้านพักดูแล การจัดส่งผู้ดูแลผู้สูงอายุไปยังที่บ้านส่วนบุคคล สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ดูแลผู้สูงอายุของประเทศไทยก็มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน มีการออกพระราชบัญญัติการจดทะเบียนสถานบริบาล พ.ศ. 2470 (Nursing Home Registration Act. 1927, 1929) ในปี พ.ศ. 2470 เพื่อควบคุมการดูแลผู้สูงอายุในสถานดูแล และได้ออกกฎหมายในการจดทะเบียนสถานดูแลที่เหมือนการจดทะเบียนในปัจจุบัน คือ ในการจดทะเบียน จะต้องมีการขออนุญาตจากผู้ให้บริการและสถานดูแล การแจ้งทางรัฐ



เมื่อมีการเสียชีวิต และอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบสถานดูแล หลังจากนั้นมีการแก้ไขการดูแลการให้บริการในปี พ.ศ. 2491 เพื่อกำกับดูแลให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการช่วยเหลือแห่งชาติ พ.ศ. 2491 (National Assistance Act. 1948, 1948) ต่อมาพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติบ้านพักจดทะเบียน พ.ศ. 2527 (Registered Homes Act 1984) จึงได้ทำการรวมการให้บริการสถานดูแลและการให้บริการบ้านพักไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน (K. J. Samson, S. M. Peace, 2020) และในปี พ.ศ. 2551 มีการปรับปรุงสำหรับการควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจให้บริการดูแลในประเทศ เพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและอื่น ๆ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการดูแลสุขภาพและการดูแลสังคมขึ้น (Health and Social Care Act 2008) ซึ่งสิ่งสำคัญในพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการยกเลิกระบบการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติมาตรฐานการดูแล พ.ศ. 2543 (Care Standards Act 2000) โดยระบบการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติการดูแลสุขภาพและดูแลสังคม พ.ศ. 2551 (Health and Social Care Act 2008) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2553

มาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการด้านคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน

ประเทศอังกฤษนั้นมีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติโดยละเอียดและมีการกำหนดคุณสมบัติของชาวต่างชาติที่จะทำหน้าที่ผู้สูงอายุโดยหน่วยงาน Health Education England และ Health Research Authority (Department of Health and Social Care, 2008) ซึ่งหากเริ่มทำงานแล้วนายจ้างอาจจะมีการฝึกอบรมเพิ่มเติมเพื่อให้เพิ่มพูนความรู้ในด้านการดูแล โดยปัจจุบันมีโปรแกรมการฝึกอบรม Prestige's Introduction to Care สามารถให้การศึกษาและเครื่องมือที่จำเป็นในการเริ่มต้นอาชีพผู้ดูแล และทุกคนที่ทำงานด้านการดูแลสังคมต้องการทักษะภาษาอังกฤษ ตัวเลข เทคโนโลยี รวมถึงการทำงานเป็นทีมและทักษะการแก้ปัญหา เมื่อผ่านการประเมินจะได้รับใบรับรองหรือประกาศนียบัตร โดยนายจะเป็นผู้ทำการประเมินเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานพื้นฐานที่กำหนดโดยคณะกรรมการคุณภาพการดูแล (National Minimum Standards of care)

มาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการด้านระดับของผู้ปฏิบัติงาน

ในประเทศอังกฤษแม้การทำอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุนั้นไม่ได้มีข้อบังคับว่าจะต้องผ่านหลักสูตรหรือต้องมีใบประกาศนียบัตรมารองรับถึงจะสามารถทำอาชีพนี้ได้ แต่ National career Service ได้ออกคำแนะนำและรณรงค์ให้มีการเรียนรู้ให้มากขึ้น เพื่อเป็นการรับประกันคุณภาพของตัวผู้ทำอาชีพนี้ โดยสามารถเลือกที่จะศึกษาเพิ่มเติมได้ ซึ่งการรับประกันนั้นแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ขึ้นอยู่กับหน่วยการเรียนรู้ (City & Guilds, 2011)

ระดับที่ 1 ระดับความรู้พื้นฐาน

ระดับที่ 2 เป็นระดับที่จะเตรียมพร้อมความรู้ในการทำงานเป็นอย่างดี (Level 2 Diploma in Health And Social Care) (Adult)

ระดับที่ 3 เป็นการประกันคุณภาพการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่มีประสบการณ์หรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการดูแลผู้สูงอายุ (Level 3 Diploma in Adult Care)

ระดับที่ 4 เป็นระดับที่รับประกันคุณภาพที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ต้องการจะประกอบอาชีพผู้ประสานงานกับผู้ดูแลผู้สูงอายุในด้านการดูแล (Care Coordinator)



ระดับที่ 5 เป็นระดับประกันคุณภาพสำหรับผู้ที่ต้องการพัฒนาทักษะทางด้านการจัดการ เหมาะสำหรับผู้ที่เป็นผู้นำทางด้านการจัดการหรือเจ้าของสถานพยาบาล

มาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการด้านการตรวจสอบและบทลงโทษของผู้ปฏิบัติงาน

ประเทศอังกฤษนั้น มี Health and Social Care Act ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลสำหรับสถานบริการสุขภาพในประเทศอังกฤษให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญ คือ การปฏิรูประบบการจดทะเบียน โดยกำหนดให้หน่วยบริการสุขภาพแห่งของชาติ (National Health Service) ต้องทำการจดทะเบียนกับคณะกรรมการคุณภาพการดูแล นอกเหนือกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อดูแลระบบการขึ้นทะเบียนแล้วยังมีกฎระเบียบของแรงงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศอังกฤษและเวลส์ ซึ่งอยู่ภายใต้ส่วนที่ 4 ของ Health Care Act 2000 โดยการควบคุมการฝึกอบรมและดูแลการลงทะเบียนจากนักสังคมสงเคราะห์ มีการสร้างหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับผู้ประกอบการและผู้ดูแลผู้สูงอายุ วัตถุประสงค์ของการควบคุมนี้คือการสร้างมาตรฐานการฝึกอบรม การปฏิบัติ และความสามารถที่เหมาะสมสำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุ เพื่อการคุ้มครองผู้รับบริการและสาธารณชน และเพื่อเป็นแนวทางของผู้ประกอบการ โดยมีเป้าหมายในการปรับปรุงมาตรฐานในงานดูแลผู้สูงอายุ อำนาจใหม่ในพระราชบัญญัตินี้จะช่วยแก้ไขกฎระเบียบของแรงงานสังคมสงเคราะห์ นอกจากการพระราชบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการคุณภาพการดูแลได้มีการออกกฎระเบียบและมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ที่อยู่ในสถานที่พักเพื่อการดูแล (Care Quality Commission, 2009) และในส่วนกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการนั้นปรากฏว่า มีการออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ.2563 เพื่อบังคับใช้โดยในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับผู้ดูแลผู้สูงอายุนั้นได้มีการกำหนดไว้ในหมวดที่ 3 การให้บริการ

(11) การให้บริการโดยคำนึงถึงความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนี้

(ค) พนักงานที่เกี่ยวข้องต้องผ่านการอบรมหลักสูตรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันสิทธิและการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ (กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2563, 2563)

จากการศึกษาวิจัยกฎหมายของประเทศไทยและประเทศอื่นๆที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ปรากฏว่ากฎหมายของไทยนั้นยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานในด้านคุณสมบัติ ด้านระดับของผู้ปฏิบัติงาน และด้านการตรวจสอบ รวมไปถึงบทลงโทษของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและครอบคลุม ซึ่งในกฎหมายของประเทศไทยนั้นมีเพียงกำหนดอย่างคร่าวๆ เพียงเท่านั้น และหากในสถานประกอบการบางแห่งนั้นไม่ได้มีการควบคุมมาตรฐานในการทำงานของผู้ดูแลผู้สูงอายุ รวมไปถึงการตรวจสอบ และมีบทลงโทษอย่างชัดเจนต่อผู้ที่มีการละเมิดต่อผู้สูงอายุ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และหากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีการออกกฎหมายมาเพื่อกำหนดมาตรฐาน การตรวจสอบ และบทลงโทษให้ชัดเจน จะสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้



อภิปรายผล

จากการศึกษาการดำเนินงานในด้านการกำหนดมาตรฐานผู้ดูแลผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษนั้น มีการออกกฎหมาย ข้อกำหนด และหน่วยงานที่ให้การรับรองและดูแลอย่างชัดเจน รวมไปถึงหลักสูตรของผู้ดูแลผู้สูงอายุที่มีโครงสร้าง และการระบุถึงระดับความสามารถต่อการทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งในบางกรณีของประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษจะมีความแตกต่างกัน แต่ส่วนที่สำคัญ คือ การสื่อสารกับผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ดูแลผู้สูงอายุ และบทลงโทษต่อผู้ที่กระทำละเมิด ซึ่งสามารถแยกอภิปรายผลและเปรียบเทียบได้ดังนี้

ด้านคุณสมบัติมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในประเทศ

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมาย Certified Social Worker and Certified Care Worker Act ที่มีการกำหนดถึงคุณสมบัติไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมกฎหมาย Health and Social Care Act 2008 ที่มีการกำหนดมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุ และมีการระบุถึงคุณสมบัติต่างๆไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่อายุ หลักสูตรการอบรมสำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุ รวมไปถึงชาวต่างชาติต้องมีการขึ้นทะเบียน และต้องมีการผ่านการเรียนในด้านภาษาของแต่ละประเทศเพื่อให้สามารถสื่อสารกับผู้สูงอายุ

ประเทศอังกฤษ มีกฎหมาย Health and Social Care Act 2008 ที่มีการกำหนดมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุ และยังมีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติโดยละเอียดและมีการกำหนดคุณสมบัติของชาวต่างชาติที่จะทำหน้าที่ผู้สูงอายุโดยหน่วยงาน Health Education England และ Health Research Authority

ประเทศไทย มีเพียงกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการ คือ กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2563 มิได้กำหนดมาตรฐานผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยละเอียด และไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของชาวต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในด้านนี้

ด้านการวัดระดับและประเมินผล

ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดระดับของผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยแบ่งระดับออกเป็น 3 ระดับ

ประเทศอังกฤษ มีการกำหนดระดับของผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยแบ่งระดับออกเป็น 5 ระดับ ขึ้นอยู่กับหน่วยการเรียนรู้ มีการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานพื้นฐานที่กำหนดของ Health and Social Care Act

ประเทศไทย ไม่มีการกำหนดระดับของผู้ดูแลผู้สูงอายุ

ด้านการตรวจสอบและบทลงโทษของผู้ปฏิบัติงาน

ประเทศญี่ปุ่น มีการระบุไว้ใน Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters ถึงผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบ

ประเทศอังกฤษ มีการกำหนดมาตรฐานการดูแลและจัดตั้งหน่วยงาน Health Education England (HEE) ที่รับเรื่องร้องเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ปฏิบัติงานที่ดูแลผู้สูงอายุ



ประเทศไทย ไม่มีการกำหนดผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดบทลงโทษในการกระทำผิดของผู้ดูแลผู้สูงอายุ

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย พบว่า การดูแลผู้สูงอายุนั้นมิใช่แค่บุคคลทั่ว ๆ ไปที่ผ่านการอบรมทางด้านสาธารณสุข หรือหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุเพียงเท่านั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุนั้นจะต้องผ่านการอบรมการดูแลผู้สูงอายุ การพยาบาล การช่วยชีวิต รวมทั้งต้องมีการสอบวัดระดับความสามารถในด้านการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อให้มีความรู้ความสารถในการดูแลผู้สูงอายุที่มี อายุ สภาวะ ที่แตกต่างกันออกไป รวมถึงหน่วยงานที่ทำการดูแลตรวจสอบที่ต้องเป็นหน่วยงานเฉพาะด้านที่มีความรู้ความเข้าใจในการดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

สรุป/ข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้สังคมผู้สูงอายุมีขนาดสังคมที่ใหญ่ขึ้น จนทำให้สังคมไทยปัจจุบันเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ดังนั้นสถานประกอบการที่มีผู้ดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นสถานที่ที่ได้มีความสำคัญต่อสังคมไทยในปัจจุบัน และมีความสำคัญต่อผู้สูงอายุ ซึ่งทำให้ผู้ดูแลผู้สูงอายุมีบทบาทสำคัญมากในประเทศไทย และเมื่อผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการมีบทบาทมากขึ้น แต่หากในสถานประกอบการบางแห่งนั้นไม่ได้มีการควบคุมมาตรฐานในการทำงานของผู้ดูแลผู้สูงอายุ รวมไปถึงการตรวจสอบและไม่มีบทลงโทษต่อผู้ที่มีการละเมิดต่อผู้สูงอายุ จึงก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ การกระทำโดยประมาท เลินเล่อ การกำหนดมาตรการสำหรับการกำกับดูแลมาตรฐานผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะในสถานประกอบการ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกำหนดมาตรฐานขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงมาตรฐานเดิม ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ดูแลผู้สูงอายุให้สอดคล้องกัน

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรฐานของผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ด้านคุณสมบัติ

ควรมีกำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยผู้ที่ต้องการจะประกอบอาชีพต้องได้รับการอบรมอย่างเป็นระบบ มีหลักสูตรการเรียนการสอนสำหรับการดูแลผู้สูงอายุที่เป็นหลักสูตรที่ให้การรับรองโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียงหน่วยงานเดียว และจะต้องผ่านการรับรองวุฒิการศึกษาและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ควรมีกำหนดคุณสมบัติของชาวต่างชาติที่ต้องการทำงานดูแลผู้สูงอายุโดยละเอียด ซึ่งต้องมีการกำหนดถึงวุฒิการศึกษาของชาวต่างชาติที่ต้องการทำงานในด้านนี้ ต้องเป็นคุณวุฒิตามที่กฎกระทรวงได้กำหนดไว้หรือเทียบเท่า และควรได้รับการอบรมหลักสูตรการดูแลตามที่หน่วยงานในประเทศให้การรับรอง ซึ่งจะต้องได้รับการทดสอบในการวัดระดับและการประเมินผลด้วย



2. ด้านการวัดระดับและประเมินผล

เนื่องจากผู้ดูแลผู้สูงอายุเป็นบุคลากรทางการแพทย์คนหนึ่ง โดยเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุมากกว่าบุคลากรทางการแพทย์ประเภทอื่นๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดระดับเพื่อความสะดวกในการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อให้เหมาะสมกับช่วงวัย สภาพ ความเจ็บป่วย ความต้องการของผู้สูงอายุในแต่ละบุคคล ดังนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการวัดระดับของผู้ดูแลโดยในเบื้องต้นอาจจะแบ่งเป็นทั้งหมด 3 ระดับ

ระดับที่ 1 ระดับความรู้พื้นฐาน เป็นระดับความรู้พื้นฐานที่รับประกันความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ และเป็นการเตรียมตัวเพื่อเข้าสู่การทำงาน

ระดับที่ 2 เป็นระดับที่จะเตรียมพร้อมความรู้ในการทำงานเป็นอย่างดี สามารถปฏิบัติงานได้ และสามารถประกันคุณภาพในการทำงาน

ระดับที่ 3 เป็นการประกันคุณภาพการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่มีประสบการณ์หรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการดูแลผู้สูงอายุ และในด้านการประเมินผล ควรมีการจัดประเมินผลการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม และสม่ำเสมอ โดยมีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลการประเมินผลนั้น

3. ด้านการตรวจสอบและบทลงโทษของผู้ปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการกำหนดถึงผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบไว้ในกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานฯ สำหรับผู้สูงอายุ ควรมีการกำหนดหน้าที่ของรัฐบาล กระทรวงสาธารณสุข องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเทศบาล ในการตรวจสอบและดูแลการทำหน้าที่ของผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการในส่วนท้องถิ่นเพื่อทำการตรวจสอบ วัดผล ประเมินผล และถ้าหากตรวจพบสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาจใช้อำนาจนั้นดำเนินการลงโทษสำหรับการบริการนั้น ๆ ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการคุณภาพการดูแลเพื่อออกกฎระเบียบและมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ที่อยู่ในสถานที่พักเพื่อการดูแล และกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการระงับการดำเนินการให้บริการธุรกิจงานศูนย์บริการผู้สูงอายุ หรือระงับใบอนุญาตของผู้ที่ทำหน้าที่นั้น โดยบทลงโทษนั้นมีการพิจารณาโทษตามความเหมาะสมหรือตามความผิดที่ได้ทำ ดังนี้

1. หากมีการกระทำผิดในลักษณะที่ประมาทเลินเล่อ หรือมิได้มีเจตนาที่ก่อให้เกิดความผิดนั้น ซึ่งความผิดเป็นความผิดลหุโทษและความผิดนั้นมิได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ควรให้มีการทำทัณฑ์ หรือลงประวัติไว้เพื่อการตรวจสอบ โดยมีคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งมาเป็นผู้ควบคุม

2. หากมีการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านร่างกายและจิตใจ คณะกรรมการสามารถทำการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ดูแลผู้สูงอายุ และมีการกำหนดมิให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา

โดยมาตรฐานที่กล่าวมาข้างต้นนั้นสามารถกระทำการเพิ่มเติม แก้ไข กฎกระทรวงได้อาศัยอำนาจตามความของบทนิยามคำว่า “สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ” ในมาตรา 3 และมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2549 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออก



กฎกระทรวงไว้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ลงนามเสนอร่างแก้ไขกฎกระทรวง โดยสามารถจำแนกได้ ดังนี้

3.1 แก้ไขกฎกระทรวงสาธารณสุขฯ ในหมวดที่ 3 ด้านมาตรฐานการให้บริการ โดยแก้ไขในข้อที่ 11 ดังต่อไปนี้

(11) การให้บริการโดยคำนึงถึงความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

(ค) พนักงานที่เกี่ยวข้องต้องผ่านการอบรมหลักสูตรที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงสาธารณสุข และจะต้องทำการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลผู้รับบริการ

(ง) หากพนักงานที่ให้บริการเป็นชาวต่างชาติ จะต้องมีความรู้การศึกษาตามที่กระทรวงกำหนดหรือเทียบเท่า และได้รับการอบรมหลักสูตรการดูแลตามที่หน่วยงานในประเทศให้การรับรอง

3.2 เพิ่มเติมกฎกระทรวงสาธารณสุขฯ ในหมวดที่ 3 ด้านมาตรฐานการให้บริการในข้อที่ 12 ดังต่อไปนี้

(12) ผู้ให้บริการจะต้องผ่านการสอบวัดระดับความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่จัดการสอบโดยกระทรวงสาธารณสุข

3.3 เพิ่มเติมและแก้ไขกฎกระทรวงสาธารณสุขฯ ในหมวดที่ 3 ด้านมาตรฐานการให้บริการ

(จ) สถานประกอบการต้องการจัดประเมินผลการทำงานของผู้ให้บริการในสถานประกอบการของตนอย่างเป็นรูปธรรมและสม่ำเสมอ โดยมีหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลการประเมินผลนั้น

(14) ในการตรวจสอบและดูแลการทำหน้าที่ของผู้ดูแลผู้สูงอายุ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงอาจใช้อำนาจนั้นจัดการการบริการนั้น โดยการตั้งคณะกรรมการประจำส่วนท้องถิ่นเพื่อทำการตรวจสอบและกำกับดูแลกิจการเช่นนั้น และหากตรวจพบสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานที่ได้บัญญัติไว้ คณะกรรมการประจำส่วนท้องถิ่นสามารถรายงานการกระทำผิดดังกล่าว และสามารถเสนอให้มีการระงับการดำเนินการให้บริการธุรกิจงานศูนย์บริการผู้สูงอายุ หรือระงับใบอนุญาตของผู้ที่ทำหน้าที่นั้น หากได้มีการตรวจสอบและพิสูจน์ได้ในการกระทำผิดนั้น

(ฉ) หากมีการกระทำผิดในลักษณะที่ประมาทเลินเล่อ หรือมิได้มีเจตนาที่ก่อให้เกิดความผิดนั้น ซึ่งความผิดเป็นความผิดสุหุโทษและความผิดนั้นมิได้ก่อให้เกิดความเสียหาย คณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งสามารถการทำทัณฑ์บน หรือลงประวัติไว้เพื่อการตรวจสอบ

(ช) หากมีการกระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านร่างกายและจิตใจ คณะกรรมการสามารถทำการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ดูแลผู้สูงอายุ และมีการกำหนดมิให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา

(15) ผู้ดูแลผู้สูงอายุจะต้องมีอัตราส่วนต่อการดูแลผู้สูงอายุที่เหมาะสม โดยเฉลี่ยต้องมีอัตราส่วนผู้ดูแล 1 คนต่อผู้สูงอายุไม่เกิน 5 คน หรือ และจำนวนผู้ดูแลผู้สูงอายุในสถานประกอบการต้องเหมาะสมกับจำนวนผู้สูงอายุในสถานประกอบการนั้นๆ



เอกสารอ้างอิง

- กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานด้านสถานที่ความปลอดภัย และการให้บริการในสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ
ประเภทกิจการการดูแลผู้สูงอายุหรือผู้มีภาวะพึ่งพิง พ.ศ. 2563. (2563). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137
ตอนที่ 61 (หน้า 13-14). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- ชมพูนุช พรหมภักดี. (2556). บทความวิชาการ เรื่อง การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และปัทมา วาพัฒน์วงศ์. (2555). โครงสร้างประชากรและการเปลี่ยนแปลง. วารสาร
สุขภาพคนไทย, 10-11.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2560). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 130 ก
(หน้า 1-3). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สุวัฒนา เลิศมนิรัตน์. (2546). ระบบประกันสังคมของญี่ปุ่น : กรณีศึกษาการดูแลระยะยาว. ใน วิทยานิพนธ์ศิลป
ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Act Social Welfare for the Elderly. (2008). Act on Social Welfare for the Elderly (Act No. 133 of
1963) Act No. 42 of 2008. Retrieved from
<https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3930/en>
- Arzaqia Luthfi Yani. (2023, July 13). How to be Caregiver/Care Worker (Kaigo) in Japan. Retrieved
from <https://www.tokhimo.com/post/how-to-be-caregiver-care-worker-kaigo-in-japan>
- Care Quality Commission. (2009). A new system of registration: Guide for providers of health or
adult social care. London: Care Quality Commission. Retrieved from
<https://www.cqc.org.uk/what-we-do/services-we-regulate/services-we-regulate>
- City & Guilds. (2011). Level 2 diploma in health and social care (adults) for England
Qualification handbook for centers 501/1306/9. Retrieved from
<https://arcuk.org.uk/trainingservices/files/2011/02/Level-2-Diploma-HSC-Adults-Handbook.pdf>
- Department of Health and Social Care. (2008). The Care Bill : Factsheets. Retrieved from
<https://www.gov.uk/government/publications/thecarebill-factsheets>



K. J. Samson, S. M. Peace. (2020). The development of Residential and nursing home care in the United Kingdom. Retrieved from <http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-851071-3.pdf>

Ministry of Health, Labour and Welfare. (2015). Certified Social Worker and Certified Care Worker Act (Act No. 30 of 1987) . Retrieved from Japanese Law Translation: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2693>

National Assistance Act. 1948. (1948). Care Information Scotland (CIS). Retrieved from <https://www.careinfoscotland.scot/topics/your-rights/legislation-protecting-people-in-care/national-assistance-act-1948/>

Nursing Home Registration Act. 1927. (1929, January). Royal College of Nursing. Retrieved from <https://rcnarchive.rcn.org.uk/volumes/77/Volume%2077%20Page%2013>

TAKAHASHI Shuichi. (2019). An Act Without Power : A Critical Analysis of a Japanese Act on Preventing Elder Abuse. Retrieved from LAW AND THE JAPANESE PARADOX: https://senshu-u.repo.nii.ac.jp/record/9973/files/1021_0136_05.pdf



วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำวิธีพิจารณาคดีแบบ* รวบรัดมาใช้ในศาลปกครองชั้นต้น

ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE : SPECIFIC STUDY USING SUCCINCT METHODS IN THE ADMINISTRATIVE COURT OF FIRST INSTANCE

พีรธรรม มั่งพล

Perathum Mongphol

คณะนิติศาสตร์ปริติพณมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, Thailand

Corresponding author E-mail: boyangry46@gmail.com

บทคัดย่อ

ตามประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 ขึ้นโดยมีสาระสำคัญว่า กรณีที่ตุลาการมีคดีอยู่ในความครอบครองไม่เกิน 48 คดี ศาลปกครองชั้นต้นใช้เวลาประมาณอย่างน้อย 2 ปี 6 เดือน และหากคดีอยู่ในความครอบครองเกินกว่า 48 คดีให้เพิ่ม ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนออกไปอีก 0.25 เท่า ทุกจำนวน 24 คดี (ประกาศศาลปกครอง, 2566) ประกอบกับ “สถิติคดีปกครอง” (สำนักงานศาลปกครอง, 2567) ซึ่งมีการรวบรวมนับแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2567 มีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นรวมแล้วประมาณ 16,835 คดี ทำให้เห็นว่าระยะเวลาที่กำหนดในประกาศดังกล่าวมีระยะเวลายาวนานเกินสมควรสำหรับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย และคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก และจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้มีการนำหลักเกณฑ์เรื่อง “แบ่งแยกกระบวนการพิจารณาคดีตามความเหมาะสม” อย่างวิธีพิจารณาความแพ่ง และวิธีพิจารณาคดีอาญา และวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, ราชอาณาจักรสวีเดน หรือศาลแพ่งแผนกคดีปกครองอย่างสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือศาลชำนาญพิเศษอย่างสาธารณรัฐเอสโตเนีย มาใช้บังคับ ดังนั้นเพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองมีความรวดเร็วและทันสมัยมากยิ่งขึ้นจึงควรศึกษาเรื่องการนำวิธีพิจารณาคดีแบบรวบรัดทั้งที่มีปรากฏอยู่ในประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นจะมีการนำ “กระบวนการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วน” มาใช้บังคับแต่กระบวนการพิจารณาดังกล่าวยังมีเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวัตถุประสงค์ที่ไม่ครอบคลุมถึงคดีที่ควรใช้ “การพิจารณาคดีแบบรวบรัด” ตามที่ผู้เขียนเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข

* Received 14 March 2024; Revised 03 April 2024; Accepted 24 April 2024



คำสำคัญ: การพิจารณาคดีโดยเร่งด่วน, การพิจารณาแบบรวบรัด, ความยุติธรรมที่ล่าช้า, วิธีพิจารณาคดีมโนสำเนา, วิธีพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก

Abstract

According to the announcement of the Administrative Court regarding the duration of litigation in the Administrative Court, B.E. 2023 has the following main issues: In cases where the judge has no more than 48 cases in his possession, the Administrative Court of First Instance will take approximately 2 years and 6 months at least. And if there are more than 48 cases in possession, the time for each step increases by 0.25 times by 24 cases. In addition to the "Administrative Case Statistics" collected since the opening of the Administrative Court on January 31, 2024, there are approximately 16,835 cases currently being considered by the Administrative Court of First Instance. It appears that the period specified in the announcement is unreasonably long for small claim cases. and cases without complications from the preliminary study, it was found that the Act Establishing the Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542, together with the regulations of the General Conference of the Supreme Administrative Court Judges Regarding administrative court procedures, B.E. 2000, there are no rules regarding "Separate judicial proceedings as appropriate" such as civil proceedings and criminal proceedings. and procedures for adjudicating administrative cases in the administrative courts of the French Republic. The Federal Republic of Germany and the Kingdom of Sweden an administrative civil courts such as the People's Republic of China or specialized courts such as the Republic of Estonia It is effective so that administrative cases can be considered quickly. To become more modern, it is necessary to study the application of summary judgment procedures that appear in various countries. To be applied to the current administrative court process in the Administrative Court of First Instance of Thailand. However, now the Administrative Court of First Instance will use "Urgent proceedings" but such proceedings still have conditions, criteria, and objectives that do not cover the cases in which they should be used. "Summary proceedings" as the author proposes to amend.

Keywords: Urgent Proceeding, Summary Proceeding, Justice Delayed, Procedure for Petty Case, Procedure for Small Claim Case

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (1) ให้

มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมในสังคม และพระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565 มาตรา 3 กำหนดว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ” และมาตรา 4 กำหนดว่า “พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบได้ว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จะพิจารณาเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานเสร็จสิ้นเมื่อใด รวมทั้งตรวจสอบความคืบหน้าได้โดยผ่าน ช่องทางที่หลากหลาย แต่ทั้งนี้จะกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระ ในการอำนวยความยุติธรรม หรือการดำเนินงานโดยสุจริตของบุคคลใดไม่ได้ไม่ว่าทางใด” แต่เมื่อพิจารณาประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 กำหนดสาระสำคัญว่า ในศาลปกครองชั้นต้นตุลาการที่มีคดีอยู่ในกรอบครอง 1-48 คดี การตรวจคำฟ้อง ตรวจอุทธรณ์ แสวงหาข้อเท็จจริง จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง 20 เดือน การทำคำแถลงการณ์ 6 เดือน การนั่งพิจารณาและการจัดทำคำพิพากษา 4 เดือน รวมระยะเวลาโดยประมาณ 2 ปี 6 เดือน หากมีคดีกรอบครองตั้งแต่ 49-72 คดี การตรวจคำฟ้อง ตรวจอุทธรณ์ แสวงหาข้อเท็จจริง จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง 25 เดือน การทำคำแถลงการณ์ 7 เดือน 15 วัน การนั่งพิจารณาและการจัดทำคำพิพากษา 5 เดือน รวมระยะเวลาโดยประมาณ 3 ปี 1 เดือน 15 วัน หากมีคดีกรอบครองตั้งแต่ 73-96 คดี การตรวจคำฟ้อง ตรวจอุทธรณ์ แสวงหาข้อเท็จจริง จนถึงวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง 30 เดือน การทำคำแถลงการณ์ 9 เดือน การนั่งพิจารณาและการจัดทำคำพิพากษา 6 เดือน รวมระยะเวลาโดยประมาณ 3 ปี 9 เดือน ทั้งนี้หากมีคดีในกรอบครองเกินกว่า 48 คดี ให้เพิ่มระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนออกไปอีก 0.25 เท่าทุกจำนวน 24 คดี จะเห็นว่าประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นเร่งรัดการตัดสินใจของตุลาการซึ่งถือว่ามีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองในการอำนวยความยุติธรรม (พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565, 2565)

อย่างไรก็ดีหากศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลาอันสมควร ตามคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปถือว่า การพิจารณาคดีที่ล่าช้าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รัฐจำเป็นต้องชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่บกพร่องอย่างในคดีของนาง Kress และคดีของนาย Magiera (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559) ซึ่งประเด็นปัญหาเรื่องระยะเวลาที่เหมาะสมกับการพิจารณาคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลในประเด็นการบริหารจัดการงานคดีของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2013 พอสรุปสาระสำคัญได้ว่า แม้โดยทั่วไปจะมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไว้ในกฎหมายก็ตาม แต่ความเหมาะสมของระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาของแต่ละคดี อาจแตกต่างกันได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของข้อเท็จจริง ประเด็นพิพาทของคดี พฤติกรรมของคู่กรณี ดังนั้นการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลโดยใช้ข้อมูลในทางสถิติเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถกระทำได้ ผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของศาลต้องพิจารณาตามลักษณะเฉพาะ และ



ความซับซ้อนของคดีที่พิพาทประกอบเข้าด้วยกันเป็นรายคดีไป นอกจากนี้การกำหนดกรอบระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนในลักษณะที่ใช้เป็นการทั่วไปกับทุกคดีอาจมีผลร้ายในแง่ที่ว่าตราบไต่ที่ยังไม่ถึงกำหนดระยะเวลาศาลจะรอการดำเนินการในขั้นตอนนั้น ๆ ไว้ก่อน จนกระทั่งใกล้จะครบระยะเวลาที่กำหนดจึงจะเริ่มดำเนินการโดยเร็วที่สุดการพิจารณาว่าระยะเวลาในการพิจารณาคดีมีความเหมาะสมหรือไม่ ศาลปกครองจะต้องจัดลำดับความสำคัญของแต่ละคดีว่ามีข้อเรียกร้องที่มีความยุ่งยากหรือมีความซับซ้อนมากน้อยเพียงใด และสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้โดยวิธีการอื่นใดที่รวดเร็วเพิ่มมากขึ้น (BVerwG 5C 23.12 D., 2013)

ประเด็นปัญหาตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองต่างประเทศ ใช้วิธีการแบ่งกระบวนการพิจารณาคดีออกตามความเหมาะสมกล่าวคือ มีการแบ่งกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปออกจากการพิจารณาคดีปกครองที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีปกครองที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ่งยาก และใช้การพิจารณาคดีที่รวบรัดกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทั่วไป นอกจากนี้การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามความเหมาะสมยังมีปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในสาระและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก แต่ด้วยเหตุที่หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งนั้นมีหลักเกณฑ์หลายประการที่แตกต่างกันจึงไม่สามารถนำบทบัญญัติที่อยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม และทำให้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการจะนำวิธีพิจารณาคดีแบบรวบรัดมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีปกครองที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ่งยาก

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยแม้มีการนำกระบวนการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องระยะเวลาพิจารณาคดีที่เหมาะสมแต่การใช้กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวจะกระทำต่อเมื่อศาลเห็นว่า มีความจำเป็นถึงขนาดอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยา หรืออาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ ถ้าใช้การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติ นอกจากนี้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49/2 ยังคงกำหนดให้องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีประกอบไปด้วยตุลาการตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป และให้ตุลาการผู้แถลงคดีเข้าร่วมในการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง โดยให้ถือเอาวันที่เสร็จสิ้นการแสวงหาข้อเท็จจริงนี้เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามกฎหมายโดยไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบอีก ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวทำให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแต่ละคนต้องละทิ้งงานคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่ชั่วคราวเพื่อมาพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนเป็นกระบวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับคดีที่มีผลกระทบร้ายแรงถ้าใช้การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติมากกว่าที่จะนำมาใช้กับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ่งยาก และถึงแม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทในคดีปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกประการหนึ่ง แต่ด้วยด้วยเหตุที่กระบวนการดังกล่าวยังคงต้องอาศัยความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งหากคู่กรณีฝ่ายใดไม่ประสงค์จะให้มีการกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาท ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์กรคณะก็ไม่อาจบังคับให้เกิดกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทได้ ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคดีแบบรวบรัดที่กำหนดให้ศาลเป็นผู้ประเมินความความเสียหายจากทุน

ทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องหรือความซับซ้อนของแต่ละคดี และจัดให้มีการพิจารณาคดีตามความเหมาะสม เช่น การกำหนดให้ตุลาการคนเดียวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท การลดขั้นตอนการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนโดยตุลาการผู้แถลงคดี การลดขั้นตอนการนั่งพิจารณาคดีและการนั่งอ่านคำพิพากษาลง เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อให้การอำนวยความสะดวกของศาลปกครองชั้นต้นปราศจากข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณา และไม่เป็นภาระละเมิดสิทธิมนุษยชนตามคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป การนำกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวดรับมาใช้ในศาลปกครองชั้นต้นถือว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของคดีต่าง ๆ ให้คดีที่ได้รับการพิจารณาคดีตามความเหมาะสมกล่าวคือ คดีทั่วไปที่มีข้อเท็จจริงที่ข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีที่มีข้อยุ่งยาก ตุลาการย่อมมีเวลาในการพิจารณาคดีที่ละเอียดรอบคอบมากขึ้น และคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยากย่อมได้รับการพิจารณาให้แล้วโดยรวดเร็วมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การพิจารณาคดีตามความเหมาะสม

โดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับว่า “หลักนิติรัฐ” สามารถแยกองค์ประกอบออกได้เป็น 2 ส่วนคือ (1) องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐหมายถึง การแสดงออกถึงรูปแบบของการปกครองหรือการใช้อำนาจของรัฐ เช่น ภายในรัฐนั้น ๆ มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หรือการกระทำขององค์กรของรัฐถูกผูกพันตามกฎหมายขององค์กรอื่น หรือภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ กระบวนการพิจารณาต้องมีขั้นตอนที่เป็นที่เป็นธรรมสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และง่ายต่อความเข้าใจรวมตลอดถึงโปร่งใสตรวจสอบได้ไม่ยาก (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564) (2) องค์ประกอบทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐหมายถึง การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรโดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วย สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ในกฎหมายย่อมมีค่าบังคับในระดับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญเสมอ องค์ประกอบทางเนื้อหาเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องความเป็นธรรม และเพื่อป้องกันผู้ใช้อำนาจรัฐในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรอนสิทธิของประชาชน นอกจากนี้หลักนิติรัฐทางเนื้อหาได้ตีความขยายต่อไปอีกว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับนี้ กฎหมายจะต้องมีความชัดเจน แน่นอนสามารถเข้าใจได้ง่าย ยิ่งไปกว่านั้นระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือ และไว้วางใจที่บุคคลที่มีต่อกฎหมายด้วยในคราวเดียวกัน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2564) จากองค์ประกอบทำให้เห็นว่า สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนแม้จะไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองเอาไว้แต่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ศาลปกครองในฐานะองค์กรปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงควรมีหน้าที่พิจารณาความยากง่ายหรือจำนวนทุนทรัพย์ของคดีเพื่อให้ได้รับพิจารณาคดีตามความเหมาะสม



วิธีพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยโดยสังเขป

จากการศึกษาพบว่าเมื่อนำคดีเข้าสู่สารบบแล้วให้เจ้าหน้าที่ทำบันทึกแนบท้ายพร้อมสำนวน เพื่อเสนอต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 37 วรรคสอง กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้จ่ายสำนวนแก่องค์คณะ และให้หัวหน้าองค์คณะแต่งตั้งตุลาการในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำการตรวจคำฟ้องถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้อง ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลตามกำหนด หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

สำหรับคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาตามระเบียบข้อ 42, 45, 47, 49 กำหนดสาระสำคัญว่า ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเริ่มต้นการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีคือ แสวงหาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 60 กำหนดสาระสำคัญว่า เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ทั้งนี้ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน

การส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 กำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณา ซึ่งหากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่นให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือโดยเร็ว และเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือแล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง มีการบังคับให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี ครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ก่อนวันนัดพิจารณาคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตนให้แก่คู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าว เพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี แต่ทั้งนี้จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 85, ข้อ 86, ข้อ 88 สรุปสาระสำคัญว่า ให้ตุลาการเจ้าของสำนวน อ่านสรุปข้อเท็จจริง และประเด็นแห่งคดี หากคู่กรณีฝ่ายใดประสงค์ที่จะแถลง ให้แถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือ โดยให้ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาศาลในวันนั่งพิจารณา

คดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล ในวันนั่งพิจารณาศาลจะซักถาม คู่กรณี และพยานด้วยตนเอง และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงให้ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะ เพื่อ ประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้ว หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา โดยบุคคลซึ่งมีได้รับ อนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้

รูปแบบทั่วไปของการพิจารณาคดีแบบรวบรัดในศาลปกครองชั้นต้นของต่างประเทศ

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัดหมายถึง การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยลดขั้นตอนที่ใช้ ตามปกติลง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเหมาะสมกับสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการศึกษาพบว่า ลักษณะเด่นของรูปแบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัดของแต่ละประเทศจะมีความคล้ายคลึง กันดังนี้

1) ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ ค่าเบี้ยเลี้ยง หรือสิทธิที่จัดสรร เพื่อช่วยเหลือหรือดำเนินการทางสังคม ที่อยู่อาศัย หรือสำหรับคนงานที่ถูกกีดกันจากการจ้าง งาน คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การประเมินวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการลงโทษทางวินัยจากภายในองค์กร คดีพิพาทเกี่ยวกับเงินบำนาญเกษียณอายุของข้าราชการ คดี พิพาทเกี่ยวกับการขอรับบริการตามกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ และการขอคัดลอกเอกสารมหาชน คดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นนอกเหนือจากภาษีธุรกิจเฉพาะ (Frederic edel, 2007) คดีพิพาทเกี่ยวกับการ ปฏิเสธในการดำเนินการตามคำตัดสินของศาล คดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งการประเมินภาษี คดีพิพาทที่เป็นการ โต้แย้งคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ไม่มั่นคงหรือเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายจราจร ให้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายให้ตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี และยังมีการแยก รูปแบบกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างคดีปกครองทั่วไปกับคดีที่เกี่ยวกับการเรียกร้องเงินค่าทดแทนที่มี จำนวนไม่เกิน 10,000 ยูโร หรือคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ้งยากออกต่างหากจากกัน และใช้วิธีพิจารณาคดีแบบ รวบรัดในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (Code de justice administrative, 2024) Article R 222-13 กล่าวคือ ลดขั้นตอนการตรวจสอบองค์คณะโดยตุลาการผู้แถลง (นามพร อัสวสุปรีชา, 2560) และหากตุลาการ เจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามฟ้องเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาจากคำฟ้องได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการ แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก ตุลาการเจ้าของสำนวนก็สามารถร่างพิพากษาคดีส่งต่อให้ผู้ตรวจสอบคดีทำการ ตรวจสอบก่อนอ่านคำพิพากษา

2) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการกำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีในศาลปกครอง ชั้นต้นแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะกระทำต่อเมื่อศาลเห็นว่าจำเป็นต้องซักถามทางวาจา (เอกบุญ วงศ์ สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, 2549) การอ่านคำพิพากษาจะกระทำโดยการเขียนในกระดานประกาศ ของศาล หรือโดยการพิมพ์ในระบบข้อมูล และการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ ใน ศาลแทนการนัดฟังประกาศคำพิพากษานั้นก็ได้ (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), n.d.) § 116 (3) นอกจากนี้ยังกำหนดให้คู่กรณีเห็นว่าคดีของตนมีความล่าช้า คู่กรณียังสามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลถึงเหตุแห่ง



ความล่าช้าในการ ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนกว่าจะมีคำพิพากษา เพื่อให้ศาลรับทราบ และชี้แจงแก่คู่กรณีถึง เหตุแห่งความล่าช้าเช่นว่านั้น แต่หากเหตุแห่งความล่าช้ายังคงดำรงอยู่โดยปราศจากเหตุอันสมควร คู่กรณีชอบที่จะเรียกให้ชดใช้ได้เป็นเงินจำนวน 1,200 ยูโรต่อปี (Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), 1950) § 198 (1) หรือ ถ้าศาลเห็นเป็นการสมควรอาจกำหนดให้สูงหรือต่ำกว่าก็ได้ การแจ้งความล่าช้าสามารถทำได้อย่างรวดเร็วที่สุด หลังจาก 6 เดือน เว้นแต่จะมีความจำเป็นเป็นพิเศษ ทั้งนี้ศาลอาจกำหนดจำนวนเงินสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), n.d.) § 84 (1)

3) ศาลปกครองแห่งราชอาณาจักรสวีเดน มีการกำหนดรูปแบบกระบวนการพิจารณาคดีให้มีความยืดหยุ่น กล่าวคือ ในศาลปกครองชั้นต้น โดยปกติแล้วองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องประกอบไปด้วยตุลาการศาลปกครอง 1 คน และลูกขุนอีก 3 คนเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษารรคดีต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่หากคณะลูกขุนคนใดคนหนึ่ง ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตุลาการศาลปกครอง 1 คน และลูกขุนอีก 2 คน จะเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตามในกรณีคดีใดเป็นคดีที่มีระดับความยุ่งยากซับซ้อนจะมีการปรับเปลี่ยนจำนวนองค์คณะใหม่โดยกำหนดให้มีตุลาการ 2 คน พร้อมด้วยคณะลูกขุนอีก 3 คนเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา (Act on general administrative courts, 2015) นอกจากนี้ยังกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะธรรมดาไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีเกี่ยวกับการรักษาหลักฐาน และการประกันการชำระเงินเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน คดีเกี่ยวกับการได้รับยกเว้นตามกฎหมายภาษีโรงเรือน คดีเกี่ยวกับกรณีการดูแลเยาวชนทันทีตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษ คดีเกี่ยวกับการดูแลเยาวชนกรณีการดูแลในท้องซัง คดีเกี่ยวกับการดูแลเป็นการส่วนตัว คดีการห้ามเคลื่อนย้ายชั่วคราวการห้ามออกชั่วคราว การดูแลทันทีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการดูแลผู้ติดยาเสพติด (1988) คดีเกี่ยวกับการแยกตัวตามพระราชบัญญัติการป้องกันการติดเชื้อ (2004) คดีเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร คดีเกี่ยวกับภาษีเบื้องต้น เป็นต้น (Act on general administrative courts, 2015)

4) ศาลชำนาญพิเศษคดีปกครองแห่งเอสโตเนีย มีการกำหนดให้คดีที่ไม่มีความยุ่งยาก อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะมอบหมายให้องค์คณะซึ่งประกอบด้วยตุลาการคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น (Code of Administrative Court Procedure, 2019) และมีการกำหนดให้บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนดต้องเสียเบี้ยปรับต่อศาล (Code of Administrative Court Procedure, § 58) นอกจากนี้ยังกำหนดให้ศาลมีหน้าที่อธิบายให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบข้อเท็จจริงโดยย่อและให้สอบถามเฉพาะในส่วนที่ศาลต้องการทราบ สำหรับการนั่งพิจารณาคดีจะกระทำต่อเมื่อศาลเห็นว่ามี ความจำเป็นเท่านั้น (Code of Administrative Court Procedure, § 134) สำหรับการจัดทำคำพิพากษาศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐเอสโตเนียได้มีการแยกรูปแบบการจัดทำคำพิพากษาระหว่างคดีปกครองทั่วไปกับคดีที่ใช้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวดเร็วโดยกำหนดให้มีเนื้อหาน้อยกว่าคดีปกครองทั่วไป

5) ศาลประชาชนแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนแผนกคดีปกครอง “ข้อพิพาทเพียงเล็กน้อย” หมายความว่า (The Administrative Litigation Law of the People’s Republic of China, 1989) Article 82 คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน คดีพิพาทที่มี

ทุนทรัพย์ต่ำกว่า 2,000 หยวน คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวศาลจะกำหนดให้ตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ และต้องทำการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่ได้รับคำฟ้อง (The Administrative Litigation Law of the People's Republic of China, 1989) Article 83 สำหรับคดีไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่ยากศาลประชาชนสูงสุดเคยมีมติ ว่าด้วยเรื่องการแยกกระบวนการพิจารณาตีปกครองที่ยุ่ยากออกจากกระบวนการพิจารณาคดีทั่วไป ค.ศ. 2021 โดยให้แยกกระบวนการพิจารณาตีปกครองที่ไม่มียู่ยากซับซ้อนออกจากคดีปกครองทั่วไป ซึ่งคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่ยากหมายถึง (China Justice Observer, 2021) Article 2 คดีข้อพิพาทไม่ร้ายแรงในคดีดังต่อไปนี้ เช่น มีการเรียกค่าชดเชยเป็นทุนทรัพย์น้อยกว่า 2,000 หยวน คดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามข้อกำหนดทางกฎหมาย คดีที่ข้อเท็จจริงมีลักษณะชัดเจน และมีข้อพิพาทเพียงเล็กน้อยอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร

รูปแบบการพิจารณาคดีแบบรวบรัดในศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีการนำหลักการว่าด้วยการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามความเหมาะสมมาใช้บังคับ คงมีเพียงกระบวนการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วน ซึ่งมีใช้รูปแบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัดเพราะมีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยรวม ซึ่งจากการศึกษาสามารถแบ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) “กระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วน” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสาม สรุปสาระสำคัญได้ว่า กระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนสามารถใช้ได้เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าควรรับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำต้องพิจารณาพิพากษาโดยเร่งด่วน เพราะมีกฎหมายกำหนดไว้ หรือเพราะเหตุอื่นใด ซึ่งหากจะดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติ อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยา หรืออาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือบริการสาธารณะ ซึ่งจากเงื่อนไขในทางเนื้อหาของ “กระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วน” ไม่อาจถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบรวบรัด เนื่องจากได้คุ้มครองคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่ยากให้แล้วเสร็จไปจากศาลด้วยความรวดเร็ว อีกทั้งตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 49/2 ที่มีสาระสำคัญว่า “หากตุลาการเจ้าของสำนวนรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรใช้การพิจารณาคดีโดยเร่งด่วน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อหารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งให้คู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบ เพื่อทำการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนหรือโดยวิธีการอื่นใดให้เสร็จสิ้นในวันเดียวหรือต่อเนื่องกันไป ทั้งนี้ ให้แจ้งให้ตุลาการผู้แถลงคดีทราบเพื่อเข้าร่วมในการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใด และให้ถือว่าวันที่เสร็จสิ้นการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคนี้เป็นวันสิ้นสุดโดยไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบอีก นอกจากนี้ คู่กรณีทุกฝ่ายซึ่งได้รับทราบหรือถือว่าได้รับทราบคำสั่งให้มา ศาลแล้วไม่มาในวันไต่สวน ให้ถือว่ารับทราบ



กระบวนการพิจารณาที่ศาลได้ดำเนินไปในครั้งนั้น และรับทราบกำหนดวันนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรือกำหนดนัดอื่นที่ศาลแจ้งคู่กรณีอื่นที่มาศาลในขณะทำการไต่สวน ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมสำนวนคดีเสนอให้องค์คณะเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า และ ให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ด้วยวาจาให้เสร็จสิ้นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้องค์คณะกำหนดวันใดวันหนึ่งเป็นวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 7 วัน หลังจากสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและให้แจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก พร้อมสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเป็นเวลาตามที่เห็นสมควร ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่นตามที่เห็นสมควร” มีลักษณะเป็นการลดทอนระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคู่กรณี และบังคับให้ตุลาการต้องตัดสินใจภายในระยะเวลาที่จำกัดซึ่งถือว่ากระทบต่ออิสระของตุลาการโดยอ้อม (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543, 2543)

2) “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/2 สรุปสาระสำคัญได้ว่า คดีที่สามารถไกล่เกลี่ยเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ต้องมีข้อคดีที่ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้จะต้องเกิดจากความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้โดยหลักการแล้วไม่อาจนำมาใช้ได้คดีปกครอง เนื่องจากพัฒนาการของกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของแผ่นดินที่ไม่อาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันได้ อีกทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองไม่สามารถทำให้เกิดบรรทัดฐานใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง และประชาชนทั่วไปไม่ได้รับประโยชน์จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, 2542)

สรุป

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบของการพิจารณาคดีแบบโดยเร่งด่วนของศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันแตกต่างจากการพิจารณาคดีแบบรวบรัดที่ใช้ในศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศอยู่หลายประการดังนี้

1) วัตถุประสงค์ การพิจารณาคดีแบบโดยเร่งด่วนมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของคดีที่อาจได้รับผลกระทบร้ายแรงจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติ แต่สำหรับการพิจารณาคดีแบบรวบรัดมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของคดีที่มีข้อพิพาทเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ่งยากให้แล้วเสร็จไปจากศาลภายในเวลาอันรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้ตุลาการมีเวลาในการพิจารณาคดีที่มีข้อเรียกร้องจำนวนมากหรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แม้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้กับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีไม่มีข้อพิพาทที่ยุ่งยากได้ก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดของกระบวนการที่ต้องอาศัยความสนใจทั้งสองฝ่ายเป็นหลักทำ

ให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองกลายเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้โดยยากแม้ศาลจะเห็นเป็นการสมควรก็ตาม

2) องค์คณะในการพิจารณาคดี การพิจารณาคดีแบบโดยเร่งด่วนมีการกำหนดให้ตุลาการอย่างน้อย 3 คนขึ้นไปเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดี ในขณะที่การพิจารณาคดีแบบรวบรัดมีการกำหนดคดีบางประเภทสามารถให้ตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้

3) การถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะ จากการศึกษาพบว่าข้อด้อยประการหนึ่งของพิจารณาคดีแบบรวบรัดนั้นคือ การลดขั้นตอนการถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะโดยตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งต่างจากการพิจารณาคดีแบบโดยเร่งด่วนที่มีการกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีส่วนร่วมในการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง และจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ด้วยวาจา อีกทั้งในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งก็ตาม แต่ข้อด้อยดังกล่าวมิใช่สาระสำคัญของการกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัด เนื่องจากการคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่อยู่ภายในประเทศจากความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรมนั้นโดยธรรมชาติแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอีกคนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่หากการรอนสิทธิเหล่านั้นอยู่บนพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของเหล่าปัจเจกชนแล้วย่อมถือว่าการรอนสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ตามแนวความคิดของ โทมัส ฮอบส์

4) การนั่งพิจารณาคดี เนื่องด้วยการพิจารณาคดีแบบโดยเร่งด่วนมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของคดีที่อาจได้รับผลกระทบร้ายแรงจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติ การแลกเปลี่ยนเอกสารระหว่างคู่กรณีย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี การไต่สวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการสืบพยานด้วยวาจาจึงถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง แต่สำหรับการพิจารณาคดีแบบรวบรัดแม้จะต้องอาศัยความรวดเร็วในการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนก็ตาม แต่เนื่องด้วยการพิจารณาคดีแบบรวบรัดเป็นกระบวนการพิจารณาคดีที่ใช้กับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ่ยาก การให้คู่กรณีเดินทางมาศาลเพื่อสืบพยานด้วยวาจานั้นย่อมทำให้คู่กรณีเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร และถึงแม้ปัจจุบันจะมีการพิจารณาคดีโดยอาศัยเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ก็ตามแต่ด้วยเหตุที่คดีที่ใช้การพิจารณาคดีแบบรวบรัดโดยมากเป็นคดีที่มีการเรียกร้องให้ชำระเงินตามเอกสารเป็นหลัก หรือมีข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งตามคำฟ้อง หรือมีข้อกฎหมายกำหนดชัดเจนอยู่แล้วให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ กรณีจึงทำให้คดีที่ใช้การพิจารณาคดีแบบรวบรัดเป็นคดีที่ขาดความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีการสืบพยานด้วยวาจา

5) การเร่งรัดการพิจารณาคดี การพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนมีการเร่งรัดกระบวนการพิจารณาคดีโดยกำหนดให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวาจาแทนการแลกเปลี่ยนเอกสารระหว่างคู่กรณี และมีการบังคับให้ตุลาการผู้แถลงและองค์คณะต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด อีกทั้งยังมีการเร่งรัดคดีโดยการรอนอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่คู่กรณีนำมาแสดงต่อศาล ในขณะที่การพิจารณาคดีแบบรวบรัดมีการเร่งรัดการพิจารณาคดีโดยกำหนดให้คู่กรณีให้การหรือตอบ



คำถามตามประเด็นที่ศาลสงสัย อีกทั้งมีการกำหนดระยะเวลาอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันมิให้คู่กรณีใช้ช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลาในการรับส่งคำคู่ความหรือเอกสารเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง

ดังนั้นจากความแตกต่างระหว่าง “การพิจารณาคดีโดยเร่งด่วน” และ “การพิจารณาคดีแบบรวดเร็ว” ที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่จะทำให้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยนำวิธีพิจารณาคดีแบบรวดเร็วมาใช้เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่มีข้อพิจารณาคดีที่ย่งยากให้แล้วเสร็จไปจากศาลภายในเวลาที่อันรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะ

ผลกระทบของการไม่มีกฎหมายใดอันจะทำให้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยนำวิธีพิจารณาคดีแบบรวดเร็วมาใช้บังคับได้ ทำให้คดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ย่งยากกลายเป็นคดีที่ลดทอนประสิทธิภาพการดำเนินกระบวนการพิจารณาของตุลาการ เนื่องจากตุลาการจำเป็นต้องลดความละเอียดถี่ถ้วนในการพิจารณาคดีทั่วไปลงเพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีทันตามประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง พ.ศ. 2566 (ประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง, 2566) ในทางกลับกันหากมีการแบ่งแยกการพิจารณาคดีระหว่างคดีทั่วไปกับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ย่งยากเช่นเดียวกับต่างประเทศ นอกจากจะทำให้ตุลาการมีเวลาในการพิจารณาคดีที่มีความซับซ้อนต้องเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังทำให้ประชาชนผู้ซึ่งได้รับความเสียหายหรืออาจจะเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองได้รับการเยียวยาได้อย่างทันท่วงที ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอให้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งราชอาณาจักรไทยนำหลักการเรื่องการพิจารณาคดีแบบรวดเร็วมาใช้บังคับกับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นโดยกำหนดรูปแบบให้มีมาตรฐานเทียบเท่ากับศาลปกครองหรือศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาปกครองของต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบในการพิจารณาแบบรวดเร็วของศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองนั้นจะมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันดังนี้ (1) มีการให้อำนาจแก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นคนเดียวเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยและคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ย่งยาก (2) กำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดีเฉพาะกรณีศาลเห็นว่ามีความจำเป็นในการซักถามพยานหรือคู่กรณีด้วยวาจา (3) ลดขั้นตอนการให้ตุลาการผู้แถลงคดีเข้าถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะในบางคดี (4) ลดขั้นตอนการนัดอ่านคำพิพากษาที่จะต้องกระทำในศาล (5) กำหนดให้มีมาตรการต่างเพื่อควบคุมระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองโดยไม่กระทบต่อหลักความเป็นนิติรัฐ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ ดังนี้

1) ตามมาตรา 55 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า “การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว...” แต่ด้วยเหตุที่ยังไม่มี

เครื่องมือทางกฎหมายมารองรับถึงวิธีการดังกล่าว ผู้เขียนเสนอให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา 55/1 เพื่อขยายถ้อยคำดังกล่าวดังนี้

“มาตรา 55/1 ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 55 เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด ก่อนมีการจ่ายสำนวนคดีตามมาตรา 56 ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และเสนอแนะระยะเวลาที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยประเมินตามความยากง่ายแห่งคดี หากเห็นว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อยหรือไม่มีข้อพิพาทคดีที่ยุ่งยาก ให้แต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในศาลของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคำชี้แจงตามประเด็นที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเรียกให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาอย่างศาลแล้ว ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อศาลแล้ว

ระหว่างพิจารณาหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบรวบรัดไม่เหมาะสมกับคดีที่พิจารณา ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งแก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ชักช้า หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอ ให้อธิบดีเรียกสำนวนคืนแล้วโอนสำนวนคดีให้แก่องค์คณะตามมาตรา 56 หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นไม่เห็นชอบตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอ ให้อธิบดีให้คำแนะนำแก่ตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นโดยไม่ชักช้า”

2) ตามตามมาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา” ประกอบมาตรา 61 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่กำหนดว่า ไม่ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นคนเดียวมีอำนาจตัดสินคดีได้ ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 54 วรรคสอง ใหม่ดังนี้

“มาตรา 54 วรรคสอง ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา เว้นแต่เป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย หรือคดีที่ไม่มีข้อพิพาทที่ยุ่งยาก ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งศาลนั้นเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้”

และเพิ่มเติมอนุมาตราลงในบทบัญญัติมาตรา 61 วรรคแรกดังนี้

“(6) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้นเป็นคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย หรือไม่มีข้อพิพาทคดีที่ยุ่งยาก”

3) เนื่องด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังไม่ปรากฏว่ามีการนำเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัดมาใช้ในศาลปกครอง ผู้เขียนเสนอให้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวขึ้นเป็น “ส่วนที่ 2/2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัด”



“มาตรา 66/13 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวดเร็วหมายความว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสำหรับคดีที่มีข้อเรียกร้องเล็กน้อย หรือคดีที่ไม่มีข้อพิจารณาที่ยุ่งยาก อันได้แก่

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 (2) หรือคดีที่มีคำขอให้ใช้เงินหรือส่งคืนทรัพย์สินซึ่งมีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกิน 300,000 บาท ตามมาตรา 9 (3) (4) หรือกรณีอื่นใดที่ศาลเห็นว่าเป็นคดีที่มีลักษณะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีเพียงเล็กน้อย

2) คดีที่มีข้อพิจารณาที่ไม่ยุ่งยาก เช่น คดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนจากสำเนาภาพถ่าย สื่อดิจิทัลอื่นใด หรือจากการสอบถามผู้ถูกฟ้องคดี บุคคล หน่วยงานทางปกครองที่เป็นหรือไม่เป็นคู่กรณี

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวดเร็วให้เป็นไปตามบังคับแห่งบทบัญญัติในส่วนนี้”

“มาตรา 66/14 ภายหลังจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งซึ่งเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา 55/1 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีถึงระยะเวลาและแนวทางการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามคำแนะนำของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อทราบภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับสำนวนคดี

ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่มิได้แสดงพยานหลักฐานนั้นไม่มี พยานหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแล้วแต่กรณีและให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ในกรณีที่ตุลาการไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีให้แล้วเสร็จตามคำแนะนำในวรรคหนึ่ง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้า และให้อธิบดีแก้ไขเหตุแห่งความล่าช้านั้น ในกรณีที่ความล่าช้ายังคงมีอยู่ และเกิดจากความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของศาลเอง ให้ศาลชำระดอกเบี้ยตามจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีตามอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่พ้นระยะเวลาที่กำหนดให้พิจารณาแล้วเสร็จในครั้งแรก

ในกรณีตามวรรคสอง หากเหตุแห่งความล่าช้าเกิดจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองต้องรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุง หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไป และเรียกให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของที่เกี่ยวข้องชำระดอกเบี้ยตามจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีตามอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่พ้นระยะเวลาที่กำหนดให้พิจารณาแล้วเสร็จในครั้งแรก ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

ในกรณีตามวรรคสองและวรรคสาม หากเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ หากความล่าช้าเกิดขึ้นจากหน่วยงานใด ให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเหตุแห่งความล่าช้าชำระค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นรายปีในอัตราปีละ 30,000 บาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร”

“มาตรา 66/15 เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี ภายหลังจากการเจ้าของสำนวนได้รับมอบหมายให้เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว ให้รีบสรุปประเด็นตามคำฟ้องและประเด็นที่ศาลต้องการทราบ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี หรือบุคคลอื่นใดที่ศาลเรียกให้เข้ามาเป็นคู่กรณีให้ทำคำชี้แจงตามประเด็นต่าง ๆ ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 15 วันนับแต่วันส่งหนังสือให้ทำคำชี้แจง ห้ามมิให้ศาลอนุญาตกรณีมีคำขอขยายระยะเวลาส่งคำชี้แจง เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยอันไม่อาจก้ำวล่วงได้

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคำชี้แจงตามประเด็นที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเรียกให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมายังศาลแล้ว ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อศาลแล้ว และให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

ระหว่างการพิจารณาหากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบรวบรัดไม่เหมาะสมกับคดีที่พิจารณา ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแจ้งแก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่ชักช้า หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นชอบตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอ ให้อธิบดีเรียกสำนวนคืนแล้วโอนสำนวนคดีให้แก่องค์คณะตามมาตรา 56 หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นไม่เห็นชอบตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอ ให้อธิบดีให้คำแนะนำแก่ตุลาการเจ้าของสำนวนนั้นโดยไม่ชักช้า”

“มาตรา 66/16 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัดนี้ไม่อยู่ในบังคับตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีในการนี้หากศาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องสืบพยานด้วยวาจา ศาลอาจนัดไต่สวนด้วยวาจาและให้คู่กรณีนำพยานมาแสดงต่อศาลเพิ่มเติม การไต่สวนด้วยวาจาจะกำหนดให้มีการไต่สวนฝ่ายเดียวก็ได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนรีบจัดทำร่างคำพิพากษาโดยไม่ชักช้า และแจ้งแก่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อแต่งตั้งให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ตรวจสอบคดี ภายหลังมีการแต่งตั้งตุลาการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ตรวจสอบคดีแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งร่างคำพิพากษาให้ผู้ตรวจสอบคดี เพื่อพิจารณาเสนอแนะก่อนจัดทำคำพิพากษา”

“มาตรา 66/17 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัดนี้ไม่อยู่ในบังคับตามความในมาตรา 59 และ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัตินี้ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแบบรวบรัด องค์คณะไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องซักถามพยานหรือคู่กรณีด้วยวาจา”

“มาตรา 66/18 ภายหลังเสร็จสิ้นการทำคำพิพากษามาตรา 66/16 ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนประกาศผลแห่งคำพิพากษาในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของศาลปกครอง (แพลตฟอร์ม) และแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงประกาศนั้นโดยทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องมือสื่อสาร หรือสื่อดิจิทัลอื่นใดที่คู่กรณีได้แสดงความประสงค์ต่อศาลไว้ ภายหลังประกาศผลแห่งคำพิพากษาถ้าคู่กรณีฝ่ายใดต้องการคัดสำนวนคำพิพากษาให้ยื่นคำร้องผ่านทางชุดคำสั่งอิเล็กทรอนิกส์ของศาลปกครอง (แอปพลิเคชัน) เมื่อพ้นกำหนด 15 วัน นับแต่วันประกาศผลแห่งคำ



พิพากษา เพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ถือเอาวันพ้นกำหนดเวลา 15 วันนับแต่ประกาศผลแห่งคำพิพากษาเป็นวันเริ่มต้นนับกำหนดเวลาอุทธรณ์”

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2559). หลักนิติธรรม และ หลักนิติรัฐ ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ.

ใน หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 (หน้า 8). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

นามพร อัครสุปรีชา. (2560). ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย. ใน วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประกาศศาลปกครอง เรื่อง กำหนดระยะเวลาดำเนินงานคดีในศาลปกครอง. (2566). ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง. เข้าถึงได้จาก

https://www.admincourt.go.th/admincourtsite/08news/_detail.php?ids=23836

พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2565. (2565). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนที่ 66 ก (หน้า 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. (2542). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก (หน้า 1-2). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543. (2543). ใน ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 117 ตอนที่ 108 ก (หน้า 30). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล,บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2549). วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. ใน รายงานการศึกษาวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (หน้า 17). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Act on general administrative courts. (2015, June 15). The Administrative Court Procedure Act (1971:291). Retrieved from The Government of Sweden:

<https://www.government.se/government-policy/judicial-system/the-administrative-court-procedure-act/>

BVerwG 5C 23.12 D. (2013, July 11). Wolters Kluwer Deutschland GmbH. Retrieved from

https://lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/anwalt24premium.cgi?t=171038611741466269&sessionID=790965598400447149&templateID=document&source=htlist&chosenIndex=UAN_nv_1057&xid=5823732&highlighting=on&hlt=#hlt_ank



- China Justice Observer. (2021, September 13). Opinions on Promoting the Reform of Separating Complicated Administrative Proceedings from Simple Ones. Retrieved from <https://www.chinajusticeobserver.com/a/opinions-on-promoting-the-reform-of-separating-complicated-administrative-proceedings-from-simple-ones>
- Code de justice administrative. (2024, March 3). Journal of the French Republic. Retrieved from https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070933/
- Code of Administrative Court Procedure. (2019, June 21). Federal Ministry of Justice. Retrieved from https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/print_englisch_vwgo.html
- Frederic edel. (2007). The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights. France: Council of Europe Publishing.
- Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). (1950). Bundesministerium der justiz. Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/BJNR005130950.html>
- The Administrative Litigation Law of the People's Republic of China. (1989, April 4). LawinfoChina. Retrieved from <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=1204&CGid=>
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). (n.d.). Administrative Court Regulations. Retrieved from Bundesministerium der justiz: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>



การวิเคราะห์ข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนอง และการเสนอข้อตกลง*

ให้แตกต่างจากที่กฎหมายกำหนด

ANALYSIS OF AGREEMENT ATTACHED TO THE MORTGAGE CONTRAVT AND OFFERING OF AGREEMENT TO BE DISTINGUISH REQUIRED BY LAW

พินิจ ทิพย์มณี

Pinit Tipmanee

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Pridi Bonomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, Thailand

Corresponding author E-mail: Tipmanee_dpu@hotmail.com

บทคัดย่อ

เนื้อความในข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนองโดยเฉพาะกรณีที่ผู้รับจำนองเป็นธนาคาร มีข้อตกลงบางประการที่ผิดแผกแตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนด ทั้งข้อตกลงดังกล่าวเป็นการกำหนดสิทธิของผู้รับจำนองไว้เหนือกว่าผู้จำนอง ไม่ว่าจะเป็นโฉนดผู้รับจำนองเป็นผู้เก็บรักษา ห้ามนำหลักประกันไปจำนองซ้อน ผู้จำนองจะไม่โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองให้แก่บุคคลอื่น หรือข้อตกลงในการจัดลำดับสิทธิของผู้รับจำนอง ถือเป็นข้อความในข้อตกลงที่อาจขัดต่อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 และ 151 อีกทั้งหากพิจารณาโดยนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 10 ในประเด็นเรื่องอำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจ มาประกอบการพิจารณา เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความเป็นธรรมของข้อตกลงต่อท้ายสัญญาตามปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ข้อตกลงที่กำหนดโฉนดให้ผู้รับจำนองเป็นผู้เก็บรักษา ห้ามนำหลักประกันไปจำนองซ้อน ห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองแก่บุคคลอื่น ถือว่าเป็นข้อตกลงที่ไม่มีผลตามกฎหมายคือใช้บังคับไม่ได้ ส่วนข้อตกลงที่ขัดกับมาตรา 733 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่าศาลใช้ดุลยพินิจตีความว่าไม่ใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้นคู่สัญญาจึงอาจตกลงเป็นอย่างอื่นได้ คือตกลงกันว่าถ้าบังคับจำนองแล้วไม่พอชำระหนี้ ลูกหนี้ยังคงต้องรับผิดชอบหนี้ที่เหลือ

* Received 21 March 2024; Revised 04 April 2024; Accepted 25 April 2024



ข้อตกลงนี้อาจตกลงกันในข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนองได้ แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือข้อตกลงที่ให้สิทธิของผู้รับจำนองแต่ละราย เมื่อเวลาบังคับจำนองต้องเรียงตามวันเวลาจดทะเบียนจำนอง ตามบทบัญญัติในมาตรา 732 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจมีข้อตกลงเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากกฎหมายบัญญัติที่น่าจะทำได้ โดยการแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางประการ

คำสำคัญ: สัญญาไม่เป็นธรรม, ข้อตกลงต่อท้ายสัญญา, จำนองซ้อน, ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

Abstract

The detail in agreement attached to the mortgage contract, especially in case of mortgagee is a bank. There are some agreements which distinguish required by law. In addition, agreements are specifying the superior rights of mortgagee above mortgagor whether specify mortgagee has to save the deed, do not bring guarantee to a double mortgage, mortgagor do not transfer the ownership of the property to others or an agreement for prioritizing rights of mortgagee. It could be hold that the detail in agreement may conflict with law under section 150 and section 151 of Civil and Commercial Code. Moreover, if considering by bring the regulation under section 10 of the Unfair Contract Terms Act B.E. 2540 (A.D.1997) in the point of bargaining power and economic status for consideration. It could be analyzed that the fairness of the result of agreement attached of the contract as mentioned problems above.

In relation to the findings, it was found that the agreement which specify that mortgagee has a duty to save the deed, do not bring guarantee to a double mortgage, do not transfer the ownership of the property to others. It could be hold that the agreement did not have legal effect or could not enforceable. In part of agreement which conflict with section 733 of Civil and Commercial Code, it was found that the court use discretion to interpret whether it is a section regarding peace and order or good morals of the people or not. Therefore, the parties may agree otherwise, that is if forcing the mortgage and did not cover debt, the debtor must still be liable for the remaining debt. This condition may agree in agreement attached to the mortgage contract. But in part of the interesting point is the agreement which give rights



to each mortgagee. When there is a mortgage enforcement, mortgages must arrange according to the date and time of registration and the mortgagee. According to section 732 of Civil and Commercial Code, may have agreement to differ from the law by edit some issue of Civil and Commercial Code.

Keywords: Unfair Contract Terms, Agreement Attached of the Contract, Second Mortgage, Public Order or Good Morals

บทนำ

หลักความเสรีภาพในการแสดงเจตนาเป็นเรื่องสำคัญ คู่สัญญาจะกำหนดเป็นข้อตกลงไว้เป็นอย่างใดก็ได้ตามเจตนาที่ตั้งใจไว้ แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ได้กำหนดขอบเขตเพื่อจำกัดเสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญา ไว้ในบทกฎหมาย 3 ประการ ในมาตรา 150 กำหนดให้การแสดงเจตนาของคู่สัญญานั้น ต้องไม่เป็นการอันพ้นวิสัยที่จะสามารถกระทำได้ หรือไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน หากการแสดงเจตนาอันนั้นทำโดยฝ่าฝืนย่อมตกเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ บทบัญญัติในมาตรา 152 กำหนดว่าการทำข้อตกลงใดๆ ของคู่สัญญาหากมีกฎหมายกำหนดให้ทำตามแบบต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และในมาตรา 153 กำหนดว่าบุคคลที่จะทำนิติกรรมสัญญานั้นต้องไม่มีข้อบกพร่องในส่วนของความสามารถในการแสดงเจตนาตามที่กฎหมายกำหนด การแสดงเจตนาระหว่างคู่สัญญานั้นต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติตามกฎหมายที่กล่าวถึง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายยังมองไปถึงข้อตกลงบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและมุ่งคุ้มครองผู้อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าในทางสังคมและเศรษฐกิจด้วยหากต้องได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากข้อตกลงที่มีผลตามกฎหมาย ดังมีตัวอย่างตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องหนึ่งได้วางแนวทางไว้ว่า แม้ในสัญญาจ้างมีข้อความให้สิทธิผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาได้โดยผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าตอบแทน แต่ข้อสัญญาดังกล่าวเป็นข้อสัญญาที่ผิดแผกแตกต่างไปจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานข้อ 46 ที่กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างเมื่อเลิกจ้างซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่อาจบังคับแก่การจ่ายค่าชดเชย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2499/2537)



ดังนั้นจึงทำให้ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นที่น่าสนใจ ที่ต้องนำมาวิเคราะห์ถึงข้อตกลงบางข้อตามข้อตกลงแนบท้ายโดยเฉพาะในสัญญาจ้างอง ว่าคู่สัญญาระหว่างธนาคารและผู้จ้างอง ข้อตกลงนั้นมีความเป็นธรรม ใช้บังคับตามข้อตกลงในสัญญาได้หรือไม่ อย่างไร

แนวคิดทฤษฎีและความเป็นมา

หลักการพื้นฐานในการก่อให้เกิดนิติกรรมสัญญาตามกฎหมาย เน้นหลักการที่สำคัญที่สุดคือหลักอิสระในทางแพ่งหรือหลักเสรีภาพในการทำสัญญา บุคคลมีเสรีภาพในการทำนิติกรรมได้โดยอิสระ มีเสรีภาพในการจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง ได้โดยสะดวกและเหมาะสมกับตนเองมากที่สุด

ดังนั้นในเรื่องนิติกรรมจำเป็นต้องเริ่มต้นจากหลักอิสระในทางแพ่ง (Private Autonomy) เพราะถือเป็นหลักการพื้นฐานในการทำนิติกรรมทุกชนิด หลักนี้พยายามที่จะบอกเราว่า เราทุกคนในฐานะที่เป็นปัจเจกชนมีความเป็นอิสระหรือมีเสรีภาพที่จะกำหนดขอบเขตในทางกฎหมายของเราเองอย่างไรก็ได้ตามแต่ที่เราต้องการหรือตามแต่ที่เราเห็นสมควร และเมื่อเราใช้อิสระหรือเสรีภาพนี้แล้ว กฎหมายก็จะมารับรองให้สิ่งที่เราทำบังเกิดผลในทางกฎหมายได้ จากความหมายที่เราได้กล่าวมา หลักอิสระภาพในทางแพ่งจึงเป็นหลักการที่ค่อนข้างกว้างและมีความเป็นทั่วไปอย่างมาก จนถึงขนาดมีผู้กล่าวว่าหลักที่กว้างเกินไปและมีความเป็นทั่วไปมากเกินไป (ศันันท์กรณ โสทธิพันธุ์, 2564) แต่หลักดังกล่าวก็มีกรอบที่สำคัญ ไม่อาจรับรองการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มีผลในทางกฎหมายตามที่บุคคลนั้นต้องการได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150, 2562)

ปัญหาในเรื่องการทำข้อตกลงให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนด ที่กฎหมายไม่อาจรับรองให้มีผลตามกฎหมายได้นั้น มาจากหลักขัดขวางเจตนา (เสนีย์ ปราโมช, 2505) เห็นว่า เมื่อประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชน เป็นคู่แข่งมีกำลังมากกว่าเสรีภาพความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา กฎหมายจะยอมรับบังคับบัญชาให้ตามเจตนาของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อไม่ขัดต่อประโยชน์ความปลอดภัยและสันติสุขของประชาชน นักนิยมเสรีภาพของเจตนาจึงกล่าวว่า สิ่งใดไม่ห้ามย่อมทำได้ ข้อห้ามตามกฎหมายเป็นหลักยกเว้นขัดขวางไว้ มิให้เจตนาเกิดผลศักดิ์สิทธิ์ขึ้นได้ดังนี้ จึงต้องศึกษาทำความเข้าใจโดยดี เพราะเมื่อรู้ถึงข้อขัดขวางแห่งกฎหมายแล้ว ผลในกฎหมายอย่างอื่นทั้งหลายทั่วไปเจตนาย่อมทำให้เกิดขึ้นได้ และบังคับได้ตามกฎหมาย

เมื่อเห็นว่าหลักอิสระในทางแพ่งนั้น ถือเป็นความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาของคู่สัญญาในการทำนิติกรรมที่สำคัญ กฎหมายจึงมีข้อบัญญัติปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย กำหนดขอบเขต



เพื่อจำกัดการแสดงเจตนาในบทบัญญัติกฎหมาย 3 ประการ มาตรา 150 กำหนดให้การแสดงเจตนาต้องไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัยที่จะสามารถกระทำได้ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี มาตรา 152 กำหนดให้ข้อตกลงใดๆ ของคู่สัญญาหากมีกฎหมายกำหนดให้เป็นทำตามแบบ ต้องทำตามแบบที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น และมาตรา 153 กำหนดให้บุคคลที่จะทำนิติกรรมสัญญาได้ต้องไม่มีข้อบกพร่องในส่วนความสามารถในการแสดงเจตนาตามที่กฎหมายกำหนด ผลของการแสดงเจตนา นั้น จึงจะมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้อธิบายถึงเรื่องดังกล่าวข้างต้นอย่างน่าสนใจ โดยยกหลักขัดขวางเจตนาในเรื่องวัตถุประสงค์ที่กฎหมายจะไม่ยอมรับบังคับบัญชาให้ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 113 (คือมาตรา 150 ปัจจุบัน) ประกอบด้วย 114 นั้น เป็นเรื่องที่เอกชนทำนิติกรรมมุ่งต่อประโยชน์อย่างหนึ่ง ประชาชนมีประโยชน์ส่วนได้เสียอยู่อย่างหนึ่ง เป็นปัญหาว่ากฎหมายจะยอมรับบังคับบัญชาให้เอกชนได้ประโยชน์ขัดแย้งต่อประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนหรือไม่ มาตรา 113, 114 ให้คำตอบว่าจะยอมรับบังคับบัญชาให้ไม่ได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่กฎหมายยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่ยิ่งกว่าอื่น ทุกวันนี้การที่เอกชนจะบังคับตามสิทธิเพื่อให้ได้ประโยชน์จากการได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายและกำลังบ้านเมือง กำลังของบ้านเมืองก็คือกำลังของประชาชนทั่วกันมอบไว้แก่เจ้าหน้าที่ เมื่อฐานะเป็นอยู่ดังนี้จะเป็นไปได้อย่างไรที่ประชาชนจะยอมให้ใช้กำลังของบ้านเมืองบังคับให้เอกชนได้ประโยชน์ขัดแย้งต่อประโยชน์ของประชาชนเอง เอกชนอยู่ในความผาสุกมั่นคงก็โดยอาศัยความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีระหว่างประชาชน สิ่งใดจะขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีนั้น ย่อมจะรับบังคับบัญชาไม่ได้ ถ้าบังคับได้ก็เท่ากับทำลายตัวเอง การใดที่ทำลงไป แม้จะเจตนามุ่งต่อผลบังคับบัญชาตามกฎหมาย ถ้าการนั้นมีวัตถุประสงค์ต้องห้าม หรือขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ดี หรือแม้จะไม่มีบทกฎหมายใดห้ามไว้ ถ้ายังเป็นวัตถุประสงค์อันเป็นการพันวิสัย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยทั่วไปก็ดี การที่ทำไปนับว่าเสียแรงเปล่า เพราะกฎหมายจะไม่ยอมรับให้เกิดผลโดยตรงหรือทางอ้อมอย่างใดเลย (เสนีย์ ปราโมช, 2505) นักกฎหมายโรมันกล่าวเป็นภาษิตกฎหมายว่า “ใครทำการขัดต่อกฎหมาย เท่ากับว่าไม่ได้ทำการอย่างใดเลย” (Qui contra legem agit nihil agit)

อย่างไรจึงจะถือว่า การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 150 ต้องเป็นการกระทำนิติกรรมโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำว่า “การใด” (ศักดิ์ สนองชาติ, 2547) ดังที่บัญญัติไว้ ก็คือการกระทำโดยมุ่งจะให้เกิดผลในกฎหมายเป็นนิติกรรม แต่เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายจึงไม่รับรองให้เกิดผล โดยถือว่าเป็นโมฆะหรือการกระทำที่เสียเปล่าใช้การอะไรไม่ได้เลย



ดังนั้น คำว่า“วัตถุที่ประสงค์ของนิติกรรม” คืออะไร อาจสรุปได้ตามแนวความคิดของนักนิติศาสตร์หลายท่านดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า วัตถุที่ประสงค์ คือประโยชน์สุดท้ายที่ผู้แสดงเจตนาทำนิติกรรมปรารถนามุ่งประสงค์ไว้จะให้เกิดให้มีขึ้นเป็นไปอย่างไร โดยอาศัยนิติกรรมนั้นเป็นประโยชน์ ผลสุดท้ายที่นิติกรรมนั้นจะพึงอำนวยให้

อาจารย์ปັນโน สุขทรศนีย์ เห็นว่า วัตถุประสงค์นี้พอจะให้ความหมายได้ว่าเป็นประโยชน์อันเป็นผลสุดท้ายที่ผู้แสดงเจตนาแสดงเจตนาออกเพื่อได้สิ่งที่เข้าพึงประสงค์ ประโยชน์อันเป็นผลสุดท้ายนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินเงินทองเสมอไป อาจจะเป็นความรู้สึก ความภูมิใจ หรือศีลธรรมอันดีก็ได้

อาจารย์อักษรพร จุฬารัตน ให้ความเห็นว่า ความหมายของวัตถุที่ประสงค์แห่งนิติกรรมนั้น หมายถึง ความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการทำนิติกรรมของคู่กรณีในนิติกรรมซึ่งพิจารณาจากเจตนาของผู้ทำนิติกรรมในลักษณะเฉพาะของนิติกรรมแต่ละอันที่ทำขึ้น

อาจารย์สุปัน พูลพัฒน์ ได้กล่าวไว้ว่า วัตถุที่ประสงค์ย่อมหมายความถึงประโยชน์สุดท้ายที่มุ่งหมายว่านิติกรรมจะพึงอำนวยผลให้ตามเจตนาที่ตกลงกันทั้งสองฝ่าย และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องได้ร่วมรู้ในความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์นั้นด้วย อันมิใช่วัตถุแห่งหนี้ (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2535)

ศาสตราจารย์ ดร.ศนันท์กรณ โสติพิพันธุ์ ให้ความหมายไว้ว่า วัตถุประสงค์แห่งนิติกรรม หมายถึง ความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการทำนิติกรรมของคู่กรณีในนิติกรรมนั้น หรืออาจหมายถึงประโยชน์สุดท้ายที่คู่กรณีแห่งนิติกรรมหวังจะได้จากการทำนิติกรรมนั้น หรือถ้าจะเข้าใจให้ง่ายไปกว่านั้น วัตถุประสงค์ก็คือเป้าหมายในการทำนิติกรรมนั่นเอง แม้ว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการทำนิติกรรมจะต้องมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายก็ตาม แต่คำว่า “มุ่ง” โดยตรงย่อมเป็นที่เข้าใจว่านิติกรรมต้องมีเป้าหมายเสมอ (ศนันท์กรณ โสติพิพันธุ์, 2564)

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ต้องค้นหาวัตถุประสงค์และความมุ่งหมาย (เป้าหมาย) ในการทำนิติกรรมนั้นๆ โดยพิจารณาในลักษณะทั่วไป ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะแต่เพียงนิติกรรมสัญญาของคู่กรณีเท่านั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 4 กำหนดให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงบางประการไม่มีผลบังคับ และข้อสัญญาหรือข้อตกลงบางอย่างให้มีผลบังคับได้ เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและคู่สัญญายินยอมรับผลของสัญญานั้น ตามหลักอิสระในทางแพ่ง แต่หากเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นผู้กำหนดสัญญาสำเร็จรูป อันมีลักษณะที่เป็นสัญญาที่กำหนดข้อ



สัญญาที่เป็นสาระสำคัญไว้ล่วงหน้า และข้อสัญญาที่กำหนดเป็นสาระสำคัญไว้ล่วงหน้า นั้น ไม่ยอมให้มีการเจรจาต่อรอง ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีความจำเป็นต้องทำสัญญา ไม่มีทางเลือกนอกจากยอมลงลายมือชื่อในสัญญาที่กำหนดข้อสัญญานั้นไว้ล่วงหน้าแล้ว แม้จะถูกเอารัดเอาเปรียบมากหรือน้อยเพียงใดก็จำเป็นต้องยอมข้อตกลงนั้นยอมไม่มีผลตามกฎหมาย ถือเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรม ทั้งคู่สัญญาอาจจะอ้างหลักความยินยอม ถือเป็นหลักทั่วไปซึ่งมาจากสภาวะจิตของนักกฎหมายที่ว่า “volenti non fit injuria” หมายถึง เมื่อให้ความยินยอมไม่ถือว่ามีความเสียหาย หรือมักกล่าวถึงว่า “ความยินยอมไม่ทำให้เป็นละเมิด” นั่นคือ ผู้เสียหายไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแต่เดิมเคยอ้างหลักนี้ได้ แต่ในปัจจุบัน ได้นำหลักดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายโดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัติของสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายสำหรับการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะนำมาอ้างเป็นเหตุยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดมิได้” ประกอบกับมาตรา 10 เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญในการตอบคำถามบทความเรื่องนี้ ในกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะพิจารณาข้อตกลงที่ทำให้ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบเกินสมควรหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาคุ้มครองถึงอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้วยกว่า ไม่ให้ถูกคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเอารัดเอาเปรียบเกินสมควรด้วย ยิ่งถ้าปรากฏในรูปของสัญญาสำเร็จรูปดังที่กล่าวมาแล้ว และมีการทำสัญญาที่ต้องมีการเจรจาต่อรองกัน อำนาจต่อรองทั้งสองฝ่ายไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่า ย่อมจะเป็นฝ่ายได้เปรียบ ส่วนใหญ่ฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเหนือกว่าย่อมมีอำนาจต่อรองเหนือกว่า เพราะคนรวยพูดจาหนักเสียงดังกว่าคนจน แต่อำนาจต่อรองอาจไม่ขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจเสมอไปเพราะผู้มีอำนาจหรืออิทธิพลอาจมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าได้ (ศักดิ์ สนองชาติ, 2545) ตัวอย่างตามปัญหาที่ยกมาเช่น ลูกหนี้ทำสัญญากับธนาคาร ฝ่ายหนึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าย่อมมีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าอย่างแน่นอน ซึ่งจะปรากฏจากสัญญาที่ตกลงทำระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สัญญานั้นเป็นสัญญาสำเร็จรูป

ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตเพื่อนำมาเป็นประเด็นในการวิเคราะห์ปัญหาที่ปรากฏในเนื้อความตามข้อตกลงต่อท้ายสัญญาในทุกธนาคารว่าจะมีผลตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ในประเด็นดังต่อไปนี้ เช่น โฉนดให้ผู้รับจำนองเป็นผู้เก็บรักษา ห้ามนำหลักประกันไปจำนองซ้อน ผู้จำนองต้องไม่โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองให้แก่บุคคลอื่น หรือพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนองในประเด็นอื่นๆ



วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น

ประเด็นแรกในการจำนองโฉนดที่ดินต้องอยู่กับใคร และข้อห้ามจำนองซ้อนมีผลเพียงใด

ในการจำนองนั้นทรัพย์สินขึ้นเดียว กฎหมายเปิดโอกาสให้นำมาจำนองเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้หลายรายได้ เรียกว่าการจำนองซ้อน วัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนี้ต้องการให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือหลักประกันนั้นให้มากที่สุด ตามมาตรา 712 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “แม้ว่ามีข้อสัญญาเป็นอย่างอื่นก็ตาม ทรัพย์สินซึ่งจำนองไว้แก่บุคคลคนหนึ่งนั้นท่านว่าจะเอาไปจำนองแก่บุคคลอีกคนหนึ่งในระหว่างเวลาที่สัญญาเก่านั้นยังมีอายุอยู่ก็ได้”

ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าในสัญญาจำนองที่ดินประกอบกับในข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนองของธนาคารทุกธนาคาร มักปรากฏว่ามีข้อตกลง “ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมให้ผู้รับจำนองเป็นผู้ถือโฉนดที่ดินที่จำนองรายนี้ในระหว่างเวลาที่ใช้สัญญาจำนองนี้” และที่สำคัญจะมีข้อตกลงไว้ว่า “ทรัพย์สินที่นำมาจำนอง ห้ามนำไปจำนองเป็นประกันหนี้รายอื่น” หรือแม้กระทั่ง “ผู้จำนองจะไม่โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองให้แก่บุคคลอื่น” จึงมีปัญหาว่าข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

จากปัญหาที่กล่าวถึง (พจน์ ปุชปาคม, 2533) ในทางปฏิบัติแล้วพบว่าไม่มีการนำทรัพย์สินมาจำนองซ้อนด้วยเหตุที่เจ้าหนี้ผู้รับจำนองมักจะถือโฉนดที่ดินจำนองไว้ ถ้าจะเอาไปจำนองไว้กับเจ้าหนี้รายอื่น เจ้าหนี้มักไม่ยอมให้นำโฉนดไป วิธีที่จะจำนองใหม่ได้ก็คือการขึ้นเงิน (การขึ้นเงินจำนอง คือ กรณีที่ได้มีการจดทะเบียนจำนองหลักทรัพย์สินเพื่อประกันหนี้ในวงเงินจำนวนหนึ่งไปแล้ว ต่อมาผู้จำนองและผู้รับจำนองได้ตกลงกันเพื่อขอเพิ่มวงเงินจากมูลหนี้เดิมขึ้นอีก โดยใช้หลักทรัพย์สินเดิมที่จำนองไว้แล้วนั้นเป็นประกัน ตัวอย่างเช่น นายแดงได้กู้เงินกับธนาคารกอ เงินจำนวน 500, 000 บาท โดยนำที่ดินมาจดทะเบียนจำนองไว้เพื่อเป็นประกันหนี้ ต่อมา นายแดงมีความจำเป็นต้องขอกู้เงินจากธนาคารกอ เพิ่มอีก 200, 000 บาท รวมเป็นมูลจำนองทั้งสิ้น 700, 000 บาท หลักทรัพย์สินดังกล่าวคงค้ำมูลหนี้ เช่นนี้เรียกว่าการขึ้นเงินจำนอง) จำนองรายเก่านั้นเอง แต่ถ้าโฉนดอยู่กับผู้จำนองจึงจะเอาไปจำนองต่อได้เท่านั้น ตัวอย่างเช่น ก. กู้เงิน ข. 1,000,000 บาท โดยเอาที่ดินราคา 5,000,000 บาท มาจำนองไว้เป็นประกัน แม้ในข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจำนองจะมีข้อความห้ามมิให้ ก. เอาที่ดินไปจำนองกับใครต่อไป ก.ก็ยังมีสิทธิที่จะเอาที่ดินนั้นไปจำนองเป็นประกันเงินกู้กับ ค. ได้อีก เช่น เอาไปจำนองไว้ 2,000,000 บาท และจำนองประกันเงินกู้ ง. อีก 2,000,000 บาท ฯลฯ จนกว่าจะไม่มีใครรับจำนอง เพราะราคาที่ดินไม่คุ้มกับจำนวนหนี้ที่ ก.ทำจำนองไว้ หรือในทางทะเบียน เรียกว่าการจำนองหลายลำดับ (การจำนองหลายลำดับ ในการจดทะเบียนประเภทนี้คือ การจดทะเบียนจำนอง แต่ว่าเจ้าของที่ดินซึ่งได้จดทะเบียนจำนองที่ดินไว้แก่บุคคลหนึ่งแล้วยังไม่ได้ไถ่ถอนหรือในระหว่างที่สัญญาจำนองฉบับก่อนยังมีอายุอยู่



เจ้าของที่ดินของจดทะเบียนจำนองที่ดินแปลงนั้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง หรืออาจจะเป็นผู้รับจำนองเดิมก็ได้ ในกรณีที่เป็นการหนึ่งขອງลูกหนี้ต่างรายการ ต้องจดทะเบียนในประเภท “จำนองลำดับที่สอง” หรือ “จำนองลำดับที่สาม” ตามลำดับโดยไม่ต้องให้ผู้จำนองคนก่อนๆ ให้คำยินยอม)

รองศาสตราจารย์สุตา วิศรุตพิชญ์ และ ดร.ภารวีร์ กษิตินนท์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในมาตรา 712 นี้ กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่เจ้าของทรัพย์สินผู้จำนองถึงขนาดที่ว่า แม้คู่สัญญาในสัญญาจำนองจะได้ตกลงกันว่า ทรัพย์สินที่นำมาจำนองนั้นจะนำไปจำนองประกันหนี้อื่นอีกไม่ได้ก็ตาม เจ้าของทรัพย์สินก็ยังอาจนำทรัพย์สินที่ติดจำนองนั้นไปจำนองประกันหนี้รายอื่นอีกก็ได้ ข้อตกลงที่ห้ามนำไปจำนองซ้อนไม่มีผลกระทบต่อสัญญาจำนองที่เจ้าของทรัพย์สินผู้จำนองได้ไปทำจำนองซ้อนไว้อีก (สุตา วิศรุตพิชญ์ และภารวีร์ กษิตินนท์, 2556)

พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายในมาตรา 712 มุ่งหมายให้เจ้าของทรัพย์สินสามารถให้ทรัพย์สินนั้นได้อย่างคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากที่สุด และผลของการนำทรัพย์สินไปจำนองซ้อนก็เป็นไปตามมาตรา 730-732 ซึ่งสรุปได้ว่าสิทธิของผู้รับจำนองทั้งหลายที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินเดียวกันนั้น ผู้จำนองก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อนผู้รับจำนองรายหลัง จึงเห็นได้ว่าการจดทะเบียนจำนองซ้อนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับจำนองไว้ก่อนแต่อย่างใด การห้ามจำนองซ้อนจึงขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ ทำให้ข้อห้ามหรือข้อตกลงนั้นไม่มีผลแต่ประการใด

ประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3893/2533 ผู้จำนองมีสิทธิโอนที่ดินที่จำนองแก่บุคคลภายนอกได้ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งผู้รับจำนองอาจใช้สิทธิบังคับจำนองแก่ผู้รับโอนที่ดินได้ การโอนที่ดินของผู้จำนองมิใช่เป็นการก่อภาระติดพันแก่ทรัพย์สินจำนองแต่อย่างใดทั้งผู้รับจำนองก็ยังคงมีสิทธิอยู่ตามสัญญาจำนอง ซึ่งหากบังคับจำนองได้เงินไม่พอชำระหนี้ ผู้จำนองก็ต้องรับผิดชอบตามสัญญา หากใช้จะพ้นความรับผิดชอบไปไม่ ดังนั้น จำเลยผู้รับจำนองจึงต้องส่งมอบโฉนดที่ดินซึ่งจำเลยครอบครองเพื่อให้โจทก์ผู้จำนองดำเนินการทำนิติกรรมโอนขายแก่บุคคลภายนอกตามฟ้อง

ส่วนในประเด็นที่สองในข้อตกลงแนบท้ายสัญญาจำนองที่ตกลงกันว่า “ผู้จำนองจะไม่โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองให้แก่บุคคลอื่น” การจำนองเป็นทรัพย์สินสิทธิ ที่ผู้รับจำนองจะใช้นับบุคคลได้ทั้งโลก ไม่ว่าจะมีการโอนกรรมสิทธิ์กันกี่ครั้ง ผู้รับจำนองยังสามารถบังคับจำนองได้อยู่แน่นอน ดังนั้นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ติดจำนองไม่กระทบถึงสิทธิของผู้รับจำนองแต่อย่างใด และที่สำคัญหากมีการโอนกรรมสิทธิ์ ผู้รับจำนองจะนำข้อตกลงต่อท้ายสัญญาที่ห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในระหว่างจำนอง โดยนำมาตรา 722 บัญญัติว่า “ถ้าทรัพย์สินได้จำนองแล้ว และภายหลังที่จดทะเบียนจำนองมีจดทะเบียนภาระจำยอมหรือทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่น โดยผู้รับจำนองมิได้ยินยอมด้วยไซ้ ท่านว่าสิทธิจำนองย่อมเป็นใหญ่กว่าภาระจำยอมหรือทรัพย์สินสิทธิอย่างอื่นนั้น หาก

ว่าเป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้รับจำนองในเวลาบังคับจำนองก็ให้ลบลสิทธิที่กล่าวหลังนั้นเสียจากทะเบียน” เพื่อให้ผู้รับจำนองจะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งลบลการจดทะเบียนจำนองซ้อนที่ผู้จำนองได้ก่อขึ้นหรือลบลการโอนกรรมสิทธิ์ที่ผิดจากข้อตกลงหาได้ไม่เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะถึงแม้จะมีการจดทะเบียนจำนองซ้อนก็ไม่เป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้รับจำนองรายแรกในเวลาบังคับจำนองแต่อย่างใด ตัวอย่างของการใช้สิทธิตามมาตรา 722 ที่จะลบลสิทธินั้นทางทะเบียนได้ เช่น นายแดงกู้เงินนายดำ โดยเอาที่ดินมาจำนองไว้เป็นหลักประกัน ต่อมานายแดงยอมให้นายขาวเดินผ่านที่ดินแปลงดังกล่าว โดยไปจดทะเบียนภาระจำยอม ถือเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งจนทำให้ผู้รับจำนองได้รับความเสียหายทำให้ราคาที่ดินต่ำลง ไม่มีใครต้องการซื้อหากมีการบังคับจำนอง ทำให้มูลค่าต่ำลงจนใช้ประโยชน์ไม่ได้ตามที่ผู้ซื้อต้องการ นายดำมีสิทธิที่จะขอให้ลบลสิทธิภาระจำนองออกเสียจากทะเบียนได้ แต่หากเป็นการจำนองซ้อนหรือการโอนกรรมสิทธิ์ สามารถทำได้ตามมาตรา 702 และ 712 ไม่ต้องห้ามตามมาตรานี้ เพราะไม่ทำให้มูลค่าของทรัพย์สินจำนองเปลี่ยนไป หรือผู้รับจำนองมีสิทธิบังคับจำนองได้โดยไม่ได้รับความเสียหาย

กล่าวโดยสรุป ประเด็นปัญหาในการที่ผู้รับจำนองจะมีข้อตกลงเป็นผู้ถือโฉนดที่ดินไว้ตลอดเวลาที่นำทรัพย์สินมาจำนอง หรือห้ามนำทรัพย์สินที่จำนองไปจำนองเป็นประกันหนี้รายอื่น หรือแม้กระทั่งผู้จำนองจะไม่โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองให้แก่บุคคลอื่น ข้อห้ามหรือข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผลตามกฎหมายแต่อย่างใด

ประเด็นสุดท้าย การจะพิจารณาว่าข้อตกลงต่อท้ายสัญญาใดนั้นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่คู่สัญญาจะตกลงยกเว้นหรือตกลงให้เป็นอย่างอื่นได้หรือไม่ ถือเป็นเรื่องที่ยากกับการพิจารณาเป็นอย่างมาก มีตัวอย่างจากมาตรา 733 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้ ได้เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่ก็ดี หรือถ้าเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้ ได้เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่นั้นก็ดี เงินยังขาดจำนวนอยู่เท่าใดลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินนั้น” กฎหมายมาตรานี้กล่าวถึงผลของการบังคับจำนองหากนำทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาด เมื่อเจ้าหนี้ได้รับชำระจนครบจำนวนหนี้ที่ค้างชำระก็ให้คืนเงินที่เหลือแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น แต่หากขายทอดตลาดแล้วได้เงินไม่พอต่อการชำระหนี้ ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในส่วนที่ขาด ตัวอย่างเช่น นายแดงกู้เงินนายดำ 1,000,000 บาท นำบ้านมาจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ นายแดงไม่มีเงินชำระหนี้ นายดำฟ้องขอยึดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้เงินเพียง 800,000 บาท หนี้ยังขาดอีก 200,000 บาท นายดำจะเรียกเอาส่วนที่ขาดจากนายแดงอีกไม่ได้

แต่อย่างไรก็ตามผู้รับจำนองมักให้ลูกหนี้ทำสัญญาว่า “เมื่อเอาทรัพย์สินที่จำนองออกขายทอดตลาดได้เงินน้อยกว่าจำนวนที่ค้างชำระ ลูกหนี้ยังคงต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินที่ขาดอยู่จนครบ” ศาลใช้ดุลยพินิจในประเด็น



นี้ไปในทางที่จะตีความว่า มาตรา 733 ไม่ใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น คู่สัญญาจึงอาจตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8260/2550 แม้ข้อตกลงต่อท้ายสัญญาจ้างจะเป็นเรื่องที่โจทก์ผู้รับจ้างและจำเลยผู้จ้างตกลงกันเป็นประการพิเศษนอกเหนือจากที่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 733 บัญญัติไว้ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 733 ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติสันนิษฐานถึงเจตนาของคู่กรณีเท่านั้น มิใช่บทกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนโดยทั่วไปแต่เกี่ยวแก่คู่กรณีโดยเฉพาะ และมีได้เกี่ยวกับศีลธรรมตามที่นิยมกันในหมู่ชนทั่วไปหรือธรรมเนียมประเพณีของสังคมแต่อย่างใด จึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โจทก์อาจตกลงกับจำเลยเป็นประการอื่นพิเศษนอกเหนือจากที่มาตรา 733 บัญญัติไว้ก็ย่อมกระทำได้ ดังนั้น ในกรณีที่โจทก์ยึดทรัพย์จ้างออกขายทอดตลาดแล้วได้เงินไม่พอใช้เงิน โจทก์ก็ยังมีสิทธิที่จะยึดทรัพย์อื่นของจำเลยในฐานะผู้จ้างเป็นประกันมาใช้หนี้จนครบ เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องนี้แล้วสรุปว่า ลูกหนี้ก็ยังคงต้องรับผิดชอบในหนี้ที่เหลือ ข้อตกลงต่อท้ายสัญญานี้ใช้บังคับกันได้ ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า จะสอดคล้องกับหน้าที่ของลูกหนี้ เมื่อเป็นลูกหนี้ก็ต้องชำระหนี้ทั้งหมดให้ครบถ้วน

ผู้เขียนมีมุมมองในประเด็นต่อไปว่า หากมีการบังคับจ้างโดยเอาทรัพย์ออกขายทอดตลาด เงินที่ได้มาจากการขายทอดตลาดจะต้องนำไปใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ผู้รับจ้างตามที่บัญญัติในมาตรา 730 ว่า “เมื่อทรัพย์สินอันหนึ่งอันเดียวได้จ้างแก่ผู้รับจ้างหลายคนด้วยกัน ท่านให้ถือลำดับผู้รับจ้างเรียงตามวันและเวลาจดทะเบียนและผู้รับจ้างคนก่อนจักได้รับใช้หนี้ก่อนผู้รับจ้างคนหลัง” และ มาตรา 732 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งจ้างขายทอดตลาดได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใด ท่านให้จัดใช้แก่ผู้รับจ้างเรียงตามลำดับและถ้ายังมีเงินเหลืออยู่อีกก็ให้ส่งมอบแก่ผู้จ้าง” จะมีข้อตกลงต่อท้ายสัญญา ยกเว้นหรือตกลงเป็นอย่างอื่น และจะถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่คู่สัญญาจะตกลงยกเว้นหรือตกลงให้เป็นอย่างอื่นได้หรือไม่

กฎหมายกำหนดให้ ในกรณีที่ผู้จ้างเอาทรัพย์สิ่งหนึ่งจ้างไว้กับผู้รับจ้างหลายราย สิทธิของผู้รับจ้างแต่ละรายย่อมเป็นไปตามลำดับเรียงตามวันเวลาจดทะเบียนจ้าง กล่าวคือผู้รับจ้างที่จดทะเบียนก่อนจะได้รับชำระหนี้ก่อนผู้รับจ้างที่จดทะเบียนทีหลัง ดังนั้นเมื่อขายทอดตลาดทรัพย์จ้างแล้ว หักค่าใช้จ่ายมีเงินสุทธิเท่าใดย่อมจัดใช้ให้ผู้รับจ้างที่จดทะเบียนก่อนหลังตามลำดับที่จดทะเบียน ตัวอย่างเช่น นำที่ดินมาจ้างไว้กับนายแดงก่อน 1,000,000 บาท ต่อมานำมาจ้างไว้กับนายดำอีก 500,000 บาท แล้วภายหลังมาขึ้นเงินจ้างจากนายแดงเจ้าหนี้คนเดิมเพิ่มอีก 500,000 บาท ยังต้องนับเป็นจ้าง 3 ราย



ตามลำดับ ถ้าขายใช้หนี้ได้เงินไม่พอใช้ทุกรายต้องเรียงตามลำดับ นายแดงจะเอาขึ้นเงินจำนวนรายหลังสุดมารวมเป็น 1, 500,000 บาท เอามาชำระก่อนนายดำไม่ได้ ต้องเป็นไปตามลำดับการจดทะเบียนจำนอง

ดังนั้นการทำข้อตกลงยินยอมที่ขัดกับกฎหมายการจัดลำดับสิทธิของผู้รับจำนองที่จะได้รับชำระหนี้ ตามกฎหมายแล้วถือว่ายอมไม่มีผลไม่สามารถบังคับได้ แต่หากพิจารณาถึงเหตุผลหากผู้จำนองลำดับหลังต้องการให้ผู้จำนองลำดับก่อนมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองเพิ่มขึ้น ผู้รับจำนองลำดับหลังต้องปลดหนี้ภาระจำนองของตน แต่วิธีการนี้ทำให้ยุ่งยาก และต้องจดทะเบียน ทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แต่หากมีข้อตกลงเพื่อกำหนดสิทธิของผู้รับจำนองแต่ละราย เพื่อกำหนดลำดับสิทธิของเจ้าหนี้โดยเจ้าหนี้รายหนึ่งยินยอมที่จะไม่รับชำระหนี้จากลูกหนี้จนกว่าหนี้ของเจ้าหนี้อื่นๆ จะได้รับชำระหนี้ครบถ้วนโดยการทำข้อตกลงในรูปแบบความยินยอมของเจ้าหนี้ โดยข้อตกลงนั้นจะไม่มีผลกระทบต่อกรรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้รายอื่นหรืออาจเกิดได้เมื่อมีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้น เช่น กรณีลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย หรือบริษัทขาดสภาพคล่องการเงินจนต้องปิดกิจการและเกิดการชำระบัญชี ซึ่งในกฎหมายแพ่งของประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับการทำข้อตกลงกำหนดสิทธิของผู้รับจำนองเช่นนี้ไว้ ซึ่งพอนำกฎหมายดังกล่าวมาเทียบเคียงเพื่อนำมาวิเคราะห์และนำผลมาเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเพิ่มกฎหมายของประเทศไทยได้ บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศญี่ปุ่น ในมาตรา 374 ประมวลแพ่งประเทศญี่ปุ่น Civil Code of Japan (Changes in Order of Priority of Mortgages) Article 374(1) The order of priority of mortgages may be changed with the agreement of all mortgagees; provided, however, that if there are interested persons, the consent of the same must be obtained. (Civil Code of Japan, 1896) (การเปลี่ยนแปลงลำดับสิทธิของเจ้าหนี้ผู้รับจำนอง) มาตรา 374(1) “ข้อตกลงจัดลำดับสิทธิของผู้รับจำนองในการรับชำระหนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงตามข้อตกลงของผู้รับจำนองทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีส่วนได้เสียในการจำนองเสียก่อน”

ดังนั้นจึงพบว่าในกฎหมายต่างประเทศมีบทบัญญัติให้คู่สัญญาอาจตกลงยกเว้นความในบทบัญญัติมาตรา 730 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ อาจเพื่อประโยชน์แก่ผู้รับจำนอง หรือเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจ อาจไม่ต้องมีการย้ายไปทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินใหม่ เพื่อชำระหนี้เดิม (Refinance) ตามแต่เหตุผล ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 730 น่าจะไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่คู่สัญญาจะตกลงยกเว้นหรือตกลงให้เป็นอย่างอื่นได้ อาจมีการตกลงเป็นอย่างอื่นในข้อตกลงท้ายสัญญา หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อเป็นการเฉพาะในการทำข้อตกลงจัดลำดับสิทธิของผู้รับจำนองตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา



สรุป/ข้อเสนอแนะ

ในข้อตกลงตามสัญญาแนบท้ายสัญญาจ้างบางข้ออาจเกิดจากผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่าอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจทำสัญญากำหนดข้อตกลงเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าเป็นอย่างมาก เช่น โฉนดให้ผู้รับจ้างเป็นผู้เก็บรักษา ห้ามนำหลักประกันไปจำนองซ้อน ห้ามโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จำนองแก่บุคคลอื่น หรืออื่นๆ ซึ่งพิจารณาจากข้อตกลงนั้นอาจเกิดความไม่เป็นธรรม และไม่มีผลตามกฎหมายคือใช้บังคับไม่ได้ ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วในตอนต้น ผลที่ตามมาหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อสัญญาไม่เป็นธรรมให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะพิพากษาหรือสั่งให้ข้อสัญญาไม่เป็นธรรมดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น

หากพิจารณาจากข้อตกลงบางประการตามข้อตกลงต่อท้าย ตามมาตรา 733 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่าศาลใช้ดุลยพินิจตีความว่าไม่ใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อาจตกลงเป็นอย่างอื่นได้ ผู้เขียนจึงมีมุมมองต่อไปว่าแล้วหากมีการบังคับจำนองโดยเอาทรัพย์สินออกขายทอดตลาด สิทธิของผู้รับจ้างแต่ละรายต้องเรียงตามวันเวลาจดทะเบียนจำนอง จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว อาจมีข้อตกลงเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากมาตรา 732 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็น่าจะได้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้เพิ่มเป็นข้อยกเว้นท้ายมาตรา 732 โดยบัญญัติว่า “...เว้นแต่จะตกลงเป็นอย่างอื่นตามความยินยอมของผู้มีส่วนได้เสียในการจำนอง ดังเช่นกฎหมายแพ่งของประเทศญี่ปุ่น

เอกสารอ้างอิง

ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2535). กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150. (14 กุมภาพันธ์ 2562). สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม. เข้าถึงได้จาก

<https://jla.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/112/iid/121227>

พจน์ ปุษปาคม. (2533). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย คำประกัน จำนอง จำน่า สิทธิยึดเหนี่ยวและบุริมสิทธิ. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.

ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธุ์. (2564). คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 24). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.



ศักดิ์ สมองชาติ. (2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา (พร้อมทั้งระยะเวลาและอายุความ) และข้อสัญญาไม่เป็นธรรม (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.

ศักดิ์ สมองชาติ. (2547). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย นิติกรรมและสัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.

สุดา วิสฤตพิชญ์ และภารวีร์ กษิตินนท์. (2556). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วย ค้ำประกัน จำนอง จำนำ เก็บของในคลังสินค้า บรรพ 3 มาตรา 680-796. กรุงเทพมหานคร: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ตังศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสนีย์ ปราโมช. (2505). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย นิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 (ภาค 1-2) พุทธศักราช 2498 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

Civil Code of Japan. (1896, April 27). Retrieved from Japanese Law Translation:

<https://japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3494/en>

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน



1. นโยบายการตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

วารสารกฎหมายและสังคมรังสิตเป็นวารสารวิชาการของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าทางด้านกฎหมายและสังคมและเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการแก่นักวิจัย นักวิชาการ คณาจารย์และนักศึกษา เพื่อสนับสนุนการศึกษา การสอน การวิจัยและงานวิชาการในมหาวิทยาลัยรังสิต และจากสถาบันและภายนอก รวมทั้งนักวิชาการและผู้สนใจ โดยเน้นสาขานิติศาสตร์ และสาขาสังคมศาสตร์ เปิดรับบทความภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารได้ผ่านการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างน้อย 3 ท่าน บทความที่เสนอจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อพิมพ์ลงในวารสารอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะระบบการอ้างอิงและรูปแบบการนำเสนอ

ผลงานที่ส่งมาจะต้องไม่เคยตีพิมพ์หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอื่น ผู้เขียนบทความจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอบทความวิชาการหรือบทความวิจัยเพื่อตีพิมพ์ในวารสารอย่างเคร่งครัด รวมทั้งระบบการอ้างอิงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวารสาร ทศนะและข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความวารสาร ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนบทความนั้น มิใช่ความคิดของคณะผู้จัดทำ และไม่ถือเป็นทศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ ทั้งนี้กองบรรณาธิการไม่สงวนลิขสิทธิ์ในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแสดงที่มาให้ถูกต้อง กำหนดออกวารสารปีละ 3 ฉบับ (ราย 4 เดือน)

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – เมษายน

ฉบับที่ 2 เดือน พฤษภาคม – สิงหาคม

ฉบับที่ 3 เดือน กันยายน – ธันวาคม

2. ประเภทของผลงานที่ตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

1) บทความวิจัย (Research Article) เป็นบทความที่นำเสนอการค้นคว้าวิจัย เกี่ยวกับกฎหมาย สังคมศาสตร์ สังคมศาสตร์ทั่วไป

2) บทความวิชาการ (Academic Article) เป็นบทความวิเคราะห์ วิจารณ์หรือเสนอแนวคิดใหม่

3. รูปแบบของการจัดเตรียมต้นฉบับ

1) ต้นฉบับบทความต้องมีความยาว 9 - 15 หน้ากระดาษ A4 หรือ B5 (รวมเอกสารอ้างอิง) พิมพ์บนกระดาษหน้าเดียว ใช้ตัวอักษรแบบ THSarabunPSK เท่านั้น ตั้งค่าหน้ากระดาษโดยเว้นขอบบน ขอบซ้าย 1 นิ้ว และขอบขวา ขอบล่าง 1 นิ้ว กำหนดระยะห่างระหว่างบรรทัดเท่ากับ 1 และเว้นบรรทัดระหว่างแต่ละย่อหน้า การนำเสนอรูปภาพและตาราง ต้องนำเสนอรูปภาพและตารางที่มีความคมชัดพร้อมระบุหมายเลขกำกับรูปภาพ

ไว้ด้านล่าง พิมพ์เป็นตัวหนาเช่นตาราง 1 หรือ Table 1 และ รูป 1 หรือ Figure 1 รูปภาพที่นำเสนอต้องมีรายละเอียดของข้อมูลครบถ้วนและเข้าใจได้โดยไม่ต้องกลับไปอ่านที่เนื้อความอีก ระบุลำดับของรูปภาพทุกรูปให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่อยู่ในต้นฉบับ โดยคำอธิบายต้องกระชับและสอดคล้องกับรูปภาพที่นำเสนอ

- 2) ชื่อเรื่องต้องมีภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พิมพ์ไว้หน้าแรกตรงกลาง
- 3) ชื่อผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พร้อมระบุชื่อสังกัดหรือหน่วยงาน และ Email.
- 4) มีบทคัดย่อภาษาไทย จำนวนคำอยู่ที่ประมาณ 300-350 คำ
- 5) กำหนดคำสำคัญ (Keywords) 3-5 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
- 6) การเรียงหัวข้อ หัวข้อใหญ่สุด ให้พิมพ์ชิดขอบด้านซ้าย หัวข้อย่อยเว้นห่างจาก หัวข้อใหญ่ 3-5 ตัวอักษร พิมพ์ตัวที่ 6 และหัวข้อย่อยขนาดเดียวกัน ต้องพิมพ์ให้ตรงกัน เมื่อขึ้นหัวข้อใหญ่ ให้เว้นระยะห่าง 1 บรรทัด
- 7) การใช้ตัวเลขคำย่อ และวงเล็บ ควรใช้ตัวเลขอารบิกทั้งหมด ใช้คำย่อที่เป็นสากลเท่านั้น(ระบุคำเต็มไว้ในครั้งแรก) การวงเล็บภาษาอังกฤษ ควรใช้ดังนี้ (Student centred learning

บทความวิจัย ให้เรียงลำดับสาระ ดังนี้

- 1) บทคัดย่อ (Abstract) เสนอวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีการวิจัยและผลการวิจัยโดยสรุปมีความกะทัดรัด และสั้น
- 2) บทนำ (Introduction) ระบุความสำคัญของปัญหาการวิจัยกรอบแนวคิดและระบุวัตถุประสงค์การวิจัย
- 3) ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology) ระบุแบบแผนการวิจัยการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างและการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล
- 4) ผลการวิจัย/ผลการทดลอง (Results) เสนอผลที่พบตามวัตถุประสงค์การวิจัยตามลำดับอย่างชัดเจน ควรเสนอในรูปตารางหรือแผนภูมิ
- 5) อภิปรายผล/วิจารณ์ (Discussion) เสนอเป็นความเรียง ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของผลการวิจัยกับกรอบแนวคิด และงานวิจัยที่ผ่านมา ไม่ควรอภิปรายเป็นข้อ ๆ แต่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมด
- 6) องค์ความรู้ใหม่ (ถ้ามี) (Originality and Body of Knowledge) ระบุองค์ความรู้อันเป็นผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิจัย สังเคราะห์ออกมาในรูปแบบโมเดล พร้อมคำอธิบายรูปแบบ/โครงสร้างของโมเดลอย่างกระชับ เข้าใจง่าย
- 7) สรุป (Conclusion) /ข้อเสนอแนะ (Recommendation) ระบุข้อสรุปที่สำคัญและข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ และประเด็นสำหรับการวิจัยต่อไป
- 8) เอกสารอ้างอิง (References) ต้องเป็นรายการที่มีการอ้างอิงไว้ในเชิงบรรณานุกรม

บทความวิชาการ ให้เรียงลำดับสาระ ดังนี้

- 1) บทคัดย่อ (Abstract)



- 2) บทนำ (Introduction)
- 3) เนื้อเรื่อง (Content) แสดงสาระสำคัญที่ต้องการนำเสนอตามลำดับ
- 4) สรุป (Conclusion)
- 5) เอกสารอ้างอิง (Reference) การอ้างอิงในเนื้อเรื่องใช้ระบบ APA

4. ระบบการอ้างอิงและเอกสารอ้างอิงทางวิชาการ

เอกสารที่นำมาอ้างอิงควรได้มาจากแหล่งที่มีการตีพิมพ์ชัดเจน อาจเป็นวารสาร หนังสือหรือข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตทั้งนี้ผู้เขียนบทความต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความถูกต้องของเอกสารอ้างอิงทั้งหมดก่อนส่งต้นฉบับ ผู้เขียนบทความควรตรวจสอบถึงความถูกต้อง ของการอ้างอิงเอกสาร เพื่อป้องกันความล่าช้าในการตีพิมพ์บทความ เนื่องจากบทความที่มีการอ้างอิงไม่ถูกต้องจะไม่ได้การส่งต่อเพื่อพิจารณาโดยผู้ทรงคุณวุฒิจนกว่า การอ้างอิงเอกสารจะได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์

การอ้างอิงในเนื้อหาบทความ

รูปแบบการอ้างอิงในเนื้อเรื่องและท้ายเล่มใช้วิธีการอ้างอิงระบบนาม – ปี ตามรูปแบบของ American Psychological Association (APA) ให้ใช้ระบบตัวอักษรโดยใช้วงเล็บ เปิด-ปิด แล้วระบุชื่อ-นามสกุลของผู้เขียนและปีที่ตีพิมพ์ กำกับท้ายเนื้อความที่ได้อ้างอิง ตัวอย่างเช่น การปฏิวัติทางอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 (Industry 4.0) ภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมจะต้องเตรียมพร้อมในหลาย ๆ ด้านและสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ การเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมใหม่และเศรษฐกิจยุคใหม่ เป็นการพัฒนาคมนวัตกรรมขนาดต เชื่อมโยงทรัพยากรบุคคล ความรอบรู้ นวัตกรรมทางความคิด และเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นหนึ่งเดียวกับการขับเคลื่อนอุตสาหกรรม (ธนิต โสรัตน์, 2559) โดยเอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการอ้างอิงในบทความ จะต้องปรากฏในเอกสารอ้างอิงท้ายบทความทุกรายการ โดยรูปแบบของเอกสารอ้างอิง มีดังนี้

อ้างอิงจากเอกสารภาษาไทย

1) พระไตรปิฎกและอรรถกถาให้อ้างชื่อคัมภีร์ / เล่มที่/ข้อที่/เลขหน้า แล้วตามด้วยชื่อหน่วยงานผู้จัดทำ ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) พร้อมปีที่พิมพ์ ตัวอย่าง เช่น “ภิกษุทั้งหลายรูปเวทนา สัญญา สังขาร และวิญญาณ เป็นอนัตตา ภิกษุทั้งหลาย ถ้ารูปเวทนา สัญญา สังขาร วิญญาณนี้จักเป็นอัตตาแล้วไซ้รูปเวทนา สัญญา สังขาร วิญญาณนี้ไม่พึงเป็นไปเพื่ออาพาธ” (วิ.ม. 4/20/27) (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539)

2) ผู้แต่งหนึ่งราย ให้อ้างชื่อ-นามสกุลผู้แต่ง แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (ธานี วรภัทร์, 2557)

3) ผู้แต่งสองราย ให้อ้างชื่อ-นามสกุลของผู้แต่งทั้งสองรายโดยใช้คำว่า “และ” ในการเชื่อมผู้เขียนทั้งสองแล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (ธานี วรภัทร์ และอิงครัต ดลเจิม, 2561)

4) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างชื่อ-นามสกุลของผู้แต่งรายแรก แล้วเพิ่มคำว่า “และคณะ” แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และตามด้วยปีที่พิมพ์ เช่น (ธานี วรภัทร์ และคณะ, 2563)

5) กรณีที่เนื้อความเป็นเรื่องเดียวกัน หรือผลการวิจัยเหมือนกัน แต่มีผู้อ้างอิงหลายคนให้ใช้รายการอ้างอิงที่ใกล้เคียงกับปัจจุบันมากที่สุด (ค้นพบล่าสุด) หรือหากเป็นแนวคิดทฤษฎีก็ควรอ้างอิงเจ้าของแนวคิดทฤษฎี หรือบุคคลผู้เป็นที่ยอมรับของวงการวิชาการส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

อ้างอิงจากเอกสารภาษาอังกฤษ

1) ถ้ามีผู้แต่งหนึ่งราย ให้อ้างนามสกุลของผู้แต่ง ตามด้วยอักษรตัวย่อของชื่อภาษาอังกฤษ ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Kiarash, A., 2007)

2) ถ้ามีผู้แต่งสองราย ให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งรายแรก ตามด้วยอักษรตัวย่อของชื่อภาษาอังกฤษ ตามด้วยเครื่องหมายแอนด์ (&) คั่นกลาง ตามด้วยนามสกุลของผู้แต่งรายที่สองและตามด้วยอักษรย่อของชื่อภาษาอังกฤษ แล้วตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Werker, J. F. & Desjardins, R. N, 2004)

3) ถ้ามีผู้แต่งมากกว่า 2 รายให้อ้างนามสกุลของผู้แต่งรายแรก ตามด้วยอักษรตัวย่อของชื่อภาษาอังกฤษตามด้วย et al. ตามด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และปีที่พิมพ์ เช่น (Bloom, B. S., et al.)

เอกสารอ้างอิงท้ายเล่ม

(1) พระไตรปิฎก อรรถกถา

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อพระไตรปิฎก อรรถกถา.// สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

(2) หนังสือ

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อหนังสือ.// (ครั้งที่พิมพ์).// สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

ธานี วรภัทร์. (2558). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

(3) บทความในหนังสือ

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ).// ชื่อเรื่อง/ (เลขหน้าที่ย่าง).// สถานที่พิมพ์: / สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

พระสุริยา คงคาไหว. (2560). การสร้างความคตินามธรรมในวัฒนธรรมไทย ใน ปวีตร ว่องวิระ. ทฤษฎี และวิธีวิทยาของการวิจัยวัฒนธรรม. (หน้า 112). กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์.



(4) บทความจากวารสาร

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ชื่อวารสาร.// ปีที่/ (ฉบับที่), / เลขหน้าแรก ที่ตีพิมพ์-เลขหน้าสุดท้ายที่ตีพิมพ์.

ตัวอย่าง :

ธานี วรภัทร์. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการลดอันตรายจากการใช้กัญชาทางการแพทย์. วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม, 5(2), 35-49.

(5) บทความในสารานุกรม

รูปแบบ : ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ใน ชื่อสารานุกรม, / (เล่มที่อ้าง, หน้า เลขหน้าที่อ้าง). สถานที่พิมพ์: / สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์.

ตัวอย่าง :

สนธิ อาจพันธ์. (2560). หม้อคอกควาย. ใน สารานุกรมของใช้พื้นบ้านไทยในอดีตเขต หัวเมืองฝ่ายเหนือ, (หน้า 274-275). กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

Sturgeon, T. (2010). Sciencefiction. In *The encyclopaedia America*, (Vol. 24, pp.390-392). Danbury, CT: GrolierPress.

(6) หนังสือพิมพ์

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (วันที่ เดือน ปีที่พิมพ์).// ชื่อบทความ.// ชื่อหนังสือพิมพ์, / เลขหน้า.

ตัวอย่าง :

สุชาติ เผือกสกนธ์. (9 มิถุนายน 2560). ประชาชนเศรษฐกิจพอเพียง. *ผู้จัดการรายวัน*, น.13.

(7) วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง รายงานการวิจัย

รูปแบบ :

ผู้แต่ง.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อวิทยานิพนธ์.// ใน/ ระดับวิทยานิพนธ์/ ชื่อมหาวิทยาลัยที่พิมพ์

ตัวอย่าง :

ธานี วรภัทร์. (2552). กฎหมายบังคับโทษในประเทศไทย: การบังคับโทษจำคุก. ใน *ดัชนีนิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ธานี วรภัทร์. (2564). ห่องบริโภคนิยมเสพติด. ใน รายงานการวิจัย. กองพัฒนานวัตกรรมการยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

(8) สัมภาษณ์

รูปแบบ:

ชื่อผู้ที่ได้รับการสัมภาษณ์.// (วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์).// ชื่อเรื่องที่สัมภาษณ์.// (ชื่อผู้สัมภาษณ์)

**ตัวอย่าง :**

คณิต ณ นคร. (31 ต.ค. 2560). กระบวนการยุติธรรมกับระบบทุนนิยม. (ธานี วรภัทร์, ผู้สัมภาษณ์)

(9) สื่อออนไลน์**รูปแบบ :**

ผู้แต่ง.// (ปีที่เผยแพร่).// ชื่อเรื่อง.// เรียกใช้เมื่อ/ จาก แหล่งที่มาของข้อมูล (URL)

ตัวอย่าง :

ฤทัยชนก จริงจิตร. (2555). กลยุทธ์ข้าวไทยบนฐาน AEC เพื่อก้าวสู่การเป็น Trading Nation เรียกใช้เมื่อ 1 สิงหาคม 2563 จาก <http://www.tpsocmoc.go.th/sites/default/files/862-img.pdf>
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2561). เลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน คำสั่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ที่ 593/2562 . เรียกใช้เมื่อ 15 มกราคม 2562 จาก <http://www.onab.go.th/category/news/คำสั่ง-ประกาศ/>

(10) ราชกิจจานุเบกษา**รูปแบบ:**

ชื่อกฎหมาย.// (ปีที่พิมพ์).// ชื่อเรื่อง (ถ้ามี).// ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่/ตอนที่/หน้า/ (วันเดือนปี). **ตัวอย่าง:**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1 (6 เมษายน 2560).

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 97 ง หน้า 1 (20 มิถุนายน 2555).

ตัวอย่างเอกสารอ้างอิง**เอกสารอ้างอิง**

กระทรวงสาธารณสุข. (2558). คู่มือเฝ้าระวังและส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย Developmental Surveillance and Promotion Manual (DSPM) Promotion Manual (DSPM). เชียงใหม่: สยามพิมพ์นานาชาติ.

ธานี วรภัทร์ และอิงคริต ดลเจิม. (2562). กระบวนการยุติธรรมกับระบบทุนนิยม. ใน รายงานการวิจัย. สำนักพระตำริในพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา.

พระสุตรักษ์ วิสุทโธ และเดชชาติ ตริทรัพย์. (2561). บทบาทของผู้สูงอายุในการพัฒนาชุมชนในตำบลทรายขาว อำเภอดงหลวง จังหวัดนครราชสีมา. วารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม, 2(2), 8-13.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 21 ก หน้า 1 (18 กุมภาพันธ์ 2560).

วิชา มหาคุณ. (2549). การใช้เหตุผลทางกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.



สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดพัทลุง. (2563). ศิลปะการแห่โนราห์. เรียกใช้เมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2563 จาก

https://www.m-culture.go.th/phatthalung/ewt_news.php?nid= 508&filename=index.

Dunst, C. J. & Triette, C. M. (1996). Empowerment, effective helpgiving practices and family-Centered care. *Pediatr Nurs*, 22(2), 334-337.

Elizabet, B. (1990). *Ecotourism: The Potentials and Pitfalls*. Vol.1 and 2. World Wildlife Fund. Washington, D.C.

Sandel, Michael J. (2010). *Justice*. U.S.A.:Penguin Books.

5. หลักเกณฑ์การส่งต้นฉบับบทความเพื่อได้รับการตีพิมพ์

การส่งในระบบ (Online Submission) สามารถส่งเข้าระบบออนไลน์ได้เว็บไซต์ ของวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต ได้ที่ www.rsu.ac.th/law เมื่อส่งเข้าระบบสำเร็จให้แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมทาง Email : RJLS@rsu.ac.th

6. ขั้นตอนการนำบทความลงตีพิมพ์ลงในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต

ต้นฉบับบทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารให้อยู่ในรูปแบบของไฟล์เอกสาร *.docx ของ Microsoft Word Version 2010 หรือมากกว่า หากต้นฉบับประกอบ ด้วยภาพ ตาราง หรือสมการ ให้ส่งแยกจากไฟล์เอกสาร ในรูปแบบไฟล์ภาพ สกุล *.PDF*.JPG*.GIF หรือ *.bmp ความยาวของต้นฉบับต้องไม่เกิน 15 หน้า (ไม่รวมเอกสารอ้างอิง) กองบรรณาธิการจะพิจารณาบทความเบื้องต้น เกี่ยวกับความถูกต้องของรูปแบบทั่วไป ถ้าไม่ผ่านการพิจารณาจะส่งกลับไปแก้ไข ถ้าผ่านจะเข้าสู่การพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อผลการประเมินผ่านหรือไม่ผ่านหรือมีการแก้ไข จะแจ้งผลให้ผู้เขียนทราบ โดยการพิจารณาบทความเพื่อลงตีพิมพ์ได้จะคำนึงถึงความหลากหลายและความเหมาะสม

7. สิทธิของบรรณาธิการ

ในกรณีที่กองบรรณาธิการหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งได้รับเชิญให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้ตรวจประเมินบทความมีความเห็นว่าควรแก้ไข กองบรรณาธิการจะส่งคืนเพื่อให้เจ้าของบทความแก้ไข โดยจะยึดถือข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิผู้ตรวจประเมินเป็นเกณฑ์หลัก และหรือขอสงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณาไม่ตีพิมพ์ ในกรณีที่รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยไม่ตรงกับแนวทางของวารสารสังคมศาสตร์และวัฒนธรรม หรือไม่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการหรือผู้เชี่ยวชาญเมื่อบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ผู้เขียนจะได้รับวารสารสิ่งฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ พร้อมกับหนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความในวารสารกฎหมายและสังคมรังสิต



ตัวอย่างการเตรียมต้นฉบับบทความวิจัย

ชื่อบทความ (ไทย) (20 pt)

ชื่อบทความ (อังกฤษ) (18 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ไทย) (14 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (อังกฤษ) (12 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (ไทย) (14 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (อังกฤษ) (12 pt)

E-mail: (12 pt)

บทคัดย่อ (18 pt) (300 คำ)

(16 pt).....วัตถุประสงค์ของการวิจัย ระบุประเภทของวิจัย ประชากรกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผลการวิจัย ที่พบ (เลือกนำเสนอเฉพาะผลการวิจัยที่มีความน่าสนใจมากที่สุด).....

.....

.....

.....

.....

.....

คำสำคัญ: 3-5 คำ

Abstract (18 pt)

...(16 pt) ให้ตรงตามบทคัดย่อภาษาไทย.....

.....

.....

.....

.....

Keywords: 3-5 words

**บทนำ (18 pt) (ไม่ควรเกิน 4 ย่อหน้า)**

...(16 pt) 1. กล่าวถึงความเป็นมาแล้วความสำคัญของปัญหา โดยกว้าง ๆ (อ้างนโยบาย กฎหมาย หรือแนวคิดทฤษฎีมารองรับ).....

2. กล่าวถึงสภาพปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้น (อ้างงานวิจัยหรือทฤษฎีมารองรับ).....

3. กล่าวถึงสภาพปัญหาของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษา.....

4. สรุปความเป็นมาทั้งหมดชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (16 pt)

1..... (16 pt)

2..... (16 pt)

3..... (16 pt)

วิธีดำเนินการวิจัย (18 pt)

(16 pt) ระบุรูปแบบของการวิจัย, ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง, วิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่าง, การสร้างเครื่องมือและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ, การเก็บรวบรวมข้อมูล, การวิเคราะห์ข้อมูล.....

(16 pt) ผลการวิจัยต้องตอบวัตถุประสงค์ทุกข้อ



ภาพที่ 1 (ชื่อภาพ) (ถ้ามี)

[illegible]



ตารางที่ 1 (ชื่อตาราง) (ถ้ามี)

.....

.....

.....

.....

อภิปรายผล (18 pt)

(16 pt) อภิปรายผลการวิจัยที่พบตามวัตถุประสงค์ ผลการวิจัยสอดคล้องหรือไม่ สอดคล้องกับผลการวิจัยของใคร สามารถนำมาอภิปรายได้ทั้งหมด.....

[illegible]

**องค์ความรู้ใหม่ (18 pt) (ถ้ามี)**

(16 pt).....ระบอบองค์ความรู้อันเป็นผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการวิจัย...สังเคราะห์
ออกมาในรูปแบบโมเดล...พร้อมคำอธิบายรูปแบบ/โครงสร้างของโมเดลอย่างกระชับ...เข้าใจ
ง่าย.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

สรุป/ข้อเสนอแนะ (18 pt)

(16 pt).....สรุปผลการวิจัยทั้งหมด...สั้น ๆ...กะทัดรัดได้ใจความ...พร้อมข้อเสนอแนะที่
ได้จากการวิจัย...และการนำผลการวิจัยไปใช้...รวมถึงเสนอแนะแนวทางในการวิจัยครั้งต่อไป

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



กิตติกรรมประกาศ (18 pt) (ถ้ามี) (ให้ใส่เฉพาะกรณีที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัย หรือกรณีซื้อบทความมีชื่อเรื่องไม่ตรงกับงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์)

...(16 pt) ตัวอย่าง เช่น ขอขอบคุณทุนสนับสนุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2559 และข้อมูลจากโครงการวิจัยย่อย เรื่องสภาพปัญหาและความต้องการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุในบริบทภาคใต้ตอนล่าง

เอกสารอ้างอิง (18 pt)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ตัวอย่างการเตรียมต้นฉบับบทความวิชาการ

ข้อ ๑๖. ข้อความ (ไทย) (20 pt)

ข้อบทรความ (อังกฤษ) (18 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (ไทย) (14 pt)

ชื่อ-นามสกุลผู้เขียน (อังกฤษ) (12 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (ไทย) (14 pt)

หน่วยงานต้นสังกัด (อังกฤษ) (12 pt)

E-mail: (12 pt)

บทคัดย่อ (18 pt) (300 คำ)

(16 pt)

[illegible]

คำสำคัญ: 3-5 คำ

Abstract (18 pt)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

Keywords: 3-5 words

.....(16 pt).....



สรุป (18 pt)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

เอกสารอ้างอิง (18 pt)

(16 pt)

.....

.....

.....

.....

.....