

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ตู้ ปณ.56 ต.คอหงส์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90112 โทร. 0-7428-2520

บทความ

- การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง : ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ

The Prosecution to Contradict the Administrative Order : Mandatory Appeal System

ประเสริฐ สิทธิินฉล

Prasert Sitthinawaphol

- การกำหนดความผิดฐานในความผิดฐานรับของโจร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย อังกฤษและฝรั่งเศส

An International Comparative Legal Study of Determining Predicate Offences for Receiving Stolen Goods in Thailand, The United Kingdom and France

วิมลพงศ์ แซ่มกระโทก

Wimonphong Samkratok

- การช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557

Amelioration the Foreign Tourists under Regulation of Management Committee of Foreign Tourists

Assistance Fund on Expending of Foreign Tourists Assistance Fund, B.E. 2557 (2014)

อนุชา อชิรเสนาและชัยยุทธ ทาวหรานุรักษ์

Anucha Achirasena and Chaiyut Tawharanurak



Explore • Commit • Discover



วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1
(กรกฎาคม- ธันวาคม 2562)
ISSN 2651-1894

วารสารกฎหมาย สงขลานครินทร์

SONGKLANAKARIN LAW JOURNAL

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2562



PSU
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์

SONGKLANAKARIN LAW JOURNAL (ISSN 2651-1894)

ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม 2562

วัตถุประสงค์ของวารสาร

- 1) เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้อาจารย์และบุคลากรภายในคณะได้สร้างสรรค์บทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์มหาวิทยาลัยและยุทธศาสตร์ชาติ
- 2) เพื่อเป็นช่องทางการเผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการของอาจารย์และบุคลากรภายในคณะอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม
- 3) เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้เผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการ
- 4) เพื่อมุ่งสู่ความเป็นวารสารที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์คุณภาพวารสารระดับชาติ รวมถึงระดับนานาชาติและการเป็นวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล TCI
- 5) เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบและประจักษ์ถึงความมีชื่อเสียงของคณะและมหาวิทยาลัย

ขอบเขตของบทความในวารสาร

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ เปิดกว้างรับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัยรวมถึงบทวิจารณ์หนังสือทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมาย การปรับใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริง หรือประเด็นปัญหากฎหมาย ตลอดจนบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปรับใช้ศาสตร์แขนงต่าง ๆ กับกฎหมาย เช่น การพัฒนากับกฎหมาย เศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย วิทยาศาสตร์กับกฎหมาย หรือมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์กับกฎหมาย เป็นต้น

กระบวนการกลั่นกรองบทความ

เมื่อผู้เขียนได้ส่งต้นฉบับบทความตามรูปแบบที่วารสารกำหนดแล้ว กองบรรณาธิการจะดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ และส่งบทความให้กับผู้ทรงคุณวุฒิ

จำนวน 2 ท่าน เพื่อทำหน้าที่ประเมินบทความ (double-blind peer review) เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นให้สมควรตีพิมพ์แล้วจึงส่งผลการพิจารณาให้กับผู้เขียนบทความ หากผู้เขียนบทความได้แก้ไขเพิ่มเติมตามแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว กองบรรณาธิการจะนำบทความเข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงพิมพ์และตีพิมพ์ต่อไป โดยผู้เขียนบทความจะได้รับเล่มวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ จำนวน 2 เล่ม และเงินสมนาคุณการเขียนบทความตามความเหมาะสม

กำหนดเวลาเผยแพร่

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ จัดพิมพ์และเผยแพร่วารสารปีละ 2 ฉบับ คือ ฉบับเดือนมกราคม-เดือนมิถุนายน และฉบับเดือนกรกฎาคม-เดือนธันวาคม

บทบาทและหน้าที่ของผู้นิพนธ์

- 1) รับรองว่าผลงานดังกล่าวยังไม่ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ในแหล่งใดมาก่อนหรือไม่ได้อยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด
- 2) ยินยอมให้ตรวจพิจารณาและแก้ไขต้นฉบับได้ตามที่เห็นสมควรรวมถึงเผยแพร่ทั้งในรูปแบบเล่มและวารสารอิเล็กทรอนิกส์
- 3) ระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ในผลงานแก่บรรณาธิการ ถ้าหากมี
- 4) ปฏิบัติตามคำแนะนำการเขียนบทความตามที่วารสารกำหนด
- 5) เคารพและยึดมั่นในจริยธรรมทางวิชาการอย่างเคร่งครัด

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการ

- 1) จัดทำและบริหารงานการจัดทำวารสาร
- 2) สรรหา พิจารณากลับกรองและคัดเลือกบทความที่จะตีพิมพ์ในวารสาร
- 3) สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่ประเมินบทความเพื่อตีพิมพ์

4) เสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงบทความให้กับผู้เขียนบทความตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

5) หากตรวจพบการละเมิดจริยธรรมทางวิชาการ บรรณาธิการจะหยุดกระบวนการประเมินและตรวจสอบเพื่อตอบรับหรือปฏิเสธการตีพิมพ์บทความนั้น ๆ

6) รักษาความลับข้อมูลของผู้นิพนธ์และผู้ประเมินบทความในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ

บทบาทและหน้าที่ของผู้ประเมินบทความ

- 1) รักษาความลับข้อมูลในช่วงระยะเวลาประเมินบทความ
- 2) แจ้งผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ในการประเมินบทความแก่บรรณาธิการ ถ้าหากมี
- 3) ประเมินบทความโดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญและหลักวิชาการ ไม่ใช้อคติส่วนตัวมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินบทความ
- 4) แจ้งการละเมิดจริยธรรมทางวิชาการในบทความแก่บรรณาธิการ หากมีการตรวจพบ

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการ วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ตึก 56 ปณ.คองหส์ อ.หาดใหญ่

จ.สงขลา 90112 โทร. 0-7428-2520

☐ บทความทุกเรื่องได้รับการตรวจประเมินคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) จากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

- ☐ ความคิดเห็นใด ๆ ของผู้เขียนบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ เป็นของผู้เขียนบทความ กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย
- ☐ กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ไม่สงวนสิทธิในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย
- ☐ ออกแบบปกวารสาร โดยนายพงศกร แย้มมีศิลป์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บรรณาธิการ

อาจารย์ ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อาจารย์ ดร.สรรเพชดา ครุฑเครือ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อาจารย์ พ.ต.ท.ดร.ชวนส์ เจนการ
วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้จัดการวารสาร

นางสาวจันทิรา จันทะโชติ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทบรรณาธิการ

สวัสดีท่านผู้อ่านทุกท่านครับ ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กองบรรณาธิการวารสารได้รับโอกาสให้ตีพิมพ์เผยแพร่บทความวิชาการและบทความวิจัยของผู้เขียนที่เป็นบุคคลภายนอกและบุคคลภายในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ดังนี้ 1) บทความเรื่อง “การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง: ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ” โดยคุณประเสริฐ สิทธิฉินผล 2) บทความเรื่อง “การกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย อังกฤษและฝรั่งเศส” โดยคุณวิมลพงศ์ แซมกระโทก และ 3) บทความเรื่อง “การช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557” โดยคุณอนุชา อธิรเสนาและคุณชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์ ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่กรุณาส่งบทความมาตีพิมพ์เผยแพร่ในครั้งนี้

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่กองบรรณาธิการวารสารเป็นอย่างยิ่ง ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพบทความ คำแนะนำและข้อเสนอแนะของท่านถือเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนบทความและวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์เป็นอย่างมาก

ในท้ายสุดนี้ กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ขออภัยในข้อผิดพลาดใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น พร้อมทั้งยินดีน้อมรับคำติชมและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เพื่อพัฒนาปรับปรุงวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้นพร้อมก้าวสู่วารสารที่อยู่ในฐานข้อมูลวารสารระดับชาติในโอกาสต่อไป

ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง

บรรณาธิการ

9 ธันวาคม 2562

สารบัญ Content

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง: ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ	1
The Prosecution to Contradict the Administrative Order: Mandatory Appeal System	
ประเสริฐ สิทธินาวผล <i>Prasert Sitthinawaphol</i>	
การกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร :	25
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย อังกฤษและฝรั่งเศส	
An International Comparative Legal Study of Determining Predicate Offences for Receiving Stolen Goods in Thailand, The United Kingdom and France	
วิมลพงศ์ แซ่มกระโทก <i>Wimonphong Samkratok</i>	
การช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติตามระเบียบคณะกรรมการ บริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยว ต่างชาติ พ.ศ. 2557	51
Amelioration the Foreign Tourists under Regulation of Management Committee of Foreign Tourists Assistance Fund on Expending of Foreign Tourists Assistance Fund, B.E. 2557 (2014)	
อนุชา อชิรเสนาและชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์ <i>Anucha Achirasena and Chaiyut Tawharanurak</i>	

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง: ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ

The Prosecution to Contradict the Administrative Order: Mandatory Appeal System

ประเสริฐ สิทธิินวผล¹

Prasert Sitthinawaphol

(Received: May 24, 2019, revised: August 16, 2019, accepted: August 27, 2019)

บทคัดย่อ

ระบบอุทธรณ์แบบบังคับของกระบวนการยุติธรรมในศาลปกครองไทยนั้น กำหนดให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี แม้ว่าจะมีข้อดีในส่วนที่เป็นการช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายของบุคคลผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิของตนได้รวดเร็วกว่ากระบวนการพิจารณาคดีของศาล เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาได้ทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของตนอีกครั้ง และทำให้ข้อพิพาทระงับลงโดยฝ่ายปกครองก็ตาม ทว่าข้อบกพร่องของระบบนี้นั้น เป็นขั้นตอนที่ทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทของคู่กรณีล่าช้าออกไปอีก เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองส่วนใหญ่มักจะยืนยันคำสั่งของตนและยกอุทธรณ์ข้อโต้แย้งของคู่กรณีเพื่อให้มีการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป อีกทั้งหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน หรือยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา หรืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด อันเป็นความผิดพลาดในการยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณี ซึ่งเกิดจากความไม่รู้กฎหมายและไม่เข้าใจถึงการใช้สิทธิตามกฎหมายของตน ก็จะมีผลเป็นการตัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

¹ รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัดเทิง ถนนพิศาล ตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย

คำสำคัญ: ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ, ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ, ศาลปกครอง, คำสั่งทางปกครอง, กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

Abstract

Mandatory appeal system of the justice process in the Administrative Court of Thailand assigns to appeal the contradiction within the administrative order before prosecution. Although there are advantages to resolve the harm of the person who has been violated or affected by their rights faster than the court's ruling. This permit an opportunity for the officer who issues the administrative order or the superior has a review of the administrative authority of their own again and extinguishes the dispute by the administration. The shortcomings of this system are the step that makes diagnosis dispute of the parties delayed, wherewith most of the administrative agencies tend to confirm their order and dismiss the disputes appeal of the parties to continue the prosecution. Also, if the prosecution did not appeal to the administrative department first or appeal overdue or the appeal is incorrect according to the form prescribed by law. This is an error in the appeal of the parties caused by ignorance of the law and does not understand the use of their legal rights and resulting in the disqualification of access to administrative justice.

Keywords: Mandatory appeal system, Non mandatory appeal system, Administrative Court, Administrative order, Administrative justice system

1. บทนำ

คำสั่งทางปกครองนั้น เป็นมาตรการของหน่วยงานทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการเฉพาะราย หรือประชาชนในลักษณะกลุ่ม ซึ่งคำสั่งนั้น จำต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นจะชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ จึงอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งอำนาจในการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ทั้งนี้ การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง โดยหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ทบทวนตามคำร้องจากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก่อนที่ผู้นั้นจะได้แย้งอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อไปยังศาลปกครอง ซึ่งผู้เขียนขออธิบายถึงหลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อผู้อ่านได้ทำความเข้าใจในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย ²

1. ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ

กฎหมายบังคับให้การอุทธรณ์เป็นขั้นตอนที่กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาตามขั้นตอนภายในเสียก่อน จึงจะมีสิทธินำข้อโต้แย้งไปสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ ดังนั้นการอุทธรณ์บังคับจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง อาทิ ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, มาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³, มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

2. ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

เป็นกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือจะไม่อุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวก่อน แต่ใช้

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองกับสิทธิฟ้องคดีปกครอง, สืบค้นวันที่ 9 สิงหาคม 2561, จาก <http://lawyer52.blogspot.com/2015/02/blog-post.html>

³ มาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “...ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

สิทธิภาคีขึ้นไปสู่การพิจารณาตีของศาลปกครองได้โดยตรง อันมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ทางเลือกของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองในการเลือกช่องทางในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่จะเป็นประโยชน์กับตนมากที่สุด อาทิ ระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น

ทั้งนี้ เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามวิธีพิจารณาตีปกครองของศาลปกครองประเทศไทยนั้นได้เลียนแบบตามแนวทางวิธีพิจารณาตีปกครองของศาลปกครองแห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ด้วยการใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ (ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง) โดยก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมันนั้น ผู้ถูกละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของตนต้องทำการยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้มีการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อนภายในกำหนด 1 เดือนนับแต่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้ถือเป็นเงื่อนไขบังคับของการฟ้องคดีปกครอง หากผู้ถูกละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิทำการฟ้องคดีโดยไม่ได้มีการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียก่อนแล้ว ศาลปกครองเยอรมันก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา อันแตกต่างจากระบบอุทธรณ์ทางเลือก คือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นเงื่อนไขสำหรับการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองแห่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบจากมาตรการหรือคำสั่งทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงและไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในต่อฝ่ายปกครองนั้นก่อน

ด้วยระบบอุทธรณ์ภายในตามมาตรา 42 วรรคสอง⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาตีปกครองของศาลปกครองไทยดังกล่าวข้างต้น ที่เป็นระบบ

⁴ มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาตีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

อุทธรณ์แบบบังคับ ส่งผลทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของตนซึ่งประสงค์ที่จะฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองนั้น มักประสบปัญหาในเรื่องของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากไม่เข้าใจระบบอุทธรณ์แบบบังคับ อันเป็นเหตุให้แพคดีทั้งที่ยังไม่ได้มีการฟ้องเพื่อนำข้อเท็จจริงเสนอต่อศาลปกครองพิจารณา ด้วยปัญหาทางเทคนิคในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากศาลปกครองอย่างเท่าที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างแท้จริง

2. ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

1) ระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ตามระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มิได้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นการทั่วไป โดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาทบทวนคำสั่งก่อนหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้โดยเฉพาะว่าต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนฟ้องคดี จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติแต่ไม่ครบถ้วนตามคำพิพากษา ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดค่าบังคับหน่วยงานทางปกครองได้⁵

2) ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁶

ตามระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองเยอรมันนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีทางไปรษณีย์ หรือฟ้องคดีด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่ต้องมีทนายความ และไม่มีรูปแบบคำฟ้องที่ตายตัวอันได้แก่การฟ้องคดีด้วยวาจา ซึ่งเป็นแนวทางการฟ้องคดี

⁵ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง*, สืบค้นวันที่ 9 สิงหาคม 2561, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1866>

⁶ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, *เรื่องเดียวกัน*, เชิงอรรถที่ 5

ต่อศาลปกครองของไทยในปัจจุบัน⁷ ทั้งนี้ระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดให้ก่อนที่ผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิจะสามารถทำการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมันได้นั้น ผู้นั้นต้องทำการยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้มีการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อนนับแต่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครองนั้น ยกเว้นคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี อันเป็นระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองด้วยการใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ซึ่งหากผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิ ทำการฟ้องคดีโดยไม่ได้มีการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียก่อนแล้ว ศาลปกครองเยอรมันก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ ถือเป็นเงื่อนไขบังคับของการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีได้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นการทั่วไป

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองเองนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญดังนี้

1. เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ละเมิดหรือส่งผลกระทบต่อสิทธิของตน อันเป็นการช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายของบุคคลดังกล่าวได้รวดเร็วกว่ากระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายแก่ประชาชนในเบื้องต้น

2. ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการใช้อำนาจของตน ด้วยการออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ อาจเนื่องจากรีบเร่งปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ภาระหน้าที่งานจำนวนมาก ประกอบกับเนื้อหาของงานมีความยุ่งยากซับซ้อน อันอาจก่อให้เกิดคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการ

⁷ วรรัตน์ ไคนุนทด, บทความทางวิชาการ เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองเยอรมัน: การฟ้องคดีอย่างง่าย, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 1, สืบค้นวันที่ 9 สิงหาคม 2561, จาก <http://admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-4929.html>

ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นได้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม อีกครั้ง

3. ช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดปริมาณคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลปกครอง ด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น อาจทำให้ข้อพิพาทระงับลงโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ละเมิดหรือส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี หรือคู่กรณีสามารถยอมรับในคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นว่าชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว อันเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

อย่างไรก็ตาม กฎหมายเยอรมันได้มีการกำหนดข้อยกเว้นต่อหลักอุทธรณ์แบบบังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองในหลายเรื่องเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายของมลรัฐต่างๆ ที่มองว่าการอุทธรณ์แบบบังคับนั้น เป็นขั้นตอนที่ทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองล่าช้า

3) ระบบกฎหมายไทย

ตามกฎหมายปกครองของประเทศไทยได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นลักษณะของระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองได้มีโอกาสแก้ไขเยียวยาปัญหาอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองของตนเสียก่อน^{8 9} และเพื่อให้

⁸ มาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ดินได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ดินครบกำหนดเวลาดังกล่าว

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁹ มาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำ

ข้อพิพาททางปกครองที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้นมีประเด็นข้อโต้แย้งชัดเจนเพิ่มขึ้น โดยคู่กรณีผู้ซึ่งได้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเสียก่อนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว¹⁰ อันเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายบังคับไว้เป็นขั้นตอนให้คู่กรณีจำเป็นจะต้องปฏิบัติ หากไม่อุทธรณ์หรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดคู่กรณีจะไม่มีสิทธินำข้อโต้แย้งดังกล่าวขึ้นฟ้องเป็นคดีพิพาทต่อปกครองต่อไป^{11 12}

คำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้”

¹⁰ มาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “...ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เรื่องเดียวกัน*, เจียงอรุณที่ 2

¹² มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อาทิ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 110/2544¹³, 133/2544¹⁴ และ 465/2545¹⁵ เป็นต้น อันเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ตนไม่เห็นด้วยนั้นหรือโต้แย้งคำสั่งแต่อย่างใดเลยต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองจึงยังไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ เนื่องจากตามบทบัญญัติของกฎหมายต้องการให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้วิธีการแก้ไขเยียวยานั้นเสียก่อนที่จะมาฟ้องคดีต่อ

¹³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 110/2544 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนที่ต้องเสียเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีที่เดินสายไฟฟ้าหรือวางท่อประปาเข้าบ้านและต้องผ่านที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นสาธารณะมากกว่าเป็นที่ดินอันมีโฉนดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีเกรงว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านผ่านที่ดินโฉนดดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อออกสู่ทางสาธารณะ โดยผู้ฟ้องคดีกำลังรอฟผลการบังคับคดีของศาลแพ่งตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่พิพากษาให้ที่พิพาทเป็นทางสาธารณะ กรณีเป็นเพียงการร้องเรียนขอความเป็นธรรมโดยที่ไม่อาจเข้าใจได้เลยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร และแม้คำร้องอุทธรณ์จะระบุให้ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ที่จะยื่นฟ้องสำนักงานที่ดินเขตดอนเมืองและเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินโดยไม่พิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ ดังนั้นคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงหาใช่เป็นข้อพิพาทในทางปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา”

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 133/2544 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “แม้คดีที่ฟ้องร้องกันในศาลยุติธรรมและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ โดยมีผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และคณะกรรมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดปทุมธานี (คชก.จังหวัดปทุมธานี) เป็นคู่ความ โดยประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องการขอให้การเพิกถอนมติ คชก.จังหวัดปทุมธานี ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าออกมาโดยไม่ชอบนั้นจะเข้าลักษณะเป็นคดีปกครอง ตามตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ตราบไต่คำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัดปทุมธานี ยังไม่ถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล ต้องถือว่าคำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัดปทุมธานี ยังมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อการบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินมีผลตั้งแต่วันที่ คชก.จังหวัดปทุมธานี มีมติและผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ยอมออกจากที่นาพิพาท ผู้ฟ้องคดีย่อมใช้สิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินฟ้องขับไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปจากที่นาพิพาท ตาม ป.พ.ด. จึงไม่ใช่เป็นคดีปกครองที่ศาลจะรับไว้พิจารณา”

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 465/2545 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีไม่เป็นธรรม กลับแก้งผู้ฟ้องคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้อ้างอิงตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) จึงเป็นกรณีที่ยังไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

ศาลปกครอง หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 177/2558¹⁶ อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปแล้ว โดยไม่ได้รื้อทราบบผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเสียก่อน แต่กลับนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองเสียก่อน เช่นนี้ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้เช่นเดียวกัน¹⁷

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 บัญญัติให้ “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น ที่ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน คู่กรณีจึงจะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองได้ ดังนั้น “กฎ” ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง โดยตามนัยยะของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนแต่อย่างใด คู่กรณีจึงสามารถนำข้อพิพาทอันเนื่องจากการออก

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 177/2558 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และตามมาตรา 45 วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ทั้งนี้ระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้จึงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ ดังนั้นเมื่อเทศบาลตำบลวังตาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลวังตาล ที่ 442/2556 ลงวันที่ 27 กันยายน 2556 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงิน 42,345 บาททราบบแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และได้มีคำสั่ง ที่ 562/2556 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงิน 50,814 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบบในวันที่ 12 ธันวาคม 2556 อันเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2556 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวในวันที่ 25 ธันวาคม 2556 ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งที่ 562/2556 ได้เมื่อล่วงพ้นกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ 25 ธันวาคม 2556 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลปกครองในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2557 จึงเป็นการยื่นฟ้องในขณะที่ยังไม่ล่วงพ้นกำหนด 60 วัน สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าตนได้รับคำสั่งที่ 562/2556 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2556 จึงครบกำหนด 90 วัน ภายในวันที่ 10 มีนาคม 2556 นั้น เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง อีกทั้งคำสั่งที่ 442/2556 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งเพิกถอนไปแล้ว จึงต้องถือว่าคำสั่งที่ 562/2556 มีผลใช้บังคับแทนคำสั่งที่ 442/2556 แล้ว คำสั่งที่ 442/2556 ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงไม่มีผลใช้บังคับ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้”

¹⁷ ศาลปกครอง, ตัวอย่างคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้, สืบค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2562, จาก http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_899

กฎหมายฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง เนื่องจากกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดผลบังคับโดยตรงกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล หากมีการนำกฎหมายนั้นมาใช้เป็นฐานของคำสั่งทางปกครองก็จะสร้างความเสียหาย หรืออาจจะเสียหายต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลได้ คู่กรณีจึงสามารถโต้แย้งความสมบูรณ์ของกฎดังกล่าวได้โดยตรงด้วยการนำข้อโต้แย้งมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง¹⁸ เช่น ประกาศประกวดราคา¹⁹ ประกาศเชิญชวนเสนอโครงการพัฒนาที่ดิน²⁰ เป็นต้น

นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองทั่วไปมีผลบังคับแก่กรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มิได้เจาะจงตัวผู้รับคำสั่งไว้ว่าจะใช้บังคับกับบุคคลใด ผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อาจได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้โดยสภาพ กรณีจึงเป็นคำสั่งที่นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน

สำหรับกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง นั้น คู่กรณีไม่ต้องอุทธรณ์

¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองกับสิทธิฟ้องคดีปกครอง, สืบค้นวันที่ 9 กันยายน 2561, จาก <http://lawyer52.blogspot.com/2015/02/blog-post.html>

¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 165/2551 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “ประกาศประกวดราคาไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อุทธรณ์ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล และประกาศประกวดราคามีผลเป็นการทั่วไป มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ไม่ได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ โดยสภาพผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเป็นคู่กรณีที่ได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์และรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด”

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 378/2553 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “ผู้ฟ้องคดีทั้ง 28 คน เป็นผู้ประกอบการค้าขายอยู่ในบริเวณสถานีหัวหิน(หัวหินบาร์ชาร์)อยู่เดิม และอ้างว่าได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกประกาศเชิญชวนเสนอโครงการพัฒนาที่ดิน พร้อมค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์ที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีทั้ง 28 คนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้ง 28 คนดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ โดยการเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีทั้ง 28 คนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อประกาศฉบับดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ไม่ได้กำหนดตัวบุคคลผู้รับคำสั่งไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีทั้ง 28 คนจึงไม่อาจเป็นคู่กรณีที่ได้รับแจ้งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีทั้ง 28 คนจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาล”

คำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อนแต่อย่างใด โดยมีสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครองได้โดยตรง เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ก็ย่อมเป็นหน่วยงานทางปกครองสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าอีกที่จะสามารถวินิจฉัยคำอุทธรณ์นั้นได้ ดังนั้น หากคู่กรณีเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใด ก็สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อศาลปกครองได้โดยตรง²¹

อนึ่ง กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ อาทิ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ(ก.ตร.) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) คณะรัฐมนตรี (ครม.) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นต้น อันเป็นคณะกรรมการที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรือคณะกรรมการที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 48 นั้น คณะกรรมการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองเฉพาะ และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครอง ด้วยเหตุนี้คำสั่งของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุดในตัวเองและไม่สามารถอุทธรณ์ต่อองค์กรอื่นใดได้อีก การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกรณีที่เป็นคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการนี้จึงไม่อาจกระทำได้ ดังนั้นจึงทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าคณะกรรมการนั้นจะได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม คู่กรณีไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน แต่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรงตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น²²

กรณีสัญญาทางปกครอง²³ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคแรก บัญญัติให้คู่กรณีมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้โดยตรง ประกอบกับมาตรา 44 นั้นก็ได้บัญญัติให้ “สัญญาทางปกครอง” ต้องดำเนินการอุทธรณ์

²¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เรื่องเดียวกัน*, เจียงอรุณที่ 18

²² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เรื่องเดียวกัน*, เจียงอรุณที่ 18

²³ มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนฟ้องคดีต่อปกครองไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิตามหลักกฎหมายแพ่ง คู่กรณีจึงสามารถนำคดีในลักษณะดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรงเช่นเดียวกัน

สำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น กรณีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง²⁴ และหากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองนี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ตามนัยมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้การอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนนั้น ถือเป็นเรื่องภายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งนั้นเสียก่อนแล้ว ถือเป็นการเสียสิทธิในการที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง²⁵

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 791/2555 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้สืบผู้ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าเป็นความผิดทางละเมิด อีกทั้งไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่าจะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ในกรณีที่ถูกละเมิดทางวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณีที่อาจต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง จึงส่งผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ทางราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน”

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 370/2550 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระเงินเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อเหตุแห่งคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินในส่วนของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด หรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่เป็นที่สุด จะมีผลทำให้คู่กรณีไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองต่อไปอีก อาทิ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 487/2547²⁶ เป็นต้น

3. วิเคราะห์ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของไทย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วจะเห็นถึงสิทธิฟ้องคดีปกครองกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 42 วรรคแรก²⁷ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง ส่วนตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว²⁸ จะเป็นบทบัญญัติ

พ.ศ. 2539 ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามข้อ 18 และข้อ 19 ครบถ้วนแล้วนั้น เป็นเพียงหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น มิใช่เป็นขั้นตอนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อนฟ้องคดีแต่อย่างใด”

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 487/2547 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “ตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ให้สมาชิกสภา อบต. พ้นจากสมาชิกภาพนั้นเป็นที่สุด ดังนั้นการฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอดังกล่าวจึงไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง”

²⁷ มาตรา 42 วรรคแรก แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

²⁸ มาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

อันจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาล โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในรื่องนั้นเสียก่อน ด้วยการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (Exhaustion of administrative remedies) อันเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับนั่นเอง

โดยปัจจุบันนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยเป็น “ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ” ที่นำต้นแบบมาจากระบบกฎหมายเยอรมันที่กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองต่อศาลจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคู่กรณีต้องได้ดำเนินการตามขั้นตอนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองจนครบถ้วนแล้ว จึงจะสามารถนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั่นเอง ยกเว้นคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องที่ไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล อันแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ได้ใช้ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับเป็นการทั่วไป

การระบบอุทธรณ์แบบบังคับของกระบวนการยุติธรรมในศาลปกครองไทยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีจะมีข้อดีในส่วนที่เป็นการช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายของบุคคลผู้ถูกละเมิดหรือผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิของตนได้รวดเร็วกว่ากระบวนการพิจารณาคดีของศาล เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นเอง หรือโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นได้ทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของตน ไม่ว่าจะในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสมอีกครั้ง และทำให้ข้อพิพาทระงับลงโดยฝ่ายปกครอง เนื่องจากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ละเมิดหรือส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี รวมทั้งช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทและลดปริมาณคดีพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาล ด้วยคู่กรณีสามารถยอมรับในคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นว่าชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้วก็ตาม ทว่าข้อบกพร่อง

ของระบบนี้นั้น เป็นขั้นตอนที่ทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทของคู่กรณีล่าช้าออกไปอีก เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองส่วนใหญ่มักจะยืนยันคำสั่งของตนและยกอุทธรณ์ข้อโต้แย้งของคู่กรณีดั้งเดิมเพื่อให้มีการฟ้องคดีต่อศาลต่อไปนั่นเอง อีกทั้งหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน หรือยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา หรืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด อันเป็นความผิดพลาดในการยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณี ซึ่งเกิดจากความไม่รู้กฎหมายและไม่เข้าใจถึงการใช้สิทธิตามกฎหมายของคนไทยเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ตาม อันอาจมีผลเป็นการตัดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

อาทิ กรณีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัย ที่ 370/2550 ว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้การอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนนี้ ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิเช่นนั้นหากนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ²⁹ ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจำต้องกลับไปอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเสียก่อน ทว่าในส่วน of หน่วยงานทางปกครอง จากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง เสร็จที่ 289/2545³⁰ สรุปความเห็นว่า “แม้ว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็น

²⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 370/2550 , เรื่องเดียวกัน, เจ็กรรณที่ 25

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย*

ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม 1 (พ.ศ. 2540 - 2550), สืบค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2562, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news11874.pdf>

“คำสั่งทางปกครอง” แต่เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วในข้อ 17 และข้อ 18 ที่กำหนดให้มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หรือตามที่เห็นว่าถูกต้อง ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบแตกต่างไปจากการอุทธรณ์ ดังนั้น จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ผู้รับคำสั่งจะไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ แต่ก็อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้” และตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 668/2551³¹ สรุปความเห็นว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แตกต่างไปจากความเห็นขององค์กรตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง ในกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ก็ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบดังกล่าวมีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์” อันแสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ว่าระดับใด ต้องผูกพันตามความเห็นขององค์กรตรวจสอบ (กระทรวงการคลัง) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่งทางปกครองให้แตกต่างไปจากความเห็นขององค์กรตรวจสอบได้แต่อย่างใด หรือหากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปก่อนที่ผู้มีอำนาจ

³¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย*

ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม 2 (พ.ศ. 2551 – 2557), สืบค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2562, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news11875.pdf>

พิจารณาอุทธรณ์จะได้รับผลการตรวจสอบขององค์กรตรวจสอบ ก็จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งนั้นให้เป็นไปตามความเห็นขององค์กรตรวจสอบ ตามที่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียนแนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้กับหน่วยงานของรัฐ³² ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ในเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถทบทวนเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบคำวินิจฉัยของศาลปกครอง จึงไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ทั้งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบอุทธรณ์แบบบังคับที่ข้อพิพาทจากคำสั่งทางปกครองสามารถระงับลงเพราะการพิจารณาทบทวนคำสั่งให้เป็นที่พอใจของผู้อุทธรณ์ อีกทั้งผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจยื่นอุทธรณ์โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและเป็นเหตุทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองสูญเสียสิทธิในการนำคดีเข้าขอรับความเป็นธรรมเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง ดังนั้นการอุทธรณ์คำสั่งให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามระบบอุทธรณ์แบบบังคับในกรณีนี้ จึงไม่ใช่กระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองและส่งเสริมการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง แต่เป็นเพียงเงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น³³ อันเป็นการเพิ่มภาระและสร้างกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้ซับซ้อนแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองนั้น เป็นการให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองในการที่จะขอให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าวนั้นได้ โดยอาจจะเป็นการทบทวนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น ทั้งนี้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้มีด้วยกันอยู่ 2 ประเภท ประกอบด้วย 1. การอุทธรณ์แบบบังคับ โดยมีประเทศ

³² หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส(สฟปม.)0018/ว.180 ลงวันที่ 26 เมษายน 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

³³ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรงค์, ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, สืบค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2562, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1611>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบ และ 2. การอุทธรณ์แบบไม่บังคับ หรือการอุทธรณ์ทางเลือก โดยมีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ ซึ่งทั้งสองประเภทยังมีผลทางกฎหมายที่มีทั้งข้อดีและข้อด้อยที่แตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งในปัจจุบันระบบกฎหมายดังกล่าวของทั้งสองประเทศเริ่มมีข้อแตกต่างกันน้อยลง โดยกฎหมายเยอรมันได้กำหนดข้อยกเว้นต่อหลักอุทธรณ์บังคับเพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่พลเมืองจำนวนไม่น้อยมีข้อจำกัดของพื้นความรู้ทางด้านกฎหมายและความเข้าใจถึงการใช้สิทธิตามกฎหมายของตนนั้น มักจะก่อให้เกิดปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในปัจจุบัน การใช้ระบบการอุทธรณ์แบบบังคับในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในปัจจุบันนั้นย่อมก่อให้เกิดความผิดพลาดในการยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณี อาทิ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน หรือยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา หรืออุทธรณ์ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและเป็นที่คู่กรณีแพคดีทั้งที่ยังไม่ได้มีการฟ้องคดีเพื่อนำข้อเท็จจริงเสนอต่อศาลปกครองพิจารณา ด้วยปัญหาทางเทคนิคในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างแท้จริง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากศาลปกครองเท่าที่ควรตามเจตนารมณ์ของหลักกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

ทั้งนี้ โดยหลักตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีแม้หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้วินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ถือเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลให้อุทธรณ์ดังกล่าวกลับเป็นคำอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาได้แต่อย่างใด อันถือเสมือนว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล³⁴ ทว่าศาลปกครอง

³⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 498/2517 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “เจ้าพนักงานประเมินได้ประเมินภาษีการค้าที่โจทก์ต้องชำระแล้วได้แจ้งการประเมินไปยังโจทก์ตามแบบแจ้งจำนวนเงินภาษีการค้าโดยผู้ช่วยสรรพากรจังหวัดเป็นผู้นำไปส่งที่บ้านโจทก์ แต่ไม่พบโจทก์จึงส่งให้คนในบ้านโจทก์รับแทน แม้จะไม่ได้ส่งแบบแจ้งจำนวนเงินภาษีการค้าดังกล่าวให้แก่โจทก์ แต่ต่อมาโจทก์ได้รับกับเจ้าพนักงานว่าโจทก์ได้ทราบการประเมินตามที่เจ้าพนักงานได้แจ้งไปแล้ว จึงต้องฟังว่าโจทก์ได้รับแจ้งการประเมินแล้วตั้งแต่วันที่รับกับเจ้าพนักงาน โจทก์ยื่นอุทธรณ์เกินกำหนด 30 วัน เป็นการไม่ชอบด้วยประมวล

สูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่า หากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณา และรายงานความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แม้ภายหลังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ก็ตาม ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้อุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณา^{35 36} ด้วยเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

ราชการ มาตรา 30 แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะรับวินิจฉัยอุทธรณ์ของโจทก์ ก็หาไม่ผลให้อุทธรณ์นั้นกลายเป็นอุทธรณ์ที่ขัดด้วยกฎหมายขึ้นมาไม่ เท่ากับโจทก์ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ โจทก์จึงไม่มีสิทธิคัดค้านฟ้อง”

³⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 322/2547 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เกินกำหนดระยะเวลา แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง (อธิบดีกรมที่ดิน) ได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงได้รายงานความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) เพื่อพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ดินได้รับรายงาน และหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เมื่ออธิบดีกรมที่ดินผู้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินกำหนดระยะเวลาไว้พิจารณาแล้ว แต่การพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เป็นการพิจารณาเกินกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ดินได้รับรายงาน และไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงาน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิคัดค้านฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

³⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 165/2558 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารบางส่วนรุกล้ำเขตทางสาธารณะตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เทศบาลตำบลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าได้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่หนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นการโต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ระงับการก่อสร้างอาคาร จึงถือได้ว่าหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สำหรับการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และในฐานะประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนก็สมควรที่จะส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนฟ้องคดี และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว”

เกิดจากข้อบกพร่องของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงานจากผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และไม่มีการแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันมิใช่เป็นการยกเว้นหรือเพิกถอนหลักการของระบบอุทธรณ์แบบบังคับในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นในกรณีที่ผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกินกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงย่อมเป็นอันเสียสิทธิที่ตนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั่นเอง

การที่ผู้อุทธรณ์ขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง เท่ากับผู้อุทธรณ์ได้แย้งคัดค้านและไม่ยอมรับในคำสั่งทางปกครองนั้นของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นได้อย่างกว้างขวางทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย รวมถึงความเหมาะสมในการออกคำสั่ง และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งอาจเป็นไปได้ในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษเพิ่มขึ้นแก่ผู้อุทธรณ์ก็ได้³⁷ แม้จะมีข้อโต้แย้งที่ก่อให้เกิดการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเองเพื่อให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น แต่ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์มักมีความเห็นยืนยันทามคำสั่งของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง อาทิ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 129/2544 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งที่ 2446/2518 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2518 ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการฐานกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2518 เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2518 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลงโทษให้ออกจากราชการเป็นให้ปลดออกจากราชการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งที่ 682/2521 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2521 เพิ่มโทษดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี โดยเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 ตามมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีการนำผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชา หรือ ก.พ. ไปฟ้องต่อศาลปกครองได้”

710/2556 กรณีนายอำเภอออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้สมัครที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น³⁸ เป็นต้น

ในความเห็นของผู้เขียนมองว่า ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของไทยในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั้น ควรเปลี่ยนจากระบบอุทธรณ์แบบบังคับไปใช้ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ (ระบบอุทธรณ์แบบทางเลือก) ตามระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้ไม่ต้องเสียสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างสมบูรณ์เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมต่อไป

บรรณานุกรม

กฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อมูลจากเว็บไซต์

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.710/2556 สรุปคำวินิจฉัยได้ว่า “นายอำเภอโพธารองผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะกลับคืนมาเมื่อได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในครั้งต่อไปเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งว่าตนได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนวันสมัครผู้ใหญ่บ้านแล้ว จึงได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนยันตามคำสั่งตัดสิทธิเดิม ทั้งนี้การเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีเริ่มตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 บัญญัติให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีกลับคืนมาเมื่อผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญ เมื่อผู้ฟ้องคดีกลับมาใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วก็ควรได้รับสิทธิกลับคืนทันที เพราะได้ปฏิบัติตามที่ในการไปใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบการปกครองตนเองของประชาชน เมื่อผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้การเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีที่เสียไป สิ้นสุดตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติตามคำสั่งตัดสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวยังคงปรากฏเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนได้”

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (15 กุมภาพันธ์ 2558). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ระบบ
เยียวยาภายในฝ่ายปกครองกับสิทธิฟ้องคดีปกครอง. สืบค้นวันที่ 9 สิงหาคม
2561, จาก <http://lawyer52.blogspot.com/2015/02/blog-post.html>
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (13 กุมภาพันธ์ 2558). ระบบเยียวยาภายในฝ่ายปกครองกับสิทธิ
ฟ้องคดีปกครอง. สืบค้นวันที่ 9 กันยายน 2561, จาก
<http://lawyer52.blogspot.com/2015/02/blog-post.html>
- วรรัตน์ ไคขุนทด. (มกราคม - มีนาคม 2558). บทความทางวิชาการ เรื่อง วิธีพิจารณาคดี
ปกครองในศาลปกครองเยอรมัน: การฟ้องคดีอย่างง่าย. วารสารวิชาการศาล
ปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 1, สืบค้นวันที่ 9 สิงหาคม 2561. จาก
<http://admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-4929.html>
- ศาลปกครอง. (7 สิงหาคม 2561). ตัวอย่างคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้. สืบค้นวันที่ 29
สิงหาคม 2561, จาก
[http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02li
tigation_899](http://admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_899)
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (14 กรกฎาคม 2556). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. สืบค้นวันที่ 9
สิงหาคม 2561, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1866>
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (31 กรกฎาคม 2554). ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้خذใช้คำลั่นไหม
ทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. สืบค้นวันที่
29 พฤษภาคม 2562, จาก [http://public-
law.net/publaw/view.aspx?id=1611](http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1611)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับ
ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม 1
(พ.ศ. 2540 - 2550). สืบค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2562, จาก
<http://web.krisdika.go.th/data/news/news11874.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย
ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(คณะพิเศษ) เล่ม 2 (พ.ศ. 2551 – 2557). สืบค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2562,
จาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news11875.pdf>

การกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร : ศึกษาเปรียบเทียบ
กฎหมายไทย อังกฤษ และฝรั่งเศส

An International Comparative Legal Study of Determining
Predicate Offences for Receiving Stolen Goods in Thailand,
The United Kingdom and France

วิมลพงศ์ แซ่มกระโทก¹

Wimonphong Samkratok

(Received: June 20, 2019, revised: July 20, 2019, accepted: July 25, 2019)

บทคัดย่อ

ความผิดฐานรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 357 ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ เนื่องจากมีเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยอันเป็นข้อเท็จจริงภายนอกโครงสร้างความรับผิดทางอาญามาจำกัดการลงโทษไว้ กล่าวคือ จะลงโทษผู้รับของโจรได้ต้องปรากฏว่าทรัพย์สินที่กระทำต่อนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ทรัพย์ ทรัพย์ ทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก และเจ้าพนักงานยักยอกเท่านั้น หากเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานอื่น เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับสินบน ความผิดฐานเรียกค่าไถ่ ความผิดฐานละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ แม้ผู้กระทำจะรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็ไม่สามารถลงโทษผู้นั้นในความผิดฐานรับของโจรได้เพียงเพราะว่าความผิดเหล่านี้มิได้ระบุไว้เป็นความผิดมูลฐานเท่านั้นเอง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาถึงขอบเขตและแนวทางที่

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์/ที่อยู่ปัจจุบัน, เลขที่ 8/17 ซอย 14 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210, อีเมล : sam_wimonphong@hotmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Criminal law, Faculty of Law, Thammasat University/Cerrent address, NO.8/17 Lane 14 Chaengwattana Rd. Thung Song Hong Sub-District Lak Si District Bangkok Province 10210 Thailand, Email address : sam_wimonphong@hotmail.com

เหมาะสมในการกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร เพื่อให้ความผิดฐานรับของโจรสามารถใช้บังคับได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกฐานความผิดที่เป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียมกัน

คำสำคัญ : ความผิดมูลฐาน, รับของโจร, ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

Abstract

The enforcement of the offence of receiving stolen goods in article 357 of criminal code of Thailand is restricted. Due to the punishment of such offence is limited by the condition of the punishment in object which is an external fact of the criminal liability; that is to say, the offender of the offence of receiving stolen goods will be punished if the property obtained through only the commission of the offences of theft, snatching, extortion, blackmail, robbery, gang- robbery, cheating and fraud, misappropriation or misappropriation by an official. If the property obtained through the other commission of the offences: demanding or accepting bribe by an official, kidnap, intellectual property infringement, etc., and the offender knows that such property obtained through the commission of the offences, he would not be punished because these offences are not the predicate offence of the offence of receiving stolen goods. Therefore, I decide to research an appropriate scope and principle to determine the predicate offence of the offence of receiving stolen goods, in order that the offence of receiving stolen goods would be enforced widely and comprehensively to all offences which receive property.

Keywords: predicate offence, receiving stolen goods, property obtained through the commission

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานรับของโจรไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 357 ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 วรรค โดยวรรคแรกเป็นหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของความผิดฐานรับของโจร ส่วนวรรคสองและวรรคสามเป็นเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้น ดังนี้

มาตรา 357 บัญญัติว่า “ผู้ใดช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจําหน่าย หรือรับไว้โดยประการใดซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิดถ้าความผิดนั้นเข้าลักษณะลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอกหรือเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานรับของโจร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดฐานรับของโจรนั้นได้กระทำเพื่อค้ำกำไรหรือได้กระทำต่อทรัพย์สินอันได้มาโดยการลักทรัพย์ตามมาตรา 335 (10) ชิงทรัพย์หรือปล้นทรัพย์ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดฐานรับของโจรนั้น ได้กระทำต่อทรัพย์สินอันได้มาโดยการลักทรัพย์ตามมาตรา 335 ทวิ การชิงทรัพย์ตามมาตรา 339 ทวิ หรือการปล้นทรัพย์ตามมาตรา 340 ทวิ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอแยกอธิบายความผิดฐานรับของโจรออกเป็น 2 หัวข้อ โดยจะเป็นการกล่าวถึงลักษณะทั่วไปและสภาพปัญหาของการบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจร ดังนี้

1.1.1 ลักษณะทั่วไปของความผิดฐานรับของโจร

ความผิดฐานรับของโจรเป็นฐานความผิดที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกับความผิดฐานอื่นๆ (ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 357 ได้แก่ ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอกหรือเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ รวมเรียกชื่อความผิดเหล่านี้ว่า “ความผิดมูลฐาน”) กล่าวคือ ต้องมีการกระทำความผิดมูลฐานสำเร็จเสียก่อน จึงจะมีการกระทำความผิดฐานรับของโจรต่อไปได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความผิดฐานรับของโจรเป็นความผิดที่ร้ายแรงกว่าความผิดฐานลักทรัพย์และความผิดมูล

ฐานอื่นๆ เพราะเป็นการส่งเสริมและเป็นช่องทางที่จะทำให้มีการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับการที่ได้ทรัพย์มามากขึ้น

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าการกระทำความผิดฐานรับของโจรจะมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดฐานรับของโจรก็มีใช้ผู้ให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดมูลฐาน จึงไม่ใช่ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามนัยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 แต่ประการใด² ด้วยเหตุที่ว่าการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกดังกล่าว นั้นมิได้กระทำการก่อนหรือขณะกระทำความผิด แต่เป็นการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกภายหลังจากการที่ได้กระทำความผิดมูลฐานสำเร็จแล้ว จึงไม่ครบองค์ประกอบของการเป็นผู้สนับสนุน

การวินิจฉัยความผิดฐานรับของโจรนั้นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของโครงสร้างความรับผิดทางอาญา อันประกอบไปด้วยองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ 1) ผู้กระทำ = ผู้ใด, 2) การกระทำ = การช่วยซ่อนเร้น/การช่วยจำหนาย/การช่วยพาเอาไปเสีย/การซื้อ/การรับจำนำ/หรือการรับไว้ด้วยประการใด, 3) กรรม = ทรัพย์อันได้มาโดยการกระทำความผิด และ 4) ผล = ไม่ต้องการผล ส่วนองค์ประกอบภายใน ได้แก่ เจตนา³ (รู้ว่าเป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด)

คุณธรรมทางกฎหมายในความผิดฐานรับของโจรมิได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะตัวทรัพย์โดยตรงเท่านั้น หากแต่ยังคุ้มครอง “สิทธิในทรัพย์”⁴ ได้แก่ สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในการติดตามเอาทรัพย์คืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของทรัพย์ในการติดตามเอาคืนทรัพย์ได้โดยง่ายนั่นเอง

² นภารัตน์ กิมทรง, ความผิดฐานรับของโจร : กรณีการนำทรัพย์กลับคืนเจ้าของ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 1.

³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, คำอธิบายความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559), น. 171.

⁴ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559), น. 327.

1.1.2 สภาพปัญหาของการบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจร

ตามกฎหมายไทย ความผิดฐานรับของโจรได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 357 โดยมีการกำหนดเกี่ยวกับความผิดฐานรับของโจรอย่างชัดเจนว่าต้องเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ทรัพย์ ทรัพย์ ทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก หรือเจ้าพนักงานยักยอก เพียง 9 ฐานความผิดเท่านั้น จึงจะเป็นความผิดฐานรับของโจรได้ เนื่องจากคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายอาญาไม่ประสงค์ให้ใช้ความผิดฐานรับของโจรกว้างขวางเกินไป⁵ แต่หากเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานอื่นนอกเหนือไปจากความผิดฐานที่ระบุไว้ดังกล่าวแล้ว ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือให้การอุปการะทรัพย์สินของโจรนั้นก็ย่อมไม่มีความผิดฐานรับของโจรแต่ประการใด ตัวอย่างเช่น⁶ “ร้านกที่เก็บได้จากถ้า โดยไม่ได้รับอนุญาตร้านกนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักทรัพย์ ผู้รับร้านกนั้นต่อไปย่อมไม่มีความผิดฐานรับของโจร เพราะว่าไม่เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานนั้นเอง

นอกจากนี้ การกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สิน นอกจากความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน (ความผิดมูลฐาน) ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 12 แล้ว ยังมีความผิดอื่นอีกมากมายทั้งตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานคนกลางเรียกรับสินบน ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน ความผิดฐานเจ้าพนักงานกรรโชกทรัพย์สิน ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกสินบน ความผิดฐานปลอมเงินตรา ความผิดฐานแปลงเงินตรา ความผิดฐานทำเครื่องมือปลอมหรือแปลงเงินตรา ความผิดฐานเรียกค่าไถ่ ความผิดฐานคนกลางเรียกค่าไถ่ เป็นต้น และตามพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา เช่น ของที่ยังไม่ได้ผ่านวิธีการศุลกากร (สินค้าหนีภาษี) ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 สินค้าหรือสิ่งของที่เกิดจากการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 และกรณีไม้หวงห้ามหรือกล้วยไม้ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

⁵ คณพล จันทน์หอม, คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561), น. 415.

⁶ คำพิพากษากฎีกาที่ 2727/2537, สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2562, จาก <https://www.deka.supremecourt.or.th>

ทั้งที่การกระทำความผิดอาญาเหล่านั้นก็เป็นเหตุทำให้ผู้กระทำความผิดได้ไปซึ่งทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้ก็ถือได้ว่าผู้กระทำความผิดอาญาได้มาโดยไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเป็นความผิดที่มีได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยตรงก็ตาม แต่การกระทำความผิดนั้นเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันได้ชื่อว่าของโจรเช่นกันซึ่งอาจจะมีบุคคลอื่นนอกจากผู้กระทำความผิดเองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือให้การอุปการะไม่ว่าจะเป็นการช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพา ไปเสีย ซ้อม รับจำนำ หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งทรัพย์สินอันได้มาเนื่องจากการกระทำความผิดต่อกฎหมายดังกล่าว โดยรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดและมีเจตนาชั่วที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง แต่บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือให้การอุปการะนั้นกลับไม่ต้องรับผิดชอบอาญาเลย เพียงเพราะว่าได้ระบุเป็นความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจรเท่านั้น ทั้งที่ความผิดอาญาเหล่านั้น ก็มีความร้ายแรงไม่น้อยไปกว่าความผิดมูลฐานทั้ง 9 ฐาน ที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 357 เลย แล้วเหตุใดความผิดฐานรับของโจรจึงไม่บัญญัติให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดอาญาเหล่านี้ เพื่อให้การบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรมีประสิทธิภาพ สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมถึงการระบายนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาทั้งหมด และสามารถตรวจจรรกระทำ ความผิดมูลฐานอันเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินมาลงได้ด้วย โดยสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ว่า “ถ้าไม่มี ผู้ต้องการหรือให้การอุปการะทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพราะเกรงกลัวว่า จะมีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมายการกระทำความผิดมูลฐานอันเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สิน มา ก็จะลดลง ไปด้วย”⁷ และสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งคือ “ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดอาญา”

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะความผิดฐานรับของโจรได้มีการกำหนดเงื่อนไข การลงโทษทางภาวะวิสัย โดยจำกัดการลงโทษไว้เฉพาะกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามที่ระบุไว้เป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น จึงส่งผลให้ความผิดฐานรับของโจรไม่สามารถบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดอาญาอันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินฐานอื่น ๆ และไม่สามารถยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการบังคับใช้กฎหมาย อีก

⁷ คณพล จันทน์หอม, เรื่องเดิม, น. 413.

ทั้งยังเป็นช่องทางอันเป็นการส่งเสริมให้มีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย เจตนารมณ์ของความผิดฐานรับของโจร ตลอดจนวิวัฒนาการ รวมทั้งเหตุผลต่างๆ ของการระบุนิติฐานในความผิดฐานรับของโจร และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานที่ระบุไว้ในในความผิดฐานรับของโจรกับกฎหมายอาญาในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพสามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้แค่ไหน เพียงใด โดยศึกษากฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายอังกฤษ กฎหมายฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงขอบเขตและแนวทางที่ความเหมาะสมของการกำหนดความผิดฐานในความผิดฐานรับของโจร เพื่อให้การบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง รวมทั้งสามารถยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานการวิจัย

ปัจจุบันการบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 357 ยังมีข้อจำกัดในประการสำคัญ กล่าวคือ ความผิดฐานรับของโจรที่ได้รับบุความผิดฐานไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ ริดเอาทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ฉ้อโกง ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กรรโชก ยักยอก หรือเจ้าพนักงานยักยอก (อันเป็นเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย) ซึ่งการระบุนิติฐานดังกล่าวส่งผลให้ไม่สามารถใช้บังคับเอาผิด กับผู้ช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจําหน่าย หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งทรัพย์สินอันได้มาเนื่องจากการกระทำความผิดอาญฐานอื่นนอกจากฐานความผิดตามที่ระบุไว้ ถึงแม้ว่าความผิดฐานนั้นจะมีความร้ายแรง และผู้กระทำความผิดจะรู้ถึงที่มาของทรัพย์สินดังกล่าวก็ตาม ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติของความผิดฐานรับของโจร โดยการตัดเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยอันเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกโครงสร้างความรับผิดทางอาญาออก ซึ่งจะส่งผลให้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทุกฐานความผิดเป็นทรัพย์สินของโจร เมื่อมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องหรือให้การอุปการะทรัพย์สินนั้นก็จะมี ความผิดฐานรับของโจร อันจะส่งผลให้ความผิดฐานรับของโจรสามารถบังคับใช้ได้ตรงตาม

เจตนารมณ์ของการกำหนดความผิดอาญา ทั้งยังสามารถยับยั้ง ป้องกัน และปราบปราม การกระทำความผิดมูลฐานได้อย่างครอบคลุมทุกฐานความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนมุ่งเน้นศึกษาความผิดอาญาฐานอื่นๆ ซึ่งการกระทำความผิดนั้นได้ไป ซึ่งทรัพย์แต่มิได้นำมาระบุเป็นความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร โดยจะศึกษาทั้งกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาและตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เป็นหนังสือ ตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ รวมถึงเอกสารต่างๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ โดยศึกษาทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทย ตลอดจนแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาไทย และความเห็นทางวิชาการของนักกฎหมาย เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงขอบเขตและแนวทางที่เหมาะสมกับการกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย เจตนารมณ์ มาตรการควบคุมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานรับของโจรทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนได้ทราบและเข้าใจถึงขอบเขตและความเหมาะสมของการกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร เพื่อให้การบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

2. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

การวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจรครั้งนี้ มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งหลักการพื้นฐานทางกฎหมายต่างๆ ดังนี้

2.1 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกำหนดความผิดเกี่ยวกับทรัพย์

ความผิดฐานรับของโจรเป็นความผิดฐานหนึ่งที่บัญญัติไว้ใน “ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์” จึงมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวความคิดพื้นฐานของการกำหนดความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีเนื้อหาและสาระสำคัญ ดังนี้

มูลเหตุที่รัฐบัญญัติความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ว่า ทรัพย์สินมีบทบาทต่อบุคคลนับแต่อดีตและทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นตามพัฒนาการของสังคม แม้ว่าในยุคที่มนุษย์ยังเร่ร่อนอยู่ ทรัพย์สินยังไม่มีสำคัญเท่าใดนัก แต่เมื่อหยุดเร่ร่อนและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิตมาเป็นสังคมเกษตรกรรม ทรัพย์สินก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นแหล่งอาหาร เป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือเป็นสิ่งมีค่าส่วนตัว เมื่อสะสมทรัพย์สินไว้คนละอย่างสองอย่างแตกต่างกันไป ผู้ที่ขยันหมั่นเพียรหรือมีโชคก็จะเก็บสะสมทรัพย์สินได้มาก ในขณะที่อีกหลายคนไม่มีทรัพย์สินเหลือพอที่จะเก็บ ความเหลื่อมล้ำกันในทางทรัพย์สินของคนในสังคมย่อมเกิดขึ้นเป็นธรรมดา ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมจากการแก่งแย่งทรัพย์สินกัน รัฐจึงจำเป็นต้องออกมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนบุคคลขึ้น ทำให้เกิดหลักทั่วไปทางทรัพย์สิน⁸ ที่ว่า

(1) ของสิ่งหนึ่งจะเป็นทรัพย์สินของบุคคลใดก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจในการกระทำการสิ่งใดก็ได้กับสิ่งของนั้น และ

(2) กฎหมายจะป้องกันมิให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้องกับของสิ่งนั้นในทุกวิถีทางหากปราศจากความยินยอมของบุคคลผู้มิอำนาจ

แม้ว่ารัฐจะได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินในทางแพ่งให้แก่บุคคล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การครอบครอง การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ามีผู้มารบกวนกรรมสิทธิ์หรือความครอบครองโดยปราศจากการรู้เห็น ความยินยอม หรือความสมัครใจอยู่เนืองๆ รัฐจึงจำต้องออกมาตรการเพื่อห้ามมิให้บุคคลอื่นไปรบกวนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินนั้น หากการรบกวนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองนั้นเป็นเรื่องที่สังคมยอมรับได้ เช่น การครอบครองปรปักษ์ การกระทำโดยประมาททำให้ทรัพย์สินเกิดความเสียหาย หรือการผิดสัญญา รัฐก็จะกำหนดหลักการในทางแพ่งเพื่อให้เอกชนใช้บังคับแก่กัน แต่หากการรบกวนกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองนั้นร้ายแรงจนถึงขนาดที่สังคมไม่อาจยอมรับได้ เช่น การเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไปโดยมิได้รับอนุญาต การทำร้ายเจ้าของทรัพย์สินเพื่อจะเอาทรัพย์สินไปหรือแม้กระทั่งการหลอกลวงเพื่อให้ได้ทรัพย์สินไปนั้น มาตรการทางแพ่งหรือละเมิดเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมกับความร้ายแรงที่เกิดขึ้น รัฐจึงต้องปกป้องบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินด้วยการใช้

⁸ คณพล จันทน์หอม, เรื่องเดียวกัน, น. 16-17.

มาตรการทางอาญาที่ได้เด็ดขาดกว่าเข้าจัดการ โดยการกำหนดฐานความผิดและโทษ ให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของการกระทำ⁹ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์ในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์และการครอบครองทรัพย์สินของบุคคล และเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยสร้างกลไกทางกฎหมายให้เกิดความเชื่อมั่นและเอื้ออำนวยต่อการค้าและการลงทุนเป็นสำคัญ

ในกฎหมายอาญาของประเทศต่างก็กำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินนี้ ยังแยกออกเป็นความผิดฐานต่างๆ หลายฐาน ได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์สิน ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ยักยอก ฯลฯ ซึ่งเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์สินที่ถือเป็นความผิดหลัก และความผิดฐานรับของโจรเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์สินเช่นกัน แต่ถือเป็นความผิดที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดหลักดังกล่าว

2.2 โครงสร้างการรับผิดทางอาญา (Structure of Crime)

“โครงสร้างการรับผิดทางอาญา (Structure of Crime)” เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ โดยที่โครงสร้างการรับผิดทางอาญานี้มีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นใช้ระบบกฎหมายแบบใด ดังนั้น พื้นฐานของการกำหนดโครงสร้างการรับผิดทางอาญาจึงมีหลายสำนักคิดที่อธิบายโครงสร้างการรับผิดทางอาญาไว้แตกต่างกัน¹⁰ เช่น (1) สำนักคิดในทางกฎหมายอาญาตามแนวคิดของคอมมอนลอว์แบ่งออกเป็นสองส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ actus reus หรือ criminal act และ mens rea หรือ criminal intent (2) สำนักคิดในทางกฎหมายอาญาตามแนวคิดของฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ “ข้อสาระทางกฎหมาย” “ข้อสาระทางเจตนา” และ “ข้อสาระทางการกระทำ” (3) สำนักคิดในทางกฎหมายอาญาตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. เกียรติขจร วัจนสวัสดิ์¹¹ แบ่งเป็น “บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาเมื่อการกระทำครบองค์ประกอบที่กฎหมาย

⁹ คนพล จันทน์หอม, เรื่องเดียวกัน, น. 16-17.

¹⁰ คณิต ฒ นคร, เรื่องเดิม, น. 7-8.

¹¹ เกียรติขจร วัจนสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย), 2551), น. 86.

บัญญัติเป็นความผิด” “การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ” และ “การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิด” เป็นต้น

ในขั้นนี้ ผู้เขียนขอกล่าวถึงโครงสร้างความรับผิดทางอาญาตามแนวคิดของสำนักคิดในทางกฎหมายอาญาตามแนวคิดของเยอรมัน โดยมีข้อสาระสำคัญ 3 ประการประกอบไปด้วย

(1) การกระทำที่ครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติ (Fulfillment of all offense elements as defined in the statute) กล่าวคือ จะต้องครบทั้ง (1) องค์ประกอบภายนอก ได้แก่ ผู้กระทำความผิด การกระทำความผิด กรรมของการกระทำ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล และคุณธรรมทางกฎหมาย และ (2) องค์ประกอบภายใน ได้แก่ เจตนา ประมาท เจตนาพิเศษ (มูลเหตุชักจูงใจ)

(2) ความผิดกฎหมาย (Wrongfulness) หรือ “ความผิดอาญา” หมายถึง ความไม่ถูกต้องที่สมควรได้รับการลงโทษ มีหลักการพื้นฐานว่า ผู้ใดกระทำถูกต้องหรือกระทำโดยชอบย่อมจะลงโทษ ผู้นั้นมีได้ แต่ในทางตรงกันข้าม หากปรากฏว่าผู้ใดไม่ยอมรับกฎหมายโดยการกระทำการฝ่าฝืนยอมสมควรต้องถูกลงโทษ

(3) ความชั่ว (Schuld) การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นการกระทำที่ชั่วหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของผู้กระทำในขณะที่กระทำการนั้น ถ้าผู้ใดขาดสติและได้กระทำการที่ผิดกฎหมายลงไป ผู้นั้นก็จะต้องได้รับการตำหนิจากสังคม ด้วยเหตุนี้ในทางกฎหมายจึงถือได้ว่า ผู้นั้นได้กระทำชั่ว¹² การพิจารณาถึงเรื่องการกระทำ “ความชั่ว” สามารถพิจารณาได้จากลักษณะสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) อายุของผู้กระทำ (2) ความบกพร่องทางจิตของผู้กระทำความผิด (3) ความไม่รู้กฎหมาย และ (4) ความจำเป็นที่กฎหมายให้อภัย

เพราะฉะนั้น เมื่อการกระทำใดต้องด้วยองค์ประกอบของข้อสาระสำคัญตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญา ครบทั้ง 3 ประการแล้ว การกระทำนั้นย่อมเป็นความผิดอาญา ทั้งนี้ หากขาดข้อสาระสำคัญไปแม้เพียงข้อหนึ่งข้อใดย่อมทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดอาญา

¹² คณิต ณ นคร, เรื่องเดิม, น. 284-285.

2.3 เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย

เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยนี้เป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกโครงสร้าง ความรับผิดชอบ โดยผู้กระทำความผิดไม่จำเป็นต้องรู้ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ ดังนั้น เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยจึงเป็นเจื่อนไซที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ลงโทษความผิดฐานนั้นๆ มีเหตุผลหนักแน่นขึ้นจึงได้กำหนดเจื่อนไซการลงโทษผู้นั้นไว้ เมื่อเป็นเช่นนั้น เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยจึงไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบของความผิดที่ผู้กระทำจะต้องมีส่วนในเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสาม¹³

เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท¹⁴ ได้แก่ (1) เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยที่เป็นข้อจำกัดในการลงโทษ เจื่อนไซประเภทนี้บัญญัติขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นข้อจำกัดในการลงโทษสำหรับการกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานรับของโจร และ (2) เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยที่เป็นเหตุเพิ่มโทษให้หนักขึ้น เจื่อนไซประเภทนี้บัญญัติขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นเหตุเพิ่มโทษที่หนักขึ้น สำหรับการกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 340 วรรคสอง

สำหรับความผิดฐานรับของโจรนั้น มีเจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย ประเภทจำกัดการลงโทษบังคับไว้ จะเห็นได้จากถ้อยคำที่ว่า “ถ้าความผิดนั้นเข้าลักษณะลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ริดเอาทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก หรือเจ้าพนักงานยักยอก....” จะเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ไม่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดแต่เป็น “เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย” ดังนั้น ผู้กระทำความผิดไม่จำเป็นต้องรู้ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องรู้ว่าเป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดอันเข้าลักษณะลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอกหรือเจ้าพนักงานยักยอก เพียงแค่ได้ความว่าเป็นกรณีเข้าลักษณะความผิดที่กฎหมายระบุไว้ดังกล่าวนั้นก็ก็สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานรับของโจรได้ ซึ่งเจื่อนไซดังกล่าวนี้นี้กล่าวได้ว่าเป็น “เจื่อนไซแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยที่เป็นข้อจำกัดในการลงโทษ”

¹³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เรื่องเดิม, น. 18-19.

¹⁴ คณิต ณ นคร, เรื่องเดิม, น. 126-128.

2.4 แนวคิดว่าด้วยการร่วมกระทำความผิด : กรณีผู้สนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำความผิด

ความผิด

“ผู้สนับสนุนการกระทำความผิด” ตามความหมายของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 คือ ผู้ที่กระทำโดยเจตนาอย่างใดอย่างหนึ่ง ในลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้นั้นก่อนหรือขณะที่ผู้นั้นกระทำความผิด ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะกระทำความผิดตามที่สนับสนุนนั้นสำเร็จ หรืออยู่ในชั้นพยายามหรือในชั้นเตรียมก็ตาม ทั้งนี้ โดยผู้กระทำความผิดหลักไม่จำเป็นต้องรู้ถึงการกระทำของผู้สนับสนุนนั้นเลย

อย่างไรก็ตาม หากการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกได้กระทำ “ภายหลัง” การกระทำความผิดสำเร็จ ผู้ให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็เป็นผู้สนับสนุน แต่อาจเป็นความผิดต่างหาก¹⁵ เช่น ต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงาน แจ้งความเท็จ เบิกความเท็จ ช่วยผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 189, 214 รั้งตัวบุคคลมาตรา 284, 317, 318, 319 รั้งค่าไถ่ตามมาตรา 315 หรือรับของโจรตามมาตรา 357 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าการกระทำความผิดฐานรับของโจรจะมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดฐานรับของโจรก็มิใช่ผู้ให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดมูลฐาน จึงมิใช่ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามนัยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 แต่ประการใด ด้วยเหตุที่ว่า การให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกดังกล่าวนี้มีได้กระทำก่อนหรือขณะกระทำความผิด แต่เป็นการให้ความช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกภายหลังจากการที่ได้กระทำความผิดมูลฐานสำเร็จแล้ว จึงไม่ครบองค์ประกอบของการเป็นผู้สนับสนุน

3. ผลการวิจัย

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับความผิดฐานรับของโจรทั้งตามกฎหมายไทยและตามกฎหมายต่างประเทศ เพื่อที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์ในการกำหนดความผิดมูลฐานให้มีความเหมาะสมต่อไป ดังนี้

¹⁵ เกียรติขจร วังนะสวัสดิ์, เรื่องเดิม, น.689.

3.1 ปัญหาการบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรกับการป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดมูลฐาน

เนื่องจากความผิดฐานรับของโจร เป็นความผิดที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากความผิดมูลฐาน กล่าวคือ หากไม่มีการกระทำความผิดมูลฐาน ความผิดฐานรับของโจรย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย ในทางกลับกันหากสามารถใช้บังคับความผิดฐานรับของโจร ให้มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้สามารถยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดมูลฐานได้เป็นอย่างดี

ปัจจุบันความผิดฐานรับของโจรสามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้เพียงแค่ว่า ที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานเท่านั้น ซึ่งยังมีความผิดอื่นอีกมากมายที่การกระทำความผิดเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน แต่ความผิดฐานรับของโจรก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการเอาผิดได้ เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญฐานอื่นๆ ได้แก่ มาตรา 144 (ให้สินบนเจ้าพนักงาน) มาตรา 148 (เจ้าพนักงานกรรโชกทรัพย์) มาตรา 313 (เรียกค่าไถ่) มาตรา 315 (คนกลางเรียกค่าไถ่) และยังมีการกระทำตามความผิดอื่นที่มีโทษทางอาญาด้วย เช่น การตัดไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต สินค้าที่เกิดจากการปลอมหรือแปลงเครื่องหมายการค้าของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต (การละเมิดลิขสิทธิ์) เป็นต้น

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า ความผิดฐานรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 357 สามารถใช้บังคับเพื่อยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดได้เฉพาะความผิดมูลฐาน 9 ฐาน ที่ระบุไว้เท่านั้น ซึ่งปัจจุบันยังมีฐานความผิดอื่นอีกมากมายที่ความผิดฐานรับของโจรไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างครอบคลุม จึงไม่อาจเป็นกฎหมายที่ช่วยยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดอาญาได้ เพราะเหตุที่จำกัดมูลเหตุของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั่นเอง ดังนั้น การกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจรดังเช่นในปัจจุบันจึงไม่มีความสอดคล้องกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญฐานอื่นได้เลย

3.2 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างความผิดฐานรับของโจรกับเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย และโครงสร้างความรับผิดทางอาญา

การวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาของบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของโครงสร้างความรับผิดทางอาญาให้ครบองค์ประกอบของข้อสาระสำคัญ

3 ประการ¹⁶ ได้แก่ (1) การกระทำความผิดประกอบที่กฎหมายบัญญัติ (2) ความผิดกฎหมาย และ (3) ความชั่ว หากขาดข้อสาระสำคัญไปแม้เพียงข้อเดียวย่อมทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดอาญา ซึ่งข้อสาระสำคัญทั้ง 3 ประการนี้เป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ภายในของโครงสร้างความรับผิดทางอาญาเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้กระทำความผิดจะต้องรู้

นอกจากข้อเท็จจริงภายในโครงสร้างความรับผิดแล้ว ยังจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงภายนอกโครงสร้างความรับผิดด้วย ซึ่งในความผิดฐานรับของโจรก็คือ “เงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย” โดยนำมาพิจารณาเป็นลำดับถัดไปว่าจะลงโทษผู้กระทำความผิดได้หรือไม่

สำหรับความผิดฐานรับของโจรนั้น มีเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยประเภทจำกัดการลงโทษบังคับไว้ เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ว่า “ถ้าความผิดนั้นเข้าลักษณะลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก หรือเจ้าพนักงานยักยอก....” จะเห็นได้ว่าข้อเท็จจริงในส่วนนี้ไม่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด แต่เป็น “เงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย” ดังนั้น ผู้กระทำความผิดไม่จำเป็นต้องรู้ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ เพียงแค่ได้ความว่าเป็นกรณีเข้าลักษณะความผิดที่กฎหมายระบุไว้ดังกล่าวแล้วก็สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานรับของโจรได้

การที่ความผิดฐานรับของโจรถูกจำกัดการลงโทษโดยมีเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยบังคับไว้เช่นนี้ ส่งผลให้ไม่สามารถใช้บังคับเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือให้การอุปการะทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานอื่นได้ ทำให้ความผิดฐานรับของโจรไม่มีประสิทธิภาพในการยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดทั่วไปได้อย่างเท่าเทียมกัน หากความผิดฐานรับของโจรไม่มีเงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัยบังคับไว้ จะทำให้ความผิดฐานรับของโจรสามารถบังคับเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดทุกฐานความผิด เช่น ทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับสินบน ความผิดฐานเรียกค่าไถ่ หรือสินค้ำที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ โดยที่ผู้กระทำรู้ว่าเป็นทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็จะสามารถลงโทษผู้นั้นฐานรับของโจรได้ อันจะส่งผลให้อาญากรรม

¹⁶ คณิต ณ นคร, *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2556), น. 118.

พื้นฐานที่เป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินลดลงไปเป็นเงาตามตัว เพราะไม่มีผู้รับของโจรเนื่องจากเกรงกลัวว่าจะถูกลงโทษ ผู้กระทำความผิดหลักก็ไม่มีเจตนาจำเป็นต้องไปกระทำความผิด เพราะเมื่อได้ทรัพย์สินมาก็ไม่สามารถระบายทรัพย์สินนั้นต่อไปได้นั่นเอง

3.3 ปัญหากรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับองค์ประกอบภายในของความผิดฐานรับของโจร

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบภายในของความผิดฐานรับของโจรนี้จะมีได้แต่เฉพาะ “เจตนา” เท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้การกระทำโดยประมาทเป็นความผิดฐานรับของโจรด้วยแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาได้มีการตีความขยายเรื่องขององค์ประกอบภายในของความผิดฐานรับของโจรให้รวมถึงการกระทำโดยประมาทด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8481/2544¹⁷ “จำเลยที่ 4 มีอาชีพเป็นพ่อค้าขายเครื่องประดับประเภทเพชร พลอย เงิน ทอง นาก และนาฬิกา ได้รับใบอนุญาตให้ค้าของเก่า จำเลยที่ 4 ซื้อทรัพย์สินของกลางจำนวน 16 รายการมาจากจำเลยที่ 3 เป็นมูลค่าสิบล้านบาท แสดงให้เห็นว่าจำเลยที่ 4 ย่อมทราบดีว่าทรัพย์สินของกลางทั้ง 16 รายการเป็นทรัพย์สินที่มีราคาสูงและหาซื้อไม่ได้ในท้องตลาดทั่วไป และย่อมทราบดีว่าทรัพย์สินของกลางได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พฤติการณ์น่าเชื่อว่าจำเลยที่ 4 ทราบว่าทรัพย์สินของกลางเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 357 วรรคแรก”

หากพิจารณาการกระทำของจำเลยที่ 4 ที่ว่า “ย่อมทราบดีว่าทรัพย์สินของกลางทั้ง 16 รายการเป็นทรัพย์สินที่มีราคาสูงและหาซื้อไม่ได้ในท้องตลาดทั่วไป และย่อมทราบดีว่าทรัพย์สินของกลางได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พฤติการณ์น่าเชื่อว่าจำเลยที่ 4 ทราบว่าทรัพย์สินของกลางเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด” การกระทำความผิดกล่าวนี้นี้ เป็นการกระทำที่ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาใช้ให้

¹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8481/2544, สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2562, จาก <https://www.deka.supremecourt.or.th>

เพียงพอไม่¹⁸ การกระทำในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยประมาท แล้ว ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ มิใช่การกระทำโดยเจตนา

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ศาลฎีกาตีความเรื่องเจตนาของความผิดฐานรับของโจร โดยขยายกว้างออกไปเช่นนี้ โดยการให้รวมถึงการกระทำที่เป็นการประมาทด้วยนั้นผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย ซึ่งขัดต่อหลักการความรับผิดทางอาญาของบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคแรก โดยที่ความผิดฐานรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 357 ไม่ได้บัญญัติให้การกระทำโดยประมาทเป็นความผิดฐานรับของโจรไว้ กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจลงโทษผู้รับของโจรโดยประมาทได้ ประกอบกับหากพิจารณาความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ทรัพย์ ปรนทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก โกงเจ้าหนี้ ทำให้เสียทรัพย์ หรือบุกรุก ไม่มีความผิดฐานใดที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท จะมีแต่ความผิดฐานรับของโจรเท่านั้น ที่ศาลฎีกาตีความให้รวมถึงประมาทด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกำหนดความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ กับทั้งยังเป็นการใช้บังคับความผิดฐานรับของโจรเกินเลยไปกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ การตีความกฎหมายเช่นนี้ย่อมเป็นการกระหนาบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร และที่สำคัญการกระทำของบุคคลที่กระทำโดยประมาทในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์นั้นยังไม่ถึงขั้นที่มีความชั่วที่สมควรได้รับการลงโทษ การที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์นั้นต้องเป็นผู้ที่กระทำความผิดโดยเจตนาเท่านั้นจึงจะสมควรได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสม

3.4 วิเคราะห์ผลดีของการใช้ระบบที่ไม่ได้ระบุว่าทรัพย์นั้นได้มาจากการกระทำความผิดฐานใด : กรณีไม่ระบุความผิดมูลฐาน

การกำหนดความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจร แบบไม่ระบุความผิดมูลฐานก่อให้เกิดผลดีต่อการบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรได้อย่างเป็นรูปธรรม และทำให้ความผิดฐานรับของโจรมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

(1) ป้องกันการส่งเสริมให้เกิดการกระทำความผิดในความผิดมูลฐานอื่นๆ ได้อย่างกว้างขวางกว่าเดิม กล่าวคือ แต่เดิมความผิดฐานรับของโจร สามารถยับยั้งและป้องกันการส่งเสริม หรือการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนภายหลังการกระทำความผิดมูลฐาน

¹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 59 วรรคสี่

ได้เพียงแค่ 9 ฐาน ที่ระบุไว้เท่านั้น แต่หากใช้ระบบที่ไม่ได้ระบุว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดฐานใด (ทุกฐานความผิดที่เป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินมา) ย่อมสามารถยับยั้งป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินลดลง เป็นไปตามสมมุติฐานที่ว่า “ถ้าไม่มีผู้ต้องการหรือให้การอุปการะทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพราะเกรงกลัวว่าจะมีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย การกระทำความผิดมูลฐานอันเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินมาก็จะลดลงไปด้วย”

(2) ประมวลกฎหมายอาญาถือเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายทั่วไป หากกฎหมายพิเศษเกิดช่องว่างไม่สามารถใช้บังคับกับการกระทำที่เกิดขึ้นได้ ย่อมต้องกลับมาใช้ประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดิม ดังนั้น หากความผิดฐานรับของโจรมีลักษณะที่สามารถใช้บังคับได้อย่างกว้างขวางย่อมสามารถอุดช่องว่างของการกระทำความผิดอื่นๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (12) ได้กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการปลอมหรือการแปลงเงินตราดวงตรา แสตมป์ และตัวตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นการค้าเท่านั้น เช่นนี้ การปลอมหรือการแปลงเงินตรา ดวงตรา แสตมป์ และตัว ที่ไม่มีลักษณะเป็นการค้า ย่อมไม่มีความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน และไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้ เมื่อกลับมาพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดฐานรับของโจรก็อาจไม่มีความผิดฐานรับของโจรเช่นกัน เพราะมิได้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานทั้ง 9 ฐาน ดังนั้น หากขยายความผิดมูลฐานให้ครอบคลุมทุกฐานความผิดย่อมสามารถอุดช่องว่างในกรณีเช่นนี้ได้

(3) หลักการที่ว่า “ไม่ควรมีบุคคลหนึ่งคนใดได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดอาญา” หากความผิดฐานรับของโจรระบุความผิดมูลฐานไว้อย่างกว้างๆ ครอบคลุมความผิดอาญาทุกฐานความผิดที่การกระทำความผิดนั้นเป็นเหตุให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินต่าง ๆ ย่อมไม่ทำให้เกิดช่องว่างในการระบายนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพราะเดิมคนที่มีความผิดฐานรับของโจรได้นั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด 9 ฐานตามที่ระบุไว้ในมาตรา 357 คือ ความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์สิน ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก หรือเจ้าพนักงานยักยอกเท่านั้น ผู้ที่ได้รับทรัพย์สินจากความผิดฐานอื่น แม้จะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิด ก็ไม่มีความผิดฐานรับของโจร จึงทำให้ผู้นั้นได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (ของโจร)

โดยไม่มีคามผิดใดๆ เลย แต่หากความผิดฐานรับของโจรใช้ระบบที่ไม่ได้ระบุว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดฐานใด คือบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ครอบคลุมทุกฐานความผิดที่เป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินมา ย่อมสามารถใช้บังคับเอาผิดกับบุคคลผู้รับของโจรนั้นได้ ทำให้ผู้นั้นไม่สามารถครอบครองหรือใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายได้

(4) ช่วยรวบรวมความผิดฐานรับของโจรให้เป็นหมวดหมู่เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้ง่าย และป้องกันการบัญญัติกฎหมายอาญาเพื่อ เพราะความผิดฐานรับของโจรนอกจากจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังปรากฏในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางกฎหมายอาญาอื่นๆ ด้วย เช่น ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 มาตรา 246 ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 70 เป็นต้น ดังนั้น หากสามารถรวบรวมการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการรับของโจรที่กระจัดกระจายอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ ให้เป็นหมวดหมู่ โดยกำหนดให้ความผิดฐานรับของโจรตามมาตรา 357 เป็นกฎหมายหลักที่สามารถใช้บังคับให้ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในฐานอื่นๆ ด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นประโยชน์ในการเข้าถึงกฎหมาย (Access to Law) ของประชาชน โดยทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ง่ายโดยไม่มีข้อจำกัด และอีกประการที่สำคัญหากการรวบรวมกฎหมายเช่นนั้นได้สำเร็จก็จะช่วยลดปัญหาในเรื่องของการบัญญัติกฎหมายอาญาเพื่อได้อีกด้วย โดยไม่ต้องบัญญัติเพิ่มในพระราชบัญญัติต่างๆ ให้เกิดความวุ่นวายอีก

3.5 ความผิดฐานรับของโจรตามกฎหมายอังกฤษ : เปรียบเทียบกฎหมายไทย

ความผิดฐานรับของโจร (Handling Stolen Goods) ตามกฎหมายอังกฤษนั้น ได้บัญญัติไว้ใน The Theft Act 1968 (พระราชบัญญัติการโจรกรรม ค.ศ. 1968) โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 22 (1)¹⁹ บัญญัติว่า “ผู้ใดจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักทรัพย์ถ้า (นอกเหนือจากการกระทำในกระบวนการลักทรัพย์) รู้หรือเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักทรัพย์โดยไม่สุจริต รับไว้หรือรับดำเนินการช่วยเหลือในการเก็บรักษา การเคลื่อนย้าย

¹⁹ The Theft Act 1968, Section 22 (1)

“A person handles stolen goods if (otherwise than in the course of stealing), knowing or believing them to be stolen goods he dishonestly receives the goods, or dishonestly undertakes or assists in their retention, removal, disposal or realization by or for the benefit of another person, or if he arranges to do so.”.

การจำหน่ายจ่ายโอน หรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินนั้น โดยหรือเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น หรือได้จัดให้มีการกระทำเช่นนั้น”

มาตรา 24 (4)²⁰ ได้กำหนดไว้ว่า “ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักทรัพย์ (รวมถึงชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ และลักทรัพย์ในเคหสถานในเวลากลางคืน) ริดเอาทรัพย์ และทรัพย์สินที่ได้มาจากการหลอกลวง”

มาตรา 34 (2) (b)²¹ ได้บัญญัติบทนิยามของคำว่าทรัพย์สินเอาไว้ว่า “ทรัพย์สิน” เว้นแต่จะได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นให้หมายความรวมถึงเงิน และทรัพย์สินอื่นทุกชนิด ยกเว้นที่ดิน และให้รวมถึงสิ่งที่ถูกตัดขาดออกจากที่ดินโดยการขโมย”

จะเห็นได้ว่า ความผิดมูลฐานในความผิดฐานรับของโจรตามกฎหมายอังกฤษ นั้น ทรัพย์สินที่จะเป็นของโจรได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักทรัพย์หรือการโจรกรรม (รวมถึงชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ และลักทรัพย์ในเคหสถานในเวลากลางคืนด้วย) ริดเอาทรัพย์ และทรัพย์สินที่ได้มาจากการหลอกลวง นอกจากนี้ ยังรวมถึงผลประโยชน์จากทรัพย์สินของโจร นั้นด้วย ส่วนกฎหมายไทยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้เป็นจำนวน 9 ฐานความผิด ได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอกหรือเจ้าพนักงานยักยอก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความผิดฐานรับของโจร ทั้งกฎหมายไทย และกฎหมายอังกฤษได้กำหนดความผิดมูลฐานเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งสิ้น ไม่ได้ หมายความว่ารวมถึงความผิดฐานอื่นๆ ที่การกระทำความผิดนั้นเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินมาแต่ประการใด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความผิดฐานรับของโจรทั้งตามกฎหมายไทยและตามกฎหมายอังกฤษใช้ระบบที่ระบุว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดฐานใด โดยระบุ

²⁰ The Theft Act 1968, Section 24 (4)

“ For the purposes of the provisions of the Act relating to goods which have been stolen (including subsections (1) to (3) above) goods obtained in England or Wales or elsewhere either by blackmail or in circumstances described in section 15 (1) of this Act shall be regarded as stolen ; and “steal”, “theft” and “thief” shall be construed accordingly.”.

²¹ The Theft Act 1968, Section 34 (2) (b)

“ “ goods”, except in so far as the context otherwise requires, includes money and every other description of property except land, and includes things severed from the land by stealing.”

ความผิดมูลฐานไว้อย่างชัดเจนตายตัว เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะส่งผลต่อการบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรให้เกิดปัญหาขึ้นมาทันที จริงอยู่ว่าการกำหนดความผิดมูลฐานอาจทำให้ขอบเขตของการบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรแคบลง โดยประสงค์ให้ใช้บังคับได้เฉพาะบางความผิดเท่านั้น แต่จะส่งผลให้ความผิดฐานรับของโจรเป็นกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพในการยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดฐานอื่นที่การกระทำความผิดนั้นเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วย ทำให้การบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรเกิดช่องว่างและเกิดความไม่เท่าเทียมกัน

3.6 ความผิดฐานรับของโจรตามกฎหมายฝรั่งเศส : เปรียบเทียบกฎหมายไทย

ความผิดฐานรับของโจรตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ได้มีการบัญญัติรวมไว้ใน The French Penal Code โดยตามมาตรา 321-1²² ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ความผิดฐานรับของโจร หมายถึง การซ่อนเร้น การยึดถือ (รับไว้) หรือการแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน สิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือการกระทำในฐานะที่เป็นคนกลาง ในการแลกเปลี่ยน โดยรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่มีโทษขั้นอุกฤษ (Crime) หรือประเภทที่มีโทษขั้นมัธยโทษ (Délit)

การรับของโจร หมายความว่ารวมถึง การได้รับประโยชน์ในลักษณะใดๆ จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอุกฤษโทษหรือความผิดขั้นมัธยโทษ โดยรู้ถึงการกระทำความผิดนั้นเป็นการกระทำความผิดฐานรับของโจรเช่นเดียวกัน

ผู้รับของโจรนั้น ต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 375,000 ยูโร”²³

จะเห็นได้ว่าความผิดฐานรับของโจรตามกฎหมายไทยในส่วนของการกำหนดความผิดมูลฐานจึงแตกต่างกันอย่างชัดเจน เพราะกฎหมายไทยใช้ระบบระบุว่าทรัพย์สินได้มาจากการกระทำความผิดฐานใด กล่าวคือ ได้มีการระบุหรือกำหนดความผิดมูลฐานไว้เป็น

²² French Penal Code, Section 321-1

“Receiving is the concealment, retention or transfer a thing, or action as an intermediary in its transfer, knowing that that thing was obtained by a felony or misdemeanor.

Receiving is also the act of knowingly benefiting in any manner from the product of a felony or misdemeanor.

Receiving is punished by five years' imprisonment and a fine of €375,000.”.

²³ Jean Languier, *Droit Pnal Speccial*, 11th edition, (Paris : Dalloz, 2000), pp.239-240.

การเฉพาะแต่ความผิดมูลฐานตามความผิดฐานรับของโจรของประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้ใช้ระบบที่ระบุฐานความผิดมูลฐาน แต่ระบุไว้อย่างกว้างๆ ว่า “ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่มีโทษขั้นอุกฤษ (โทษขั้นร้ายแรง) และประเภทที่มีโทษขั้นมัธยโทษ (โทษชั้นกลาง)” ซึ่งความผิดประเภทที่มีโทษขั้นอุกฤษ ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกหรือกักขังอย่างสูง 30 ปี 20 ปี หรือ 15 ปีขึ้นไป ซึ่งมีกำหนดโทษอย่างต่ำจำคุกหรือกักขัง 10 ปี ส่วนประเภทที่มีโทษขั้นมัธยโทษ ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุก ปรับ เพิกถอนสัญชาติ การบริการสาธารณะ การยกเลิกหรือจำกัดสิทธิบางประการ²⁴ การที่กฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้กำหนด “ความผิดมูลฐาน” ไว้อย่างกว้างๆ เช่นนั้นก็เพื่อให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งหมด ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมพื้นฐานในสังคม โดยสามารถใช้บังคับในการสกัดกั้นปัญหาอาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินได้อีกทางหนึ่ง ด้วยการบัญญัติความผิดฐานรับของโจรให้สามารถบังคับได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทุกการกระทำความผิด อันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน โดยที่ไม่ต้องไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นๆ อีก

ผู้เขียนจึงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับการบัญญัติความผิดฐานรับของโจร ตามแนวทางและการบังคับใช้ของกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มิใช่เพียงแค่นำบัญญัติมาเพื่อบังคับใช้กับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือความผิดใดความผิดหนึ่งเท่านั้น แต่ควรที่จะสามารถใช้อำนาจได้เป็นการทั่วไปเป็น “กฎหมายทั่วไป” ที่สามารถอุดช่องว่างได้ทุกเหตุการณ์หรือทุกกรณีที่เกิดขึ้น ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายแบบกว้างๆ อย่างเช่นกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนี้จะช่วยให้การบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

ความผิดฐานรับของโจรตามประมวลกฎหมาย มาตรา 357 ได้ระบุความผิดมูลฐานไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่เข้าลักษณะลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก หรือเจ้าพนักงาน

²⁴ ลักขวิวัฒน์ คงจันทร์, ความผิดฐานรับของโจร : ศึกษาทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิด, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น. 65-66.

ยกยอก เพียง 9 ฐานความผิดเท่านั้น จึงจะทำให้ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือให้การอุปการะมีความผิดฐานรับของโจรได้ หากเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาอื่นๆ เช่น สินค้าหนีภาษี สินค้าที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ไม้หวงห้าม กล้วยไม้ป่า หรือสัตว์ป่า เป็นต้น หรือการได้ทรัพย์สินมาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 143 (คนกลาง เรียกรับสินบน) มาตรา 144 (ให้สินบนเจ้าพนักงาน) มาตรา 148 (เจ้าพนักงานกรรโชกทรัพย์) มาตรา 313 -315 (การเรียกค่าไถ่) เป็นต้น ซึ่งหากมีการระบยาทรัพย์สินเหล่านี้โดยมีบุคคลอื่นเข้ามาช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาไปเสีย ซ้อ รับจำนำ หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวโดยรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดแต่บุคคลเหล่านั้นกลับไม่ต้องรับผิดทางอาญา เพียงเพราะว่าต้นเหตุของการได้ทรัพย์สินมามิได้ระบุเป็นความผิดมูลฐานไว้ในความผิดฐานรับของโจร ทั้งที่ความผิดอาญาเหล่านั้นมีความร้ายแรงไม่น้อยไปกว่าความผิดมูลฐานแต่ประการใด

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะความผิดฐานรับของโจรได้มีการกำหนดเงื่อนไขการลงโทษทางภาวะวิสัย โดยจำกัดการลงโทษไว้เฉพาะกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามที่ระบุไว้เป็นความผิดมูลฐานเท่านั้น จึงส่งผลให้ความผิดฐานรับของโจรไม่สามารถบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดอาญาอันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินอื่นๆ และไม่สามารถยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งยังเป็นช่องทางอันเป็นการส่งเสริมให้มีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอีกด้วย

เมื่อพิจารณาความผิดฐานรับของโจรตามกฎหมายต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ากฎหมายอังกฤษใช้ระบบระบุความผิดมูลฐานไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับกฎหมายไทย คือต้องเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ (รวมถึง ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ริดเอาทรัพย์) รวมถึงประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินดังกล่าวด้วย ส่วนกฎหมายฝรั่งเศสใช้ระบบที่ไม่ได้ระบุทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดฐานใด แต่ระบุไว้อย่างกว้างๆ ว่าเป็น “ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดประเภทที่มีโทษขั้นอุกฤษณ์ (Crime) และประเภทที่มีโทษขั้นมัธยโทษ (Délit)” ซึ่งความผิดประเภทที่มีโทษขั้นอุกฤษณ์ ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกหรือกักขังตลอดชีวิต, โทษจำคุกหรือกักขังอย่างสูง 30 ปี, 20 ปี หรือ 15 ปีขึ้นไป โดยมีโทษจำคุกหรือกักขังขั้นต่ำ 10 ปี ส่วนประเภทที่มีโทษขั้นมัธยโทษ ได้แก่

ความผิดที่มีโทษจำคุก ปรับ เพิกถอนสัญชาติ บริการสาธารณะ การยกเลิกหรือจำกัดสิทธิบางประการ

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดฐานรับของโจรเกี่ยวกับ “ความผิดมูลฐาน” โดยการใช้ระบบที่ไม่ได้ระบุว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดฐานใด ตามแนวทางของกฎหมายฝรั่งเศส เป็นการขยายขอบเขตของความผิดฐานรับของโจร ส่งผลให้ความผิดมูลฐานมีความหลากหลายและครอบคลุมความผิดอาญาอื่นๆ อันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินทุกฐานความผิดทั้งความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา ทำให้ความผิดฐานรับของโจรสามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมถึงการระบายนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาทั้งหมด เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการส่งเสริมให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นความผิดมูลฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้การกระทำความผิดฐานรับของโจรทำได้ยากขึ้น เพราะหากไม่มีผู้ต้องการหรือให้การอุปการะทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพราะเกรงกลัวว่าจะมีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย การกระทำความผิดมูลฐานอันเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินมากก็จะลดลงไปด้วย อีกทั้งยังทำให้ความผิดฐานรับของโจรเป็นกฎหมายที่สามารถยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายทั่วไปที่สามารถอุดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายพิเศษได้ สามารถจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยรวบรวมความผิดฐานรับของโจรให้เป็นหมวดหมู่เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้ง่าย และป้องกันการบัญญัติกฎหมายอาญาเพื่อท้ายที่สุดความผิดฐานรับของโจรสามารถคุ้มครองทรัพย์สินกลับคืนเจ้าของในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นชอบด้วยกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็จะสามารถตัดครองทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อจัดการหรือทำลาย โดยไม่ให้มี “บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา”

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้การบังคับใช้ความผิดฐานรับของโจรมีประสิทธิภาพ สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมถึงการระบายนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาทั้งหมด และสามารถตัดวงจรการกระทำความผิดมูลฐานอันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินลดลง โดยสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ว่า “ถ้าไม่มีผู้ต้องการหรือให้การ

อุปการะทรัพย์ ที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพราะเกรงกลัวว่าจะมีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย การกระทำความผิดมูลฐานอันเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์มาก็จะลดลงไปด้วย” และสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งคือ “ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดอาญา” ซึ่งจะส่งผลให้ความผิดฐานรับของโจรสามารถบังคับใช้ได้ตรงตามเจตนารมณ์ ทั้งยังสามารถยับยั้ง ป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดมูลฐานได้อย่างครอบคลุมทุกฐานความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบังคับได้อย่างเท่าเทียมกัน ผู้เขียนจึงขอเสนอแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 357 วรรคแรก เป็นดังนี้

“ผู้ใดช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจํานำ หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งทรัพย์อันได้มาเนื่องจากการกระทำความผิดอาญา และความผิดนั้น มีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานรับของโจร ต้องระวางโทษ.....”

อย่างไรก็ดี หากการแก้ไขกฎหมายความผิดฐานรับของโจรเป็นไปตามแนวทางที่ผู้เขียนเสนอไว้ข้างต้น ผลกระทบที่ตามมาก็คือปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษ เพราะความผิดมูลฐานแต่ละฐานความผิดนั้นมีลักษณะของความร้ายแรงมากน้อยแตกต่างกันไป ดังนั้น การกำหนดอัตราโทษที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก ซับซ้อน และละเอียดอ่อน ซึ่งจะต้องทำการศึกษาโดยละเอียดในโอกาสต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

- เกียรติขจร วัจนสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย).
- คณิต ณ นคร. (2556). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2559). *กฎหมายอาญาภาคความผิด*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- คณพล จันทน์หอม. (2561). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 2*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นภารัตน์ กิมทรง. (2550). *ความผิดฐานรับของโจร : กรณีการนำทรัพย์สินกลับคืนเจ้าของ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- ลัทธิวัน คงจันทร์. (2558). *ความผิดฐานรับของโจร : ศึกษาทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิด*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2559). *คำอธิบายความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- Herring, jonathan. (2005). *Criminal Law*. 4th Ed.. Oxford : Oxford university press.
- Larguier, Jean. (2000). *Droit Pnal Speccial*. 11th Ed.. paris : Dalloz.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา

คำพิพากษาฎีกาที่ 2727/2537. สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2562, จาก

<https://www.deka.supremecourt.or.th>

คำพิพากษาฎีกาที่ 8481/2544. สืบค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2562, จาก [https://](https://www.deka.supremecourt.or.th)

www.deka.supremecourt.or.th

The French Penal Code

The Theft Act 1968

การช่วยเหลือเี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติตามระเบียบคณะกรรมการบริหาร
กองทุนช่วยเหลือเี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ
พ.ศ. 2557

Amelioration the Foreign Tourists under Regulation of
Management Committee of Foreign Tourists Assistance Fund on
Expending of Foreign Tourists Assistance Fund, B.E. 2557 (2014)

อนุชา อชิรเสนา¹ และชัยยุทธ ถาวรานุรักษ์²

Anucha Achirasena and Chaiyut Tawharanurak

(Received: October 5, 2019, revised: November 1, 2019, accepted: November 8, 2019)

บทคัดย่อ

การช่วยเหลือเี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อสร้างความ
เชื่อมั่นแก่นักท่องเที่ยวและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดย
รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนช่วยเหลือเี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติขึ้นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการ
ช่วยเหลือเี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยทั้งในภาวะ
ปกติหรือภาวะวิกฤต และเกิดความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ โดยมีได้เกิดจากความ
ประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยวเอง ฐานในทางกฎหมาย
ของการช่วยเหลือเี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการบริหาร

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, เลขที่ 56 ตำบลคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่
จังหวัดสงขลา 90112, อีเมล: anucha.ac@psu.ac.th

Lecturer, Faculty of Law, Prince of Songkla University, 56 Kho Hong, Hat Yai, Songkhla,
90112, Email: anucha.ac@psu.ac.th

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เลขที่ 2 ถนน
พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200, อีเมล: chaiyut8@tu.ac.th

Assistant Professor, Lecturer, College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University, 2
Prachan Road, Pra Nakorn, Bangkok 10200, Email: chaiyut8@tu.ac.th

กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 บทความนี้เป็นบทความวิชาการซึ่งมุ่งวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติที่ปรากฏในระเบียบดังกล่าว พร้อมทั้งนำเสนอปัญหาตลอดจนข้อเสนอแนะจากการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าว

คำสำคัญ: การช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ, กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ, กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

Abstract

Amelioration the foreign tourists is the measure for building confidence among international tourists and destination image of Thailand. That is the establishment of Foreign Tourists Assistance Fund as the expenditure for remedying the foreign tourists traveling to Thailand who suffer from any losses or damages, both in normal or crisis situations which must not be caused by the tourist's negligence, intention and offence. Legal basis of healing the foreign tourists is Regulation of Management Committee of Foreign Tourists Assistance Fund on Expending of Foreign Tourists Assistance Fund, B.E. 2557 (2014). This academic article analyses the rules of that regulation and presents the problems and the suggestions from the enforcement of those rules.

Keywords: Remedying the foreign tourists, Foreign Tourists Assistance Fund, Tourism Law

1. บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry) เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศไทย กลุ่มเป้าหมายหลักที่ผลักดันให้การท่องเที่ยวเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยได้แก่ นักท่องเที่ยวต่างชาติ (International Tourists) จากสถิติระหว่าง พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2561 พบว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากประมาณ 14 ล้านคนใน พ.ศ. 2552 เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 38 ล้านคนใน พ.ศ. 2561 ส่งผลให้รายได้จากการท่องเที่ยวในรอบ 10 ปี มีแนวโน้มในทิศทางที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากประมาณ 5 แสนล้านบาทใน พ.ศ. 2552 เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 1.8 ล้านล้านบาทใน พ.ศ. 2561

ตารางที่ 1

สถิตินักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาประเทศไทย พ.ศ. 2552 – 2561

ปี	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	รายได้จากการท่องเที่ยว (ล้านบาท)
2552	14,149,841	510,255
2553	15,936,400	592,794
2554	19,230,470	776,217
2555	22,353,903	983,928
2556	26,546,725	1,207,146
2557	24,809,683	1,172,798
2558	29,923,185	1,457,150
2559	32,529,588	1,633,155
2560	35,591,978	1,831,105
2561	38,178,194	1,876,137

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สถิตินักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย พ.ศ. 2552 - 2561, สืบค้นวันที่ 30 กันยายน 2562,
<http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/17.aspx>

ปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดชาวต่างชาติให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีความหลากหลาย การเดินทางรวมถึงที่พักที่มีความสะดวกสบาย ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ค่อนข้างถูกเมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่นักท่องเที่ยวจะได้รับ เมื่อการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย ภาครัฐจึงให้การสนับสนุนภาคการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการสร้างเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้นักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รัฐบาลจึงได้อนุมัติเงิน 200 ล้านบาทให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดตั้ง “กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ” (Foreign Tourists Assistance Fund) ขึ้น เพื่อช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยและได้รับความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต³ โดยการให้ความช่วยเหลือเยียวาเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558

บทความนี้จะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงวัตถุประสงค์และสถานะทางกฎหมายของกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติก่อน จากนั้นจะเป็นการพิจารณาขอบเขตการใช้บังคับของระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นฐานทางกฎหมายหลักของการช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ และปิดท้ายด้วยการวิเคราะห์เงื่อนไขในการขอรับการช่วยเหลือเยียวา ตลอดจนกระบวนการพิจารณาคำขอรับการช่วยเหลือเยียวาตามลำดับ

³ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ, สืบค้นวันที่ 30 กันยายน 2562, https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6623

2. กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ: วัตถุประสงค์ และสถานะทางกฎหมาย

กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ “การสร้างเชื่อมั่นแก่นักท่องเที่ยว” (Building confidence among international tourists) และ “การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีด้านการท่องเที่ยว” (Creating an destination image) ตามนโยบายของรัฐบาลในการสร้างหลักประกันด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยกองทุนนี้เป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติทุกคนที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยไม่ว่าในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤต และเกิดความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ จากการจลาจล การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ การถูกทำร้ายร่างกาย การถูกข่มขืน การประสบอุบัติเหตุ การหยุดชะงักของการเดินทาง การตกทุกข์ได้ยากเนื่องจากถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน และอาชญากรรมหรือภัยด้านอื่น ๆ โดยมีได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย⁴

กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา⁵ โดยเป็นทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล กองทุนประกอบด้วย เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน ดอกผลหรือประโยชน์ซึ่งเกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน และรายได้อื่น⁶ ซึ่งเงินและทรัพย์สินเหล่านี้จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน⁷ ทั้งนี้ กองทุน

⁴ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557, ข้อ 5

⁵ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557, ข้อ 5

⁶ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557, ข้อ 6 วรรคหนึ่ง

⁷ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557, ข้อ 6 วรรคสอง

ช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม⁸ โดยเงินกองทุนจะต้องถูกใช้เพื่อกิจการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเท่านั้น คือ การเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน และเป็นค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติตามวัตถุประสงค์ของกองทุน⁹ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ล้านบาท ปี 200 การจัดสรรงบประมาณจำนวนทุนประเดิม¹⁰

3. ขอบเขตการใช้บังคับของระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558

กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติมีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติกำหนด ได้แก่ “ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558” ระเบียบฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ เบื้องต้นจึงต้องพิจารณาขอบเขตการใช้บังคับของระเบียบดังกล่าวทั้งในแง่บุคคล ในแง่พื้นที่ และในแง่เวลา

3.1 ขอบเขตการใช้บังคับในแง่บุคคล

ผู้มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนต้องมีสถานะเป็น “นักท่องเที่ยว” โดยระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยว

⁸ สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559), น. 49.

⁹ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557, ข้อ 7

¹⁰ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558, มาตรา 32 (3)

ต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ได้ให้นิยามของ “นักท่องเที่ยว” ไว้ว่า

“นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติผู้ถือหนังสือเดินทางพร้อมหลักฐานการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยวในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ต้องเป็นการเข้ามาด้วยการสมัครใจและวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้ ซึ่งหมายรวมถึงผู้รับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวโดยเสียค่าบริการด้วย”¹¹

จากนิยามดังกล่าว จะเห็นว่า “นักท่องเที่ยว” ที่จะมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน ต้องเป็น “นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ” (International Tourist) เท่านั้น “นักท่องเที่ยวชาวไทย” ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ทั้งนี้ พึงสังเกตด้วยว่า ไม่ใช่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติทุกคนที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน แต่ต้องเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติต้องเป็นผู้ถือหนังสือเดินทาง (Passport) พร้อมหลักฐานการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist Visa) ในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ¹² แต่โดยหลักแล้ว หากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติผู้นั้นไม่ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีการตรวจลงตรา นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติคนดังกล่าวจะต้องได้รับการตรวจลงตราก่อนเข้ามาในราชอาณาจักร กล่าวคือ ต้องมีการทำเครื่องหมายแสดงการตรวจลงตราของไทยบนหนังสือเดินทาง โดยการยื่นเรื่องต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มีสัญชาติของบางประเทศอาจไม่จำเป็นต้องมีการตรวจลงตรามาก่อน โดยสามารถยื่นเรื่องขอรับการตรวจลงตรา ณ ด่าน

¹¹ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 4

¹² การยกเว้นการตรวจลงตราเป็นไปตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกอบกับข้อ 13 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจ การยกเว้นและการเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตรา พ.ศ. 2545

ตรวจคนเข้าเมืองของประเทศไทยได้¹³ การตรวจลงตราประเภทนี้ เรียกว่า “Visa on Arrival” ซึ่งสามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ไม่เกิน 15 วัน¹⁴

ประการที่สอง นักท่องเที่ยวชาวต่างชาตินั้นต้องเข้ามาในประเทศไทยด้วยความสมัครใจ และต้องไม่ได้เข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้ โดยให้รวมถึงผู้รับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวโดยเสียค่าบริการด้วย

ดังนั้น นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนจึงต้องเป็นผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หากเป็นการเดินทางเข้ามาโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กล่าวคือเป็นการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแล้ว แม้จะได้รับความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ ก็ไม่อาจขอรับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนได้ นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาตินั้นจะต้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทยด้วยความสมัครใจ โดยอาจเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวด้วยตนเอง (Foreign Independent Tourism) หรืออาจเป็นการรับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวโดยเสียค่าบริการก็ได้ ทั้งนี้ ชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้ย่อมไม่อยู่ในความหมายของ “นักท่องเที่ยว” ที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน

3.2 ขอบเขตการใช้บังคับในแง่พื้นที่

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียนักท่องเที่ยวต่างชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียนักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดว่าจะใช้บังคับในพื้นที่ใดบ้าง การบังคับใช้จึงต้องเป็นไปตาม “หลักดินแดน” ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีสาระสำคัญว่ากฎหมายย่อมใช้บังคับเฉพาะภายในดินแดนอันเป็นอาณาเขตของรัฐ ซึ่งได้แก่

- 1) พื้นดินในประเทศไทย รวมถึงแม่น้ำลำคลองในประเทศไทย

¹³ โปรดดู ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดรายชื่อประเทศที่คนชาติจะขอรับการตรวจลงตรา ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 6 วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการตรวจ การยกเว้น และการเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตรา พ.ศ. 2545

¹⁴ คณาธิป ทองรวิวงศ์, *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว*, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2558), น. 148.

2) ทะเลอันเป็นอ่าวไทยตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน

3) ทะเลอันห่างจากฝั่งที่เป็นดินแดนของประเทศไทยไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล

4) พื้นอากาศเหนือ 1) 2) และ 3)¹⁵

ด้วยเหตุนี้ หากนักท่องเที่ยวต่างชาติคนใดเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยและได้รับความสูญเสียหรือเสียหายในระหว่างที่อยู่ในดินแดนอันเป็นอาณาเขตของประเทศไทย นักท่องเที่ยวต่างชาติผู้นั้นย่อมอยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ

3.3 ขอบเขตการใช้บังคับในแง่เวลา

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ได้รับการประกาศ ณ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2558 โดยข้อ 2 ของระเบียบดังกล่าวระบุว่า “ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศ เป็นต้นไป” ดังนั้น หากมีกรณีที่นักท่องเที่ยวต่างชาติได้รับความเสียหายเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป กรณีดังกล่าวย่อมอยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน

สำหรับกรณีที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2558 นั้น โดยหลักแล้วย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยา เว้นเสียแต่ว่ากรณีนั้นได้เกิดขึ้นภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 คือ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558¹⁶ เนื่องจากข้อ 20 ในบทเฉพาะกาลของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้นำระเบียบนี้มาใช้บังคับกับกรณีที่เกิดขึ้นภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ด้วยโดยอนุโลม เช่น เหตุระเบิดที่ศาลท้าวมหาพรหม บริเวณสี่แยกราชประสงค์ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งมีนักท่องเที่ยวต่างชาติได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก แม้กรณีนี้จะเกิดขึ้นก่อนที่ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วย

¹⁵ หุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 19, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2556), น. 66-67.

¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้ให้นิยามของ “ปีงบประมาณ” เอาไว้ว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 จะมีผลใช้บังคับ แต่ก้อยู่ในข่ายได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนเนื่องจากเป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ตามข้อยกเว้นในบทเฉพาะกาล¹⁷

จะเห็นว่ากรอบเวลาในการใช้บังคับมีอยู่ 2 ช่วง ช่วงแรก ได้แก่ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558) และอีกช่วงหนึ่งคือ ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2558 อันเป็นวันที่ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเป็นต้นไป ปัญหาที่สมควรได้รับการพิจารณามีอยู่ว่า หากนักท่องเที่ยวได้รับความสูญเสียหรือเสียหาย ในระหว่างวันที่ 1 ถึง 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนด้วยหรือไม่ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาก่อนที่ระเบียบจะมีผลใช้บังคับ และมีได้อยู่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

ตารางที่ 2

ขอบเขตการใช้บังคับของระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558

กรณียกเว้นตามบทเฉพาะกาล	1 ตุลาคม 2557 ถึง 30 กันยายน 2558 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558)
กรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย	1 – 7 ตุลาคม 2558
กรณีทั่วไป	8 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไป

¹⁷ มอบแล้ว 1 ล้าน 5 แสน เงินกองทุนเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ, สืบค้นวันที่ 30 กันยายน 2562, <https://www.thaipr.net/government/642389>

เกี่ยวกับเรื่องนี้ หากพิจารณาจากบทเฉพาะกาลที่ประสงค์ให้ใช้ระเบียบดังกล่าวย้อนหลังไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าคงต้องตีความให้ใช้ระเบียบนี้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ 1 ถึง 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ด้วย แม้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวจะไม่ได้ถูกกำหนดให้ใช้ระเบียบฉบับนี้ย้อนหลังไปถึงก็ตาม แต่การตีความว่าไม่ให้ใช้ระเบียบฉบับนี้บังคับกับช่วงเวลาดังกล่าวย่อมเป็นการตีความที่ทำให้เกิดผลประหลาดและยากที่จะหาเหตุผลมาอธิบายได้ว่า เหตุใดจึงยอมให้มีการใช้กฎหมายย้อนหลังไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 แต่ไม่ให้ใช้ระหว่างวันที่ 1 ถึง 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 อีกทั้งกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นคุณแก่บุคคล ดังนั้น หากมีนักท่องเที่ยวต่างชาติได้รับความสูญเสียหรือเสียหายระหว่างวันที่ 1 ถึง 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 แล้ว ย่อมอยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนเช่นเดียวกัน

4. เงื่อนไขในการขอรับการช่วยเหลือเยียวยา

การที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนนั้น ต้องเป็นไปตามที่ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวต่างชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 กำหนด โดยการขอรับการช่วยเหลือเยิวยาวจะต้องเกิดจากเหตุที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่มายื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยิวยาวจะต้องเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอตามกฎหมาย และผู้ยื่นคำขอต้องยื่นคำขอพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

4.1 เหตุที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยา

นักท่องเที่ยวต่างชาติจะขอรับการช่วยเหลือเยิวยาวจากกองทุนได้ก็ต่อเมื่อความสูญเสียหรือเสียหายที่นักท่องเที่ยวได้รับเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งใน 8 เหตุ ได้แก่ การจลาจลและการก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ การถูกทำร้ายร่างกาย การถูกข่มขืน การประสบ

อุบัติเหตุ การหยุดชะงักของการเดินทาง การตกทุกข์ได้ยากเนื่องจากถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน และอาชญากรรมหรือภัยอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด¹⁸

4.1.1 การจลาจล และการก่อการร้าย

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ได้ให้คำนิยามของ “การจลาจล” และ “การก่อการร้าย” ไว้ ดังนี้

“การจลาจล” (Riot) หมายความว่า “การกระทำของบุคคลใด ๆ ซึ่งร่วมกับบุคคลอื่น เพื่อก่อความสงบสุขแห่งสาธารณชน หรือการกระทำโดยเจตนาของผู้นัดหยุดงาน หรือคนงานที่ถูกห้ามเข้าทำงาน เพื่อส่งเสริมการนัดหยุดงาน หรือการต่อต้านการห้ามเข้าทำงาน ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นก่อกวนความสงบสุขแห่งสาธารณชนหรือไม่ก็ตาม หรือการก่อความวุ่นวายของประชาชนอันเข้าลักษณะถึงลุกฮือขึ้นต่อต้านรัฐบาล หรือการประท้วง หรือการเดินขบวน ของกลุ่มบุคคลใด ๆ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อการระงับหรือบรรเทาผลสืบเนื่องจากการกระทำข้างต้น”

ส่วน “การก่อการร้าย” (Terrorism) หมายความว่า “การกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อมอันก่อให้เกิด หรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์ระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน”

4.1.2 ภัยธรรมชาติ

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ให้คำนิยามของ “ภัยธรรมชาติ” เอาไว้ แต่โดยทั่วไป

¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 8

“ภัยธรรมชาติ” (Natural Disaster) ย่อมหมายถึง ภัยอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ ได้แก่ ภัยแล้ง ภัยน้ำท่วม ภัยพายุฝนฟ้าคะนอง แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม ไฟป่า คลื่นพายุซัดฝั่ง และสึนามิ¹⁹

4.1.3 การถูกทำร้ายร่างกาย

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ให้นิยามของคำว่า “ถูกทำร้ายร่างกาย” (Assaults) เอาไว้ว่าหมายถึงอะไร กรณีนี้จึงต้องถือตามองค์ประกอบของความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “การถูกผู้อื่นทำร้ายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ”²⁰

4.1.4 การถูกข่มขืน

คำว่า “ถูกข่มขืน” (Rape) หมายถึงอะไร ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ให้นิยามเอาไว้เช่นกัน เราจึงต้องถือตามองค์ประกอบของความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่นโดยขู่ เชื้อด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้ายโดยผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หรือโดยทำให้ผู้อื่นนั้นเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น ต้องระวางโทษ...”²¹ ทั้งนี้ “ข่มขืน” หมายถึง การบังคับใจหรือฝ่าฝืนความยินยอม²² ส่วน “กระทำชำเรา” หมายความว่า กระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น²³

¹⁹ ภูเวียง ประคำมินทร์, ภัยธรรมชาติ (Natural Disasters), สืบค้นวันที่ 1 ตุลาคม 2562, <http://www.openbase.in.th/files/o.pdf>

²⁰ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 295

²¹ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 276 วรรคหนึ่ง

²² ทวีเกียรติ มินะนิษฐ, ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง, พิมพ์ครั้งที่ 42, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น. 462-465.

²³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2562

4.1.5 การประสบอุบัติเหตุ

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ได้ให้คำนิยามของ “อุบัติเหตุ” (Accident) ไว้ว่า “เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันจากปัจจัยภายนอกร่างกายโดยมิได้เจตนา ส่งผลโดยตรงให้เกิดการบาดเจ็บทางร่างกาย” ดังนั้น หากปรากฏว่านักท่องเที่ยวได้รับความสูญเสียหรือเสียหายจากการประสบอุบัติเหตุย่อมมีสิทธิขอรับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนได้

4.1.6 การหยุดชะงักของการเดินทาง

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ให้นิยามของ “การหยุดชะงักของการเดินทาง” (Travel Disruption) ว่า “สภาวะการณ์ที่นักท่องเที่ยวไม่สามารถเดินทางออกจากประเทศไทยได้ตามแผนการที่กำหนดไว้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 8 ชั่วโมง เนื่องจากการจลาจล การก่อการร้าย และภัยธรรมชาติ” จากนิยามดังกล่าว มีข้อที่ควรสังเกตดังต่อไปนี้

ประการแรก การหยุดชะงักของการเดินทางในที่นี้ต้องเป็นการเดินทางออกจากประเทศไทยเท่านั้น หากเป็นการหยุดชะงักของการเดินทางภายในประเทศไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยา

ประการที่สอง การหยุดชะงักของการเดินทางในกรณีนี้ต้องเกิดขึ้นจาก 3 สาเหตุเท่านั้น ได้แก่ การจลาจล การก่อการร้าย หรือภัยธรรมชาติ หากการหยุดชะงักของการเดินทางเกิดขึ้นจากสาเหตุอื่น เช่น การประสบอุบัติเหตุ ย่อมไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาตามเหตุในข้อนี้เช่นกัน

ประการสุดท้าย การหยุดชะงักของการเดินทางในกรณีนี้ต้องกินเวลาไม่น้อยกว่า 8 ชั่วโมง การหยุดชะงักของการเดินทางออกจากประเทศไทยที่กินเวลาน้อยกว่า 8 ชั่วโมง แม้จะเกิดขึ้นจากการจลาจล การก่อการร้าย หรือภัยธรรมชาติก็ตาม ย่อมไม่อาจขอรับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนได้

4.1.7 การตกทุกข์ได้ยากเนื่องจากถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ได้ให้คำนิยามของ “การถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน” (The property mugged) ว่า “การถูกลักทรัพย์ การถูกชิงทรัพย์ การถูกชิงทรัพย์ และการถูกปล้นทรัพย์ ทำให้ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต”

มีข้อควรสังเกตว่า การประทุษร้ายต่อทรัพย์สินในที่นี้หมายถึงเฉพาะการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา 4 กรณี ได้แก่ การลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์เท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ในลักษณะอื่น เช่น การยักยอกทรัพย์ ครอบครองทรัพย์ หรือฉ้อโกงด้วย นอกจากนี้ การถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สินที่จะเข้าข่ายได้รับการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยว จะต้องทำให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสถานะที่เรียกว่า “การตกทุกข์ได้ยาก” (Distress) ด้วย หากนักท่องเที่ยวถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน แต่ไม่ถึงขนาดทำให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสถานะตกทุกข์ได้ยากก็ไม่สามารถขอรับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนได้ อย่างไรก็ตาม ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้ให้นิยามของ “การตกทุกข์ได้ยาก” แต่หากพิจารณาจากนิยามของ “การถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน” ที่ว่า “การถูกลักทรัพย์ การถูกชิงทรัพย์ การถูกชิงทรัพย์ และการถูกปล้นทรัพย์ ทำให้ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต” จะเห็นว่า “การตกทุกข์ได้ยาก” ได้แก่ “การขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต” ซึ่งในที่นี้น่าจะหมายถึงการขาดปัจจัยสี่ประการในการดำรงชีพ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม หรือการรักษาโรค นั่นเอง

4.1.8 อาชญากรรมหรือภัยด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

เหตุผลสุดท้ายเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถกำหนดเพิ่มเติมได้ หากเห็นว่ามีอาชญากรรมหรือภัยด้านอื่น ๆ นอกเหนือจาก 7 กรณีที่กล่าวมาซึ่งควรได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน

ตารางที่ 3

เหตุที่นักท่องเที่ยวจะได้รับเงินช่วยเหลือเยียวยา

กรณีที่มีการให้คำนิยามไว้โดยเฉพาะ	กรณีที่ไม่ได้มีการให้คำนิยามเอาไว้
การจลาจล และการก่อการร้าย	ภัยธรรมชาติ
การประสบอุบัติเหตุ	การถูกทำร้ายร่างกาย
การหยุดชะงักของการเดินทาง	การถูกข่มขืน
การตกทุกข์ได้ยากเนื่องจาก ถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน	อาชญากรรมหรือภัยด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

อนึ่ง แม้นักท่องเที่ยวจะได้รับความสะดวกสบายหรือเสียหายจากเหตุใดเหตุหนึ่งใน 8 เหตุที่กล่าวมา แต่ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ก็ได้กำหนดเอาไว้ด้วยว่า **ความสูญเสียหรือเสียหายนั้น ต้องมิได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว** เพราะหากความสูญเสียหรือเสียหายที่นักท่องเที่ยวได้รับเกิดจากความประมาท (Negligence) เจตนา (Intention) หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว (Offence) ก็ต้องถือว่าความสูญเสียหรือเสียหายดังกล่าวเกิดจากความผิดของนักท่องเที่ยวเอง จึงไม่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน

เกี่ยวกับการพิจารณาว่า ความสูญเสียหรือเสียหายเกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยวหรือไม่ มีตัวอย่างจากเหตุการณ์เรือล่มที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งมีนักท่องเที่ยวต่างชาติได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวยานักท่องเที่ยวต่างชาติเห็นว่า แม้จะมีประกาศจากศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันตกเรื่องฝนตกหนักและคลื่นลมแรงแจ้งให้ประชาชนทราบแล้วว่า มีมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันภาคใต้ฝั่งตะวันตก แต่เรือที่เกิดเหตุได้ออกจากเกาะเฮและเกาะราชาไปแล้วก่อนที่จะมีประกาศดังกล่าว และได้มาประสบเหตุขณะเดินทางกลับท่าเรือฉลอง ความ

สูญเสียหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากภัยธรรมชาติอันเป็นเหตุที่ระบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 กำหนด และกรณีนี้มิได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยว คณะกรรมการจึงจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติได้²⁴

4.2 ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยา

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านักท่องเที่ยวได้รับความสูญเสียหรือเสียหายจากเหตุหนึ่งเหตุใดตามที่ระบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 กำหนด โดยความสูญเสียหรือเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมายของนักท่องเที่ยวเอง “นักท่องเที่ยว” ซึ่งเป็นผู้ได้รับความสูญเสียหรือเสียหายย่อมมีสิทธิยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม “ผู้แทนของนักท่องเที่ยว” ได้แก่ ทายาทโดยธรรมของนักท่องเที่ยว หรือบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจจากนักท่องเที่ยว มีสิทธิยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยาได้ด้วย ดังนั้น กรณีที่นักท่องเที่ยวไม่สะดวกที่จะยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยาด้วยตนเอง ก็สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นยื่นคำขอแทนได้ หรือหากเป็นกรณีที่นักท่องเที่ยวเสียชีวิต ผู้มีสิทธิยื่นคำขอย่อมได้แก่ทายาทโดยธรรมของนักท่องเที่ยวนั้นเอง²⁵

ปัญหามีว่า กรณีที่นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวไม่ได้ยื่นคำขอเข้ามา กองทุนจะเป็นฝ่ายเข้าไปให้การช่วยเหลือเยียวยาเองได้หรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ระบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดเอาไว้ว่า ในกรณีไม่มีการยื่นคำขอ หากผู้อำนวยการกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติเห็นว่า **เป็นเหตุที่จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่น**

²⁴ ปลัดท่องเที่ยวเรียกประชุมด่วน เร่งช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวเรือล่มภูเก็ตเต็มที่, สืบค้นวันที่ 1 ตุลาคม 2562, <https://www.ryt9.com/s/iq01/2853814>

²⁵ ระบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 4 และข้อ 11 บรรทัดหนึ่ง

ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย ให้เสนอคณะกรรมการตามระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 17 พิจารณา²⁶ มีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง และรายงานคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ²⁷

ด้วยเหตุนี้ การช่วยเหลือเยียวายของกองทุนจึงมิได้เกิดขึ้นจากการที่นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวายเข้ามาเท่านั้น แต่กองทุนอาจเป็นฝ่ายริเริ่มให้การช่วยเหลือเยียวายแก่นักท่องเที่ยวได้เองด้วย เช่น เหตุการณ์กลุ่มวัยรุ่นทะเลาะวิวาทกันบริเวณห้างสรรพสินค้าเซ็นทารา วอเตอร์เกต พาวิลเลียน เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวชาวอินเดียได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเห็นว่า เป็นเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นใจกลางกรุงเทพมหานคร และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวอย่างมาก จึงอนุมัติจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวายให้แก่ผู้เสียชีวิตและผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าว²⁸ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การช่วยเหลือเยียวายของกองทุนจึงทำได้ทั้งในเชิงรับ (Passive) คือการที่นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวายเข้ามา รวมถึงการช่วยเหลือเยียวายในเชิงรุก (Active) คือการที่กองทุนเป็นฝ่ายเข้าไปให้การช่วยเหลือเยียวายแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวจะมีได้ยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวายเข้ามาก็ตาม

²⁶ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 17 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมา จำนวน 5 คน มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติหรือสั่งการกิจการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติตามข้อ 7 (1) ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนแทนคณะกรรมการได้ แล้วแจ้งคณะกรรมการทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมและให้ถือว่าการอนุมัติหรือสั่งการของคณะกรรมการนั้นเป็นมติของคณะกรรมการด้วย

²⁷ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 4 และข้อ 11 วรรคสอง

²⁸ กองทุนจ่าย 1 ล้านบาท เยียวานักท่องเที่ยวอินเดียเสียชีวิต, สืบค้นวันที่ 1 ตุลาคม 2562, <http://news.ch3thailand.com/local/79446>

4.3 คำขอรับการช่วยเหลือเยียวยา และระยะเวลาในการยื่นคำขอ

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวนักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวนักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดให้นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวต้องยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้²⁹

4.3.1 กรณีเสียชีวิต

กรณีที่นักท่องเที่ยวเสียชีวิต เป็นกรณีที่นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่อาจยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยาด้วยตนเองได้โดยสภาพ ทายาทโดยธรรมของนักท่องเที่ยวจึงต้องเป็นผู้ยื่นคำขอพร้อมทั้งส่งเอกสารหลักฐานดังต่อไปนี้ ภายใน 30 วัน นับจากวันที่เสียชีวิต

- 1) สำเนาหนังสือเดินทางของผู้เสียชีวิต พร้อมเอกสารประทับตราการเข้าประเทศไทย หรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่สามารถระบุตัวบุคคลและยืนยันได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) สำเนาใบมรณบัตรระบุสาเหตุของการเสียชีวิต
- 3) สำเนาใบรายงานการชันสูตรพลิกศพหรือหนังสือรับรองการตาย
- 4) สำเนาใบบันทึกประจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
- 5) เอกสารแสดงความเป็นทายาทโดยธรรมของผู้เสียชีวิต

²⁹ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวนักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยี่ยวนักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 10

4.3.2 กรณีสูญเสียอวัยวะ สูญเสียสายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรืออันตรายสาหัส

กรณีนี้นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวต้องยื่นคำขอพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานดังต่อไปนี้ภายใน 30 วันนับจากวันที่แพทย์ลงความเห็นว่าผู้นั้นสูญเสียอวัยวะ³⁰ สูญเสียสายตา³¹ ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง³² หรือได้รับอันตรายสาหัส³³

1) สำเนาหนังสือเดินทางของผู้สูญเสียอวัยวะ สายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรืออันตรายสาหัส พร้อมเอกสารประทับตราการเข้าประเทศ หรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่ระบุตัวบุคคลและยืนยันได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2) สำเนารายงานแพทย์ที่ยืนยันการสูญเสียอวัยวะ สายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรืออันตรายสาหัส

3) รูปถ่ายแสดงการสูญเสียอวัยวะ สายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรืออันตรายสาหัส

4) สำเนาบันทึกระจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

³⁰ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ให้นิยามของ “การสูญเสียอวัยวะถาวรสิ้นเชิง” ว่า การถูกตัดออกจากร่างกายตั้งแต่ข้อมือหรือข้อเท้า และให้หมายรวมถึงการสูญเสียสมรรถภาพในการใช้งานของอวัยวะดังกล่าวข้างต้น โดยมีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ชัดเจนว่าไม่สามารถกลับมาใช้งานได้อีกตลอดไป

³¹ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ให้นิยามของ “การสูญเสียสายตา” ว่า ตาบอดสนิทและไม่มีทางรักษาให้หายได้ตลอดไป

³² ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ให้นิยามของ “ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง” ว่า ทูพพลภาพถึงขนาดไม่สามารถประกอบหน้าที่ใด ๆ ในอาชีพประจำและอาชีพอื่น ๆ ได้โดยสิ้นเชิงตลอดไป

³³ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ให้นิยามของ “อันตรายสาหัส” ว่า ตาบอด หูหนวก ลิ่นขาด เสียอวัยวะสืบพันธุ์ เสียความสามารถสืบพันธุ์ เสียแขน ขา มือ เท้า นิ้วหรืออวัยวะอื่นใด หน้าที่เสียโฉมอย่างติดตัว แท้งลูก จิตพิการอย่างติดตัว ทูพพลภาพหรือป่วยเจ็บเรื้อรังซึ่งอาจถึงตลอดชีวิต ทูพพลภาพหรือป่วยเจ็บด้วยอาการทุกขเวทนาเกินกว่ายี่สิบวัน หรือจนประกอบกรณีกิจตามปกติไม่ได้เกินกว่ายี่สิบวัน

5) หนังสือมอบอำนาจ ในกรณีมอบอำนาจ

4.3.3 กรณีรักษาพยาบาล

กรณีนี้นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวจะต้องยื่นคำขอและหลักฐานดังต่อไปนี้ภายใน 30 วัน นับจากวันที่ออกจากโรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลเวชกรรม หรือคลินิก

1) สำเนาหนังสือเดินทางของผู้ได้รับการรักษาพยาบาล พร้อมเอกสารประทับตราการเข้าประเทศไทย หรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่สามารถระบุตัวบุคคลและยืนยันได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2) สำเนารายงานแพทย์ที่ระบุอาการสำคัญ ผลการวินิจฉัยและการรักษา

3) สำเนาใบเสร็จรับเงินหรือใบแจ้งหนี้ที่แสดงรายการค่าใช้จ่าย

4) สำเนาบันทึกรประจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

5) หนังสือมอบอำนาจ ในกรณีมอบอำนาจ

4.3.4 กรณีหยุดชะงักของการเดินทาง

กรณีนี้นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวจะต้องยื่นคำขอพร้อมทั้งส่งหลักฐานดังต่อไปนี้ภายใน 30 วัน นับจากวันที่เกิดความเสียหาย

1) สำเนาหนังสือเดินทางของผู้เสียหายจากการหยุดชะงักของการเดินทาง พร้อมเอกสารประทับตราการเข้าประเทศไทย หรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่สามารถระบุตัวบุคคลและยืนยันได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2) เอกสารยืนยันการเดินทางออกนอกประเทศไทย

3) สำเนาใบเสร็จรับเงินจากโรงแรมหรือสถานที่พักหรือใบแจ้งหนี้ที่แสดงรายการค่าใช้จ่าย

4) เอกสารอื่นที่ต้องการให้คณะกรรมการพิจารณาเพิ่มเติม

5) หนังสือมอบอำนาจ ในกรณีมอบอำนาจ

4.3.5 กรณีฟื้นฟูสภาพจิตใจอันเนื่องมาจากการได้รับความสูญเสียหรือเสียหายจากการจลาจล การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ หรือถูกข่มขืน

กรณีนี้นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวจะต้องยื่นคำขอพร้อมทั้งส่งหลักฐานดังต่อไปนี้ภายใน 30 วัน นับจากวันที่เกิดความเสียหาย

- 1) สำเนาหนังสือเดินทางของผู้เสียหาย พร้อมเอกสารประทับตราการเข้าประเทศไทย หรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่สามารถระบุตัวบุคคลและยืนยันได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) สำเนารายงานแพทย์ยืนยัน ในกรณีถูกข่มขืน
- 3) สำเนารายงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
- 4) หนังสือมอบอำนาจ ในกรณีมอบอำนาจ

4.3.6 กรณีถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ทำให้ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต

กรณีนี้นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวจะต้องยื่นคำขอพร้อมทั้งส่งหลักฐานดังต่อไปนี้ภายใน 30 วัน นับจากวันที่เกิดความเสียหาย

- 1) สำเนาหนังสือเดินทางของผู้เสียหาย พร้อมเอกสารประทับตราการเข้าประเทศไทย หรือหลักฐานอื่นของทางราชการที่สามารถระบุตัวบุคคลและยืนยันได้ว่าเป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) สำเนารายงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จะเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดให้นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวต้องส่งหลักฐานประกอบคำขอหลายประการและมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละกรณี ทั้งยังต้องส่งภายในระยะเวลา 30 วันด้วย ปัญหาที่ต้องพิจารณาจึงมีว่า หากไม่ได้ส่งหลักฐานภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวจะยังมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือเยียวานจากกองทุนอยู่หรือไม่

กรณีที่นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวไม่ได้จัดส่งเอกสารหลักฐานภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น หากแสดงให้เห็นได้ว่า “มีเหตุอันสมควรที่ไม่สามารถส่งหลักฐานดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด” แต่ได้ส่งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

แล้ว โดยไม่เกิน 1 ปี นับจากวันที่เกิดเหตุ การจัดส่งเอกสารหลักฐานไม่ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่ทำให้สิทธิในการเรียกร้องของนักท่องเที่ยวเสียไป³⁴

อย่างไรก็ดี มีปัญหาน่าคิดว่า กรณีที่นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยว “ไม่รู้” ว่าตนมีสิทธิขอรับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุน ถือเป็นเหตุอันสมควรที่ไม่สามารถส่งหลักฐานภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้แม้จะมีหลักอยู่ว่า “ความไม่รู้กฎหมาย จะอ้างเป็นข้อแก้ตัวไม่ได้” (Ignorantia juris non excusat) แต่ผู้เขียนเห็นว่า หลักการนี้จะนำมาใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศกฎหมายให้ทราบเป็นการทั่วไป กล่าวคือมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเท่านั้น แต่กรณีระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้มีการนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา³⁵ มีพิกัดต้องกล่าวว่ากฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาเป็นภาษาไทย ซึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่นักท่องเที่ยวต่างชาติจะเข้าถึงได้ การที่นักท่องเที่ยวไม่ทราบว่าตนมีสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนจึงเป็นเหตุผลที่น่ารับฟังอยู่ และคงต้องพิสูจน์ให้แน่ชัดว่านักท่องเที่ยวไม่ทราบถึงการมีอยู่ของกองทุนจริงจึงจะช่วยเหลือเยียวยาได้

ส่วนกรณีที่นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่ส่งเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนนั้น หากผู้อำนวยการกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ เห็นว่า **เป็นเหตุที่จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวของประเทศ** ให้เสนอคณะอนุกรรมการตามระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 17 พิจารณา ให้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง และรายงานคณะกรรมการบริหาร

³⁴ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 10 บรรทัดท้าย

³⁵ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 มีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสาร ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 (4)

กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ³⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นเช่นเดียวกับกรณีที่ไม่มีการยื่นคำขอเข้ามา ซึ่งกองทุนสามารถพิจารณาให้การช่วยเหลือเยียวยาได้นั่นเอง

5. การพิจารณาคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยา

การพิจารณาคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยามีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา ได้แก่ รูปแบบและอัตราการช่วยเหลือเยียวยา ขั้นตอนในการพิจารณาคำขอ และผู้มีอำนาจสั่งจ่าย

5.1 รูปแบบและอัตราการช่วยเหลือเยียวยา

ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 ได้ให้คำนิยามของ “การช่วยเหลือเยียวยา” เอาไว้ว่า การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติผู้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันภัยซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ประกันภัย และการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาส่วนที่เกินความคุ้มครองตามกฎหมายประกันภัย³⁷ สำหรับรายละเอียดการช่วยเหลือเยียวยามีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละกรณี ดังนี้

1) กรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ สูญเสียสายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรือได้รับอันตรายสาหัส การช่วยเหลือเยียวยากรณีนี้อยู่ในอัตราไม่เกิน 1,000,000 บาท ต่อคน โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการปลงศพนอกประเทศภูมิลำเนา หรือค่าใช้จ่ายในการส่งศพหรือกระดูกของนักท่องเที่ยวกลับภูมิลำเนาด้วย

2) กรณีค่ารักษาพยาบาลทางการแพทย์รวมถึงค่าเคลื่อนย้ายภายในประเทศไทย ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 500,000 บาทต่อคน

³⁶ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 4 และข้อ 11 วรรคสอง

³⁷ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557, ข้อ 3

3) กรณีความสูญเสียหรือความเสียหายจากการหยุดชะงักของการเดินทาง การช่วยเหลือเยียวยาในกรณีนี้ไม่เกิน 2,000 บาท ต่อคน ต่อวัน แต่ไม่เกิน 20,000 บาท ต่อคน

4) กรณีการฟื้นฟูสภาพจิตใจ ให้ช่วยเหลือเยียวยาไม่เกิน 20,000 บาท ต่อคน โดยต้องเป็นการฟื้นฟูสภาพจิตใจอันเนื่องมาจากการจลาจล การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ หรือถูกข่มขืนเท่านั้น ไม่รวมถึงการฟื้นฟูสภาพจิตใจจากเหตุอื่นด้วย

5) กรณีความสูญเสียหรือเสียหายจากการถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ทำให้ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิตนั้น ให้เหมาจ่าย 6,000 บาท ต่อคน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวต่างชาตินักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวต่างชาตินักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดว่า นักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางอื่นเสียก่อนจึงจะมาขอรับการช่วยเหลือเยิวยวจากกองทุนได้ เพียงแต่กำหนดว่า การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์จากกองทุนนี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่นักท่องเที่ยวหรือผู้เสียหายพึงได้ตามกฎหมายอื่น³⁸

5.2 ขั้นตอนในการพิจารณาคำขอ

โดยทั่วไปอำนาจในการพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวเป็นของ “คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ”³⁹ เมื่อนักท่องเที่ยวหรือผู้แทนของนักท่องเที่ยวยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยิวยวพร้อมด้วย

³⁸ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557, ข้อ 6

³⁹ ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 9 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจำนวนไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมาย หรือด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักฐานเข้ามา ผู้อำนวยการกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติจะเสนอ คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ แต่งตั้งเพื่อกลั่นกรองเรื่อง ก่อนนำเสนอคณะกรรมการภายใน 7 วันทำการ นับแต่วันที่ ได้รับหลักฐานครบถ้วน⁴⁰ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าระยะเวลา 7 วัน ในการเสนอเรื่องให้ คณะกรรมการพิจารณานี้เป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติราชการเท่านั้น แม้มีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเมื่อพ้นกำหนด 7 วันทำการ ก็ไม่ส่งกระทบใด ๆ ต่อ การพิจารณา เพียงแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

อนึ่ง ในกรณีเร่งด่วน ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ “คณะอนุกรรมการที่ คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติแต่งตั้ง” เป็นผู้อำนวยการ ในการพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยว⁴¹

สำหรับการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวค่ารักษาพยาบาลรวมถึงค่าเคลื่อนย้าย ภายในประเทศวงเงินรายละไม่เกิน 20,000 บาท และความสูญเสียหรือเสียหายจากการถูก ประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ทำให้ขาดปัจจัยการดำรงชีวิต ซึ่งเหมาจ่ายรายละ 6,000 บาท เป็นอำนาจพิจารณาของ “ผู้อำนวยการกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ” โดยกรณีที่เป็น การช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานครให้มีคำรับรองของผู้กำกับสถานี ตำรวจนครบาลที่รับแจ้งเหตุ หรือในต่างจังหวัดให้มีคำรับรองของท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด และผู้กำกับ หรือสารวัตรใหญ่ หรือสารวัตรหัวหน้าสถานีตำรวจภูธรที่รับแจ้งเหตุ ประกอบการพิจารณาด้วย⁴²

⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 11 วรรคหนึ่ง

⁴¹ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 11 วรรคหนึ่ง ประกอบ กับข้อ 7

⁴² ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 12

5.3 ผู้มีอำนาจส่งจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยา

เมื่อคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้อำนวยการกองทุน แล้วแต่กรณี มีมติพิจารณาให้จ่ายเงินแล้ว จะต้องมีการดำเนินการเบิกจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันทำการ⁴³ โดยในการส่งจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยานั้น ให้เป็นอำนาจของบุคคลตามวงเงิน ดังต่อไปนี้⁴⁴

- 1) การส่งจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยากรณีวงเงินจำนวนไม่เกิน 50,000 บาท เป็นอำนาจของผู้บริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ
- 2) การส่งจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยากรณีวงเงินจำนวน 50,000 บาท ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 300,000 บาท เป็นอำนาจของประธานอนุกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติหรือส่งจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน
- 3) การส่งจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยากรณีวงเงินจำนวน 300,000 บาท ขึ้นไป เป็นอำนาจของประธานกรรมการกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การให้ความช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติผ่านกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นมาตรการหนึ่งในการสร้างภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวของประเทศ เนื่องจากการสร้างหลักประกันให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยในการขอรับการช่วยเหลือเยียวยาได้ในกรณีที่นักท่องเที่ยวได้รับความสูญเสียหรือเสียหายใด ๆ โดยมิได้เกิดจากความผิดของตน อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติในรูปแบบดังกล่าวมีข้อควรพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความรู้ของนักท่องเที่ยว โดยที่ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ

⁴³ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 11 วรรคหนึ่ง และข้อ 12 วรรคสอง

⁴⁴ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558, ข้อ 13

และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 ได้รับการกำหนดขึ้นเป็นภาษาไทย ทั้งมิได้มีการนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จึงอาจทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่ทราบว่า มีช่องทางในการขอรับการช่วยเหลือเยียวยาจากกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ เมื่อนักท่องเที่ยวไม่ทราบหรือมาทราบในภายหลัง ก็อาจทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถยื่นคำขอรับการช่วยเหลือเยียวยาภายใน 30 วัน ตามที่กฎหมายกำหนดได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเสนอให้นำระเบียบดังกล่าวลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้นักท่องเที่ยว ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงระเบียบดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ควรมีการจัดทำเว็บไซต์และคำแปลระเบียบดังกล่าว อย่างน้อยที่สุดคือการจัดทำคำแปลเป็นภาษาอังกฤษเพื่อให้นักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถรับรู้และเข้าถึงได้

ประการที่สอง ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราการช่วยเหลือเยียวยากรณีที่นักท่องเที่ยวเสียชีวิต ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557 กำหนดให้ช่วยเหลือเยียวยาในกรณีนี้ไม่เกิน 1,000,000 บาท ต่อคน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดเช่นนี้ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะชีวิตเป็นสิ่งที่ไม่มีอาชญากรรมเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ การใช้คำว่า “ไม่เกิน” อาจเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาในแต่ละกรณีไม่เท่ากันทั้งที่เป็นกรณีของการเสียชีวิตเหมือนกัน อัตราการช่วยเหลือเยียวยากรณีเสียชีวิตจึงควรถูกกำหนดในลักษณะของอัตราคงที่ (Fixed Rate) และควรกำหนดแตกต่างหากจากกรณีสูญเสียอวัยวะ สูญเสียสายตา ทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรือได้รับอันตรายสาหัส

ประการสุดท้าย ข้อพิจารณาในแง่ภาระทางงบประมาณ โดยที่กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับเงิน 200 ล้านบาท จากงบประมาณแผ่นดินเป็นทุนประเดิม หากเงินดังกล่าวถูกใช้หมดไป รัฐบาลก็จำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้แก่กองทุนอีก ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณในระยะยาว ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงอาจพิจารณามาตรการอื่นในการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติที่ไม่ก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณ เช่น กรณีตามมาตรา 10/2 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ที่เปิดช่องให้

คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยวภายในประเทศของนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ เพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในการจัดให้มีการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติในระหว่างท่องเที่ยวภายในประเทศไทย

อนึ่ง เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบผลการพิจารณาการขอจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนซึ่งเห็นชอบการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประธานกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเสนอ โดยให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬารับผิดชอบสังเกตของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน และความเห็นของสำนักงานงบประมาณที่เห็นควรยุบเลิกกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติมารวมเข้ากับกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เดียวกันและสามารถดำเนินการร่วมกันได้⁴⁵ ทั้งนี้ โดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย (Thailand's Tourism Promotion Fund) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง คือ การจัดให้มีการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในระหว่างท่องเที่ยวภายในประเทศ หากในอนาคตภาครัฐตัดสินใจเปลี่ยนไปใช้การช่วยเหลือเยียวยาในรูปแบบของการจัดให้มีการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยว กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติก็อาจถูกยุบเลิกไปในที่สุด

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มกราคม 2562 เรื่อง การเสนอความเห็นการขอจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย, สืบค้นวันที่ 4 ตุลาคม 2562, https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99331282

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2558). กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2562). *ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง*. พิมพ์ครั้งที่ 42.

กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *ทุน*

หมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หยุด แสงอุทัย. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 19.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2558). *กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ*.

สืบค้นวันที่ 30 กันยายน 2562, จาก

https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6623

กองทุนจ่าย 1 ล้าน เยียวานักท่องเที่ยวอินเดียเสียชีวิต. สืบค้นวันที่ 1 ตุลาคม 2562, จาก

<http://news.ch3thailand.com/local/79446>

ปลัดท่องเที่ยวเรียกประชุมด่วน เร่งช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวเรือล่มภูเก็ตเต็มที่. สืบค้น

วันที่ 1 ตุลาคม 2562, จาก <https://www.ryt9.com/s/iq01/2853814>

ภูเวียง ประคำมินทร์. *ภัยธรรมชาติ (Natural Disasters)*. สืบค้นวันที่ 1 ตุลาคม 2562,

จาก <http://www.openbase.in.th/files/o.pdf>

มอบแล้ว 1 ล้าน 5 แสน เงินกองทุนเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ. สืบค้นวันที่ 30 กันยายน

2562, จาก <https://www.thaipr.net/government/642389>

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2562). *มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มกราคม 2562*

เรื่อง การเสนอความเห็นการขอจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย.

สืบค้นวันที่ 4 ตุลาคม 2562, จาก https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99331282

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). สถิตินักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย พ.ศ. 2552 – 2561. สืบค้นวันที่ 30 กันยายน 2562, จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/17.aspx>

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2557

ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ พ.ศ. 2558

คำแนะนำผู้เขียนบทความ

การเตรียมต้นฉบับบทความ

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์เปิดกว้างรับพิจารณาบทความวิชาการและบทความวิจัย โดยให้ผู้เขียนเตรียมต้นฉบับบทความดังนี้

1. บทความวิจัยหรือบทความวิชาการ ควรมีจำนวนหน้าระหว่าง 15-25 หน้า
 2. จัดพิมพ์ลงในกระดาษ A4 ระยะห่างจากขอบกระดาษทั้งด้านบน ด้านล่าง ด้านซ้ายและด้านขวา 2.54 เซนติเมตร หรือ 1 นิ้ว ใช้แบบอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 16 Point ดังที่ปรากฏตัวอย่างใน Template
 3. องค์ประกอบหลักของบทความมีดังนี้
 - 1) ชื่อเรื่อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 2) ชื่อ-นามสกุล ตำแหน่งในงาน ตำแหน่งทางวิชาการ หน่วยงานที่สังกัด ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 3) บทคัดย่อไม่เกิน 250 คำ และคำสำคัญไม่เกิน 3 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 4) เนื้อหาบทความ
 - 5) เชิงอรรถและบรรณานุกรม รวมถึงบรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ
 4. บทความวิจัยมีเนื้อหาประกอบด้วยหัวข้อความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัย สรุปผลและข้อเสนอแนะ กิตติกรรมประกาศ (หากมี)
 5. บทความวิชาการมีเนื้อหาประกอบด้วยหัวข้อบทนำ เนื้อหา สรุปผลและข้อเสนอแนะโดยผู้เขียนสามารถกำหนดชื่อหัวข้อและจำนวนหัวข้อได้ตามความเหมาะสม
 6. หากมีการใช้ตารางหรือรูปภาพ นอกจากใช้ขนาดตัวอักษร 14 Point แล้ว ให้มีการอ้างอิงแหล่งที่มาตามรูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถด้วย
 7. ให้ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถและบรรณานุกรมตามที่กำหนด
 8. เอกสารที่ถูกอ้างอิงในเชิงอรรถทุกรายการจะต้องนำมาเขียนในบรรณานุกรมด้วย
- ทั้งนี้กองบรรณาธิการมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่รับพิจารณาบทความในกรณีที่บทความดังกล่าวไม่ได้จัดเตรียมต้นฉบับบทความตามหลักเกณฑ์ที่กองบรรณาธิการกำหนด

ขั้นตอนการส่งต้นฉบับ

1. ผู้เขียนจัดส่งแบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ และต้นฉบับไฟล์เอกสารบทความ (ไฟล์นามสกุล docx) จำนวน 1 ชุด
2. ผ่านช่องทางอีเมลที่ kritsarat.sr@psu.ac.th
3. หรือผ่านช่องทางไปรษณีย์ที่
 กองบรรณาธิการ วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
 ตู้ปณ.56 ปณ.คอหงส์ อ.หาดใหญ่
 จ.สงขลา 90112
4. หากท่านมีข้อสงสัยเพิ่มเติมสามารถสอบถามได้ที่คุณจันทิรา จันทรโชติ โทร. 0-7428-2520 ในวันและเวลาราชการ หรืออีเมล juntira.j@psu.ac.th

ลิขสิทธิ์ในบทความและสิทธิในการเผยแพร่หรือทำซ้ำ

ลิขสิทธิ์ในบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์เป็นของผู้เขียนวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์มีสิทธิในการเผยแพร่ ทำซ้ำหรือรวบรวมบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่แล้วความคิดเห็นใด ๆ ของผู้เขียนในบทความ กองบรรณาธิการวารสารไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย ทั้งนี้กองบรรณาธิการวารสารไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอกแต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

รูปแบบการอ้างอิงและบรรณานุกรม

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ใช้รูปแบบการอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษและบรรณานุกรมดังต่อไปนี้

1. การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษ (footnote)

การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษให้ใช้ตัวอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 12 พอยต์ โดยให้พิมพ์ไว้ส่วนล่างของแต่ละหน้าที่อ้างอิงตามระบบการแทรกเชิงอรรถในโปรแกรม Microsoft Word และห่างจากขอบซ้ายของกระดาษ 1.25 เซนติเมตร ซึ่งมีหลักเกณฑ์การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษดังต่อไปนี้

ประเภท	รูปแบบ
1. หนังสือ	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง), ครั้งที่พิมพ์, (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	อรรถ ธรรมโน, <i>ความรู้ทั่วไปทางการคลัง</i> , พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), น. 45.

	Arthur Cecil Pigou, <i>The economics of welfare</i>, 4th ed., (London : Macmillan, 1952), p. 65. Adrian F. Muller and Thomas Sterner, <i>Environmental taxation in practice</i>, (England : Ashgate, 2006), pp. 56-57.
2. บทความวารสาร	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่) (เดือนปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง , แนวทางการกำหนดฐานภาษี ผู้เสียภาษี และอัตราภาษีตามกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับประเทศไทย, <i>วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี</i>, 5 (2) (2560), น. 63. Gilbert E. Metcalf and David Weisbach, The design of a carbon tax, <i>Harvard Environmental Law Review</i>, 33 (58) (2009), pp. 33-43.
3. บทความในหนังสือ	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ใน ชื่อผู้แต่ง (บรรณาธิการ), ชื่อหนังสือ (ตัวเอียง) (ครั้งที่พิมพ์), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์) เลขหน้า.
	สุเมธ ศิริคุณโชติ, การคลังยุคทุนนิยม, ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ), <i>อายุ 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต</i>, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 259. Janet E. Milne and Mikael Skou Andersen, Introduction to environmental taxation concepts and research, In J. E. Milne and M. S. Andersen (Eds.), <i>Handbook of Research on Environmental Taxation</i>, (Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2012), pp. 15-32.
4. หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อหนังสือพิมพ์ (ตัวเอียง) (วันเดือนปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, มาตรการทางเลือกในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก, <i>กรุงเทพธุรกิจ</i> (3 พฤษภาคม 2561), น. 9. Saadia Gardezi, Voting patterns in Punjab, <i>The Nation-Lahore</i> (2018, June 16), p. 6.
5. วิทยานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อวิทยานิพนธ์, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทหรือปริญญาตรี หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย ศึกษาแนวทางการใช้

	มาตรการกฎหมายภาษีคาร์บอน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 89. Thinnavut Phoombanchloed, Tax policy for financing education expenses, (Master's thesis, Thammasat University, 2013), p. 40.
6. รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง) (รายงานผลการวิจัย), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีผู้เสียภาษีฐานภาษีและอัตราภาษี (รายงานผลการวิจัย), (สงขลา : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2560), น. 55-56. Sarayut Wutthayaphon and Avirut Charnchai Kittikon, <i>Court panel system in the Central Tax Court</i> (Research report), Bangkok : Central Tax Court, 2010), p. 35.
7. เอกสารการประชุมวิชาการ (proceedings)	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ), ชื่อการประชุม (ตัวเอียง), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	จิตตภา สารพัฒน์ก ไชยปัญญา, การอธิบายเรื่อง “สมาส” ในตำราไวยากรณ์ไทย, ใน สุชาติ พงศ์กิตติวิบูลย์ (บรรณาธิการ), <i>การประชุมวิชาการเวทีวิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2559</i>, (ชลบุรี : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2559), น. 160. Nguyen Thai-Nghe, Tomas Horvath and Lars Schmidt-Thieme, Factorization Models for Forecasting Student Performance, In Mykola Pechenizkiy (Ed.) <i>International Conference on Educational Data Mining (EDM) 2011</i>, Eindhoven : Eindhoven University of Technology, 2011), p. 11.
8. ข้อมูลจากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ (ตัวเอียง), สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	เอนก เหล่าธรรมทัศน์, <i>พรรคการเมืองกับความรู้จักสามัคคี</i>, สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561, จาก https://thaipublica.org/2018/06/aneklaothamatas05-2/ CNN Wire Staff, <i>How U.S. forces killed Osama bin Laden</i>, Retrieved

	May 3, 2011, from http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html
9. บทความวารสารอิเล็กทรอนิกส์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่) (ปีที่พิมพ์), เลขหน้า, สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	อริศรา เหล็กคำ, กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ: ศึกษาการสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง, วารสารนิติสังคมศาสตร์, 10 (1) (2560), น. 7-38, สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561 จาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/92160 Justin T. Buckingham, Lavonia Smith LeBeau, and William M. P. Klein., The performance versus ability distinction following social comparison feedback, <i>Current Research in Social Psychology: An electronic journal</i>, 63 (4) (2011), Retrieved June 23, 2011, from http://www.uiowa.edu/grpproc/crisp/crisp.html
10. วิทยานิพนธ์จากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต) ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา, ปีที่พิมพ์, เลขหน้า, สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	วีระพงศ์ วงศ์แสนศรี, (2556), วิเคราะห์โทษปรับความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556, น. 29, สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2561, จาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/ Daniel C. Oshi, Rural women and the financing of health care in Nigeria (Doctoral dissertation) Institute of Social Studies, 2009, p.78, Retrieved September, 17 2015, from http://libopac.ait.ac.th/, p. 78.
11. กฎหมาย	ชื่อกฎหมาย ปี พ.ศ. ที่ประกาศใช้, เลขมาตรา/เลขข้อ
	พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534, มาตรา 27

	Human Rights Act 1998, Section 10
12. การอ้างอิงเอกสารซ้ำและไม่มีเอกสารอื่นมาคั่น	ชื่อผู้แต่ง, เรื่องเดียวกัน, เลขหน้า.
	จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดียวกัน, น. 89. Arthur Cecil Pigou, Ibid, p.65
13. การอ้างอิงเอกสารซ้ำแต่มีเอกสารอื่นมาคั่น	ชื่อผู้แต่ง, เรื่องเดิม, หน้า.
	จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดิม, น. 89. Arthur Cecil Pigou, Op. cit., p.65

2. บรรณานุกรม

การอ้างอิงบรรณานุกรมให้ใช้ตัวอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตามที่กำหนดในแบบ Template โดยเรียงลำดับตามตัวอักษรเริ่มต้นจากภาษาไทยและภาษาอังกฤษในลำดับถัดมา ซึ่งมีหลักเกณฑ์การอ้างอิงบรรณานุกรมดังต่อไปนี้

ประเภท	รูปแบบ
1. หนังสือ	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง). ครั้งที่พิมพ์. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.
	อริญ ธรรมโน. (2548). <i>ความรู้ทั่วไปทางการคลัง</i> . พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
	Pigou, Arthur Cecil. (1952). <i>The economics of welfare</i> . 4 th ed.. London: Macmillan.
	Muller, Adrian F., and Sterner, Thomas. (2006). <i>Environmental taxation in practice</i> . Aldershot, England: Ashgate.
2. บทความวารสาร	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่), เลขหน้าที่.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2560). แนวทางการกำหนดฐานภาษี ผู้เสียภาษี และอัตราภาษี

	ตามกฎหมายภาษีเงินได้สำหรับประเทศไทย. <i>วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี</i>, ปีที่ 5 (2), 63-88. Metcalf, Gilbert E., and Weisbach, David. (2009). The design of a carbon tax. <i>Harvard Environmental Law Review</i>, 33 (58), 33-43.
3. บทความในหนังสือ	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อผู้แต่ง (บรรณาธิการ), <i>ชื่อหนังสือ</i> (ตัวเอียง) (ครั้งที่พิมพ์), เลขหน้า. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.
	สุเมธ ศิริคุณโชติ. (2561). การคลังยุคหุ่นยนต์. ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ). <i>อาจารย์บุชา 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต</i>. น. 259. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. Milne, Janet E., and Andersen, Mikael Skou. (2012). Introduction to environmental taxation concepts and research. In J. E. Milne and M. S. Andersen (Eds.), <i>Handbook of Research on Environmental Taxation</i>, pp. 15-32. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
4. หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง. (วันเดือนปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. <i>ชื่อหนังสือพิมพ์</i> (ตัวเอียง), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (3 พฤษภาคม 2561). มาตรการทางเลือกในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก. <i>กรุงเทพธุรกิจ</i>, น. 9. Gardezi, Saadia. (2018, June 16). Voting patterns in Punjab. <i>The Nation-Lahore</i>. p. 6.
5. วิทยานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อวิทยานิพนธ์. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท/ปริญญาตรี หรือ วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา).
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2557). ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย ศึกษาแนวทางการใช้มาตรการกฎหมายภาษีคาร์บอน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). Thinnavut Phoombanchoed. (2013). Tax policy for financing education expenses. (Master's thesis, Thammasat University).
6. รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง) (รายงานผลการวิจัย). สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2560). <i>การจัดเก็บภาษีเงินได้เพื่อการค้าการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีผู้เสียภาษีฐานภาษีและอัตราภาษี</i> (รายงานผลการวิจัย). สงขลา : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

	Sarayut Wutthayaphon and Avirut CharnchaiKittikon. (2010). <i>Court panel system in the Central Tax Court</i> (Research report). Bangkok : Central Tax Court.
7. เอกสารการประชุมวิชาการ (proceedings)	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อบรรณานุกรม (บรรณานุกรม). ชื่อการประชุม ครั้งที่ (ตัวเอียง) (เลขหน้า). สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.
	จิตตภา สารพัฒน์ก ไชยปัญญา. (2559). การอธิบายเรื่อง “สมาส” ในตำรา ไวยากรณ์ไทย. ใน สุชาติ พงศ์กิตติวิบูลย์ (บรรณานุกรม). <i>การประชุมวิชาการเวทีวิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2559</i> (หน้า 160). ชลบุรี : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. Thai-Nghe, N., Horvath, T. and Schmidt-Thieme, L.. (2011). Factorization Models for Forecasting Student Performance. In Mykola Pechenizkiy (Ed.). <i>International Conference on Educational Data Mining (EDM) 2011</i> (p. 11). Eindhoven : Eindhoven University of Technology, p. 11.
8. ข้อมูลจากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ (ตัวเอียง). สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2561). <i>พรรคการเมืองกับความรู้รักสามัคคี</i> . สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561, จาก https://thaipublica.org/2018/06/aneklaothamatas05-2/ CNN Wire Staff. (2011). <i>How U.S. forces killed Osama bin Laden</i> . Retrieved May 3, 2011, from http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html
9. บทความวารสารอิเล็กทรอนิกส์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่). สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	อริศรา เหล็กคำ. (2560). กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ: ศึกษาการสร้างเงื่อนไขในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลัก

	ตอนล่าง. วารสารนิติสังคมศาสตร์, 10 (1). สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน, 2561 จาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/92160 Buckingham, Justin T., LeBeau, Lavonia Smith, and Klein, William M.P.. (2011). The performance versus ability distinction following social comparison feedback. <i>Current Research in Social Psychology: An electronic journal</i>, 63 (4). Retrieved June 23, 2011, from http://www.uiowa.edu/grpproc/crisp/crisp.html
10. วิทยานิพนธ์ จาก เว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทหรือวิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต) ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา. สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	วีระพงศ์ วงศ์แสนศรี. (2556). วิเคราะห์โทษปรับความผิดเหตุโทษในประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2561, จาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/ Oshi, Daniel C.. (2009). Rural women and the financing of health care in Nigeria (Doctoral dissertation) Institute of Social Studies. Retrieved September, 17 2015, from http://libopac.ait.ac.th/
11. กฎหมาย	ชื่อกฎหมาย ปี พ.ศ. ที่ประกาศใช้
	พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 Human Rights Act 1998

**แบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่
ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์**

1. ประเภทบทความ

- ☐ บทความวิชาการ ☐ บทความวิจัย ☐ บทความหนังสือ
- ☐ อื่น ๆ

2. ชื่อเรื่อง

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

3. ชื่อ-สกุลผู้เสนอผลงาน (ผู้เขียนหลัก)

ภาษาไทย

ภาษาอังกฤษ.....

4. ข้อมูลผู้เสนอผลงาน (ผู้เขียนหลัก)

คุณวุฒิการศึกษาสูงสุด.....

ตำแหน่ง.....

หน่วยงาน.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้.....

โทรศัพท์มือถือ.....

อีเมล.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า เป็นผู้นิพนธ์บทความรวมถึงเป็นบทความที่ยังไม่ได้รับการตีพิมพ์และ
เผยแพร่ในแหล่งใดมาก่อน หรือไม่ได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด พร้อมทั้ง
ยินดีปฏิบัติตามบทบาและหน้าที่ของผู้นิพนธ์อย่างเคร่งครัด

ลงชื่อ..... ผู้เสนอผลงาน

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

