

วารสารกฎหมาย

นิติพัฒน์ นิด้า

NITIPAT NIDA LAW JOURNAL

ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2568

ISSN 2822-0560 (Print)

ISSN 2822-0609 (Online)

บทความ

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 : ศึกษากรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

วายุภักษ์ ทาบุญมา, วิมลรัตน์ แซ่หลี่, นิชชา วัชรกุลพงศ์

การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
ชั้นสอบสวน : ศึกษากรณีมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา

มานิตา คำฝักฝน, ญาดา เดชชัย เรียรประสิทธิ์

ปัญหาทางกฎหมายในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาอสังหาริมทรัพย์
ของค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

ฐิตกานต์ ชินพิระเสถียร

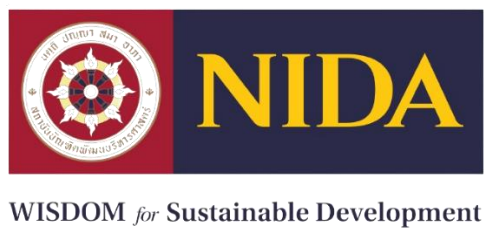
สถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงและการแบ่งกรรมสิทธิ์ร่วมในสัตว์เลี้ยง

ณัฐวิทย์ เนียมมี, ธนยพร มีดวง, ปริมวิษา ทองอ้วน

ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร
ศึกษากรณีบริษัทจำกัด

ชินกร จิตนิวรรณ์

วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิด้า
ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2568
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



NITIPAT NIDA Law Journal
Volume 14 No. 2 July – December 2025
Graduate School of Law
National Institute of Development Administration

วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิต้า
ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2568

บรรณาธิการ

อาจารย์ ดร. อัญธิกา ณ พิบูลย์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองบรรณาธิการ

ประภัตรา ปักกัตตั้ง

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองศาสตราจารย์ นเรศร์ เกษะประกร

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ศาสตราจารย์ ดร.พินัย ณ นคร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.สรารุช ปิตยาศักดิ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสถียรภาพ นาทหลวง

มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วริยา ลำเลิศ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้อำนวยการโครงการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนัทเทพ เขียรประสิทธิ์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กองจัดการ

รองศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีทัต ขวัญจินดา

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อาจารย์ ดร.ฉานทิพย์ สันตะพันธุ์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ประสานงานวารสาร

เขมจิรา คณนาธรรม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

NITIPAT NIDA Law Journal (Peer-reviewed Journal)

Volume 14 No. 2 July – December 2025

วัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงานของวารสาร

วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิذاء (NITIPAT NIDA Law Journal) จัดทำโดยคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นวารสารที่ตีพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1: มกราคม - มิถุนายน และฉบับที่ 2: กรกฎาคม - ธันวาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสนับสนุนนักศึกษา อาจารย์ ข้าราชการ และนักวิชาการทั่วไปในการนำเสนอและเผยแพร่ผลงานวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ รวมถึงศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายกับการพัฒนา สังคมวิทยากฎหมาย นิติเศรษฐศาสตร์ และนิติปรัชญา เป็นต้น

ประเภทของของผลงานวิชาการที่จะได้รับการตีพิมพ์ คือ บทความวิชาการ บทความวิจัย ปกิณกะกฎหมาย และแนะนำหนังสือ โดยบทความวิชาการและบทความวิจัย จะได้รับการประเมินจากกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 3 ท่านที่ตรงตามสาขาวิชา โดยเป็นการประเมินแบบลับในลักษณะ double-blinded ซึ่งบทความต้องไม่เคยได้รับการตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน การเผยแพร่วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิذاء มี 2 รูปแบบ กล่าวคือ เผยแพร่ในรูปแบบตัวเล่ม ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ที่ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือสั่งซื้อได้ที่ โครงการวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ “นิติพัฒน์ นิذاء” และเผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์ ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ของ Thai Journal Online (ThaiJo)

เจ้าของ:	คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถานที่ติดต่อ:	อาคารบุญชนะ อตถการ ชั้น 5 เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
โทรศัพท์:	0 2727 3662 โทรสาร: 0 2374 4731
E-mail:	nitipat_lawjournal@nida.ac.th

บทความหรือข้อความความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิذاء เป็นวรรณกรรมและความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ละท่านโดยเฉพาะ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยหรือร่วมรับผิดชอบใด ๆ

ออกแบบและพิมพ์ที่

บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด เลขที่ 219,221,223,225,227,229,231,233
แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160
โทรศัพท์ 0 2809 2281-3 โทรสาร 0 2809 2284
<https://www.fastbooks.com> E-mail: info@fast-books.com

ราคาจำหน่ายเล่มละ 150 บาท

บทบรรณาธิการ

วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคมถึงธันวาคม ปี 2568 ได้รวบรวมบทความวิจัยและบทความวิชาการทางกฎหมายในหลากหลายสาขาจำนวน 5 บทความ ดังต่อไปนี้

บทความแรก ชื่อว่า “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457: ศึกษากรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วายุกฤษ์ ทาบุญมา อาจารย์ วิมลรัตน์ แซ่หลี และรองศาสตราจารย์ ณิชชา วัชรกุลพงศ์ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช บทความนี้เป็นบทความวิจัย ผู้เขียนนำเสนอปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กล่าวคือ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ ห้ามแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถื่นนั้น และให้พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถื่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสถานะและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ซึ่งอาจมีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับโครงสร้างบริหารของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่มีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อันส่งผลต่อการบริหารงานและการให้บริการประชาชน ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพิจารณาทั้งในส่วนของกฎหมาย โครงสร้างการบริหารและผลกระทบต่อประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและลดความขัดแย้งในการปกครองท้องถื่น

บทความที่สอง ชื่อว่า “การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ขั้นสอบสวน: ศึกษากรณีมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” โดย คุณมานิดา คำฝักฝน นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ญาดา เดชชัย เจริญประสิทธิ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความนี้เป็นบทความวิจัย ผู้เขียนมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ต้องหาที่อาจเป็นผู้วิกลจริตปัญหาเกี่ยวกับการจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตระหว่างถูกสอบสวน และปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดี โดยผู้เขียนศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายของสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์ สหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหอาันเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิและคุ้มครองให้ผู้วิกลจริตสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่และเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ได้จากชั้นสอบสวนนำไปสู่ความถูกต้องและเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรม

บทความที่สาม ชื่อว่า “ปัญหาทางกฎหมายในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาอสังหาริมทรัพย์ของค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543” โดยคุณฐิติกานต์ ชินพีระเสถียร นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บทความนี้เป็นบทความวิจัย ผู้เขียนมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาอสังหาริมทรัพย์ของค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขอรับชำระหนี้

ค่าใช้จ่ายทรัพย์สินส่วนกลางของประเทศไทยกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฟลอริดา รัฐเนวาดา รัฐนอร์ท แคโรไลนา สหราชอาณาจักร และประเทศมาเลเซีย ในท้ายที่สุด ผู้เขียนเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรร ที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 50 และ 53 เพื่อให้สามารถแจ้งหนี้บุริมสิทธิได้ฝ่ายเดียวและได้รับชำระหนี้ลำดับเดียวกับ เจ้าหนี้จำนอง และแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 335 บรรดาสีและวรรคทำให้ครอบคลุมถึงหนี้ ค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดิน

บทความที่สี่ ชื่อว่า “สถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงและการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยง” โดยคุณณัฐวีร์ เนียมมี คุณธัญพร มีดวง และคุณปริมิวิชา ทองฉะอ้อน นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความนี้เป็นบทความวิชาการ ผู้เขียนศึกษาประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปรับใช้กฎหมายในเรื่องสถานะสัตว์เลี้ยงและการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงตามกฎหมาย ลักษณะทรัพย์สิน ผู้เขียนศึกษากฎหมายของต่างประเทศซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. ประเทศที่มีบทบัญญัติ รับรองสถานะของสัตว์ว่ามีใช้ทรัพย์สิน และหากมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินมาใช้บังคับกับสัตว์ ก็จะทำมา ปรับใช้ในฐานะที่เป็นบทอนุโลมเท่านั้น ซึ่งก็คือ สาธารณรัฐออสเตรเลียและสมาพันธรัฐสวิส 2. ประเทศที่มี บทบัญญัติให้ความคุ้มครองสัตว์ไว้เป็นพิเศษซึ่งก็คือ ราชอาณาจักรสเปน 3. ประเทศที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน ซึ่งก็คือ สาธารณรัฐอิตาลีและสหรัฐอเมริกา และในท้ายที่สุดผู้เขียนเสนอว่าในบริบทของประเทศไทยนั้น สัตว์เลี้ยงควรได้รับการพิจารณาแตกต่างจากทรัพย์สินทั่วไป และการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงควรเน้นที่ การแบ่งสิทธิในการเลี้ยงดูสัตว์มากกว่าการแบ่งปันทรัพย์สินโดยสภาพและควรคำนึงถึงสวัสดิภาพของ สัตว์เป็นหลัก

บทความที่ห้า บทความสุดท้าย ชื่อว่า “ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้างตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร : ศึกษากรณีบริษัทจำกัด” โดยคุณชินกร จิตนิวรรณ์ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ บทความนี้เป็นบทความวิจัย ผู้เขียนมุ่งศึกษา ประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง โดยศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐอินเดีย เปรียบเทียบกับประมวล กฎหมายรัษฎากรของประเทศไทย ในท้ายที่สุดผู้เขียนเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อให้ กรมสรรพากรมีช่องทางในการเร่งรัดภาษีอากรของนิติบุคคลที่ค้างชำระเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในกฎหมายฉบับ ปัจจุบัน

กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิด้า ยังคงมุ่งมั่นในการดำเนินภารกิจสำคัญของ คณะนิติศาสตร์ในการเผยแพร่องค์ความรู้ทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้องค์ความรู้ ด้านกฎหมายเพื่อพัฒนาสังคม รวมทั้งพัฒนาคุณภาพงานวารสารกฎหมายไทย กองบรรณาธิการวารสาร ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้การสนับสนุนการทำงานของวารสารและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านจะติดตามและ ให้การสนับสนุนวารสารในฉบับต่อไป

บรรณาธิการวารสาร

สารบัญ

วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2568

บทความ	หน้า
● ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 : ศึกษากรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร Problems to Enforcement of the Municipal Act B. E. 2496 and the Provincial Administration Act B. E. 2457 : Study of the Removal of Subdistrict Headmen, Village Headmen, Assistant Village Headman, Subdistrict Medical Practitioner, and Assistant Subdistrict Headman in Areas Upgraded to Town Municipality or City Municipality วายุภักษ์ ทาบุญมา, วิมลรัตน์ แซ่หลี่ และณิชา วัชรกุลพงศ์	1
● การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวน : ศึกษากรณีมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา Legal Measures for Protecting Mentally Disordered Offenders During the Criminal Investigation: A Case of Section 14 of the Criminal Procedure Code มานิตา คำฝักฝน และญาดา เดชชัย เจริญประสิทธิ์	20
● ปัญหาทางกฎหมายในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมรดกของสังหาริมทรัพย์ของค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 Legal Issues in the Claiming of Preferential Right on Account of Preservation of Immovable Property for Expenses under the Land Development Act B.E. 2543 ฐิติกานต์ ชินพีระเสถียร	42
● สถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงและการแบ่งกรรมสิทธิ์ร่วมในสัตว์เลี้ยง The Legal Status of Companion Animals and Co-Ownership in Companion Animals ณัฐวีร์ เนียมมี, ธัญพร มีดวง และปริมาวิษา ทองฉ้วน	65
● ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร : ศึกษากรณีบริษัทจำกัด The Problem of Tax Arrears Collection under Section 12 of the Revenue Code: A Study of Limited Companies ชินกร จิตนิวรรณ	85
คำแนะนำในการส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่ 14	101
ประกาศจริยธรรมวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่ 14	106

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457: ศึกษากรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ที่ยกฐานะ
เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

Problems to Enforcement of the Municipal Act B.E. 2496 and
the Provincial Administration Act B.E. 2457: Study of the Removal of
Subdistrict Headmen, Village Headmen, Assistant Village Headman,
Subdistrict Medical Practitioner, and Assistant Subdistrict Headman in
Areas Upgraded to Town Municipality or City Municipality

วายุภักษ์ ทาบุญมา¹

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

Vayupak Thaboonma

Law Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

วิมลรัตน์ แซ่หลี่²

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

Wimonrat Saelee

Law Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

¹ ผู้ประพันธ์อันดับแรก (First Author), ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ที่อยู่: สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชเลขที่ 1 หมู่ 4 ตำบลท่าจั่ว อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80280

E- mail : Vayupak_tab@nstru.ac.th

² ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding Author), อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ที่อยู่: สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชเลขที่ 1 หมู่ 4 ตำบลท่าจั่ว อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80280

E- mail : Wimonrat_sae@nstru.ac.th

นิชชา วัชรากุลพงศ์³

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

Nichsha Vatcharakunphong

Law Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Nakhon Si Thammarat Rajabhat University

วันที่รับบทความ 12 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 25 มิถุนายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 26 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชน ทำหน้าที่ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐในระดับพื้นที่ และมีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการรักษาความสงบ แก้ไขภัยพิบัติ และระงับข้อพิพาทในชุมชน อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยมีการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในปีพ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4 โดยได้กำหนดให้ท้องถิ่นใดที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ ห้ามแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสถานะและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ซึ่งอาจซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับโครงสร้างบริหารของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่มีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อันส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการให้บริการประชาชน

ดังนั้น จึงควรศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรพิจารณาทั้งกฎหมาย โครงสร้างการบริหารและผลกระทบต่อประชาชน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและลดความขัดแย้งในการปกครองท้องถิ่น

คำสำคัญ: ยกฐานะ, กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, เทศบาลเมือง, เทศบาลนคร

³ ผู้ประพันธ์ร่วม (Co-Author) รองศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ที่อยู่: สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราชเลขที่ 1 หมู่ 4 ตำบลท่าจี่ อำเภอมะนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช 80280

E-mail : Nichshalaw@hotmail.com

Abstract

Subdistrict Headmen, Village Headmen, Assistant Village Headman, Subdistrict Medical Practitioner, and Assistant Subdistrict Headman serve as frontline officials closely engaged with local communities. They perform duties pursuant to state laws and policies and coordinate between the provincial administration and local administrative organization. Their responsibilities include maintaining public order, managing disasters and epidemics, and mediating community disputes. However, following the adoption of decentralization principles in The Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2540, and the amendment of Section 4 of the Municipal Act B.E. 2496 in B.E. 2546, conflicts have arisen in the legal framework governing local administration.

The amended the Municipal Act stipulates that in any locality upgraded to a town municipality or city municipality, one year after the official announcement by the Ministry of Interior, prohibition of appointment of subdistrict headmen, village headmen, assistant village headman, subdistrict medical practitioner, and assistant subdistrict headman, and removed from their positions. This provision creates legal contradictions with the Provincial Administration Act B.E. 2457, which still recognizes the authority of subdistrict headmen and village headmen in Town Municipality or City Municipality. These overlapping or conflicting roles raise questions about the status and function of such positions within Town Municipality or City Municipality areas, where elected mayors and municipal councils now exercise administrative authority.

Therefore, it is essential to study the problems to enforcement related to the Municipal Act B.E. 2496, which conflicts with the Provincial Administration Act B.E. 2457, to develop legal reforms that align with the evolving administrative context. Addressing these conflicts requires consideration of legal provisions, administrative structures, and their impact on the public to ensure effective governance and minimize conflicts in local administration.

Keywords: Promote, Subdistrict Headman, Village Headman, Town Municipality, City Municipality

1. บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละระดับมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการดูแลประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด หนึ่งในโครงสร้างที่สำคัญของการปกครองระดับท้องถิ่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับภาครัฐ รวมถึงเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการบริหารพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตำแหน่งอื่น ๆ ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยเฉพาะเมื่อมีการตรากฎหมายที่กำหนดให้บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวต้องพ้นจากหน้าที่เมื่อท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เป็นตำแหน่งในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ หรือโรคระบาดร้ายแรง การป้องกันและแก้ไขปัญหากรณีต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ซึ่งไม่ได้เป็นการทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยบริหารตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จนกระทั่งต่อมาแนวคิดของการกระจายอำนาจเข้ามา โดยรัฐบาลกลางจะไม่รวมศูนย์อำนาจในการจัดการ แต่จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการของตนเอง ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการกระจายอำนาจเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง⁵ ทั้งยังพัฒนาการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4 กำหนดให้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้อำนาจปกครอง ท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องที่นั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็น

⁴ ภิรมย์พร ไชยยนต์, ‘การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2557).

⁵ ดาวานภา เกตุทอง, ‘การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (2563) 2 วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์ 45, 50.

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น

โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นใดที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว เมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะห้ามแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้นและกำหนดให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น รวมถึงกำหนดให้ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ส่วนในกรณีที่เป็นกรณีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้นเมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป⁶

นอกจากนี้ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 693/2558 เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่น เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร สรุปได้ดังนี้⁷

เมื่อกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดว่าเมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครและพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ต้องพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มาใช้บังคับ มิได้บัญญัติให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่อย่างใด ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จึงยังคงมีอยู่ เพียงแต่ในเขตเทศบาลดังกล่าวไม่อาจนำกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนว่าด้วยการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มาใช้บังคับได้เท่านั้น นอกจากนี้ การพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นการพ้นไป เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง มิได้เป็นการพ้นจากตำแหน่งไปเพราะการยกเลิกตำแหน่งแต่อย่างใด

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปสู่ภาคประชาชน ‘รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...’ (2568) 3-1.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘เรื่องเสร็จที่ 693/2558 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร’ (2558) 1-4.

ส่วนบทบัญญัติแห่งมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 ที่กำหนดว่าการยกเลิตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ก็เป็นการห้ามมิให้ผู้ใดยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คงมี ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้ในทุกตำบลหมู่บ้านต่อไป โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ บทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่กำหนดให้ รัฐมนตรีประกาศยกเลิก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตเทศบาลตำบลได้เมื่อหมดความจำเป็นอันใช้บังคับมิได้ เพราะต้องห้ามตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทบัญญัติตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาลฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่อย่างใด กฎหมาย ทั้งสองฉบับยังคงใช้บังคับคู่เคียงกันได้ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ มาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เท่านั้น ที่ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้บทความวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษา ความเปลี่ยนแปลงของบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันใน เขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร รวมถึงผลกระทบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมกับแนวทางการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

2.วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด เจตนารมณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพ้นจากตำแหน่ง และการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมท้องถิ่น

3. สมมุติฐานการวิจัย

การยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย แม้มิได้หมายความว่า ตำแหน่งเหล่านี้ถูกยกเลิกโดยสิ้นเชิงก็ตาม ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีข้อขัดแย้งกัน เกี่ยวกับการดำรงอยู่ของตำแหน่งดังกล่าวในพื้นที่ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจได้ส่งผลกระทบต่อ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของบุคคลในตำแหน่งเหล่านี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

โดยเฉพาะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน แม้ว่าการกระจายอำนาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการบริหารพื้นที่ แต่การลดบทบาทของบุคคลเหล่านี้ อาจทำให้การประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดช่องว่างและอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกัน

4. ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยทำการศึกษาความเป็นมา แนวคิด เจตนารมณ์ และปัญหาขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 : ศึกษากรณี บทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และประกาศ ระเบียบ คำสั่ง เอกสารตำราต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมท้องถิ่น

5. ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบความเป็นมา แนวคิด เจตนารมณ์ และที่เกิดขึ้นจากการพ้นจากตำแหน่งและการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
2. ได้ทราบปัญหาและวิเคราะห์เปรียบเทียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล
3. ได้แนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมท้องถิ่น

6. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนั้น ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยค้นคว้าข้อมูลจากบทความ วารสาร หนังสือ วิทยานิพนธ์ เอกสารในเชิงวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จากสื่อต่าง ๆ รวบรวมศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาการพ้นจากตำแหน่ง และการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไปจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และสภาพสังคมในปัจจุบันที่สุด

7. เปรียบเทียบปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร กับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองของประเทศทั้ง 4 ประเทศแล้วพบว่า การยกฐานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง

ประเทศฟิลิปปินส์ ระบบการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดโดย Local Government Code of 1991 ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน ได้แก่ Barangay (หมู่บ้าน), Municipality (เทศบาลตำบล), City (เมือง) และ Province (จังหวัด) ผู้นำท้องถิ่น เช่น Barangay Captain มีบทบาทคล้ายกับกำนันของประเทศไทย เมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ผู้นำท้องถิ่นบางตำแหน่งสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งใหม่ได้ แทนที่จะพ้นจากตำแหน่งทันทีที่มีระบบ Barangay ซึ่งคล้ายกับตำบลในประเทศไทย โดยผู้บริหารท้องถิ่น (Barangay Captain) ยังคงมีบทบาทในระดับชุมชนแม้ว่าพื้นที่นั้นจะได้รับการยกฐานะเป็นเมือง มีผลทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ สิ้นสภาพไป และก่อให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่แทนเท่านั้น แต่เมื่อประเทศฟิลิปปินส์ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่อาจมีการกิจซ้ำซ้อนกันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายในพื้นที่เดียวกันแล้ว การยกฐานะจากท้องถิ่นในระดับหนึ่งไปสู่ท้องถิ่นในอีกระดับหนึ่งจึงไม่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติในทำนองเดียวกันกับในประเทศไทย⁸

ประเทศญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยจังหวัด ซึ่งในแต่ละจังหวัดก็จะประกอบด้วยเทศบาล จังหวัดถือได้ว่าเป็นโครงสร้างส่วนบน (Upper Tier) ของการปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น โดยจังหวัดจะมีพื้นที่ความรับผิดชอบที่กว้างขวาง และรับผิดชอบภารกิจที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ต้องอาศัยทรัพยากรในการดำเนินการมาก ซึ่งเทศบาลไม่มีขีดความสามารถที่จะดำเนินการจัดการกิจเหล่านั้นได้ หรือในบางกรณีอาจเป็นภารกิจที่มีขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวางกว่าเขตของเทศบาล จังหวัดถือเป็นโครงสร้างส่วนสำคัญที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางด้วย

สำหรับการจำแนกประเภทของเทศบาลนั้น ในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามระดับความเจริญและความหนาแน่นของประชากร อันได้แก่ เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลหมู่บ้าน (Village)⁹ ตามจำนวนประชากร ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีการตั้ง “เทศบาลนครพิเศษ” ดังนั้น เทศบาลในระดับล่างสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลประเภทที่สูงกว่าได้ตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลในแต่ละประเภทที่กำหนดไว้ เทศบาลหมู่บ้านจะเป็นเทศบาลที่เล็กที่สุดจะมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปตามโครงสร้างของเทศบาลโดยไม่มีตำแหน่งที่เทียบเคียงได้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยกฎหมายหลักที่ใช้กำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นคือ Local Autonomy Law (กฎหมายการปกครองตนเองท้องถิ่น) ปี 1947 ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีระบบกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแบบประเทศไทย ซึ่งทำให้การยกฐานะท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่นกว่า¹⁰

⁸ ณัฐธิดา บุญธรรม, ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (พิมพ์ครั้งที่ 1, สถาบันพระปกเกล้า 2556) 43-59.

⁹ ศุภสวัสดิ์ ชีวาล, การปกครองท้องถิ่น: มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย, (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 134-143.

¹⁰ ประเสริฐ จิตติพัฒน์พงศ์, ‘การปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น’ (2532) 29(2) วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 145-155.

ประเทศฝรั่งเศส เป็นรัฐเดี่ยว มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การจัดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งมีการจัดโครงสร้างและการทำหน้าที่คู่ขนานกันไปกับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดโครงสร้างการบริหารราชการของฝรั่งเศสมีอิทธิพลต่อรูปแบบและการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วประเทศ กับ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นการประกาศใช้เฉพาะบางเมืองหรือพื้นที่ของประเทศเท่านั้น โดยการปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปจะมีลักษณะเป็นการจัดโครงสร้างในระบบสามชั้น (Three-Tier System) อันประกอบด้วย เทศบาล (Commune) จังหวัด (Département) และภาค (Region)¹¹ โดยที่เทศบาล (Commune) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ซึ่งมีนายกเทศมนตรี (Maire) และสภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ดูแลท้องถิ่น รับผิดชอบด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย รับแจ้งเกิดและตาย การสำรวจสำมะโนประชากร งานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับกองทัพ ประเทศฝรั่งเศสไม่มีระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแบบประเทศไทยจึงไม่มีปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่แบบเดียวกับประเทศไทย เพราะประเทศฝรั่งเศสไม่มีเจ้าหน้าที่ปกครองในระดับหมู่บ้านที่เป็นตัวแทนของรัฐเหมือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน¹²

ประเทศสหรัฐอเมริกา การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ถูกกำหนดโดย Home Rule and Dillon's Rule มีโครงสร้างที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ¹³ แต่โดยทั่วไปแบ่งเป็น County (เทศมณฑล) ลักษณะการปกครองคล้ายจังหวัดของไทย Township (ตำบล) หรือ Municipality (เทศบาลเมือง/เทศบาลนคร) City (เมือง) เทียบเท่ากับเทศบาลนครของประเทศไทย ดังนั้นหากมีการยกฐานะตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเดิมสามารถสมัครรับเลือกตั้งในโครงสร้างใหม่ได้ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีระบบกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแบบประเทศไทย แต่มี Town Supervisor, Mayor หรือ City Manager ซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่มีกฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่เดิมต้องพ้นจากตำแหน่งเหมือนประเทศไทย¹⁴

ประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร อันเป็นเหตุให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องสิ้นฐานะนั้น มิได้เปลี่ยนแปลงจากตำบลหรือหมู่บ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคมิใช่รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะเปลี่ยนแปลงยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลไปสู่เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครส่งผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายและบทบาทของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์

¹¹ วรณภา ตีระสังขะ, ฝรั่งเศส. สาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2562) 234.

¹² พรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, 'หลักหน้าที่และอำนาจทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส และการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย' (2566) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 527-535.

¹³ FiscalNote, 'Dillon's Rule vs Home Rule: Implications for Local Government Affairs Teams' (November 5 2021) < https://fiscalnote.com/blog/dillons-rule-vs-home-rule?utm_source=chatgpt.com > accessed 18 March 2025

¹⁴ ICMA. 'A Brief Description of Local Government Systems in the United States' (22 February 2022) < https://icma.org/articles/article/brief-description-local-government-systems-united-states?utm_source=chatgpt.com > accessed 18 March 2025

ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงมีความสำคัญในการพิจารณาถึงผลกระทบด้านสิทธิ หน้าที่ และอำนาจของบุคคลเหล่านี้เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการบังคับใช้รวมถึงความขัดแย้งของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ในระดับตำบลและหมู่บ้าน ขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารหลักในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อท้องถิ่นตำบลหรือหมู่บ้านได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ทำให้อำนาจบริหารในพื้นที่เปลี่ยนไปเป็นของนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล ส่งผลให้บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านลดลงอย่างมีนัยสำคัญ อาจเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการบริหาร รวมถึงสถานะทางกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน และสวัสดิการจากรัฐ การยกเลิกตำแหน่งโดยผลของกฎหมายอาจเป็นการละเมิดสิทธิที่เคยมีของบุคคลกลุ่มนี้เป็นต้น¹⁵

**ตารางสรุปเปรียบเทียบการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือ
เทศบาลนครของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**

ประเทศ	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น	มีตำแหน่งกำนัน/ ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่	ผลกระทบจากการยก ฐานะ
ประเทศ ฟิลิปปินส์	Barangay Municipality City Province	มี Barangay Captain	เจ้าหน้าที่บางตำแหน่ง สมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้
ประเทศญี่ปุ่น	Village Town City	ไม่มี	เจ้าหน้าที่เดิมสมัคร เลือกตั้งใหม่ได้
ประเทศฝรั่งเศส	Commune Department Region	ไม่มี	ไม่มีผลกระทบต่อ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
ประเทศ สหรัฐอเมริกา	Township Municipality City	ไม่มี	เจ้าหน้าที่เดิมสามารถ สมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้
ประเทศไทย	หมู่บ้าน/ตำบล/เทศบาลเมือง/นคร	มี	กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องต้อง พ้นจากตำแหน่งทันที

จากการเปรียบเทียบพบว่า ประเทศไทยมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการยกฐานะท้องถิ่น เนื่องจากมีตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ต่างจากประเทศอื่นที่ไม่มีตำแหน่งในลักษณะนี้ ทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองได้อย่างราบรื่นกว่าประเทศไทยอาจต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (เชิงอรธ 6) 3-1 – 3-2.

8. ผลการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานของเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง โดยแนวคิดสำคัญของการกระจายอำนาจ จะเน้นให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารตนเอง โดยมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนการพัฒนาท้องถิ่นจะสนับสนุนให้เทศบาลดูแลบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน ในเรื่องความรับผิดชอบต่อประชาชนจะมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารที่ประชาชนสามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมได้ ในส่วนสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยแต่ละประเภทมีระดับของอำนาจและงบประมาณที่แตกต่างกัน โดยโครงสร้างการบริหารจะมีนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีสภาเทศบาล ทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติและควบคุมการบริหารของนายกเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา การศึกษา บำรุงรักษาความสงบเรียบร้อย และส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่กำหนดระบบการปกครองระดับท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 6 เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพในการบริหารพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร โดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ส่วนการควบคุมท้องถิ่นจะให้ข้าราชการส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลโดยจะแบ่งระดับการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการจัดโครงสร้างปกครองท้องที่ โดยจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครอง อำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ดูแล ตำบลมีกำนันเป็นผู้บริหาร หมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ในส่วนของอำนาจของข้าราชการฝ่ายปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย บริหารราชการ และลักษณะการปกครองเป็นแบบอุปถัมภ์โดยผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชนมีการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง

ตารางเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ

หัวข้อ	พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
แนวคิดหลัก	กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น	รวมศูนย์อำนาจที่รัฐบาล
การบริหาร	นายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง	ข้าราชการได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล
โครงสร้างปกครอง	เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร	จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
อำนาจของประชาชน	มีสิทธิเลือกตั้งและมีส่วนร่วมทางการเมือง	จำกัดอำนาจประชาชนในการบริหารท้องถิ่น
อำนาจของรัฐ	ลดการควบคุมจากส่วนกลาง	ควบคุมเข้มงวดโดยข้าราชการประจำ

ดังนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่เน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่รัฐบาลกลาง โดยให้ข้าราชการเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่น แม้ว่าทั้งสองฉบับมีเป้าหมายในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ก็สะท้อนแนวคิดทางการปกครองที่แตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มุ่งเน้นการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังคงมีลักษณะของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

8.1 ผลการศึกษาความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันถือเป็นตำแหน่งทางการปกครองที่สำคัญ ทั้งยังใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด เป็นกำลังสำคัญที่พัฒนาประเทศและขับเคลื่อนนโยบายแห่งรัฐ¹⁶ การกำหนดให้เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้ยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้วนั้น มิให้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน และให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา จึงสามารถแยกประเด็นศึกษาได้ ดังนี้

1) ความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยในสมัยกรุงศรีอยุธยามีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่าได้มีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นใน แบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครอบครัว บ้านมีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็น หัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าและได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และ หลายตำบลรวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น¹⁷

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้จำเป็นและมีความสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด ได้ทรงมีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2433) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองเหมือนที่เคยปฏิบัติมาในสมัยก่อน สำหรับการบังคับบัญชาขึ้นได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับงานในหน้าที่ ได้แก่ สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราษฎร ความมุ่งหมายในการจัดการปกครองระดับหมู่บ้านนั้นก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นด้วยความยินยอมช่วยกันดำเนินกิจการในหมู่บ้านให้เรียบร้อย เป็นหูเป็นตา

¹⁶ กฤษฎา บุญราช, ‘สาร อธิปติกรรมมการปกครอง เนื่องใน “วันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” ประจำปี 2557’ 1.

¹⁷ สมชาย หงส์รัมย์, ‘บทบาทของกำนันในการพัฒนาชนบท: กรณีศึกษากำนันที่ได้รับรางวัลประจำปีของจังหวัดอุบลราชธานี’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 2549). 14.

ให้แก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม¹⁸

นับแต่นั้นมาจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 118 ขึ้น ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างละเอียด เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง¹⁹ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน²⁰ (2566)

บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายมีสถานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน การอำนวยความสะดวก ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่ ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ จึงทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ เป็นด่านแรกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน และเป็นกระบอกเสียงของชาวบ้านต่อหน่วยงานภาครัฐในการเข้ามาบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่ กล่าวได้ว่า การปกครองท้องที่จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นให้พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตามการปกครองแบบกระจายอำนาจโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปมีบทบาทเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 285) ซึ่งผลจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังกล่าว ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแยกจากการบริหารส่วนท้องถิ่น และถูกปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็นผู้สนับสนุนและประสานงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้แทนประชาคมท้องถิ่นทำหน้าที่แจ้งข่าวสาร นำเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และเป็นกลไกตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานถูกต้องโปร่งใส รวมถึงมีศักยภาพสร้างความเข้มแข็งระหว่างประชาชน หน่วยงานราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และรูปแบบกลไกตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการตรวจสอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ด้วย²¹

¹⁸ พระพิศาลสงคราม, ‘สำเนาตราพระราชสีห์น้อย’ ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่อง จัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115 ‘ตำราปกครองเล่ม 1’ (โรงพิมพ์ศิริเจริญ ร.ศ. 121) 96. อ้างถึงในกรมการปกครอง ‘กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน’ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 4

¹⁹ สมชาย หงส์รัมย์ (เชิงอรธ 17).

²⁰ นทีมาศ สุขทวี, ‘การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี’ (สารนิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2566) 1.

²¹ เฟิ่งอ้าง 1-2.

2) การแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ ดังนี้

2.1) กำนัน ในการแต่งตั้งกำนันนั้น ตามมาตรา 30 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการปรึกษาหารือ เพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน และเมื่อได้คัดเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้ว นายอำเภอจะรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น กำนันจึงต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย และหากกำนันผู้ใดต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้นั้นก็ต้องออกจากตำแหน่งกำนันด้วย ตามมาตรา 31 กำนันจะได้รับเงินเดือนแต่มีใช้จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน²²

2.2) ผู้ใหญ่บ้าน มาจากการเลือกจากราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 ทั้งนี้ หากผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เว้นแต่ กรณีได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี เมื่อเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วนายอำเภอจะออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้ง ผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง²³ โดยผู้ใหญ่บ้าน จะได้รับเงินเดือนแต่มีใช้จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน²⁴ และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้อยู่ในตำแหน่งได้จนมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์²⁵

8.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่แตกต่างกัน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารตนเองมากขึ้นเมื่อเทียบกับการปกครองท้องที่รูปแบบอื่น ในขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารงานระดับท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จะต้องถูกยุติลง ซึ่งทำให้เกิดความขัดกันของกฎหมายในประเด็นต่อไปนี้ 1) สถานะของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจในการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน ในทางกลับกันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่บริหารตนเอง และไม่มีตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เกิดปัญหว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครจะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยปริยายหรือไม่ 2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น เทศบาลเมืองหรือ

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 31 วรรคแรก.

²³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 13 วรรค 4.

²⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 9 วรรค 3.

²⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 14 (1).

เทศบาลนครมีสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจบริหารงานแทนภาครัฐในระดับท้องถิ่นกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจในการบริหารงานตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจเกิดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับโครงสร้างของเทศบาล 3) ผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้บริการสาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยอาจเกิดข้อโต้แย้งว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงจำเป็นในพื้นที่เทศบาล เมืองหรือเทศบาลนครหรือไม่ เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายดังกล่าว อาจพิจารณาทางเลือกดังต่อไปนี้ แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ให้กำหนดสถานะของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในกรณีที่พื้นที่ของตนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร หรือปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้มีบทเฉพาะกาลที่กำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านของตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านไปสู่โครงสร้างการบริหารของเทศบาล โดยใช้แนวทางการบริหารร่วมกัน (Hybrid Governance) โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ร่วมกับเทศบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเต็มรูปแบบ และส่งเสริมการให้ความรู้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับเพื่อลดความสับสนและความขัดแย้ง

ดังนั้นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงมีความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรพิจารณาทั้งกฎหมายโครงสร้างการบริหาร และผลกระทบต่อประชาชน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและลดความขัดแย้งในการปกครองท้องถิ่น

8.3 ปัญหาการขาดผู้นำชุมชนที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรับรองไว้อย่างชัดเจนในขั้นตอนการได้มาและการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย

ผู้นำชุมชนมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการได้มาและการใช้อำนาจ เพื่อสร้างความชอบธรรมและความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่มีความไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับสถานะของผู้นำชุมชน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความไม่ชัดเจนของการได้มาและการใช้อำนาจของผู้นำชุมชน

การกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้นำชุมชนตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำชุมชนในระดับหมู่บ้านและตำบล โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านหรือตำบล และแต่งตั้งโดยนายอำเภอ มีอำนาจในการบริหารงานด้านความสงบเรียบร้อยดูแลประชาชน และประสานงานกับภาครัฐ และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้นำชุมชนในเขตเทศบาล โดยมาจากการเลือกตั้ง จากประชาชนในเขตเทศบาล มีอำนาจบริหารงานท้องถิ่น ดูแลโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของเทศบาล

ปัญหาความไม่ชัดเจนของผู้นำชุมชนตามกฎหมายทั้งสองฉบับ 1) ปัญหาจากความซ้ำซ้อนของตำแหน่งผู้นำชุมชน เมื่อท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ตาม ประชาชนอาจยังต้องการให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเพื่อดูแลชุมชน ทำให้เกิดปัญหาการขาดผู้นำชุมชน 2) ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกระบวนการได้มาและการใช้อำนาจในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ไม่มีตำแหน่ง

กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนขาดช่องทางในการเข้าถึงรัฐในระดับชุมชน นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน แต่ไม่ได้ทำหน้าที่แทนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในด้านการปกครอง ทำให้เกิดช่องว่างในการดูแลชุมชน ขาดกฎหมายหรือแนวทางที่กำหนดให้มีผู้นำชุมชนที่รับรอง โดยกฎหมายในเขตเทศบาล ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานชุมชน 3) ผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนอาจขาดที่พึ่งในด้านการบริหารงานภาครัฐโดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่ไม่มีผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน อาจเกิดความลักลั่นระหว่างการปกครองของกำนันและนายกเทศมนตรี เนื่องจากไม่มีแนวทางการถ่ายโอนอำนาจที่ชัดเจน อาจทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างผู้นำชุมชนที่มาจากกฎหมายทั้งสองฉบับ

แนวทางแก้ไขปัญหามาปรับปรุงกฎหมายให้มีตำแหน่งผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร โดยกำหนดให้มีตำแหน่งคล้ายผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลตำบล เช่น “ผู้แทนชุมชนเทศบาล” ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งจากประชาชน และกำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเมื่อท้องถิ่น ยกฐานะเป็นเทศบาล ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านยังสามารถทำหน้าที่ได้ระยะหนึ่งก่อนที่จะมีการถ่ายโอนอำนาจสู่เทศบาล รวมถึงการกำหนดบทบาทของนายกเทศมนตรีให้สามารถทำหน้าที่คล้ายกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายให้เทศบาลสามารถรับผิดชอบงานด้านการปกครองชุมชนได้ดีขึ้นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนหรือองค์กรประชาชนที่มีบทบาทแทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล

ดังนั้นปัญหาการขาดผู้นำชุมชนที่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนในเขตเทศบาลเป็นผลมาจากความไม่สอดคล้องของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรดำเนินการโดยการปรับปรุงกฎหมายให้มีตำแหน่งผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลหรือกำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจนระหว่างโครงสร้างการปกครองทั้งสองรูปแบบ เพื่อให้การบริหารงานในท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

8.4 ปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่ซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งรูปแบบการปกครองท้องที่ (โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน) และการปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเทศบาล อบต. และ อบจ.) ซึ่งเมื่อท้องที่ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร จะเกิดปัญหาสำคัญเกี่ยวกับสถานะและการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตำแหน่งอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เหตุผลเพราะว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดให้มีตำแหน่งเหล่านี้ในโครงสร้างเทศบาล ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่น รวมถึงผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งเกิดจากความขัดแย้งของกฎหมายสองฉบับ คือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน มีหน้าที่ปกครองและดูแลประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้าน แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้มีตำแหน่งเหล่านี้ในโครงสร้างเทศบาล แต่กำหนดให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล เป็นผู้บริหารพื้นที่เทศบาลแทน จึงก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้น ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระบุว่าเมื่อท้องที่ยกฐานะเป็นเทศบาล ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องถูกยกเลิก อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ไม่ได้กำหนด

แนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของตำแหน่งเหล่านี้หลังจากต้องถูกเปลี่ยนเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทำให้เกิดปัญหาความไม่แน่นอน

ปัญหาที่เกิดขึ้นหลังการพ้นจากตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน 1) ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งการยกเลิกตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อาจทำให้เกิดช่องว่างในการปกครอง เพราะเทศบาลอาจยังไม่มีโครงสร้างบริหารที่เข้าถึงประชาชนระดับหมู่บ้านได้ดีเท่ากับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ส่วนกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่เทศบาลไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้โดยตรงทำให้เกิดปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจ 2) ปัญหาสิทธิและสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งเดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน อาจมองว่าการพ้นจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เป็นการกระทบสิทธิโดยไม่เป็นธรรม และไม่มีมาตรการรองรับสำหรับการเปลี่ยนผ่านของบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่ง เช่น การจัดหางานทดแทน หรือ ค่าชดเชย 3) ปัญหาผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนอาจรู้สึกว่าเขาผู้นำชุมชนที่เคยทำหน้าที่ดูแลและประสานงานระหว่างรัฐกับชุมชน และการเปลี่ยนผ่านจากระบบกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไปสู่ระบบเทศบาล อาจทำให้เกิดความสับสนในการขอรับบริการและการติดต่อกับหน่วยงานรัฐ ปัญหาจากการขาดมาตรการเยียวยาหลังพ้นจากตำแหน่ง 4) ปัญหาด้านสิทธิของบุคคลที่พ้นจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันต้องพ้นจากตำแหน่งโดยที่ไม่ได้สมัครใจ แต่เกิดจากผลของกฎหมาย บุคคลเหล่านี้อาจสูญเสียรายได้และสวัสดิการที่เคยได้รับจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีมาตรการเยียวยาอาจถือเป็นการละเมิดสิทธิในอาชีพและรายได้ 5) ปัญหาด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐ ซึ่งไม่มีแนวทางในการจัดหางานทดแทน ให้กับผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง ทั้งที่ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งอาจยังมีศักยภาพในการทำงานด้านการปกครองและบริหารชุมชน แต่ไม่สามารถใช้ความรู้และประสบการณ์ต่อไปได้

ดังนั้น การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในพื้นที่ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดจากความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายสองฉบับ ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารงานท้องถิ่นและผลกระทบต่อประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหานี้ควรมุ่งเน้นไปที่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับการเปลี่ยนผ่านเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น รวมถึงการกำหนดบทบาทใหม่ให้กับผู้นำชุมชนที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อให้ยังสามารถทำงานร่วมกับเทศบาลและดูแลประชาชนในชุมชนต่อไป

9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

9.1 บทสรุป

การบริหารราชการของประเทศไทยแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการดูแลประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ส่งผลให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น และมีผลให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ลื่นไถลลงในบางเขตเทศบาลพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระบริหารตนเอง เน้นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล โดยเทศบาลมีหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะและส่งเสริมเศรษฐกิจในท้องถิ่น ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ โดยให้ข้าราชการของรัฐกำกับดูแลท้องถิ่น แม้ทั้งสองฉบับมีเป้าหมายบริหารท้องถิ่น แต่แนวคิดแตกต่างกัน โดย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังสะท้อนการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ บทความวิจัยนี้กล่าวถึงการศึกษาที่มาและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการบังคับใช้กฎหมายในท้องถิ่น โดยเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงทางการปกครองท้องถิ่นและปัญหาการขัดแย้งระหว่างกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ส่งผลกระทบต่อสถานะและบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เทศบาลตำบล ซึ่งถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล โดยถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารท้องถิ่นและเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการรักษาความสงบเรียบร้อยและช่วยเหลือการปกครองในท้องถิ่น โดยใกล้ชิดกับประชาชน โดยเริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาและได้รับการพัฒนาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาของกำนันจะได้รับการคัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบล และได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ ส่วนที่มาของผู้ใหญ่บ้านได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในเขตหมู่บ้านหรือเขตตำบล โดยบทบาทของทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นการบริหารงานในท้องถิ่นและดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ จากการวิจัยทำให้พบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ ซึ่งพบว่าการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางกฎหมาย เช่น การพ้นจากตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหลังมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ปัญหาการซ้ำซ้อนของอำนาจระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในพื้นที่ เมื่อพื้นที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครจะไม่มีตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน แต่ยังคงมีปัญหาในการขาดผู้นำที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย แนวทางการแก้ไขคือการตั้งตำแหน่งผู้นำหรือผู้นำชุมชนเทศบาลและการกำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านการบริหารจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านไปสู่เทศบาล โดยแนวทางการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้บทบาทของผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลมีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งในแง่ของอำนาจการบริหารและการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

9.2 ข้อเสนอแนะ

เสนอแนะให้ทำการแก้ไขหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดให้บทบัญญัติใดกำหนดห้ามไม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง หรือการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนครหรือกำหนดให้ตำแหน่งข้างต้นต้องพ้นจากตำแหน่งหรือสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการกำหนดให้ตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ก็ตามให้บทบัญญัติในส่วนนั้นเป็นอันสิ้นผลไป โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 “บรรดาบทบัญญัติใดที่กำหนดห้ามให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการกำหนดให้ตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่

อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ก็ตาม ให้บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนั้นเป็นอันสิ้นผลไป”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ให้เพิ่มความต่อไปนี้ “ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องที่ตามกฎหมายนี้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด”

2. กำหนดให้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 “ให้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

3. กำหนดให้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วไม่แล้วเสร็จ ให้นายอำเภอแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในตำบลหรือ หมู่บ้านใกล้เคียงเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาลเมืองนั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้วเสร็จ โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 “ภายหลังจากที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับในระหว่างที่ยังดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งไปแล้วไม่แล้วเสร็จ ให้นายอำเภอแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน หรือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในตำบลหรือหมู่บ้านใกล้เคียง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครนั้นไปพลางก่อน จนกว่าจะได้ดำเนินการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกเขตเทศบาลเมืองแล้วเสร็จ”

4. มาตรการเยียวยาและการชดเชย โดยการออกกฎหมายกำหนดให้มีเงินชดเชยหรือสวัสดิการรองรับผู้ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย และพิจารณาจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้พ้นจากตำแหน่งเพื่อช่วยเหลือด้านรายได้และการดำรงชีวิตในระยะเปลี่ยนผ่าน

5. สนับสนุนการทำงานต่อในระบบเทศบาล โดยกำหนดให้บุคคลที่พ้นจากตำแหน่งสามารถสมัครเข้าทำงานในเทศบาล เช่น ตำแหน่งที่ปรึกษาชุมชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัฒนาชุมชน หรือหน้าที่อื่นที่เหมาะสมและจัดอบรมและพัฒนาศักยภาพบุคคลเหล่านี้ให้สามารถปรับตัวเข้าสู่ระบบราชการเทศบาลได้ ปรับโครงสร้างเทศบาลเพื่อรองรับบทบาทเดิม โดยออกแบบให้เทศบาลมีตำแหน่ง “ผู้แทนชุมชน” หรือ “คณะกรรมการชุมชน” เพื่อทำหน้าที่คล้ายกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน และกำหนดให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการหรือกลไกดังกล่าว

6. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในโครงสร้างเทศบาลผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนจากประชาชนในพื้นที่ และพิจารณาตั้ง “สภาผู้อาวุโสประจำชุมชน” โดยให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการพัฒนาชุมชนและเชื่อมโยงกับเทศบาล

การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ชั้นสอบสวน: ศึกษากรณีมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา*

Legal Measures for Protecting Mentally Disordered Offenders During the Criminal Investigation: A Case of Section 14 of the Criminal Procedure Code

มานิตา คำฝักฝน[†]

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Manita Kamfukfon

Faculty of Law, Thammasat University

ญาดา เดชชัย เตียรประสิทธิ์[‡]

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Yada Dejchai Tianprasit

Faculty of Law, Thammasat University

วันรับบทความ 10 พฤษภาคม 2568; วันแก้ไขบทความ 3 กรกฎาคม 2568; วันตอบรับบทความ 4 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

สิทธิที่จะได้รับหลักประกันในเรื่องความสามารถในการต่อสู้คดีในชั้นสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 เป็นฐานแห่งสิทธิอื่นในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากผู้ต้องหาประเภทดังกล่าวคือกลุ่มเปราะบางที่มีข้อด้อยทางจิตใจ อารมณ์ และความเข้าใจในสิทธิของตน การตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดีตั้งแต่ชั้นสอบสวนจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิและคุ้มครองให้ผู้วิกลจริตสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่และ

* บทความวิจัยนี้ผู้เขียนเรียบเรียงมาจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวน: ศึกษากรณีมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[†] นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่อยู่ : 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร

E-mail: Manitakam36@gmail.com

[‡] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่อยู่ : 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร

E-mail: yada.dej@tu.ac.th

เสริมสร้างความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ได้จากชั้นสอบสวนนำไปสู่ความถูกต้องและเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม แต่จากการศึกษาพบว่าการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตมีปัญหาหลัก 3 ประการ ประการที่หนึ่ง ปัญหาการตรวจสอบผู้ต้องหาที่อาจเป็นผู้วิกลจริต ประการที่สอง ปัญหาการจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตระหว่างถูกสอบสวน ประการที่สาม ปัญหาหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดี ดังนั้น บทความวิจัยนี้จึงมุ่งนำเสนอการแก้ไขมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวน โดยศึกษามาตรการปัจจุบันของประเทศไทยพร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหา และศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์ สหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และประเทศญี่ปุ่น

คำสำคัญ: ผู้ต้องหาวิกลจริต, ความสามารถในการต่อสู้คดี, สิทธิผู้ต้องหา, การสอบสวนผู้ต้องหา

Abstract

The competency to stand trial, specifically during the investigation, under Section 14 of the Criminal Procedure Code forms the foundation for other rights for protecting rights of mentally disordered offenders during criminal proceedings. Mentally disordered offenders are considered vulnerable since they have disadvantages in terms of mental, emotional, and cognitive abilities impairment, which could affect the understanding of rights. Therefore, assessing competence to stand trial during the investigation is crucial to prevent the violation of rights and to ensure that mentally disordered offenders can fully exercise their rights. But from the study, it was found that the protection of the rights of mentally disordered offenders faces three main challenges: first, the issue of identifying offenders who may have mental disorders; second, the lack of provision to allow support persons during the investigation to protect rights of such offenders; and third, the absence of clear criteria for assessing competence to stand trial during the investigations. Therefore, this research article aims to propose improvements to provide protective measures for mentally disordered offenders during criminal investigation by analyzing the current measures in Thailand, identifying the problems, and comparing them with protective measures in other jurisdictions, such as the United Kingdom (England and Wales), Australia (Queensland), the United States (California), and Japan.

Keywords: Mentally Disordered Offenders, Competence to Stand Trial, Rights of the Accused, Investigation of Suspects

1. บทนำ

การสอบสวนมีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ เนื่องจากเป็นขั้นตอนแรกในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภทเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีในชั้นพิจารณาของศาล ดังนั้น การสอบสวนผู้ต้องหาจึงต้องกระทำด้วยความเป็นธรรมและเหมาะสมกับผู้ต้องหา เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาได้ใช้สิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และสอดคล้องความต้องการเฉพาะด้านของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ ผู้ต้องหาบางกลุ่มอยู่ในสถานะที่มีความเปราะบาง เช่น เด็ก หรือผู้พิการ ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องได้รับความรู้ความเข้าใจ และความสามารถในการปกป้องสิทธิของตนในกระบวนการยุติธรรม บุคคลเหล่านี้จึงควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเปราะบางนั้น

กรณีที่ผู้ต้องหาที่มีความพิการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14⁴ กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเรียกให้แพทย์ทำการตรวจผู้ต้องหาเพื่อตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้นั้น และให้งดการสอบสวนหากผู้ต้องหาเป็นผู้พิการและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักประกันสิทธิในเรื่องความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหา ซึ่งมีความสำคัญและเป็นฐานแห่งสิทธิอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหา และได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาที่ต้องรวดเร็วและเป็นธรรม สิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การก็ได้ สิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัว เป็นต้น เพราะหากผู้ต้องหาไม่มีความสามารถในการต่อสู้คดีเสียแล้ว การใช้สิทธิหรือสละสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ ย่อมบกพร่องไป แต่ในปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดีและมาตรการพิเศษในการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้พิการ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหากลุ่มนี้ หากกฎหมายไทยได้รับการปรับปรุงให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับมาตรการพิเศษ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชหรือบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวน การประเมินสภาพจิตและความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาอย่างละเอียด และการจัดให้มีมาตรการการสอบสวนคดีที่เหมาะสมกับสภาพจิตใจของผู้ต้องหา จะช่วยสร้างหลักประกันว่าผู้ต้องหาที่เป็นผู้พิการจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

1.1 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.1.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้พิการในกระบวนการยุติธรรมขั้นสอบสวน

1.1.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้พิการในกระบวนการยุติธรรมขั้นสอบสวน

1.1.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาที่เป็นผู้พิการในกระบวนการยุติธรรมขั้นสอบสวนของต่างประเทศ

1.1.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและนำเสนอแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้พิการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นสอบสวน

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 “ในระหว่างทำการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ถ้ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้พิการและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ให้พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณีสั่งให้พนักงานแพทย์ตรวจผู้นั้นเสร็จแล้วให้เรียกพนักงานแพทย์ผู้นั้นมาให้ถ้อยคำหรือให้การว่าตรวจได้ผลประการใด

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือศาลเห็นว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้พิการและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ให้งดการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาไว้จนกว่าผู้นั้นหายพิการหรือสามารถจะต่อสู้คดีได้ และให้มีอำนาจส่งตัวผู้นั้นไปยังโรงพยาบาลโรคจิตหรือมอบให้แก่ผู้อนุบาล ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้อื่นที่เต็มใจรับไปดูแลรักษาก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

กรณีที่ศาลงดการได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาดังบัญญัติไว้ในวรรคก่อน ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีเสียชั่วคราวก็ได้”

1.2 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดีและมาตรการพิเศษในการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต แม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาจะมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาให้สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเป็นธรรม (Right to fair trial) แต่ในด้านของกระบวนการสอบสวนผู้วิกลจริตยังขาดกฎหมายซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหากลุ่มนี้ หากกฎหมายไทยได้รับการปรับปรุงให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับมาตรการพิเศษ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวชหรือบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวน การประเมินสภาพจิตและความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาอย่างละเอียด และการจัดให้มีมาตรการการสอบสวนคดีที่เหมาะสมกับสภาพจิตใจของผู้ต้องหา จะช่วยสร้างหลักประกันว่าผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ควรมีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ตำรวจ พนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับโรคทางจิตเวชและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ตลอดจนพัฒนาเครื่องมือสำหรับคัดกรองแยกผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต ซึ่งนอกจากจะช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตให้สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่เท่านั้น แต่ยังเป็น การเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ได้จากกระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนอีกด้วย นำไปสู่ ความเป็นธรรมและความถูกต้องของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

1.3 วิธีการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) บทความ ตำราวิชาการ วิทยุ วิทยานิพนธ์ ตำราทฤษฎี แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Research) กฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริต ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากระบวนการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในชั้นสอบสวน โดยไม่ศึกษากระบวนการไต่สวนมูลฟ้องและการพิจารณาคดีของศาล การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนมีรายละเอียดที่มีความเฉพาะหลายประการที่แตกต่างจากกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องและการพิจารณาคดี ส่งผลให้มาตรการที่เหมาะสมกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยที่เป็นผู้วิกลจริตมีความแตกต่างกันได้ การศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิทั้งในชั้นสอบสวนแยกจากชั้นพิจารณาจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์มาตรการที่เหมาะสมกับเป้าหมายของกระบวนการชั้นสอบสวนได้อย่างลึกซึ้งยิ่งกว่า และจะสามารถนำเสนอแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตสำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวนโดยเฉพาะ

สำหรับขอบเขตกฎหมายต่างประเทศจะทำการศึกษากฎหมายสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์ สหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นประเทศที่มีแนวทางการปฏิบัติในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนที่น่าสนใจ เพื่อนำหลักการและแนวทางมาวิเคราะห์ ปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม สอดคล้อง กับผู้วิกลจริตที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

2. แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวน

ปัญหาของผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตหรือผู้วิกลจริตเกี่ยวข้องกับทั้งทางการแพทย์และกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดอาญา ปัจจุบันระบบจำแนกโรคทางจิตเวชศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับและใช้แพร่หลายคือ The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM) และ The International Classification of Diseases (ICD) โดยประเทศไทยใช้ทั้งสองระบบควบคู่กันแต่ยึด DSM เป็นหลักในทางการแพทย์ ซึ่งคำว่า “โรคทางจิตเวช” ครอบคลุมความผิดปกติของกระบวนการคิด อารมณ์ บุคลิกภาพ ความจำสติปัญญา การรับรู้ และการตัดสินใจ⁵ ส่วนในทางกฎหมายอาญาไทยใช้คำแตกต่างกันเพื่ออธิบายผู้วิกลจริต เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 ใช้คำว่า “วิกลจริต”⁶ ขณะที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 65 ใช้ “จิตบกพร่อง โรคจิต หรือจิตฟั่นเฟือน”⁷ โดยผู้วิกลจริตตามมาตรา 14 หมายถึงผู้ที่มีความผิดปกติทางจิตจนไม่สามารถใช้เหตุผลหรือความสามารถทางจิตใจได้ตามปกติ ส่งผลต่อการตัดสินใจหรือเข้าใจกระบวนการทางกฎหมาย เช่น โรคจิตเภท (Schizophrenia) ภาวะสมองเสื่อม (Dementia) โรคหลงผิด (Delusional Disorder) และ โรคซึมเศร้ารุนแรงร่วมกับอาการจิตเภท (Severe Major Depression with Psychotic Features)⁸ ซึ่งการมีเหตุผลและการตัดสินใจถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้ต้องหาต้องมีในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

หลักสากลได้กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตไว้อย่างชัดเจน โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) รับรองสิทธิในความเสมอภาค การได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ความผิด ซึ่งสิทธิเหล่านี้ครอบคลุมถึงผู้ต้องหาที่มีภาวะวิกลจริตด้วย⁹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) กำหนดให้รัฐภาคีต้องรับประกันสิทธิในการได้รับความเป็นธรรม ความเสมอภาคทางกฎหมาย และห้ามการเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องหาที่มีความเปราะบาง เช่น ผู้วิกลจริต¹⁰ ทั้งนี้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) ยังเน้นให้ผู้พิการ รวมถึงผู้วิกลจริต ได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมเพื่อเข้าถึงความยุติธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่¹¹

⁵ นันทวัช สิทธิรักษ์ และคณะ, *จิตเวช ศิริราช DSM-5* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ประจวบคีรีขันธ์: การพิมพ์ 2558) 33-39.

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14.

⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 65.

⁸ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551* (สถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ 2553) 8.

⁹ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, ‘สิทธิมนุษยชน...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์’ <https://www.amnesty.or.th/files/6115/5446/0373/escr_manual_thai.pdf> สืบค้นวันที่ 5 เมษายน 2567.

¹⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง พิธีสารเลือกรับ ฉบับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* (มิราเคิล ศรีเอชอินเตอร์ พรินท์ มปป) 15-18.

¹¹ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)* (ไอดี สแควร์ 2552) 53.

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองสิทธิของผู้ต้องหาในการได้รับความคุ้มครองชีวิตและร่างกาย การสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ การได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และการไม่ถูกปฏิบัติอย่างโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม โดยเฉพาะต่อผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตซึ่งอาจขาดความสามารถในการต่อสู้คดี¹² นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 กำหนดให้พนักงานสอบสวนหรือศาลลงดาการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีในกรณีที่ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถเข้าใจกระบวนการยุติธรรมได้ จนกว่าบุคคลนั้นจะหายวิกลจริตหรือสามารถต่อสู้คดีได้¹³ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริงในกระบวนการยุติธรรม

3. การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวนของประเทศไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในระหว่างการสอบสวน หากพนักงานสอบสวนพบว่าผู้ต้องหาที่มีพฤติกรรมที่ผิดปกติหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้วิกลจริต และไม่สามารถต่อสู้คดีได้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการส่งตัวผู้ต้องหาให้แพทย์ทำการตรวจวินิจฉัย¹⁴ เมื่อแพทย์ตรวจแล้วรายงานผลต่อพนักงานสอบสวน หากเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ พนักงานสอบสวนจะต้องดการสอบสวนไว้ชั่วคราว และส่งตัวผู้ต้องหาเข้ารับการบำบัดรักษา จนกว่าจะหายจากภาวะวิกลจริต หรือสามารถกลับมาต่อสู้คดีได้ จากนั้นจึงดำเนินการสอบสวนต่อไป¹⁵ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตได้รับการวินิจฉัยว่ามีความสามารถในการต่อสู้คดีได้แล้ว การสอบสวนจะดำเนินต่อไปดังเช่นการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นบุคคลปกติ กระบวนการยุติธรรมในชั้นสอบสวนจึงยังขาดมาตรการเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหากลุ่มนี้อย่างเพียงพอ ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตยังมีข้อจำกัดทางจิตใจที่ส่งผลต่อความเข้าใจในสิทธิของตนและการมีส่วนร่วมในกระบวนการสอบสวนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การที่ผู้ต้องหาจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามขั้นตอนดังกล่าวหรือไม่ ขึ้นอยู่กับบทบาทสำคัญของพนักงานสอบสวนในการสังเกตพฤติกรรมและระบุเบื้องต้นว่าผู้ต้องหาอาจมีภาวะวิกลจริตหรือไม่ เนื่องจากเป็นพนักงานสอบสวนมีโอกาสพบและพูดคุยกับผู้ต้องหาเป็นคนแรกในกระบวนการยุติธรรม จึงถือเป็นขั้นตอนแรกๆ ที่นำไปสู่กระบวนการตรวจวินิจฉัยและการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตต่อไป

นอกจากนี้ การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้โรงพยาบาลจิตเวชแต่ละแห่งที่ต้องประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้วิกลจริตแตกต่างกันออกไปได้ แต่มีระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานผลการตรวจวินิจฉัย การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีและผลการบำบัดรักษาของผู้ป่วยคดี การรายงานผลการบำบัดรักษาและการทำความเข้าใจ พ.ศ. 2564 ที่ออกตามพระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ว่าการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้วิกลจริตหรือผู้ป่วยจิตเวชที่สามารถต่อสู้คดีได้จะต้องมีความสามารถในการ 4 ด้าน คือ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 และมาตรา 29.

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14.

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 วรรคหนึ่ง.

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 วรรคสอง.

1. มีความสามารถในการรับรู้กาล เวลา สถานที่ บุคคลและสิ่งต่าง ๆ รอบตัว
2. มีความเข้าใจตระหนักรู้เรื่องราวของข้อกล่าวหา ความสามารถในการเล่าเหตุการณ์ตามข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหา และความสามารถในการพุดคุยและตอบคำถามได้ตรงคำถาม
3. มีความสามารถในการรับรู้ถึงผลที่เกิดขึ้นจากคดีและ
4. มีความสามารถในการควบคุมอารมณ์และพฤติกรรมของตนเอง¹⁶

ส่วนสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ ซึ่งเป็นเป็นโรงพยาบาลที่ให้บริการด้านนิติจิตเวชแห่งแรกของประเทศไทยได้พัฒนาโปรแกรมฟื้นฟูความสามารถในการต่อสู้คดี (Galya Individualized Competency Restoration: Galya-ICR)¹⁷ ซึ่งมีเกณฑ์การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีโดยนำแนวคิดจากหลักการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีของคดี *Dusky v. United States*¹⁸ มาใช้ แต่เกณฑ์การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีดังกล่าวมีความแตกต่างจากเกณฑ์การประเมินที่ระบุไว้ในระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานผลการตรวจวินิจฉัย การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีและผลการบำบัดรักษาของผู้ป่วยคดี การรายงานผลการบำบัดรักษาและการทำความเข้าใจ พ.ศ. 2564 ในส่วนของเกณฑ์ประเมินความสามารถในการปรึกษากับทนายความ เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติดังกล่าว มิได้กำหนดให้ต้องมีการประเมินความสามารถในการปรึกษากับทนายความไว้ด้วย

จึงอาจสรุปได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยยังขาดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นสอบสวนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความเปราะบางของผู้ต้องหากลุ่มนี้ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากผู้ต้องหาทั่วไป นอกจากนี้ ยังคงไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดี ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินกระบวนการสอบสวนอาจไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมและอาจกระทบต่อสิทธิผู้ต้องหาในกลุ่มดังกล่าว

4. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศนี้จะทำการศึกษามาตรการทางกฎหมาย คำพิพากษา ตลอดจนคู่มือและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ซึ่งมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจในการจัดการกับผู้ต้องหาวิกลจริตอย่างชัดเจน พร้อมมาตรการคุ้มครองสิทธิ เช่น การจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมการสอบสวน และเกณฑ์การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีอย่างชัดเจน ประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์ ซึ่งมีทั้งกฎหมายและคู่มือปฏิบัติงานของตำรวจที่ครอบคลุมการจัดการกับผู้ต้องหาวิกลจริตและกลุ่มเปราะบางอื่น รวมถึงการคุ้มครองสิทธิผ่านการมีบุคคลเข้าร่วมการสอบสวนและเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน ความสามารถในการต่อสู้คดีที่ชัดเจน สหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่มีการฝึกอบรมตำรวจอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับ

¹⁶ ระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานผลการตรวจวินิจฉัย การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีและผลการบำบัดรักษาของผู้ป่วยคดี การรายงานผลการบำบัดรักษาและการทำความเข้าใจ พ.ศ. 2564.

¹⁷ อุทยา นาคเจริญ และภาวิณี บุตรแสน, คู่มือโปรแกรมฟื้นฟูความสามารถในการต่อสู้คดีรายบุคคล (Galya Individualized Competency Restoration Program: Galya-ICR) 2565.

¹⁸ *Dusky v. United States*, 362, U.S. 402 (1960).

การจัดการผู้ต้องหาวิกลจริต โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของนายความในการสอบสวนและมีเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนความสามารถในการต่อสู้คดีที่ชัดเจน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่นเดียวกับประเทศไทย มีกระบวนการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาวิกลจริตแตกต่างจากทั้งสามประเทศข้างต้น คือมีการแต่งตั้งผู้แทนในการดำเนินคดี การศึกษาดังกล่าวจะเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของตำรวจในการจัดการกับผู้ต้องหาวิกลจริต การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน และการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดี เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายไทยต่อไป

4.1 สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์)

ในกระบวนการยุติธรรมชั้นสอบสวนของอังกฤษและเวลส์ ผู้ถูกจับกุมและควบคุมตัวทุกคนจะต้องผ่านกระบวนการคัดกรองเบื้องต้นเกี่ยวกับสุขภาพกายและสุขภาพจิต ซึ่งถือเป็นขั้นตอนมาตรฐานของตำรวจที่ดำเนินการโดยตำรวจผู้ควบคุมตัวซึ่งได้รับการฝึกอบรมเฉพาะด้านการสังเกตอาการป่วยและประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพของผู้ต้องหา กระบวนการนี้ใช้เวลาตั้งแต่ไม่กี่นาทีไปจนถึงประมาณครึ่งชั่วโมง ประกอบด้วยคำถามจำนวน 16 ข้อที่ใช้เพื่อซักถามเกี่ยวกับอาการป่วย และข้อสังเกต 12 ประการที่ตำรวจต้องประเมิน เช่น อาการของโรคหอบหืด เบาหวาน ลมชัก โรคหัวใจ ความผิดปกติของระบบทางเดินอาหาร โรคติดต่อ อาการบาดเจ็บโดยเฉพาะบาดแผลที่ศีรษะ โรคทางจิตเวชที่รุนแรง ภาวะสุขภาพจิตที่ไม่รุนแรง ความบกพร่องทางสติปัญญา การใช้สารเสพติดและอาการถอนยา ความเสี่ยงจากการถอนแอลกอฮอล์ และความคิดฆ่าตัวตาย¹⁹ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจมีสุขภาพจิต เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องดำเนินการเรียกแพทย์นิติเวช (Force Medical Examiner) หรือพยาบาลจิตเวชชุมชน (Community Psychiatric Nurse) เพื่อทำการตรวจวินิจฉัย และจัดทำรายงานเสนอเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อพิจารณาดำเนินการในขั้นต่อไป²⁰

ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ภาวะวิกลจริต The Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) ได้บัญญัติให้ตำรวจต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปตรวจสุขภาพจิตก่อนเริ่มกระบวนการสอบสวน เพื่อพิจารณาว่าผู้ต้องหา มีความสามารถในการถูกสอบสวนหรือไม่ หรือจำเป็นต้องได้รับการรักษา หากผู้ต้องหาถูกประเมินว่ามีความสามารถในการต่อสู้คดีได้แล้ว การสอบสวนจึงจะดำเนินต่อไป แต่จะต้องมีผู้ใหญ่ที่เหมาะสม (Appropriate Adult) ร่วมอยู่ในการสอบสวนตลอดกระบวนการ โดยผู้ใหญ่ที่เหมาะสมนี้อาจเป็นญาติ ผู้ปกครอง หรือบุคคลใกล้ชิดที่มีหน้าที่ดูแลผู้ต้องหา หรือบุคคลภายนอกที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปและไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจ²¹ บทบาทของผู้ใหญ่ที่เหมาะสมคือการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และป้องกันมิให้การสอบสวน กระทบกระเทือนต่อสภาพร่างกายหรือจิตใจของผู้ต้องหา ทั้งยังเป็นหลักประกันว่าผู้ต้องหาจะสามารถใช้สิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่²² อย่างไรก็ตาม หากการเลื่อนการสอบสวนออกไปอาจทำให้เกิดความเสียหาย เช่น เป็นอันตรายต่อพยานหลักฐาน บุคคลอื่น หรือทรัพย์สิน หรือทำให้เกิดการแทรกแซงในคดีได้ เจ้าหน้าที่ระดับ

¹⁹ Iain G. McKinnon and Don Grubin, 'Health screening of people in police custody—evaluation of current police screening procedures in London, UK' (2012) 23 European Journal of Public Health 399, 399.

²⁰ The Mental Health Act (1983), s 1.

²¹ Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) s 1(7).

²² Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) s 1(7A).

หัวหน้าขึ้นไปสามารถสั่งให้มีการสอบสวนโดยไม่มีผู้ใหญ่ที่เหมาะสมร่วมได้ แต่ต้องมั่นใจว่าการสอบสวนนั้นจะไม่ส่งผลเสียอย่างมีนัยสำคัญต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจของผู้ต้องหา²³

สำหรับหลักเกณฑ์ในการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาที่อาจมีภาวะวิกลจริตนั้น อังกฤษและเวลส์ใช้บรรทัดฐานจากคดี *R v Pritchard* (1836)²⁴ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ 5 ประการ และได้รับการยืนยันเพิ่มเติมในคดี *R v Davie* (1853)²⁵ และ *R v M (John)* (2003)²⁶ ว่ายังคงเป็นแนวทางที่ใช้ในปัจจุบัน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วย

1. ความสามารถในการแก้ต่าง
2. ความสามารถในการเข้าใจพยานหลักฐาน
3. ความสามารถในการเข้าใจกระบวนการพิจารณาในศาล
4. ความสามารถในการปรึกษาทนายความ
5. ความสามารถในการใช้สิทธิในการโต้แย้งลูกขุน

แม้หลักเกณฑ์เหล่านี้จะพัฒนาขึ้นเพื่อใช้กับการพิจารณาคดีในชั้นศาล แต่ก็ยังมีผลใช้ในการพิจารณาความสามารถของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนด้วย โดยตำรวจต้องพิจารณาว่าผู้ต้องหามีความเข้าใจในคำถามหรือข้อกล่าวหาเพียงใด มีสภาพจิตใจที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการให้การหรือไม่ และแสดงพฤติกรรมที่บ่งบอกถึงความผิดปกติทางจิตหรือไม่ หลักเกณฑ์ของพริทชาร์ดจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ตำรวจตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมว่าจะดำเนินคดีหรือส่งตัวผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาต่อไป

4.2 ประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์

ในประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์ ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถต่อสู้คดีและมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นสอบสวน โดยเริ่มต้นจากการนำเครื่องมือคัดกรองสุขภาพจิตที่ใช้ในเรือนจำและทัณฑสถาน เช่น Brief Jail Mental Health Screen (BJMHS) และ Jail Screening Assessment Tool (JSAT) มาปรับใช้กับผู้ต้องหาโดยตำรวจซึ่งเป็นด่านหน้าในการควบคุมตัวผู้ต้องหาที่เพิ่งถูกจับกุมและถูกคุมขังในระยะสั้น ตำรวจของควีนส์แลนด์จึงได้รับการฝึกอบรมเพื่อสามารถสังเกตพฤติกรรมที่บ่งชี้ถึงความผิดปกติทางจิต หรือลักษณะของสภาพที่ก่อให้เกิดความเปราะบางที่ขัดขวางความสามารถในการเข้าใจและตอบคำถาม เช่น หูหนวก หูตึง ตาบอด หรือมีความบกพร่องทางการมองเห็น เมื่อมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจมีอาการป่วยทางจิต ผู้ต้องหาจะถูกส่งตัวไปยังสถานบริการสุขภาพจิตเพื่อทำการประเมินทางจิตเวชโดยผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงสังเกตพฤติกรรมต่าง ๆ²⁷

²³ Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) s 11(15A).

²⁴ *R v Pritchard* [1836] 7 C. & P. 303.

²⁵ *R v Davies* [1853] 3 Car & K 328.

²⁶ *R v M (John)* [2003] EWCA Crim 3452.

²⁷ Gennady N. Baksheev and others, 'Identification of mental illness in police cells: a comparison of police process, the Brief Jail Mental Health Screen and the Jail Screening Assessment Tool' (2012) 18 Psychology, Crime & Law 529, 529-531.

การดำเนินงานของตำรวจในรัฐควีนส์แลนด์นั้นอยู่ภายใต้แนวทางที่กำหนดไว้ใน Operational Procedures Manual ซึ่งเน้นถึงความจำเป็นในการประเมินว่าบุคคลที่ตำรวจติดต่อยังมีความเปราะบางหรือไม่ โดยพิจารณาจากความสามารถในการดูแลผลประโยชน์ของตนเอง ความสามารถในการเข้าใจคำถามและสื่อสารคำตอบ ความสามารถในการเข้าใจในสิ่งที่เกิดขึ้นกับตนเองและตระหนักถึงคำถาม และความสามารถในการตระหนักถึงผลที่อาจตามมาจากการให้ปากคำ ตลอดจนมีความเข้าใจสิทธิของตนตามกฎหมายอย่างเพียงพอ²⁸ โดยกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้ต้องหาในกลุ่มนี้คือ The Police Powers and Responsibilities Act 2000 (QLD) ซึ่งกำหนดแนวทางพิเศษเกี่ยวกับการสอบปากคำผู้ต้องหาที่มีความสามารถบกพร่องซึ่งรวมถึงผู้ต้องหาที่เป็นผู้พิการจิต หากเจ้าหน้าที่ตำรวจสงสัยว่าผู้ต้องหาเป็นบุคคลที่มีความสามารถบกพร่อง ผู้ต้องหาจะไม่สามารถสอบปากคำได้โดยลำพัง เว้นแต่จะมีผู้ให้การสนับสนุน (support person) อยู่ด้วยในขณะที่ถูกถามปากคำ²⁹ โดยบุคคลดังกล่าวอาจเป็นผู้ปกครองหรือผู้ใหญ่ที่ไว้วางใจซึ่งให้การสนับสนุนโดยการดูแลและจัดการผลประโยชน์ของบุคคลนั้น³⁰

นอกเหนือจาก The Police Powers and Responsibilities Act 2000 (QLD) ที่บัญญัติมาตรการเฉพาะเกี่ยวกับการสอบปากคำผู้ต้องหาที่มีความสามารถบกพร่องแล้ว คู่มือปฏิบัติงานของตำรวจควีนส์แลนด์ (Operational Procedures Manual) ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจควีนส์แลนด์ต้องสอบปากคำบุคคลกลุ่มซึ่งนับเป็นกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ เด็กและเยาวชน ชาวพื้นเมืองและชาวเกาะช่องแคบทอร์เรส เนื่องจากส่วนใหญ่มีความเข้าใจภาษาอังกฤษที่ไม่ดีหรือจำกัด บุคคลที่ป่วยทางจิตหรือมีความผิดปกติทางจิต และบุคคลที่มีความบกพร่องด้านพัฒนาการ บุคคลที่ภูมิหลังไม่พูดภาษาอังกฤษ หรือบุคคลที่ภาษาแรกไม่ใช่ภาษาอังกฤษ บุคคลอื่นที่ไม่สามารถสื่อสารกับตำรวจได้อย่างเหมาะสมด้วยเหตุผลของความพิการบางประการ เช่น ผู้ที่มีความบกพร่องทางการมองเห็นหรือทางการได้ยินอย่างรุนแรง บุคคลที่ไม่สามารถพูดได้และอื่น ๆ³¹ โดยจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหากไม่มีข้อกำหนดโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องขอขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่นด้วยการจัดหาคน บุคคลที่อิสระ หรือปรับเปลี่ยนลักษณะของคำถามให้เหมาะสมกับบริบทของบุคคลนั้น ๆ³² ทั้งนี้ การมีอยู่ของผู้ให้การสนับสนุนหรือบุคคลที่อิสระไม่เพียงแต่เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการสื่อสารเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาโดยไม่เข้าไปมีบทบาทในการขึ้นคำตอบของผู้ต้องหาแต่อย่างใด³³ หากเจ้าหน้าที่ไม่จัดหา support person ให้ตามที่กำหนด ข้อมูลจากการสอบปากคำอาจไม่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้ และอาจนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยกับตำรวจผู้สอบสวน³⁴

²⁸ Queensland Police Service, Operational Procedures Manual 2024 <<https://www.police.qld.gov.au/qps-corporate-documents/operational-policies/operational-procedures-manual>> สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2567.

²⁹ The Public Advocate, Adults with cognitive disability in the Queensland criminal justice system 2024 <https://www.justice.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/797659/criminal-justice-policing-paper-final.pdf> สืบค้นวันที่ 17 พฤศจิกายน 2567.

³⁰ Police Powers and Responsibilities Act 2000 (QLD) Schedule 6.

³¹ Queensland Police Service (n 28).

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

สำหรับหลักเกณฑ์ในการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีในรัฐควีนส์แลนด์นั้น มีพื้นฐานมาจากคำพิพากษาในคดี *R v. Presser* (1958)³⁵ ซึ่งกำหนดเกณฑ์ไว้ 6 ประการ ได้แก่

1. ความสามารถในการเข้าใจข้อกล่าวหา
2. ความสามารถในการรับสารภาพและการใช้สิทธิโต้แย้ง
3. ความเข้าใจในกระบวนการดำเนินคดี
4. ความสามารถในการติดตามกระบวนการดำเนินคดี
5. ความสามารถในการเข้าใจผลกระทบของหลักฐาน และสามารถแก้ต่างหรือตอบโต้ข้อกล่าวหาได้ รวมทั้งความสามารถในการแนะนำทนายความได้
6. มีความสามารถเพียงพอที่จะสามารถตัดสินใจได้ว่าจะพึงกลยุทธ์แก้ต่างใด และแจ้งให้ศาลและทนายความทราบ

หากผู้ต้องหาได้รับการประเมินว่าไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างถาวรการดำเนินคดีอาญาจะยุติลง แต่หากได้รับการประเมินว่าไม่สามารถต่อสู้คดีได้เป็นการชั่วคราวการดำเนินคดีอาญาจะถูกระงับและผู้ต้องหาต้องถูกควบคุมตัวในสถานบริการสุขภาพจิตจนกว่าจะสามารถกลับเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ หากผู้ต้องหา ยังคงไม่สามารถต่อสู้คดีได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง ในคดีความผิดที่มีโทษจำคุกสูงสุดให้ตลอดชีวิตมีระยะเวลา 7 ปี ในคดีความผิดอื่น ๆ ทั้งหมดมีระยะเวลา 3 ปี การดำเนินคดีอาญาจะยุติลง³⁶

4.3 สหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา การจัดการกับบุคคลที่มีปัญหาสุขภาพจิตหรือมีอาการวิกลจริตโดยตำรวจจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลนั้นว่าเป็นผู้ป่วยทั่วไป หรือเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา หากตำรวจมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลใดมีอาการวิกลจริตจนเสี่ยงต่อการทำร้ายตนเอง ผู้อื่น หรือไม่สามารถดูแลตนเองได้ ตำรวจสามารถควบคุมตัวบุคคลนั้นไปยังสถานพยาบาลจิตเวชเพื่อการประเมินและรักษาเบื้องต้นได้เป็นเวลา 72 ชั่วโมง โดยไม่ถือว่าเป็นการจับกุมตามกฎหมายอาญา³⁷ หากบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา ตำรวจสามารถนำตัวส่งสถานพยาบาลจิตเวชเพื่อรับการประเมินความสามารถในการเข้าใจข้อกล่าวหาและการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีได้หรือไม่ (Competency Evaluation) และหากพบว่ามีอาการรุนแรงจนเสี่ยงต่อการทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น ตำรวจสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอออกคำสั่งบังคับการรักษาได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน Welfare and Institutions Code มาตรา 5332 และ 5334³⁸

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานของตำรวจแคลิฟอร์เนียจะต้องได้รับการฝึกอบรมผ่านหลักสูตร Crisis Intervention Training (CIT) ซึ่งออกแบบมาเพื่อช่วยให้ตำรวจสามารถรับมือกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับ

³⁵ *R v. Presser* [1958] VR 45.

³⁶ Queensland Government, Seeking answers, being heard - a resource guide for the victims of mentally ill offenders 2009 <https://www.health.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0016/144250/resource_guide.pdf> สืบค้นวันที่ 5 พฤษภาคม 2565.

³⁷ Welfare and Institutions Code § 5150.

³⁸ Welfare and Institutions Code § 5332 and § 5334.

บุคคลที่มีปัญหาทางจิตอย่างมีประสิทธิภาพ³⁹ โดยตำรวจจะประเมินจากข้อมูล 3 แหล่ง ได้แก่ ข้อมูลจากการแจ้งเหตุก่อนถึงที่เกิดเหตุ ข้อมูลจากการสื่อสารกับบุคคล และข้อมูลจากการสังเกตพฤติกรรม เช่น การพูดจาไม่ต่อเนื่อง การตอบสนองที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือพฤติกรรมที่แสดงถึงความวิตกกังวล หรือความหวาดระแวงโดยไม่มีเหตุผลชัดเจน⁴⁰ บางกรณีตำรวจปรึกษาหรือขอความช่วยเหลือจากทีมวิกฤต (Crisis Teams) หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพจิตเข้ามาช่วยประเมินสุขภาพจิต หรือประสานงานกับศูนย์รับผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนเพื่อทำการประเมินอาการทางจิต⁴¹

เมื่อมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต แม้กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียจะไม่มีข้อกำหนดเฉพาะให้มีบุคคลอิสระเข้าร่วมในกระบวนการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในสหราชอาณาจักรหรือรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย แต่กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้ต้องหาในการมีทนายความอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะตามบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ มาตรา 6 (Sixth Amendment) ซึ่งรับรองสิทธิในการมีทนายความและการที่ตำรวจต้องแจ้งสิทธิตามกฏมิแรนดา (The Miranda rules) ให้ผู้ต้องหาทราบทุกครั้งที่มีการจับกุม⁴² เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาให้การที่อาจเป็นผลเสียของตนเอง และทราบถึงสิทธิของตนที่สามารถมีทนายความเข้าร่วมในการสอบสวนคดีได้ ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียจึงมุ่งเน้นให้การปกป้องสิทธิของบุคคลที่มีภาวะวิกลจริตผ่านบทบาทของทนายความ โดยไม่มีอนุญาตให้บุคคลอิสระอื่น ๆ นอกเหนือจากทนายความเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญา⁴³

ในด้านหลักเกณฑ์การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดี กฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียมาจากคดี *Dusky v. United States* (1960)⁴⁴ ต่อมาคือ *Godinez v. Moran* (1993)⁴⁵ และคดี *Indiana v. Edwards* (2008)⁴⁶ ที่ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาเพิ่มเติมหลักเกณฑ์กำหนดความสามารถในการต่อสู้คดีเพิ่มขึ้นจากคดีของ *Dusky* เป็นหลักเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่

1. ความสามารถที่จะปรึกษาหารือกับทนายความในระดับความเข้าใจที่สมเหตุสมผล
2. ความเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดี
3. ความสามารถในการรับสารภาพ

³⁹ A Publication of CIT International, Crisis Intervention Team (CIT) Program: A Best Practice Guide for Transforming Community Responses to Mental Health Crises 2019 <<https://www.citinternational.org/bestpracticeguide>> สืบค้นวันที่ 3 ธันวาคม 2567.

⁴⁰ Casey Bohman and others, 'How police Officers Assess for Mental Illnesses' (2018) 13 Vict Offender 1077, 1081-1082.

⁴¹ A Publication of CIT International (n 29).

⁴² โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 'บัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง', สารานุกรมประวัติศาสตร์สากล: สหรัฐอเมริกา (เล่ม 3 อักษร E-G, ราชบัณฑิตยสถาน 2538) 121-126.

⁴³ Rodney J. Uphof, 'Role of the Criminal Defense Lawyer in Representing the Mentally Impaired Defendant: Zealous Advocate or Officer of the Court' (1988) 65 Wisconsin law review 65, 68-73.

⁴⁴ *Dusky v. United States*, 362 U.S. 402 (1960).

⁴⁵ *Godinez v. Moran*, 509 U.S. 389 (1993).

⁴⁶ *Indiana v. Edwards*, 554 U.S. 164 (2008).

4. ความสามารถในการสลະสิทธิที่จะมีหนายความ

นอกจากนี้ ในกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ตาม California Penal Code มาตรา 1367 กล่าวถึงความสามารถของผู้ต้องหาในการเข้ารับการพิจารณาคดี โดยระบุว่าผู้ต้องหาที่ไม่สามารถเข้าใจลักษณะของการพิจารณาคดีหรือไม่สามารถช่วยเหลือหนายของตนในการต่อสู้คดีได้เนื่องจากภาวะวิกลจริต ไม่สามารถถูกนำตัวขึ้นศาลได้จนกว่าจะได้รับการรักษาหรือฟื้นฟูความสามารถในการเข้าใจ⁴⁷ ถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการสอบสวนของตำรวจ แต่มีความเชื่อมโยงทางอ้อมในเรื่องการประเมินความสามารถทางจิตของผู้ต้องหาในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม หากในระหว่างการสอบสวนตำรวจพบว่าผู้ต้องหาอาจมีภาวะวิกลจริตหรือไม่สามารถเข้าใจการดำเนินการทางกฎหมาย เช่น การให้ปากคำหรือไม่เข้าใจสิทธิของตน ตำรวจอาจต้องแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการประเมินสภาพจิตใจของผู้ต้องหา กฎหมายนี้ช่วยให้มั่นใจว่าในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่สามารถเข้าใจหรือช่วยเหลือในกระบวนการทางกฎหมาย ตำรวจและศาลต้องระงับการดำเนินคดีจนกว่าจะมีการประเมินและรักษาที่เหมาะสม

4.4 ประเทศญี่ปุ่น

เจ้าหน้าที่ตำรวจมีบทบาทสำคัญในการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดจากกระบวนการยุติธรรมไปสู่การรักษาพยาบาลสำหรับผู้กระทำความผิดที่มีความวิกลจริต ตำรวจต้องตัดสินใจว่าจะจับกุม หรือนำเข้าสู่ระบบการรักษาสุขภาพจิต ในประเทศญี่ปุ่นตำรวจต้องให้การดูแลคุ้มครองทันที ย้ายและกักตัวบุคคลไปยังสถานี่ตำรวจหรือสถานที่ปลอดภัยอื่น เพื่อวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัยสาธารณะ แก่บุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นเนื่องจากการป่วยทางจิตหรือเมาสุราอย่างหนัก ตาม The Police Duties Execution Act ซึ่งตำรวจมักจะส่งต่อบุคคลดังกล่าวไปยังศูนย์สาธารณสุขตามกฎหมายสุขภาพจิตและสวัสดิการ The Mental Health and Welfare Act จากนั้นศูนย์สาธารณสุขจะให้จิตแพทย์ตรวจวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นเนื่องจากความผิดปกติทางจิตหรือไม่ หากผลเป็นบวก บุคคลนั้นจะได้รับการรักษาในโรงพยาบาลตามคำสั่งของผู้ว่าราชการที่เรียกว่าการรักษาในโรงพยาบาลโดยไม่สมัครใจ⁴⁸

การใช้ดุลยพินิจของตำรวจในการสังเกตพฤติกรรมของบุคคลเพื่อประเมินว่ามีอาการทางจิตหรือไม่ อาจต้องใช้การสังเกตจากพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความก้าวร้าวสถานการณ์ที่อาจจะเป็นอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น⁴⁹ การส่งให้แพทย์ตรวจถึงความวิกลจริตจึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้วิกลจริตที่แสดงออกและตำรวจสามารถสังเกตเห็นได้ หน้าที่ในการระบุความต้องการการรักษาและส่งต่อผู้วิกลจริต หรือตัดสินใจว่าพฤติกรรมของผู้วิกลจริตเป็นปัญหาหลักและต้องถูกจับกุมนี้ของตำรวจนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องได้รับการฝึกอบรมความรู้ด้านสุขภาพจิตเพื่อการตัดสินใจดังกล่าว⁵⁰

กรณีที่ต้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 กำหนดให้ผู้แทนโดยชอบธรรมจะต้องเป็นผู้แทนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาที่บกพร่อง

⁴⁷ California Penal Code § 1367.

⁴⁸ Akihiro Shiina and others, 'Police officers' perception of mentally disordered people: a national survey in Japan' (2024) 35 The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology 1, 2-3.

⁴⁹ Act on Mental Health and Welfare for Persons with Mental Disorder or Disabilities s 22 and s 23.

⁵⁰ Akihiro Shiina and others (n 48).

ทางจิตหรือเป็นผู้วิกลจริต⁵¹ หากผู้ต้องหาดังกล่าวไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม ให้ศาลตั้งผู้แทนพิเศษตามคำขอของพนักงานอัยการให้ตั้งผู้แทนพิเศษได้ และหากผู้ต้องหาไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม ให้ศาลตั้งผู้แทนพิเศษตามคำขอของพนักงานอัยการ ดำรวจสอบสวน ผู้มีส่วนได้เสีย ให้ตั้งผู้แทนพิเศษได้ ผู้แทนพิเศษจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนจนกว่าบุคคลอื่นจะสามารถเป็นตัวแทนของผู้ต้องหา หรือเมื่อผู้ต้องหาสามารถการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาได้เอง⁵²

เดิมในยุคโทกูงาวะ ประเทศญี่ปุ่นอนุญาตให้กักขังญาติ บุคคลในครอบครัวที่ป่วยทางจิตไว้ในห้องส่วนตัวที่บ้าน หากญาติที่ป่วยทางจิตได้ก่ออาชญากรรมร้ายแรง เช่น การฆาตกรรม ทางครอบครัวจะได้รับคำสั่งให้กักขังเขาไว้ในห้องขังในบ้าน ต่อมาเมื่อมีการประกาศรัฐธรรมนูญและมีการใช้วิธีพิจารณาคดีของศาลแบบตะวันตกสำหรับคดีอาญา สิทธิของผู้ป่วยทางจิตได้รับความคุ้มครอง ในปี ค.ศ. 1900 กฎหมายที่เรียกว่า Seishin-byosha Kango Ho (พระราชบัญญัติการคุมขังและคุ้มครองผู้ป่วยทางจิต) ได้มีการประกาศใช้และยังคงยึดถือการกักขังผู้ป่วยทางจิตแบบดั้งเดิมไว้ในห้องขังที่บ้านตามธรรมเนียม หัวหน้าครอบครัวจะต้องรับผิดชอบกับพฤติกรรมของสมาชิกในครอบครัวอย่างมาก และอาจจะต้องถูกลงโทษอย่างรุนแรงจากการกระทำความผิดอาญาของสมาชิกในครอบครัวที่มีความผิดปกติทางจิต⁵³ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมากกว่าสิทธิของผู้มีความผิดปกติทางจิต โดยมีการให้สมาชิกในครอบครัวมีส่วนในการจัดการดูแลรับผิดชอบต่อพฤติกรรมของสมาชิกในครอบครัวที่มีความผิดปกติทางจิตมาตั้งแต่ในอดีต และมีผลต่อมายังกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันที่ให้ผู้แทนโดยชอบธรรมเป็นผู้แทนในการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรม

ส่วนการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดี ประเทศญี่ปุ่นมีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ทั้งสามประเทศดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแพทย์จะได้ทำการตรวจวินิจฉัยความผิดปกติทางจิตและความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหา เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจพบบุคคลที่อยู่ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น เนื่องมาจากความผิดปกติทางจิตหรือความพิการของบุคคลนั้น โดยพิจารณาจากพฤติกรรมที่ผิดปกติของบุคคลนั้นหรือสถานการณ์แวดล้อมอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทันที โดยผ่านหัวหน้าสถานีอนามัยที่ใกล้ที่สุด⁵⁴ จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องให้แพทย์ทำการตรวจบุคคลดังกล่าว⁵⁵ เมื่อแพทย์ทำการตรวจแล้วจะมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องให้ผู้ป่วยเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลต่อไปหรือไม่ โดยมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินความสามารถในการต่อสู้คดี หรือหลักในการระบุว่าผู้ป่วยนั้นจำเป็นต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเนื่องจากอาศัยการวินิจฉัยโดยแพทย์เป็นหลัก จึงมีลักษณะเป็นการประเมินเฉพาะรายกรณีไป⁵⁶

⁵¹ Code of Criminal Procedure s 28.

⁵² Code of Criminal Procedure s 29.

⁵³ Etsuro Totsuka, 'The history of Japanese psychiatry and the rights of mental patients' (1990) 14 Psychiatric Bulletin 193, 193-194.

⁵⁴ Act on Mental Health and Welfare for Persons with Mental Disorders art 23.

⁵⁵ Act on Mental Health and Welfare for Persons with Mental Disorders art 18.

⁵⁶ Act on Mental Health and Welfare for Persons with Mental Disorders art 19-4.

5. วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้วิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเรื่องสำคัญที่หลายประเทศให้ความสนใจ โดยเฉพาะในชั้นสอบสวนและการประเมินความสามารถในการต่อสู้คดี เพื่อให้ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยมีมาตรการสอบสวนคดีที่เหมาะสม ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์และเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตตามกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศ และเสนอแนวทางที่สามารถปรับใช้กับกฎหมายไทย ดังนี้

5.1 ปัญหาการตรวจสอบผู้ต้องหาที่อาจเป็นผู้วิกลจริต

การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตยังไม่อาจดำเนินการได้อย่างเหมาะสม หากตำรวจหรือพนักงานสอบสวนไม่สามารถรับรู้หรือสงสัยได้ว่าผู้ต้องหาที่มีภาวะวิกลจริต การใช้มาตรการคุ้มครองจึงมีข้อจำกัดตั้งแต่แรกเริ่ม เพราะเจ้าหน้าที่ขาดความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมผิดปกติ อาการทางจิต หรือทักษะการสังเกตและสัมภาษณ์เพื่อประเมินภาวะดังกล่าว หากไม่มีการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถประเมินเบื้องต้นได้ ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสมตามกฎหมาย และหากไม่มีการส่งตัวให้แพทย์ตรวจวินิจฉัยต่อไป ก็ไม่สามารถเปิดทางสู่การใช้มาตรการคุ้มครองในขั้นตอนต่อมาได้อย่างแท้จริง จากรายงานผลการดำเนินงาน สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564 พบว่า จำนวนผู้ป่วยนิติจิตเวชหรือผู้ป่วยที่อยู่ระหว่างการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง หรือการพิจารณาคดี ซึ่งพนักงานสอบสวนหรือศาลได้สั่งให้ได้รับการตรวจรักษาหรือบำบัด หรือกรณีศาลสั่งให้บำบัดหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วนั้นมีจำนวนไม่มากนัก ในขณะที่แต่ละปีผู้วิกลจริตมีจำนวนมากขึ้น⁵⁷ จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนแต่ละประเทศมีการรับรู้หรือตรวจสอบเบื้องต้นว่าผู้ต้องหานั้นเป็นบุคคลปกติ หรือเป็นผู้วิกลจริต ดังนี้

สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) จะมีการคัดกรองผู้ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวทุกคนทั้งด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต โดยตำรวจผู้ควบคุมตัวจะต้องผ่านการอบรมการคัดกรองอาการป่วยและความเสี่ยงด้านสุขภาพมาแล้ว กระบวนการคัดกรองดังกล่าวจะมีการคัดกรองด้วยคำถามเกี่ยวกับอาการป่วยต่าง ๆ และใช้การสังเกตเพื่อประเมินอาการป่วยทางกายและจิตใจ เมื่อมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจมีอาการป่วยทางจิต ตำรวจจะต้องเรียกแพทย์นิติเวช (Force Medical Examiner หรือ Forensic Medical Examiner) หรือพยาบาลจิตเวชชุมชน (Community Psychiatric Nurse) ให้ตรวจผู้ต้องหาและรายงานกลับมายังตำรวจ

ประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์ มีการใช้แบบคัดกรองในการประเมินปัญหาสุขภาพจิตของผู้ต้องหาซึ่งอยู่ในความควบคุมของตำรวจ โดยตำรวจจะได้รับการฝึกอบรมให้ทำการประเมินอาการป่วยทางจิต รวมถึงตำรวจจะสังเกตจากพฤติกรรมของผู้ต้องหาที่มีการแสดงออกมา ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงความผิดปกติทางจิต หรือลักษณะของสภาพที่ก่อให้เกิดความประมาทที่ขัดขวางความสามารถในการเข้าใจและตอบคำถาม เมื่อมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจมีอาการป่วยทางจิต ผู้ต้องหาจะถูกส่งตัวไปยังสถานบริการสุขภาพจิตเพื่อทำการประเมินทางจิตเวชโดยผู้เชี่ยวชาญ

⁵⁷ เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ, ‘รายงานผลการดำเนินงานสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2564 (สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข 2564) <<https://omhc.dmh.go.th/structure/reds22asp>> สืบค้นวันที่ 15 มีนาคม 2565.

สหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ตำรวจแคลิฟอร์เนียจะได้รับการฝึกอบรม Crisis Intervention Training (CIT) ซึ่งเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมที่ออกแบบมาเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะสายตรวจในการจัดการกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีปัญหาทางจิต บางกรณีตำรวจปรึกษาหรือขอความช่วยเหลือจากทีมวิกฤต (Crisis Teams) หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพจิตเข้ามาช่วยประเมินสุขภาพจิตหรือประสานงานกับศูนย์รับผู้ป่วยจิตเวชในชุมชนเพื่อทำการประเมินอาการทางจิต

ประเทศญี่ปุ่น ตำรวจใช้การสังเกตพฤติกรรมของบุคคลเพื่อประเมินว่ามีอาการทางจิตหรือไม่ โดยปกติจะสังเกตจากพฤติกรรมที่มีการแสดงออกชัดเจน เช่น พฤติกรรมก้าวร้าว รุนแรง มีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น หรือเมาสุราอย่างหนัก และส่งต่อไปยังไปยังศูนย์สาธารณสุขเพื่อให้จิตแพทย์ตรวจวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นเนื่องจากความผิดปกติทางจิตหรือไม่

สำหรับประเทศไทย กำหนดให้พนักงานสอบสวนสั่งให้แพทย์ตรวจผู้ต้องหา หากพนักงานสอบสวนมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหานั้นเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 วรรคหนึ่ง แต่ยังไม่พบว่าตำรวจและพนักงานสอบสวนของไทยได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ผิดปกติ อาการทางจิต อย่างเป็นระบบดังเช่นสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย และยังไม่มีการใช้แบบคัดกรองเพื่อช่วยในการตรวจสอบและระบุผู้ต้องหาที่อาจมีภาวะวิกลจริตดังเช่นสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) และประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์

อย่างไรก็ตาม การนำแบบคัดกรองจากต่างประเทศมาใช้ทันทีอาจยังไม่เหมาะสม เนื่องจากมีความแตกต่างในด้านบริบททางสังคม วัฒนธรรม ระบบสุขภาพจิต และกระบวนการยุติธรรม ผู้เขียนจึงเห็นว่ายังไม่ควรเร่งรัดในการนำแบบคัดกรองจากต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยในเวลานี้ แต่ควรเน้นไปที่การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ให้สามารถรับรู้เบื้องต้นถึงความผิดปกติทางจิตของผู้ต้องหา และสามารถประสานงานกับบุคลากรด้านสุขภาพจิตได้อย่างทันท่วงที เพื่อเป็นการวางรากฐานที่มั่นคงในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง

5.2 ปัญหาการจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตระหว่างถูกสอบสวน

ในกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตแม้จะมีความสามารถในการต่อสู้คดี แต่ก็มีข้อจำกัดในด้านการตัดสินใจและการปกป้องสิทธิของตนเอง การไม่มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนอาจทำให้ผู้ต้องหาเสี่ยงต่อการถูกจู่โจม ชูเชื้อ หลอกลวง หรือถูกกระทำโดยมิชอบระหว่างสอบสวน ซึ่งกระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของผู้ต้องหา นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นคำให้การของผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานอื่น ๆ เพราะขาดหลักประกันว่าพยานหลักฐานดังกล่าวเกิดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายและสามารถใช้พิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้อย่างแท้จริง ซึ่งการจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางนั้นมิใช่เรื่องใหม่ในกฎหมายไทย ในกรณีผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็กกฎหมายไทยก็มีการจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา⁵⁸ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศแต่ละประเทศมีการจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนคดีซึ่งผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริต ดังนี้

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ.

สหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) ผู้ต้องหาที่มีความสามารถในการต่อสู้คดีได้ จะถูกดำเนินการสอบสวนคดีต่อไปโดยต้องมีผู้ใหญ่ที่เหมาะสม (Appropriate Adult) จะเข้าร่วมในการสอบสวน⁵⁹ ซึ่งได้แก่ ญาติ ผู้ปกครอง หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบในการดูแลผู้วิกลจริต คนรู้จักหรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้วิกลจริต กรณีไม่มีบุคคลดังกล่าวเลยบุคคลที่มีอายุมากกว่า 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปสามารถเป็นผู้ใหญ่ที่เหมาะสมได้ซึ่งต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีบทบาทเพื่อป้องกันคุ้มครองสิทธิ ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในระหว่างถูกสอบสวนให้สามารถดำเนินการสอบสวนไปได้โดยไม่เป็นอันตรายแก่กายและจิตใจของผู้ต้องหา รวมทั้งเป็นหลักประกันว่าผู้วิกลจริตจะได้รับความคุ้มครองจากผู้ใหญ่ที่เหมาะสมให้สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

ประเทศออสเตรเลีย รัฐควีนส์แลนด์ ถือว่าผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตเป็นบุคคลที่มีความบกพร่องในการดูแลหรือจัดการผลประโยชน์ของตนเองเนื่องจากความผิดปกติ หรือการเจ็บป่วยทางจิตใจ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตจะต้องมีผู้ให้การสนับสนุนต้องอยู่ด้วยในระหว่างถูกสอบสวน ตำรวจควีนส์แลนด์ต้องจัดให้มีบุคคลที่เป็นอิสระ เข้าร่วมการสอบสวนเมื่อผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้เปราะบาง หรือมีความพิการ หรือความต้องการทางวัฒนธรรม เพื่อขจัดสภาพหรือสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความเปราะบาง ความพิการ หรือความต้องการทางวัฒนธรรม ให้เกิดความเท่าเทียมกันและสามารถต่อสู้ได้อย่างเต็มที่

ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตอย่างเช่นสหราชอาณาจักร และรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย แต่เน้นย้ำถึงสิทธิของผู้ต้องหาที่จะมีทนายความในระหว่างถูกสอบสวน และตามบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 (Sixth Amendment) รับประกันสิทธิของผู้ต้องหาในการมีทนายความในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดี การมีทนายความช่วยจะทำให้แน่ใจว่าผู้ต้องหาจะได้รับการปกป้องสิทธิอย่างเหมาะสม และกระบวนการสอบสวนและพิจารณาคดีจะเป็นไปตามหลักความยุติธรรม เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้วิกลจริต

ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีมาตรการคุ้มครองสิทธิผู้วิกลจริตในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนแตกต่างไปจากประเทศอื่น คือการตั้งผู้แทนโดยชอบธรรมให้เป็นผู้แทนในการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมแทนผู้ต้องหาเพื่อขจัดปัญหาเรื่องความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้วิกลจริต การดำเนินคดีอาญากับผู้วิกลจริตในญี่ปุ่นจึงไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้วิกลจริต เพราะสามารถขจัดปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนในการดำเนินคดี ซึ่งโดยปกติแล้วต้องแต่งตั้งจากบุคคลในครอบครัวของผู้วิกลจริตนั้น เช่น บิดา มารดา สามี ภริยา พี่ชาย น้องสาว เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายไทยควรกำหนดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมการสอบสวนในกรณีที่ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวน โดยนำหลักตาม Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) ของสหราชอาณาจักร (อังกฤษและเวลส์) และ the Police Powers and Responsibilities Act 2000 (QLD) ของรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย มาปรับใช้กับกฎหมายไทย โดยการกำหนดให้มีบุคคลที่ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตไว้วางใจเข้าร่วมขณะมีการสอบสวนผู้ต้องหาดังกล่าว โดยบุคคลที่ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตไว้วางใจ จะต้องเป็นญาติ ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่รับผิดชอบดูแลผู้วิกลจริต หากไม่มีบุคคลดังกล่าวให้บุคคลอื่นที่มีความรับผิดชอบอายุ 18 ปีขึ้นไป ซึ่งไม่ใช่ตำรวจ หรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตำรวจ เป็นผู้เข้าร่วมในการสอบสวน และเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁵⁹ Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) s 1(7).

มีแนวคิดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมการสอบสวนกรณีผู้ต้องหา พยาน หรือผู้เสียหายซึ่งเป็นเด็ก อยู่ก่อนแล้ว จึงควรกำหนดให้นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ เป็นผู้เข้าร่วมในการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกรณีที่ผู้ต้องหานั้นไม่มีบุคคลซึ่งไว้วางใจที่เป็นญาติ ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่รับผิดชอบดูแลผู้วิกลจริต ซึ่งจะสามารถทำให้มั่นใจได้ว่าสิทธิของผู้ต้องหาจะได้รับความคุ้มครองโดยบุคคลที่มีความรับผิดชอบ ไม่เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรืออำนาจบังคับบัญชาของตำรวจ และสามารถนำระบบการจัดหานักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ที่มีอยู่เดิมมาปรับใช้ได้ แต่บทบาทของนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ มุ่งเน้นหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต ให้ผู้ต้องหาสามารถใช้สิทธิของตนในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ที่มีความเข้าใจสิทธิของตน และการตัดสินใจของผู้ต้องหายุ่บนพื้นฐานของความรู้และความเข้าใจสิทธิของตน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของการสอบสวนเด็กที่มุ่งเน้นให้เกิดความเข้าใจในคำถามและคำตอบที่แท้จริงของเด็ก และลดผลกระทบต่อความเจ็บปวดทางจิตใจของเด็ก

5.3 ปัญหาหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดี

การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีมิได้เป็นเพียงการพิจารณาสภาพจิตใจทั่วไปของผู้ต้องหาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการวิเคราะห์ถึงระดับความสามารถของผู้ต้องหาในการเข้าใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคดี แต่ปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยยังมิได้บัญญัติถึงนิยามหรือองค์ประกอบของความสามารถในการต่อสู้คดีไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ขาดหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่เป็นมาตรฐานสำหรับการประเมินในทางปฏิบัติ อันอาจก่อให้เกิดความคลาดเคลื่อนหรือความไม่สอดคล้องในการวินิจฉัยความสามารถในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาในการได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม รวมถึงความถูกต้องชอบธรรมของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม จากการศึกษากฎหมายทั้งสี่ประเทศดังกล่าว พบว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดีมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่หลักสำคัญที่สามารถสรุปได้ 2 ประการ คือ ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตจะต้องมีความสามารถในการรับรู้ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดีของตนเอง เข้าใจกระบวนการดำเนินคดีได้ และต้องมีความสามารถในการปรึกษากับทนายความของตน

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า กฎหมายไทยควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดีให้มีความชัดเจน และเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงความสามารถในการปรึกษากับทนายความ โดยอ้างอิงจากหลักเกณฑ์ประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีจากคดี *Dusky v. United States* (1960) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความสอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานผลการตรวจวินิจฉัย การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีและผลการบำบัดรักษาของผู้ป่วยคดี การรายงานผลการบำบัดรักษาและการทำความเข้าใจ พ.ศ. 2564 และการศึกษาทางนิติจิตเวชของสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ โดยนำมากำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจน ดังนี้

“ความสามารถในการต่อสู้คดี หมายความว่า ความเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดี ความสามารถในการเข้าใจถึงเหตุผลของการดำเนินคดีตามกฎหมาย ความสามารถในการรับสารภาพ ความสามารถที่จะปรึกษากับทนายความในระดับความเข้าใจที่สมเหตุสมผลและความสามารถในการสละสิทธิที่จะมีทนายความ” โดยกำหนดหลักเกณฑ์ความสามารถในการต่อสู้คดีไว้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่จะถูกสอบสวนคดีอาญาว่าต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการต่อสู้คดี และจะทำให้เกิดความชัดเจน เกิดเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานให้พนักงานสอบสวนการพิจารณา และมีความเห็นควรดการสอบสวน หรือดำเนินการสอบสวนคดีอาญากับผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้วิกลจริตต่อไป

อันส่งผลให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นสอบสวนอย่างเท่าเทียมเป็นมาตรฐานเดียวกัน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สิทธิที่จะได้รับหลักประกันในเรื่องความสามารถในการต่อสู้คดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14 ถือเป็นฐานของสิทธิอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากผู้ต้องหาไม่มีความสามารถในการต่อสู้คดี การใช้สิทธิหรือการละสิทธิต่าง ๆ ย่อมบกพร่องไป ความสามารถในการต่อสู้คดีจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ตำรวจและพนักงานสอบสวนต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้ต้องหาที่มีความสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตามกฎหมาย และมีมาตรการสอบสวนที่เหมาะสมกับผู้วิกลจริต ซึ่งมีสภาพด้อยกว่าบุคคลทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิ และส่งผลต่อความชอบธรรมของกระบวนการสอบสวนที่เป็นปัจจัยตั้งต้นในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาล

สำหรับประเทศไทย เมื่อพนักงานสอบสวนมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ มีอำนาจสั่งให้แพทย์ตรวจร่างกายและจิตใจของผู้ต้องหา และรับฟังผลตรวจนั้นตามที่บัญญัติในมาตรา 14 วรรคหนึ่ง หากเห็นว่าผู้ต้องหาไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ก็ให้งดการสอบสวนไว้จนกว่าจะหายจากอาการดังกล่าว แต่หากผู้ต้องหาที่มีความสามารถในการต่อสู้คดี แม้จะเป็นผู้วิกลจริต ก็จะเข้าสู่กระบวนการสอบสวนเช่นเดียวกับผู้ต้องหาปกติ อย่างไรก็ตาม ผู้วิกลจริตแม้จะมีความสามารถในการต่อสู้คดีได้ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากอาการเจ็บป่วยหรือสภาพจิตใจ ซึ่งอาจส่งผลให้การใช้สิทธิหรือการละสิทธิในกระบวนการสอบสวนกระทำไปโดยปราศจากความเข้าใจอย่างแท้จริง

6.1 การตรวจสอบผู้ต้องหาที่อาจเป็นผู้วิกลจริต

ผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตถือเป็นกลุ่มเปราะบางเช่นเดียวกับเด็ก และควรมีมาตรการคุ้มครองสิทธิที่สูงกว่าผู้ต้องหาทั่วไป เช่น การให้พนักงานสอบสวนได้รับการอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับอาการป่วยทางจิต เพื่อสังเกตพฤติกรรมและอาการของผู้ต้องหา และดำเนินการส่งตรวจโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีอย่างถูกต้อง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกระบวนการสอบสวน

6.2 การจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมในการสอบสวนเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตระหว่างถูกสอบสวน

การจัดให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตที่ยังมีความสามารถต่อสู้คดีเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา ให้สามารถตัดสินใจและใช้สิทธิในระหว่างสอบสวนได้อย่างเข้าใจและเหมาะสม ทั้งยังเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวน อันจะมีผลต่อการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้อย่างถูกต้อง แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิด้วยการมีบุคคลอื่นเข้าร่วมสอบสวนนี้ มีปรากฏอยู่แล้วในกรณีสอบสวนเด็กผู้ต้องหา พยาน และผู้เสียหายในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงควรขยายหลักการดังกล่าวมาใช้กับผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตด้วย

6.3 หลักเกณฑ์ตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดี

สำหรับหลักเกณฑ์การประเมินความสามารถในการต่อสู้คดีในประเทศไทย แม้จะมีระเบียบคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรายงานผลการตรวจวินิจฉัย การประเมิน

ความสามารถในการต่อสู้คดี และผลการบำบัดรักษาของผู้ป่วยคดี พ.ศ. 2564 แต่ก็ยังไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายแม่บท จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดีให้ชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถในการปรึกษาทนายความ อ้างอิงตามหลักเกณฑ์จากคดี *Dusky v. United States (1960)* ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดว่าผู้ต้องหาจะต้องมีความเข้าใจอย่างสมเหตุสมผลในกระบวนการพิจารณาคดี และมีความสามารถในการให้ความร่วมมือกับทนายความของตนได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับระเบียบของคณะกรรมการสุขภาพจิตแห่งชาติ และแนวทางศึกษาทางนิติจิตเวชของสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์

6.4 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการให้มีบุคคลอื่นเข้าร่วมการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริต และหลักเกณฑ์ตรวจสอบความสามารถในการต่อสู้คดี ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขข้อความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยบัญญัติ มาตรา 14/1 ดังข้อความต่อไปนี้

“ในระหว่างทำการสอบสวน ถ้ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ให้พนักงานสอบสวนสั่งให้พนักงานแพทย์ตรวจผู้นั้นเสร็จแล้วให้เรียกพนักงานแพทย์ผู้นั้นมาให้ถ้อยคำหรือให้การว่าตรวจได้ผลประการใด

ความสามารถในการต่อสู้คดี หมายความว่า ความเข้าใจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินคดี ความสามารถในการเข้าใจถึงเหตุผลของการดำเนินคดีตามกฎหมาย ความสามารถในการรับสารภาพ ความสามารถที่จะปรึกษากับทนายความในระดับความเข้าใจที่สมเหตุสมผลและความสามารถในการสละสิทธิที่จะมีทนายความ

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ให้งดการสอบสวน ไว้จนกว่าผู้นั้นหายวิกลจริตหรือสามารถจะต่อสู้คดีได้ และให้มีอำนาจส่งตัวผู้นั้นไปยังโรงพยาบาลโรคจิตหรือมอบให้แก่ผู้อนุบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้อื่นที่เต็มใจรับไปดูแลรักษาก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตแต่สามารถต่อสู้คดีได้ ห้ามมิให้ทำการสอบสวนผู้ต้องหานั้น เว้นแต่จะมีบุคคลที่ผู้ต้องหาวิกลจริตไว้วางใจอยู่ร่วมด้วย

บุคคลที่ผู้ต้องหาวิกลจริตไว้วางใจตามวรรคสี่ ได้แก่ ญาติ ผู้ปกครอง หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบในการดูแลผู้นั้น หากไม่มีบุคคลดังกล่าวให้พนักงานจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้เข้าร่วมในการสอบสวน”

เมื่อแก้ไขโดยนำกระบวนการการสอบสวนผู้ต้องหาซึ่งเป็นผู้วิกลจริตมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 14/1 ดังข้อเสนอแนะข้างต้นแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 14 จึงยังคงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และชั้นพิจารณาไว้ ดังนี้

“มาตรา 14 ในระหว่างทำการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ถ้ามีเหตุควร เชื่อว่าจำเลยเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ให้ศาล สั่งให้พนักงานแพทย์ตรวจผู้นั้นเสร็จแล้วให้เรียกพนักงานแพทย์ผู้นั้นมาให้ถ้อยคำหรือให้ การว่าตรวจได้ผลประการใด

ในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ให้งดการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาไว้จนกว่าผู้นั้นหายวิกลจริต หรือสามารถจะต่อสู้คดีได้และให้มีอำนาจส่งตัวผู้นั้นไปยังโรงพยาบาลโรคจิตหรือมอบให้แก่ผู้อนุบาล ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้อื่นที่เต็มใจรับไปดูแลรักษาก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

กรณีศาลลงคำพิพากษาตัดสินฟ้องหรือพิจารณาดังบัญญัติไว้ในวรรคก่อน ศาลจะสั่งจำคุกคดีเสียชั่วคราวก็ได้”

นอกจากนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้วิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นสอบสวนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรให้มีการกำหนดแนวทางในการประเมินภาวะวิกลจริตเบื้องต้นอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพและทักษะของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานสอบสวนในด้านจิตเวชเบื้องต้น เช่น การสังเกตพฤติกรรมผิดปกติ การสัมภาษณ์เบื้องต้น และการตัดสินใจส่งตัวตรวจโดยแพทย์ และควรจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านกฎหมาย จิตเวช และสาธารณสุข เพื่อพัฒนาแนวทางหรือแบบประเมินที่สามารถนำมาใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย

ปัญหาทางกฎหมายในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหาริมทรัพย์ของค่าใช้จ่าย
ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

Legal Issues in the Claiming of Preferential Right on Account of
Preservation of Immovable Property for Expenses
under the Land Development Act B.E. 2543*

ฐิติกานต์ ชินพีระเสถียร**

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thitikan Chinpirasatian

Faculty of Law, Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 29 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 12 กรกฎาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 15 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหาริมทรัพย์ของค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถขอรับชำระหนี้ได้ก่อนเจ้าหนี้จำนองและไม่มีการกันเงินจากการขายทอดตลาดที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระให้แก่ผู้จัดสรรที่ดิน

บทความนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสารเชิงเปรียบเทียบ โดยเปรียบเทียบการขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายทรัพย์สินส่วนกลางของประเทศไทยกับกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ รัฐฟลอริดา รัฐเนวาดา รัฐนอร์ทแคโรไลนา ประเทศอังกฤษ ประเทศมาเลเซีย และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ผลการศึกษาพบว่าประเทศมาเลเซียกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ดูแลหมู่บ้านก่อนตั้งนิติบุคคลโดยแยกหน้าที่ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลไว้ชัดเจน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษจัดตั้งนิติบุคคลตั้งแต่เริ่มต้น โดยรัฐฟลอริดาและรัฐนอร์ท แคโรไลนา นิติบุคคลสามารถจดทะเบียนผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระหนี้ฝ่ายเดียวได้ ซึ่งรัฐฟลอริดาและรัฐเนวาดากำหนดให้นิติบุคคลได้รับชำระหนี้บางส่วนก่อนเจ้าหนี้จำนองคล้ายกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 บทความจึงเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 50 และ 53 เพื่อให้เจ้าหนี้บุริมสิทธิได้ฝ่ายเดียวและได้รับชำระหนี้ลำดับเดียวกับเจ้าหนี้จำนอง และแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 335 วรรคสี่และวรรคห้าให้ครอบคลุมถึงหนี้ค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดิน

คำสำคัญ: บุริมสิทธิ, บริการสาธารณะ, สาธารณูปโภค, การจัดสรรที่ดิน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่อยู่: 254 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

E-mail: thitikanhp@gmail.com

Abstract

This research article examines the legal issues surrounding the claim of preferential rights for expenses related to the preservation of immovable property under the Land Development Act B.E. 2543. The issue arises because land developers and developed-estate juristic entities cannot claim debts with preferential rights prior to mortgagees, and auction proceeds from subdivided developed land of delinquent payers are not reserved for land developers.

This article employs comparative documentary research to examine the claiming of common property expenses within Thai law, in comparison with the laws of the United States (Florida, Nevada, and North Carolina) , the United Kingdom, Malaysia, and the Condominium Act B.E. 2522.

The study finds that in Malaysia, the land developer is responsible for maintaining the estate before the juristic entity is established, with clearly defined responsibilities for each party. In contrast, the United States and the United Kingdom establish juristic entities at the outset. Specifically, in Florida and North Carolina, the juristic entity unilaterally records a lien on delinquent developed land for unpaid debt. Furthermore, in both Florida and Nevada, juristic entities have the right to receive portions of debt repayment prior to mortgagees, consistent with **the Condominium Act B. E. 2522**. Therefore, this research proposes amending Section 50 and 53 of the Land Development Act B.E. 2543, allowing unilateral notification of preferential rights, which would lead to the same priority right in debt repayment as mortgage creditors. It also proposes amending Section 335 paragraph 4 and 5 of the Civil Procedure Code to extend its scope to include debts from charges imposed by land developers.

Keywords: Preferential Right, Public Service, Public Utility, Land Development

1. บทนำ

ในการจัดสรรที่ดินเพื่อจำหน่าย ผู้ประสงค์จะจัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งมีอำนาจในเขตพื้นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ หากในคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรที่ดินได้เสนอรายละเอียดโครงการและวิธีการจัดสรรโดยระบุว่า จะจัดให้มีบริการสาธารณะและสาธารณูปโภครวมอยู่ด้วย เมื่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินมีมติเห็นชอบให้จัดสรรที่ดินตามโครงการและวิธีการจัดสรรที่ยื่นขออนุญาตดังกล่าวแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคดังกล่าวตามที่ได้รับอนุญาตไว้ โดยในทางกฎหมาย “บริการสาธารณะ” และ “สาธารณูปโภค” มีความหมายดังนี้

บริการสาธารณะ หมายความว่า การให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดไว้ในโครงการที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เช่น การบริการความปลอดภัย การบริการรักษาความสะอาด การจัดรถรับส่ง การจัดเก็บขยะมูลฝอย การให้บริการไฟฟ้าและแสงสว่าง การให้บริการประปา การบริหารจัดการ เป็นต้น

สาธารณูปโภค หมายความว่า สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนนและทางเท้า สโมสร สนามกีฬา สระว่ายน้ำ สวนภายในโครงการ ระบบไฟฟ้า ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบโทรศัพท์ เป็นต้น

องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของโครงการจัดสรรที่ดิน คือ การจัดให้มีบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคโดยผู้จัดสรรที่ดิน เพื่อสร้างความสะดวกและประโยชน์ใช้สอยแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร รวมถึงเป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีสิทธิร่วมกันในการใช้ประโยชน์¹ แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณะ แต่ผู้จัดสรรที่ดินส่วนใหญ่มักจัดให้มีบริการสาธารณะขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้เสนอให้มีบริการสาธารณะไว้ในโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินก็มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะตามที่ได้รับอนุญาตไว้ โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายอยู่ 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 53 ซึ่งบัญญัติว่า “การจัดให้มีและการบำรุงรักษาบริการสาธารณะให้ในความในมาตรา 50 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้เรียกเก็บค่าบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะได้ตามอัตราที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ” ค่าใช้จ่ายตามบทบัญญัตินี้เรียกว่า “ค่าใช้จ่ายบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

ประเภทที่สอง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 49 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้จัดเก็บเป็นรายเดือนจากที่ดินแปลงย่อยในโครงการจัดสรรที่ดินทุกแปลง ทั้งนี้ อาจกำหนดค่าใช้จ่ายในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือขนาดพื้นที่ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด...” ค่าใช้จ่ายตามบทบัญญัตินี้เรียกว่า “ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค” ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค

¹ วิวัฒน์ ศรีเจริญวงศ์ และพัลลภ กฤตยานวัช, การจัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร (พิมพ์ครั้งที่ 1, บริษัท มาสเตอร์ คีย์ จำกัด 2559) 14.

ค่าใช้จ่ายและบริการและบำรุงรักษาบริการสาธารณะ เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เกิดจากการที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีบริการสาธารณะตามที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดินไว้ ผู้จัดสรรที่ดินจึงมีสิทธิเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและบริการและบำรุงรักษาบริการสาธารณะจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามอัตราที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน² และผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรสามารถตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ หรืออาจปิดประกาศรายการรายรับรายจ่ายดังกล่าวไว้ในโครงการจัดสรรอย่างเปิดเผยเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตรวจสอบได้อย่างสะดวก³ ต่อมากรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาบริการสาธารณะแล้ว หากมีเงินค่าใช้จ่ายและบริการและบำรุงรักษาบริการสาธารณะคงเหลือ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องส่งคืนเงินดังกล่าวให้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป⁴

ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายหลังจากการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินจะไม่สามารถเรียกเก็บจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ เนื่องจากหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคยังคงเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยจะกระทำการใดๆ ให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอนั้นลดลงหรือเสียไปมิได้จนกว่าจะพ้นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด⁵ และเมื่อผู้จัดสรรที่ดินพ้นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นแล้ว นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งการกำหนดอัตรารายเรียกเก็บให้เป็นไปตามที่มติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเห็นชอบ และให้เริ่มเรียกเก็บได้เมื่อเริ่มจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร⁶ โดยให้คณะกรรมการนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแจ้งวันเริ่มต้นเรียกเก็บให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นสมาชิกทราบ ทั้งนี้ การกำหนดวันที่เริ่มเรียกเก็บของเดือนแรกจะต้องกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีมติเห็นชอบอัตราค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภค⁷

อย่างไรก็ตาม เมื่อนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้รับมอบบริการสาธารณะไปดูแลแล้ว นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะต้องดูแลทั้งบริการสาธารณะและสาธารณูปโภค และจะต้องเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและบริการและบำรุงรักษาบริการสาธารณะและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคแยกจากกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วนั้น นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมักจะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและบริการและบำรุงรักษาบริการสาธารณะรวมไปกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในคราวเดียวโดยไม่ได้อ้างแยกแต่อย่างใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 53 ซึ่งบัญญัติว่า “การจัดให้มีและการบำรุงรักษาบริการสาธารณะให้ในความในมาตรา 50 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้เรียกเก็บค่าบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะได้ตามอัตราที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ”

² เพิ่งอ้าง 17.

³ กรณีการ นาคสกุล, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร’ (สารนิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2563).

⁴ วิวัฒน์ ศรีเจริญวงศ์ และพัลลภ กฤตยานวัช (เชิงอรรถ 1) 17.

⁵ วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายการจัดสรรที่ดิน (พิมพ์ครั้งที่ 1, ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร 2543) 69.

⁶ พจน์ สุขมหา, นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร (พิมพ์ครั้งที่ 2, บริษัท แอคทีฟพริ้นท์ จำกัด 2555) 47.

⁷ ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและการจัดทำบัญชี พ.ศ. 2545 ข้อ 6.

ประกอบมาตรา 50 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ถือว่าหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลราคาของสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ” ได้กำหนดให้หนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ และหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลราคาของสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้หนี้ทั้งสองประเภทดังกล่าวจะเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลราคาของสังหาริมทรัพย์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระก็ตาม แต่ก็ยังคงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขอรับชำระหนี้ดังกล่าว เนื่องจากปัจจุบันการซื้อที่ดินจัดสรร ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมักจะนำที่ดินจัดสรรนั้นไปจำนองเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินมาชำระราคาซื้อขายให้กับผู้จัดสรรที่ดิน ดังนั้น เมื่อที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระถูกยึดทรัพย์ขายทอดตลาด ผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถขอรับชำระหนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นช่วงก่อนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและกรณีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคได้ก่อนเจ้าหนี้จำนองหากผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเป็นเจ้าหนี้และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่ดำเนินการจดทะเบียนบุริมสิทธิที่สำนักงานที่ดินร่วมกัน อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายใดที่ให้สิทธิผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถได้รับชำระหนี้ในลำดับเดียวกับเจ้าหนี้จำนอง ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องเผชิญกับภาระค่าใช้จ่ายสูงในการติดตามหนี้ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการนำมาดูแลหมู่บ้านจัดสรร ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพและสาธารณูปโภคที่เสื่อมโทรม รวมถึงทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ไม่ได้ค้างชำระหนี้ดังกล่าวต้องขาดประโยชน์อันควรที่จะได้ใช้บริการสาธารณะและสาธารณูปโภคที่ได้รับการจัดการที่สมประโยชน์

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่ และวรรคห้า ที่บัญญัติว่า

“...ถ้าทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นที่ดินจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ก่อนทำการขายทอดตลาด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบอกกล่าวให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแจ้งรายการหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคพร้อมค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำบอกกล่าว เมื่อขายทอดตลาดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไว้เพื่อชำระหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวจนถึงวันขายทอดตลาดแก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก่อนเจ้าหนี้จำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้ หากมีการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ ให้การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นเป็นอันยกเลิกไป

หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่แจ้งรายการหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่หรือแจ้งว่าไม่มีหนี้ที่ค้างชำระ หรือในกรณีที่ยังมิได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้ หากมีการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ให้การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นเป็นอันยกเลิกไป...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระเฉพาะหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเท่านั้น ไม่รวมถึงหนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดินในกรณีที่ยังไม่ได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงไม่กันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาด

ที่ดินจัดสรรของผู้ชำระให้กับผู้จัดสรรที่ดินก่อนเจ้าหนี้จำนองดังเช่นที่กันเงินให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมต่อสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินเมื่อเปรียบเทียบกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เนื่องจากหนี้ค่าใช้จ่ายทั้งสองประเภทข้างต้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเช่นเดียวกัน รวมถึงเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหาริมทรัพย์เหมือนกัน ดังนั้น จึงได้ดำเนินการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นเพื่อนำมาพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิของค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้เหมาะสมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 รวมถึงวิเคราะห์หลักกฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินตลอดจนความเท่าเทียมและเหลื่อมล้ำของกฎหมายระหว่างสถานะของผู้จัดสรรที่ดินกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรทั้งในบริบทกฎหมายไทยและต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเรียกเก็บหนี้และขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของที่ดินจัดสรรและอาคารชุดตามกฎหมายไทยและกฎหมายการจัดสรรที่ดินต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหที่เหมาะสมในการขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตลอดจนความเท่าเทียมระหว่างสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

3. ทบทวนวรรณกรรม

1. กรรณิการ์ นาคสกุล , ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการสาธารณะก่อนการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร’ (สารนิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2563).

กรรณิการ์ นาคสกุล ได้ศึกษาปัญหาการเรียกเก็บและสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 จะกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินแต่บทบัญญัติยังขาดความชัดเจน อันส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งสารนิพนธ์ชี้ให้เห็นว่า การที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นแล้วจึงมีหน้าที่ในการชำระค่าใช้จ่ายบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ โดยผลการศึกษาพบว่าความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ก่อให้เกิดปัญหาการใช้เงินของผู้จัดสรรที่ดินรวมถึงการตีความเกี่ยวกับสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินในการเรียกเก็บเงินดังกล่าว ซึ่งงานศึกษานี้มีประเด็นสอดคล้องกับงานของผู้เขียนในการศึกษาประเด็นการขอรับชำระหนี้ค่าบริการที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

2. วาสิตี นนทสิน , ‘การบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรที่ดิน: ศึกษากรณีปัญหาการจัดตั้งและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).

วาสิตี นนทสิน ได้ศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่มีบทบัญญัติที่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงการจัดสรร ซึ่งวิทยานิพนธ์ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้หนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหาริมทรัพย์เนื่องจากต้องการให้หนี้มีสภาพบังคับและเพิ่มประสิทธิภาพในการได้รับชำระหนี้ โดยผลการศึกษาในประเด็นการขอรับชำระหนี้พบว่ากรณีที่ไม่วินิจฉัยให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ลำดับการรับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองทำให้มีโอกาสในการได้รับชำระหนี้้น้อยกว่าเจ้าหนี้จำนอง ทั้งนี้ งานศึกษา

ดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมแนวทางการขอรับชำระหนี้ในทางปฏิบัติ หลักบุริมสิทธิ ตลอดจนหนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินเรียกเก็บ ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้เขียนนำมาศึกษาและไม่ซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด

4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเอกสารเชิงเปรียบเทียบในการดำเนินการวิจัย โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย หนังสือเรียน ระเบียบ ข้อบังคับ คำอธิบายกฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร คำพิพากษา ข้อมูลออนไลน์ โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐฟลอริดา รัฐเนวาดา และรัฐนอร์ทแคโรไลนา ประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. มีความเข้าใจในเรื่องหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงสิทธิระหว่างผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้
2. ได้ทราบถึงรายละเอียดการเรียกให้ชำระหนี้และการขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพย์สินกลางของที่ดินจัดสรรและอาคารชุดตามกฎหมายไทยและกฎหมายการจัดสรรที่ดินต่างประเทศ
3. ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิของค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

6. ผลการศึกษา

6.1 การบริหารโครงการจัดสรรที่ดินของประเทศไทยและการขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

การบริหารจัดการโครงการจัดสรรในระยะเริ่มต้น แม้ว่าผู้จัดสรรที่ดินจะได้ขายและโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรภายในโครงการให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแล้วก็ตาม ผู้จัดสรรที่ดินยังคงมีหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรรให้มีสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น และจะต้องดูแลให้ครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดไว้ในโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้จัดสรรที่ดินจึงจะดำเนินการขอพินหน้ที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคได้โดยการแจ้งไปยังคณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้เข้าตรวจสอบสภาพของสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรร หากผลการตรวจสอบผ่านแล้ว คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะออกหนังสือรับรองผลการตรวจสอบมีอายุ 1 ปี นับแต่วันออกหนังสือเป็นหลักฐาน หากผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถดำเนินการเพื่อพ้นจากหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องยื่นคำขอตรวจสอบใหม่อีกครั้ง

ทั้งนี้ การขอพินหน้ที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคภายหลังจากที่ได้รับหนังสือรับรองผลการตรวจสอบ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและ

รับโอนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ รวมถึงต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แยกย่อยประกอบการแจ้งพร้อมนำส่งเอกสารดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตอบรับให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายทราบและปิดประกาศเอกสารดังกล่าวในที่เปิดเผยภายในพื้นที่โครงการจัดสรร โดยในหนังสือแจ้งนี้ ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องกำหนดเวลาให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้มีเวลาในการดำเนินการไม่น้อยกว่า 180 วันนับแต่วันที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายสุดท้ายได้รับแจ้งและปิดประกาศการแจ้งครบถ้วน ซึ่งเมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ได้รับการแจ้งแล้วจะต้องรวมตัวจัดประชุมผู้ซื้อที่ดินจัดสรรครั้งแรกเพื่อพิจารณาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร รับรองข้อบังคับของหมู่บ้าน และแต่งตั้งตัวแทนเพื่อดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจะต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินจัดสรรแปลงย่อยทั้งหมด และต้องยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายใน 30 วันนับแต่วันที่มติเห็นชอบจากที่ประชุมผู้ซื้อที่ดินจัดสรรให้ดำเนินการ เมื่อได้ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเสร็จสิ้นแล้ว สาธารณูปโภคต่าง ๆ ภายในโครงการจัดสรรจะตกเป็นของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนดังกล่าว ส่วนทรัพย์สินที่เป็นบริการสาธารณะผู้จัดสรรที่ดินจะต้องดำเนินการโอนให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้ส่งมอบเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามที่ได้ยื่นคำประกันต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว จึงถือได้ว่าผู้จัดสรรที่ดินทำหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคโดยสมบูรณ์⁸ ผลของการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนี้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายและผู้จัดสรรที่ดินที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรแปลงที่ยังไม่มีผู้ซื้อจะต้องเป็นสมาชิกของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามที่กฎหมายกำหนด⁹ ซึ่งการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่มีไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน¹⁰ แต่การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรว่ามีความประสงค์ในการจัดตั้งหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องดำเนินการ¹¹

สำหรับค่าใช้จ่ายบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ ที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดินจนกว่าจะพ้นหน้าที่ในการดูแลบริการสาธารณะ และค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคที่เรียกเก็บโดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนับตั้งแต่ที่ประชุมใหญ่สมาชิกผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้กำหนดระยะเวลาและอัตราการเรียกเก็บ หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนด อาจต้องจ่ายค่าปรับในการชำระล่าช้าตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด แต่หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรค้างชำระตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอาจถูกระงับการให้บริการและสิทธิในสาธารณูปโภคภายในโครงการจัดสรร และหากค้างชำระตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีสิทธิแจ้งให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจดำเนินการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้¹²

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 50 ประกอบมาตรา 53 ได้กำหนดให้หนี้ค่าใช้จ่ายทั้งสองประเภทนี้เป็นหนี้บริมสิทธิในมูลกรักษาอสังหาริมทรัพย์ โดยเจตนารมณ์ของ

⁸ สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์, 'การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร' (สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์, 2559) <<https://www.dol.go.th/train/Elibrary/1manage/A12559-2561/59sst1.pdf>> สืบค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2567.

⁹ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 47.

¹⁰ พจน สุขุมหา (เชิงอรธ 6) 39.

¹¹ เพ็งอ้ง 15.

¹² พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 50 และ 53.

กฎหมายต้องการให้หนี้มีสภาพบังคับและสร้างประสิทธิภาพในการบังคับชำระหนี้ เพราะการที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรบางรายค้างชำระค่าใช้จ่ายส่งผลกระทบต่อการบริหารงานโครงการจัดสรร¹³ ทั้งนี้ บุริมสิทธิในมูลรักษาสงครามทรัพย์ คือสิทธิของเจ้าหนี้ผู้ทรงบุริมสิทธิมีอยู่เหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการรักษา หรือค่าใช้จ่ายในการสงวนสิทธิ รับรองสิทธิ หรือบังคับสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีบุริมสิทธิได้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่นๆ¹⁴ ซึ่งการกำหนดลำดับบุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับลำดับเวลาที่เกิดขึ้นแต่จะเป็นการพิจารณาจากลักษณะ คุณภาพ และความสำคัญของหนี้เป็นสำคัญ¹⁵

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดวิธีการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมาย ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องไปดำเนินการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองตามหลักการทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 285 บัญญัติว่า “บุริมสิทธิในมูลรักษาสงครามทรัพย์นั้น ถ้าหากว่าเมื่อทำการเพื่อบำรุงรักษานั้นสำเร็จแล้ว ไปบอกลงทะเบียนไว้โดยพลันไซ้ บุริมสิทธิก็คงให้ผลต่อไป” ประกอบมาตรา 287 บัญญัติว่า “บุริมสิทธิใดได้ไปจดลงทะเบียนแล้วตามบทบัญญัติแห่งมาตราทั้งสองข้างบนนี้ บุริมสิทธินั้นท่านว่าอาจจะใช้ได้ก่อนสิทธิจำนอง” แต่การจดทะเบียนบุริมสิทธินั้นไม่สามารถดำเนินการโดยผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแต่เพียงฝ่ายเดียวได้เพราะขั้นตอนการจดทะเบียนบุริมสิทธิเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องจดทะเบียนและแก้ไขทะเบียนหลังโฉนดที่ดิน ด้วยวิธีการจัดทำคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการสอบสวนสิทธิในที่ดิน (ท.ด.1)¹⁶ บันทึกข้อตกลงบุริมสิทธิ (ท.ด.16)¹⁷ และรายการจดทะเบียนตามคำสั่งกรมทะเบียนที่ดินที่ 2/2473 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2475 ซึ่งในแบบคำขอและบันทึกข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้ผู้ขอซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินและผู้ขอซึ่งเป็นผู้ทรงบุริมสิทธิจะต้องลงลายมือชื่อต่อเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นผู้สอบสวนด้วย จึงถือเป็นนิติกรรมสองฝ่าย ซึ่งหากผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่มีสถานะเป็นเจ้าหนี้ไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนบุริมสิทธิร่วมกับลูกหนี้ก็อาจได้รับชำระหนี้ได้ก่อนเจ้าหนี้จำนอง

หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พบว่า นิติบุคคลอาคารชุดจะถูกจัดตั้งขึ้นภายในวันเดียวกับวันที่โอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดห้องแรกโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการบริหารจัดการและดูแลทรัพย์สินส่วนกลางทันที¹⁸ และ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 18 วรรคสอง กำหนดให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดมีหน้าที่จะต้องชำระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง โดยบัญญัติว่า

¹³ วาสีทธิ์ นนทสิน, ‘การบังคับใช้กฎหมายการจัดสรรที่ดิน: ศึกษากรณีปัญหาการจัดตั้งและการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).

¹⁴ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้ (ผลแห่งหนี้) (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566) 506-511.

¹⁵ พระยาเทพวิฑูร และยล อึ้งกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียงมาตราว่าด้วยหนี้ บรรพ 2 มาตรา 194-353, (ดาราพร ธีระวัฒน์ และชวิน อุ่นภัทร ผู้ปรับปรุง, กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554) 187.

¹⁶ คำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการสอบสวนสิทธิในที่ดิน (ท.ด.1) คือ แบบเอกสารสำหรับใช้ในการยื่นคำร้องต่อสำนักงานที่ดินเพื่อขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน เช่น บุริมสิทธิ จำนอง เป็นต้น

¹⁷ บันทึกข้อตกลงบุริมสิทธิ (ท.ด.16) คือ แบบเอกสารบันทึกข้อตกลงสำหรับใช้ในการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินและผู้ทรงบุริมสิทธิต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ดิน

¹⁸ ไพโรจน์ อารักษ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2559) 61.

“...เจ้าของร่วมต้องร่วมกันออกค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการส่วนรวมและที่เกิดจากเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาและการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ตามอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางตามมาตรา 14 หรือตามส่วนแห่งประโยชน์ที่มีต่อห้องชุด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ...”

ในกรณีที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดไม่ชำระค่าใช้จ่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด จะต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 12 ต่อปี ของจำนวนเงินที่ค้างชำระ และหากมีการค้างชำระเกินกว่า 6 เดือนจะต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปี และอาจถูกระงับการให้บริการส่วนรวมและระงับการใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง รวมถึงจะไม่สามารถลงคะแนนเสียงในที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมได้¹⁹ โดยในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 41(2) และวรรคท้าย บัญญัติว่า “...(2) บุริมสิทธิเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 วรรคสอง ให้ถือว่าเป็นบุริมสิทธิในลำดับเดียวกับบุริมสิทธิตามมาตรา 273 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีอยู่เหนือทรัพย์สินบุคคลของแต่ละเจ้าของห้องชุด

บุริมสิทธิตาม (2) ถ้าผู้จัดการได้ส่งรายการหนี้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วให้ถือว่าอยู่ในลำดับก่อนจำนอง” ซึ่งเป็นการกำหนดให้หนี้ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 วรรคสองเป็นหนี้บุริมสิทธิในลำดับเดียวกับหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหากรรมสิทธิ์ ซึ่งหากผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดได้แจ้งส่งรายการหนี้ค่าใช้จ่ายที่ค้างชำระต่อเจ้าพนักงานที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 วรรคท้ายแล้ว จะก่อให้เกิดผลบุริมสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งทำให้นิติบุคคลอาคารชุดมีสิทธิได้รับชำระหนี้ลำดับก่อนเจ้าหนี้จำนอง โดยที่ไม่ต้องจดทะเบียนบุริมสิทธิร่วมกันกับลูกหนี้ อย่างไรก็ตาม แม้นิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้ส่งรายการหนี้ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 18 วรรคสอง ต่อเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่ทำให้นิติบุคคลอาคารชุดสูญเสียบุริมสิทธิแต่อย่างใด นิติบุคคลอาคารชุดยังสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขอกันส่วนเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดห้องชุดได้ เพียงแต่จะได้รับชำระหนี้ในลำดับหลังเจ้าหนี้จำนอง²⁰

	พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543	พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
การจัดตั้งนิติบุคคล	ไม่ได้เกิดขึ้นในวันที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรแปลงแรก	เกิดขึ้นภายในวันที่โอนกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ซื้อรายแรก
กรณีผู้ซื้อค้างชำระค่าใช้จ่าย	กำหนดให้เป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหากรรมสิทธิ์เหนือที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระ	กำหนดให้เป็นหนี้บุริมสิทธิในลำดับเดียวกับบุริมสิทธิในมูลรักษาสงหากรรมสิทธิ์เหนือห้องชุด
สิทธิในการได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนอง	ผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต้องจดทะเบียนบุริมสิทธิร่วมกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระ	ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดสามารถแจ้งหนี้ฝ่ายเดียวต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

ตารางที่ 1 สรุปเปรียบเทียบกรณีที่มีการค้างชำระค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

นอกเหนือจากการจดทะเบียนบุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังมีบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิพิเศษแก่นิติบุคคลหมู่บ้าน

¹⁹ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 18/1.

²⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3422/2563.

จัดสรร โดยกำหนดหน้าที่ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแจ้งรายการหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรค้างชำระต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการบอกกล่าว หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแจ้งหนี้ดังกล่าวภายในกำหนด เมื่อมีการขายทอดตลาดที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคให้กับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก่อนที่จะนำเงินให้กับเจ้าหนี้จำนองหรือเจ้าหนี้อื่น ๆ และเมื่อมีการขายทอดตลาดแล้ว แม้ที่ดินจัดสรรนั้นจะถูกระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ก็ให้ยกเลิกไปโดยมาตรา 335 วรรคสี่นี้ ไม่ได้ให้สิทธิเจ้าพนักงานบังคับคดีในการกันเงินเพื่อมาชำระหนี้ค่าใช้จ่ายบริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดิน เพราะในมาตรา 335 วรรคห้า ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไม่ดำเนินการกันเงินให้กรณีที่ยังไม่ได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว แต่เดิมนั้นมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ซื้อทรัพย์สินเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางที่เจ้าของกรรมสิทธิ์รายเดิมค้างชำระและลดอุปสรรคในการขายทอดตลาดให้ที่ดินจัดสรรสามารถจำหน่ายได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลดีต่อผู้มีส่วนได้เสียและระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งมุ่งคุ้มครองเฉพาะกรณีอาคารชุดเท่านั้น แต่เมื่อครั้งตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาถึงที่ดินจัดสรรที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้วพบว่าเกิดปัญหาในลักษณะเดียวกัน จึงกำหนดให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรด้วย²¹

นอกจากนั้น ยังมีข้อสังเกตของคณะกรรมการที่ระบุให้สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนว่า บทบัญญัติของกฎหมายนี้ใช้บังคับเฉพาะกับการขายทอดตลาดที่ดินจัดสรรที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เท่านั้น ในกรณีที่ยังไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินยังคงเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารทรัพย์สินส่วนกลาง การเก็บค่าบริการจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรถือเป็นนิติสัมพันธ์ที่ผูกพันระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อบ้านจัดสรรในลักษณะของบุคคลสิทธิไม่ผูกพันผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดให้ต้องชำระหนี้ที่ค้างค้างอยู่ ซึ่งในการประชุมสมานิติบัญญัติได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้โดยชี้ให้เห็นว่า กรณีที่ไม่มีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นหนี้ส่วนตัวระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรายเดิมกับผู้จัดสรรที่ดินและไม่ผูกพันไปยังผู้ซื้อรายใหม่ เพราะเงื่อนไขการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรไม่ได้กำหนดให้ต้องมีใบปลอดหนี้ก่อนการโอนกรรมสิทธิ์เหมือนดังอาคารชุด เว้นแต่กรณีที่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถดำเนินการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่สำนักงานที่ดินเพื่อระงับการโอนกรรมสิทธิ์ได้ในกรณีที่มีการค้างชำระหนี้ค่าใช้จ่ายเกิน 6 เดือน แต่ถ้ายังไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็จะไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้²²

อย่างไรก็ดี หากกลับมาพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 53 ได้กำหนดให้นำมาตรการบังคับชำระหนี้ตามมาตรา 50 วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ที่ค้างชำระเงินค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคติดต่อกันตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปอาจถูกระงับการให้บริการหรือการใช้สิทธิในสาธารณูปโภค และในกรณีที่ค้างชำระติดต่อกันตั้งแต่หกเดือนขึ้นไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจระงับ

²¹ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘เอกสารประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ.... (การขายทอดตลาดห้องชุดในอาคารชุดและที่ดินจัดสรร คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) (การประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 42/2558, วันที่ 9 กรกฎาคม 2558) 9.

²² สมานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 59 (1 ตุลาคม 2558) 18-20.

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระจนกว่าจะชำระให้ครบถ้วน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” มาบังคับใช้ได้ในการที่มีการค้างชำระค่าใช้บริการและบำรุงรักษาบริการสาธารณะ

ดังนั้น ผู้จัดสรรที่ดินผู้มีสิทธิเรียกเก็บหนี้ค่าใช้บริการและบำรุงรักษาบริการสาธารณะจึงสามารถบังคับใช้มาตรการบังคับชำระหนี้โดยการระงับการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมในที่ดินจัดสรรตามมาตรา 50 วรรคสองได้เช่นเดียวกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

6.2 การบริหารโครงการจัดสรรที่ดินและมาตรการขอรับชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สิน ส่วนกลางของต่างประเทศ

ในการเลือกศึกษากฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของประเทศดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กล่าวคือ มีการจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนกลางและบริการสาธารณะที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีส่วนร่วมในการบริหารดูแลหมู่บ้านโดยการกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องเป็นสมาชิกของนิติบุคคลเอกชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอัตโนมัติและมีสิทธิในการตัดสินใจร่วมกันในการบริหารจัดการหมู่บ้าน นอกจากนี้ ในการร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 คณะกรรมาธิการได้นำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฟลอริดา มาศึกษาเปรียบเทียบประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย²³ อย่างไรก็ตามในการศึกษาเพิ่มเติมเปรียบเทียบกฎหมายของรัฐอื่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐเนวาดาและรัฐนอร์ทแคโรไลนา ซึ่งมีแนวทางกฎหมายที่แตกต่างกันก็จะช่วยให้เห็นภาพรวมของกฎหมายที่หลากหลาย และสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารจัดการโครงการจัดสรรที่ดินประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กฎหมายจะให้อำนาจในการจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบองค์กรไม่แสวงหากำไรเรียกว่า สมาคมเจ้าของบ้าน (Homeowners' association) โดยชื่อเรียกนี้จะเรียกแตกต่างกันตามกฎหมายของแต่ละรัฐ โดยผู้จัดสรรที่ดินเป็นผู้ริเริ่มในการจัดตั้งในการจัดสรรที่ดินนี้ ผู้จัดสรรที่ดินจะดำเนินการแบ่งที่ดินแปลงย่อยพร้อมจัดสร้างถนน ระบบบำบัดน้ำเสีย สระว่ายน้ำอันเป็นสาธารณูปโภคส่วนบุคคลและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อดึงดูดผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ระบบสมาคมเจ้าของบ้านกำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดูแลสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวผ่านการจ่ายค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมส่วนกลาง เมื่อได้จัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้านขึ้นมาแล้วทรัพย์สินส่วนกลางที่อยู่ภายใต้การดูแลของสมาคมเจ้าของบ้านนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของสมาคมเจ้าของบ้าน ส่วนที่ดินจัดสรรแปลงย่อยจะเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะต้องเป็นสมาชิกสมาคมเจ้าของบ้านโดยอัตโนมัติและต้องปฏิบัติตามข้อบังคับต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งสมาคมเจ้าของบ้านจะดำเนินการบริหารงานในหมู่บ้านโดยการนำเงินค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมาใช้จ่าย โดยการเก็บค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางนี้ เป็นกลไกหลักเพียงประการเดียวที่สมาคมเจ้าของบ้านจะนำเงินมา

²³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2542 (21 ตุลาคม 2542).

ใช้จ่ายเพื่อดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของหมู่บ้าน หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ชำระเงินดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกระแสเงินสดที่อาจทำให้สมาคมเจ้าของบ้านไม่สามารถดำเนินการบริหารงานโครงการจัดสรรตามหน้าที่ได้²⁴

รัฐฟลอริดา มีกฎหมาย Florida Statutes Title XL Chapter 720 Homeowners' Associations เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารโครงการจัดสรร ในการจัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้านในรัฐฟลอริดาถูกจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่แรกโดยผู้จัดสรรที่ดิน²⁵ ผู้จัดสรรที่ดินจะมีอำนาจในการบริหารควบคุมในช่วงแรกและจะถ่ายโอนอำนาจการบริหารควบคุมไปยังสมาคมเจ้าของบ้านในภายหลัง แม้ผู้จัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้าน แต่ธุรกิจของผู้จัดสรรที่ดินก็แตกต่างจากสมาคมเจ้าของบ้าน เนื่องจากสมาคมเจ้าของบ้านเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งแม้จะแยกออกจากกันแต่ผู้จัดสรรที่ดินยังคงมีหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ปฏิบัติตามข้อบังคับของหมู่บ้าน รวมถึงบริหารจัดการสมาคมเจ้าของบ้านอย่างเป็นธรรม²⁶ ซึ่งสมาคมเจ้าของบ้านจะมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางที่ได้ประเมินไว้ หากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ชำระค่าใช้จ่ายอาจถูกระงับสิทธิในการใช้พื้นที่ส่วนกลางและสิ่งอำนวยความสะดวกและถูกปรับ ตลอดจนอาจถูกระงับสิทธิในการลงคะแนนในที่ประชุมของสมาคม²⁷ นอกจากนี้ สมาคมเจ้าของบ้านมีสิทธิยึดที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระเพื่อเป็นการประกันการชำระค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระได้ โดยยื่นคำร้องขอจดทะเบียนผูกพัน (Lien)²⁸ เหนือที่ดินจัดสรรแปลงที่ค้างชำระโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร แต่จะต้องมีการแจ้งเตือนการค้างชำระและส่งหนังสือแจ้งความประสงค์ในการจดทะเบียนอ้างสิทธิภาระผูกพันไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเสียก่อน อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังคงให้สิทธิผู้ซื้อที่ดินจัดสรรคัดค้านการจดทะเบียนผูกพันฝ่ายเดียวได้ โดยผลของการจดทะเบียนผูกพันของสมาคมเจ้าของบ้านนี้ กรณีเจ้าหนี้จำนองรายแรกได้กรรมสิทธิ์จากการยึดทรัพย์สินหรือการทำนิติกรรมแทนการยึดทรัพย์สิน เจ้าหนี้จำนองรายแรกจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่ค้างชำระของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเดิมในช่วง 12 เดือนก่อนรับโอนกรรมสิทธิ์ หรือในอัตราร้อยละ 1 ของยอดหนี้จำนองเดิม แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่าแก่สมาคมเจ้าของบ้าน ภายใต้เงื่อนไขที่เจ้าหนี้จำนองรายแรกต้องฟ้องคดีและระบุให้สมาคมเจ้าของบ้านเป็นจำเลยร่วม เว้นแต่ในกรณีที่สมาคมเจ้าของบ้านเล็กเป็นนิติบุคคลหรือไม่มีตัวแทนที่สามารถติดต่อได้²⁹

รัฐเนวาดามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเรียกว่า The Nevada Uniform Common Interest Ownership Act Title 10 Chapter 116 ซึ่งมาตรา 116.3101 ได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้านอย่างช้าสุดในวันที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจัดสรรแปลงแรก โดยในช่วงแรกผู้จัดสรรที่ดินจะเป็นผู้ควบคุมและบริหารจัดการก่อนที่จะมีการถ่ายโอนการควบคุมไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรร³⁰ กฎหมายนี้ได้กำหนดให้สมาคมเจ้าของบ้านมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง

²⁴ Juliette Koves, 'Tyrannical HOAs and How to Reign in Their Foreclosure Power and Further Protect Homeowners' (2024) 56 University of Toledo Law Review 15, 19-20.

²⁵ ศิริวรรณ กมลสุขสถิต, 'การพัฒนากฎหมายนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร' (ดัชนีนิติบัญญัติ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2564).

²⁶ กรรณิการ์ นาคสกุล (เชิงอรรถ 3) 50.

²⁷ ญัฐติ แซ่อึ้ง, 'ปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร' (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).

²⁸ Lien คือ สิทธิหรือผลประโยชน์ของเจ้าหนี้ที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของลูกหนี้และเจ้าหนี้บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินนั้นได้ ซึ่งอาจหมายรวมถึง บุริมสิทธิ สิทธิยึดหน่วง

²⁹ Florida Statutes Title XL Chapter 720 Homeowners' Associations article 720.3085.

³⁰ The Nevada Uniform Common Interest Ownership Act Title 10 Chapter 116 article 116.31032.

จากผู้ซื้อที่ดินจัดสรร³¹ รวมถึงเรียกเก็บค่าปรับกรณีชำระเงินดังกล่าวล่าช้า³² และหนี้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้เป็นหนี้ที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรแปลงที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระ³³ ซึ่งในการจดทะเบียนข้อบังคับการจัดตั้งโครงการจัดสรรถือเป็นการแจ้งทางทะเบียนที่ทำให้ภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรแปลงที่ค้างชำระของสมาคมเจ้าของบ้านมีผลสมบูรณ์โดยไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนเพิ่มเติมเพื่อเรียกให้ชำระค่าใช้จ่ายอีก³⁴ ในกรณีนี้ หากเจ้าหนี้จำนองรายแรกเป็นผู้นำยึดที่ดินจัดสรรออกขาย สมาคมเจ้าของบ้านมีลำดับสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองรายแรกสำหรับหนี้ค่าใช้จ่ายที่ถึงกำหนดชำระในช่วง 9 เดือนก่อนที่ทำการบันทึกการแจ้งผิพนัดและประกาศขายทรัพย์สินนั้น³⁵ แต่หากสมาคมเจ้าของบ้านเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาด สมาคมเจ้าของบ้านยังคงมีลำดับสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองรายแรกสำหรับหนี้ค่าใช้จ่ายที่ถึงกำหนดชำระในช่วง 9 เดือนก่อนที่ทำการบันทึกการแจ้งผิพนัดและประกาศขายทรัพย์สินนั้น แต่จะเป็นการตัดสิทธิของเจ้าหนี้จำนองรายแรกที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน³⁶

รัฐนอร์ทแคโรไลนา มีกฎหมาย The North Carolina Planned Community Act เป็นกฎหมายในการกำกับดูแลโครงการจัดสรรเพื่อใช้ในการบริหารจัดการร่วมกัน โดยจะมีการจัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้านขึ้นมาก่อนหรือภายในวันที่มีการโอนที่ดินจัดสรรแปลงแรก³⁷ สมาคมเจ้าของบ้านจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางและมีหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ซึ่งอาจรวมถึง ถนน สระว่ายน้ำ สวนสาธารณะหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรมีไว้ใช้ร่วมกัน³⁸ โดยผู้จัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จัดตั้งสมาคมเจ้าของบ้านก่อนที่จะโอนการควบคุมไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ดำเนินการต่อ³⁹ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้สมาคมเจ้าของบ้านมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง⁴⁰ รวมถึงดอกเบี้ยของเงินที่ค้างชำระในอัตราไม่เกินร้อยละ 18 ต่อปี⁴¹ ค่าปรับการชำระล่าช้าหรือระงับสิทธิใด ๆ ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในการรับบริการที่จัดให้มีขึ้นโดยสมาคมเจ้าของบ้าน กรณีที่มีการชำระค่าใช้จ่ายดังกล่าวล่าช้าตั้งแต่ 30 วัน ยกเว้นสิทธิการเข้าออกในที่ดินจัดสรรของตนเอง⁴² นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรค้างชำระค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง ซึ่งรวมถึงค่าปรับ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามข้อกำหนด เป็นระยะเวลา 30 วันขึ้นไป สมาคมเจ้าของบ้านมีสิทธิ

³¹ ibid article 116.3102(1)(b)

³² ibid article 116.3102(1)(k).

³³ ibid article 116.3116(1).

³⁴ ibid article 116.3116(9).

³⁵ Steven L. Rimmer, 'Whose Lien is it Anywhere? A Comparative Analysis of Approaches to Homeowner Association Lien Priority' (2018) 21 Chapman Law Review 545, 564-565.

³⁶ Mark Gardberg, 'Hoa Vs. Bank Vs. Homeowners_Nevada Shifts ground on superpriority Hoa Liens' (2018) 24 Nevada Lawyer 13, 13-14.

³⁷ The North Carolina Planned Community Act 47F-3-101.

³⁸ Amy Beasley, 'The road not often taken: Alternative dispute resolution for common interest communities in North Carolina' (2018) 30 Campbell Law Review 315, 334.

³⁹ Patrick Kim, 'Homeowner Association (HOA) Regulations in North Carolina' (State Regs Today, Jan 2024) <<https://www.stateregstoday.com/business/real-estate/homeowners-association-hoa-regulations-in-north-carolina>> accessed 5 October 2024.

⁴⁰ The North Carolina Planned Community Act 47F-3-102(2).

⁴¹ ibid 47F-3-115(b)

⁴² ibid 47F-3-102(11).

ตามกฎหมายที่จะยื่นคำร้องจดทะเบียนภาระผูกพัน (Lien) เหนือแปลงที่ดินจัดสรรแปลงที่ค้างชำระดังกล่าว โดยภาระผูกพันนี้จะคงอยู่จนกว่าสมาคมจะได้รับชำระหนี้ครบถ้วน⁴³ โดยการจดทะเบียนภาระผูกพันนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องมาดำเนินการร่วมด้วย แต่ก่อนจดทะเบียนภาระผูกพัน สมาคมเจ้าของบ้านต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วน ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการจดทะเบียนภาระผูกพันเรียบร้อยแล้ว สมาคมเจ้าของบ้านจะมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในลำดับก่อนเจ้าหนี้รายอื่นยกเว้นเจ้าหนี้จำนองที่มีอยู่ก่อนการจดทะเบียนภาระผูกพันดังกล่าวและหนีภาษีที่ดินจัดสรรที่ยังคงค้างชำระ⁴⁴

	รัฐฟลอริดา	รัฐเนวาดา	รัฐนอร์ทแคโรไลนา
กำหนดให้สมาคมเจ้าของบ้านมีภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระค่าใช้จ่าย	✓	✓	✓
ต้องดำเนินการจดทะเบียนเพื่ออ้างสิทธิในภาระผูกพัน โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ค้างชำระ	✓	X	✓
ภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรมีผลสมบูรณ์โดยไม่ต้องจดทะเบียนอีก	X	✓	X
สิทธิเหนือเจ้าหนี้จำนองรายแรกในหนี้ค่าใช้จ่ายที่ค้างชำระบางส่วน	✓	✓	X

ตารางที่ 2 สรุปเปรียบเทียบสิทธิภาระผูกพันของสมาคมเจ้าของบ้าน

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาบางรัฐให้สมาคมเจ้าของบ้านมีลำดับสิทธิเหนือกว่าเจ้าหนี้จำนองรายแรกบางส่วนนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาคมเจ้าของบ้านที่อาจไม่มีความสามารถในการเรียกเก็บหนี้ค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในกรณีที่มีการขายทอดตลาดที่ดินจัดสรรแล้ว เงินจะถูกนำไปชำระให้กับเจ้าหนี้จำนองรายแรกและไม่มีเหลือมาชำระให้กับสมาคมเจ้าของบ้านอีก แม้การให้สิทธิต่อสมาคมเจ้าของบ้านมีลำดับเหนือเจ้าหนี้จำนองรายแรกจะเป็นการขัดแย้งต่อหลักในการกำหนดลำดับชำระหนี้ที่ว่า ผู้ที่มาก่อนได้สิทธิก่อน (First in time, First in right) ก็ตาม⁴⁵

6.2.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้พัฒนารูปแบบการถือครองกรรมสิทธิ์ขึ้นเรียกว่า คอมมอนโฮลด์ (Commonhold) โดยแบ่งการถือครองเป็น 2 ส่วน ได้แก่ คอมมอนโฮลด์ยูนิต (Commonhold Unit) คือ ประกอบด้วยที่พักอย่างน้อย 2 หน่วย ในลักษณะของบ้านจัดสรร ทาวน์เฮาส์ แฟลต อาคารชุด⁴⁶ และส่วนที่เป็นพื้นที่ส่วนกลาง (Common Part) เช่น ทางเดินที่มีไว้ใช้ร่วมกัน ถนนสัญจรภายในโครงการ ผัง ลิฟต์ เป็นต้น โดยการจัดการทรัพย์สินส่วนกลางนี้จะจัดการร่วมกันผ่าน สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วม (Commonhold association) ซึ่งทำหน้าที่แทนผู้ถือครองยูนิต (Unit holder) ในการบริหารจัดการพื้นที่ส่วนกลาง⁴⁷

⁴³ ibid 47F-3-116(a).

⁴⁴ ibid 47F-3-116(d).

⁴⁵ Davis Vaughn, 'Lien Back: Why Homeowner Association Super-Priority Lien Statutes Should Be Repealed' (SSRN, 3 May 2017) <<https://ssrn.com/abstract=2903577>> accessed 8 March 2025.

⁴⁶ ญัตติ ข้อ 27 (เชิงอรรถ 27) 46.

⁴⁷ เฟิงอ้าง 45.

เจ้าของโครงการจะเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งสมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วม และมีหน้าที่ในการร่างข้อกำหนด (Commonhold Community Statement)⁴⁸ สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมนี้จะมีสถานะทางกฎหมายทันทีที่เจ้าของโครงการได้ขายยูนิตแรก กล่าวคือจะได้รับจดทะเบียนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ส่วนกลาง⁴⁹ เพื่อให้มีการบริหารจัดการตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ⁵⁰ พร้อมกันนี้ สิทธิและหน้าที่ตามข้อกำหนดจะเริ่มมีผลบังคับใช้⁵¹ ซึ่งในช่วงที่ระหว่างที่เจ้าของโครงการได้ยื่นจดทะเบียนเป็นคอมมอนโฮลจนถึงช่วงที่เจ้าของโครงการได้ขายยูนิตแรกจะถือเป็นช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ที่เจ้าของโครงการมีหน้าที่แต่งตั้งบุคคลอย่างน้อย 2 คนเพื่อดำเนินงานและภายหลังช่วงการเปลี่ยนผ่านสิ้นสุดลง การประชุมครั้งแรกจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแต่งตั้งกรรมการบริหารงานชุดใหม่ทำหน้าที่แทน และสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเพียง 1 คนได้ หากในช่วงดังกล่าวเจ้าของโครงการจำหน่ายยูนิตภายในโครงการยังไม่เกินกว่าร้อยละ 50 ถึงแม้เจ้าของโครงการจะมีบทบาทในการกำกับดูแลช่วงแรก แต่กฎหมายก็มีข้อจำกัดบางประการเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าของโครงการมีอำนาจสมบูรณ์ที่อาจกระทบต่อผู้ถือครองยูนิตและการบริหารทรัพย์สิน⁵²

ทั้งนี้ สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมจะมีการประเมินและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น ค่าบริหารงาน ค่าบำรุงรักษาอาคาร ค่าประกัน เป็นต้น รวมถึงอาจมีการเรียกเก็บกองทุนเพื่อใช้จ่ายในงานขนาดใหญ่ เช่น การเปลี่ยนลิฟต์ เปลี่ยนหลังคา เป็นต้น⁵³ และผู้ถือครองยูนิตมีหน้าที่จะต้องชำระค่าใช้จ่ายทั้งสองประเภทที่สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมเรียกเก็บ⁵⁴ กรณีที่ผู้ถือครองยูนิตไม่ชำระค่าใช้จ่ายทั้งสองประเภท สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมจะมีสิทธิเรียกเก็บดอกเบี้ยจากการชำระล่าช้าตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนด และมีสิทธิให้ผู้เช่าจ่ายค่าเช่าที่ครบกำหนดภายใต้สัญญาเช่ากับผู้ถือครองยูนิตให้แก่สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมแทนได้ แต่มาตรการดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการป้องกันปัญหาการค้างชำระ อีกทั้งในขั้นตอนการชำระค่าเช่าสามารถใช้ได้เฉพาะกรณีที่ผู้ถือครองยูนิตที่นำทรัพย์สินออกเช่าเท่านั้น สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมจึงต้องทำการฟ้องร้องบังคับเอาจากคำพิพากษาหรือดำเนินการล้มละลายกับผู้ถือครองยูนิตและสมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมจะอยู่ในสถานะเดียวกับเจ้าหนี้ไม่มีประกัน ถึงแม้จะบังคับเอาจากคำพิพากษาได้แต่ไม่อาจรับประกันได้ว่าจะได้รับชำระหนี้เต็มจำนวน อีกทั้งใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าและเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ซึ่งกว่าจะได้รับชำระหนี้คืน หนี้ที่ค้างค้างก็สะสมเป็นจำนวนมาก⁵⁵

ในประเด็นนี้ คณะกรรมาธิการกฎหมายประเทศอังกฤษได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลและทบทวนเพื่อเสนอแนะปฏิรูปกฎหมาย โดยเสนอว่าสมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมควรมีชาร์จ (Charge)⁵⁶

⁴⁸ The Leaseholder Association, 'Commonhold' (The leaseholder association,) <<https://lease-assn.org/leasehold-information-sheets/commonhold.php>> accessed 5 October 2024.

⁴⁹ The commonhold and leasehold reform act 2002 7(3)(a).

⁵⁰ Peter F. Smith, 'Condominium-is English Commonhold in Difficulties?' (2011) 3 Silesian Journal of Legal Studies 89, 90.

⁵¹ The commonhold and leasehold reform act 2002 7(3)(c).

⁵² ญัตติ ข้อ 27 (เชิงอรรถ 27) 47.

⁵³ Leasehold advisory service, 'Commonhold' (Leasehold advisory service) <<https://www.lease-advice.org/advice-guide/commonhold/>> accessed 5 October 2024.

⁵⁴ The commonhold and leasehold reform act 2002 38(1)(d) and 39(2)(c).

⁵⁵ The house of commons, *Reinvigorating commonhold: the alternative to leasehold ownership*, (APS GROUP 2020) 465-467.

⁵⁶ Charge คือ ภาระติดพันในทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยไม่จำเป็นต้องโอนการครอบครองทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้

ตามกฎหมายโดยอัตโนมัติเพื่อเป็นหลักประกันเหนือยูนิตของผู้ถือครองยูนิตที่ค้างชำระเพื่อให้มีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่นที่ไม่มีหลักประกัน และยังได้เสนอให้ชำระหนี้มีลำดับเหนือกว่าการจำนอง แต่ก็มีข้อถกเถียงทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายโต้แย้งที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหนี้จำนอง เพราะข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหนี้จำนองไม่ยอมปล่อยสินเชื่อ ทางคณะกรรมการการกฎหมายของประเทศอังกฤษจึงได้เสนอแนวทางประนีประนอมซึ่งคงความเห็นว่าเป็นสมมติฐานของกรรมสิทธิ์ร่วมควรรออยู่ในลำดับความสำคัญเหนือกว่าเจ้าหนี้สามัญทั่วไปของผู้ถือครองยูนิตเพื่อที่จะได้รับการเรียกคืนค่าใช้จ่ายได้อย่างรวดเร็วและไม่ให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้ถือครองยูนิตรายอื่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ค้างชำระ จึงได้ปรับข้อเสนอแนะโดยให้สมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมมีสิทธิยื่นคำร้องขอศาลเพื่อขายคอมมอนโฮลยูนิตของผู้ที่ค้างชำระและสามารถยื่นได้เฉพาะคำสั่งขาย โดยที่คำสั่งขายดังกล่าวจะไม่ทำให้การจำนองที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินนั้นถูกยกเลิกไป เมื่อมีการขายทรัพย์สินได้เงินที่ได้จากการขายจะถูกนำมาชำระให้กับสมาคมเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมก่อนตามด้วยเจ้าหนี้จำนองและหากมีเงินเหลือจึงคืนแก่ผู้ถือครองยูนิต⁵⁷ ซึ่งแม้ประเทศอังกฤษจะมีหลักการกำหนดลำดับสิทธิในการขอรับชำระหนี้ตามหลัก “Nemo dat quod non habet” ในบริบทข้อพิพาทที่อธิบายหลักการนี้โดยเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ผู้ที่มาก่อนเป็นผู้ชนะ (First in time to be created win) อันเป็นการจัดลำดับความสำคัญในการชำระหนี้ตามลำดับเวลาที่ตาม⁵⁸ แต่แนวทางของคณะกรรมการการกฎหมายประเทศอังกฤษเสนอแนะในคราวแรกถือเป็นการสร้างข้อยกเว้นที่สำคัญต่อหลักการชำระหนี้เดิม

6.2.3 ประเทศมาเลเซีย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินที่มีการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ของประเทศมาเลเซียคือ The Strata Management Act 2013 โดยระบบกรรมสิทธิ์ที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้เรียกว่า Strata Scheme เป็นระบบการแบ่งส่วนพื้นที่ในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ใช้ครอบคลุมทั้งโครงการจัดสรรและอาคารชุด⁵⁹ โดยระบบนี้จะแบ่งการถือครองกรรมสิทธิ์ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคล (Parcel)⁶⁰ และ ทรัพย์สินส่วนกลาง (Common Property) คือพื้นที่โครงการพัฒนา หรือแปลงที่ดินหรืออาคารชุด ที่ไม่ได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ของรายใดรายหนึ่ง และพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ผู้อาศัยตั้งแต่สองแปลงขึ้นไปสามารถใช้ร่วมกันได้⁶¹

ในการบริหารโครงการจัดสรรแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่

1. ช่วงที่อยู่ภายใต้การดูแลของผู้จัดสรรที่ดินซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ (Developer's management period) ก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารร่วม (Joint Management Body)
2. ช่วงที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารร่วมแล้วแต่ยังไม่ได้ประชุมครั้งแรกเพื่อจัดตั้งนิติบุคคล (Management Corporation)

⁵⁷ The house of commons, ‘Reinvigorating commonhold: the alternative to leasehold ownership’ (n 55) 469-475.

⁵⁸ Hugh Beale, and others, *The Law of Personal Property Security*, (Oxford University Press 2007) 417-418.

⁵⁹ ญัตติ ข้อ 27 (เชิงอรรถ 27) 60.

⁶⁰ ศิริวรรณ กมลสุขสถิต (เชิงอรรถ 25) 168.

⁶¹ The Strata Management Act 2013 section 2.

3. ช่วงที่มีการจัดตั้งนิติบุคคล (Management Corporation) บริหารจัดการเอง⁶²

อย่างไรก็ดีกฎหมายเปิดช่องให้สามารถดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการบริหารร่วมหากผู้จัดสรรที่ดินได้โอนกรรมสิทธิ์ให้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไปแล้วมากกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนแปลงที่ดินในโครงการจัดสรรทั้งหมด⁶³ โดยในช่วงของการบริหารโครงการจัดสรรโดยผู้จัดสรรที่ดินกฎหมายกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินมีอำนาจในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง เงินสมทบกองทุน ตามสัดส่วนกรรมสิทธิ์พื้นที่ทรัพย์สินบุคคล โดยผู้จัดสรรที่ดินจะต้องเปิดบัญชีค่าใช้จ่ายและบัญชีเงินสมทบกองทุนก่อนที่จะเรียกเก็บเงิน ทั้งนี้ เงินในบัญชีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินของผู้จัดสรรที่ดิน แต่ผู้จัดสรรที่ดินจะถือครองในลักษณะของทรัสต์เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์⁶⁴ ซึ่งเมื่อเปลี่ยนผ่านมายังช่วงการบริหารของคณะกรรมการบริหารร่วมและนิติบุคคล กฎหมายก็ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารร่วมและนิติบุคคลในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วยเช่นกัน⁶⁵

สำหรับมาตรการกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่ผู้จัดสรรที่ดินเรียกเก็บในช่วงที่ผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ดูแล ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี ผู้จัดสรรที่ดินอาจมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระเพื่อให้ชำระหนี้ให้ครบภายในเวลาไม่น้อยกว่า 14 วัน หากครบกำหนดผู้ซื้อที่ดินจัดสรรแล้วยังคงเพิกเฉย ผู้จัดสรรที่ดินอาจฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาล The Strata Management Tribunal ซึ่งเป็นศาลที่จัดการเกี่ยวกับข้อพิพาทตามกฎหมายนี้ และกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่ดำเนินการตามที่ผู้จัดสรรที่ดินแจ้งเป็นหนังสือโดยที่ไม่มีเหตุอันสมควร อาจถูกปรับเป็นเงินจำนวน 5,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับและจะถูกปรับเพิ่มอีกวันละไม่เกิน 50 ริงกิต ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน นอกจากนี้แล้วผู้จัดสรรที่ดินอาจใช้วิธียื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตามกฎหมาย The Strata Management Act 2013 เพื่อขอยกยัดสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในบ้านจัดสรรเพื่อดำเนินการยึดขายทอดตลาดได้ โดยเงินที่ได้รับจากการขายทอดตลาดจะถูกนำไปชำระหนี้ให้กับผู้จัดสรรที่ดินและค่าใช้จ่ายในการยึดสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว หากมีเงินเหลือจะถูกคืนแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน กรณีถ้าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรปล่อยเช่า กฎหมายคุ้มครองผู้เช่าโดยให้สิทธิผู้เช่าชำระเงินให้กับผู้จัดสรรที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงการยึดสังหาริมทรัพย์ และมีสิทธิหักเงินที่ชำระแทนจากค่าเช่าที่ต้องชำระได้⁶⁶ โดยมาตรการบังคับชำระหนี้ดังกล่าวของผู้จัดสรรที่ดินเป็นมาตรการเดียวกันกับมาตรการบังคับชำระหนี้ของนิติบุคคลกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้เรียกเก็บค่าใช้จ่าย⁶⁷

7. บทวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบพบว่าปัญหาของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 50 ประกอบมาตรา 53 กำหนดให้หนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ และหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรक्षाสังหาริมทรัพย์ แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรक्षाสังหาริมทรัพย์แต่เพียงฝ่ายเดียวไว้เป็นการเฉพาะด้วยข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

⁶² Jing Zhi Wong, 'Towards enforceable standards, rules and rights in strata management: an analysis' (2019) 27 IJMLJ 397, 407.

⁶³ The Strata Management Act 2013 section 58.

⁶⁴ ibid section 11(4)(a).

⁶⁵ ญัตติ แอ้ง (เชิงอรรถ 27) 62 และ 64.

⁶⁶ The Strata Management Act 2013 section 12, 34 and 35.

⁶⁷ ibid section 60(3), 78 and 79.

ยังคงต้องปฏิบัติการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหากรรมทรัพย์ตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และหลักเกณฑ์การจดทะเบียนบุริมสิทธิของกรมที่ดินที่จะต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ จึงทำให้ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิได้จริงในทางปฏิบัติ

เปรียบเทียบกับกรณีของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 41 พบว่าได้กำหนดให้หนี้ค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางตามมาตรา 18 วรรคสอง เป็นหนี้บุริมสิทธิเหนือสังหากรรมทรัพย์อันเป็นห้องชุดซึ่งอยู่ในลำดับเดียวกับหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาสงหากรรมทรัพย์ เมื่อผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดนำส่งหนี้ค้างชำระให้กับเจ้าพนักงานที่ดินตามที่กำหนดในมาตรา 41 วรรคท้ายแล้ว ส่งผลให้นิติบุคคลอาคารชุดได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนอง โดยที่นิติบุคคลอาคารชุดไม่ต้องจดทะเบียนบุริมสิทธิร่วมกับผู้ค้างชำระซึ่งเป็นลูกหนี้ ซึ่งกระบวนการแจ้งหนี้ฝ่ายเดียวตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 41 วรรคท้ายนี้ เป็นกระบวนการที่รวดเร็วและลดค่าใช้จ่ายของนิติบุคคลอาคารชุดในการติดตามหนี้และทำให้การขอรับชำระหนี้ไปเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องไปกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้หนี้ค่าใช้จ่ายที่ใช้ดูแลทรัพย์สินส่วนกลางมีภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรแปลงที่ค้างชำระ โดยในรัฐฟลอริดา และรัฐนอร์ทแคโรไลนา ให้สิทธิแก่สมาคมเจ้าของบ้านในการจดทะเบียนภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรแปลงที่ค้างชำระฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่ค้างชำระให้ความยินยอมด้วย

จากการศึกษาพบว่าการจัดลำดับการชำระหนี้บุริมสิทธิตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นการจัดลำดับสิทธิการได้รับชำระหนี้ตามหลักบุริมสิทธิที่พิจารณาจากลักษณะและคุณภาพหนี้เป็นสำคัญดังเช่นหลักบุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากหนี้ค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติทั้งสอง เป็นหนี้ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสงหากรรมทรัพย์และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้อื่นด้วย จึงได้รับการคุ้มครองในฐานะหนี้บุริมสิทธิ แม้ในภาพรวมของประเทศสหรัฐอเมริกาจะได้ใช้หลักการจัดลำดับการรับชำระหนี้ด้วยหลักผู้ที่มาก่อนได้สิทธิก่อน ที่กำหนดให้เจ้าหนี้จำนองรายแรกที่มาก่อนการจดทะเบียนภาระผูกพันได้รับชำระหนี้ก่อนก็ตาม ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายบุริมสิทธิของประเทศไทยที่ใช้เกณฑ์จากลักษณะและคุณภาพของหนี้ในการจัดลำดับบุริมสิทธิเป็นสำคัญ แต่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังคงตระหนักถึงความสำคัญของหนี้ค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางที่สมาคมเจ้าของบ้านต้องเรียกเก็บเพื่อผลประโยชน์ส่วนกลางของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ประกอบกับเมื่อพิจารณาว่าหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อที่ดินจัดสรรที่จำนองด้วย ในบางรัฐ เช่น รัฐฟลอริดา และรัฐเนวาดา เป็นต้น จึงได้บัญญัติกฎหมายที่สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิทั้งสองฝ่ายโดยให้สมาคมเจ้าของบ้านมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองรายแรกบางส่วนเมื่อมีการขายทอดตลาด

ในส่วนของประเทศอังกฤษนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หนี้ค่าใช้จ่ายที่นำมาดูแลทรัพย์สินส่วนกลางเป็นหนี้ที่มีภาระผูกพันเหนือยูนิตที่ค้างชำระ แต่ก็มีแนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายที่จะกำหนดให้หนี้ดังกล่าวมีภาระผูกพันเหนือยูนิตที่ค้างชำระและให้มีลำดับสิทธิในการได้รับชำระหนี้เหนือกว่าเจ้าหนี้จำนองในอนาคตจะเห็นได้ว่า แม้หลักการจัดลำดับสิทธิของเจ้าหนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษจะยังยึดหลักลำดับเวลาก่อนหลัง แต่แนวโน้มของกฎหมายในช่วงหลังได้เปิดโอกาสให้สมาคมที่รับผิดชอบดูแลทรัพย์สินส่วนกลางมีสิทธิในการได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองรายแรกในบางกรณี การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับมุมมองทางกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับลักษณะและคุณภาพของหนี้ที่ส่งผลต่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าการยึดถือเพียงลำดับเวลาตามหลักการดั้งเดิมก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวทางในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในการกำหนดวิธีการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิโดยการแจ้งหนี้ฝ่ายเดียว และแนวทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาของรัฐฟลอริดา และรัฐนอร์ทแคโรไลนา ที่กำหนดให้จดทะเบียนผูกพันได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมของผู้ค้างชำระเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกันและช่วยให้สามารถขอรับชำระหนี้ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แนวทางดังกล่าวจึงควรนำมาปรับใช้ในการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถบังคับชำระหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ลำดับการชำระหนี้กรณีแจ้งหนี้ฝ่ายเดียวเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดลำดับการชำระหนี้อยู่ในลำดับเดียวกับเจ้าหนี้จำนองแทนเพื่อไม่ให้ขัดต่อหลักการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของผู้มีภาระผูกพันต่อทรัพย์สินและหลีกเลี่ยงผลกระทบเชิงลบต่อระบบสินเชื่อที่อยู่อาศัย

สำหรับประเทศมาเลเซีย แม้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หนี้ค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางมีภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรแปลงที่ค้างชำระ แต่กฎหมายได้กำหนดมาตรการบังคับชำระหนี้ที่เฉพาะเจาะจง เช่น การยื่นฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ การยึดสังหาริมทรัพย์ภายในบ้านจัดสรร การกำหนดโทษทางอาญา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า การยึดแต่เพียงสังหาริมทรัพย์มูลค่าอาจไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้ทั้งหมด อีกทั้ง ยังสร้างภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพิ่มเติมอีกมากหากการยึดสังหาริมทรัพย์ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของโครงการจัดสรรในภายหลังจึงยังไม่เหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหานี้ในบริบทของประเทศไทย

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องเผชิญ คือข้อจำกัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่และวรรคห้า ซึ่งบัญญัติว่า “...ถ้าทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดเป็นที่ดินจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ก่อนทำการขายทอดตลาดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบอกกล่าวให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแจ้งรายการหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคพร้อมค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำบอกกล่าว เมื่อขายทอดตลาดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไว้เพื่อชำระหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวจนถึงวันขายทอดตลาดแก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก่อนเจ้าหนี้จำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้ หากมีการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ให้การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นเป็นอันยกเลิกไป

หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่แจ้งรายการหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่หรือแจ้งว่าไม่มีหนี้ที่ค้างชำระ หรือในกรณีที่ยังมิได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้ หากมีการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ให้การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นเป็นอันยกเลิกไป...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนว่าผู้มีสิทธิแจ้งหนี้ต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินจากการขายทอดตลาดที่ดินจัดสรรต้องเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และหนี้ที่สามารถกันเงินไว้ได้จำกัดเฉพาะหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมายเดิมนั้นมุ่งคุ้มครองผู้ซื้อห้องชุดเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมโดยไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง

ที่เจ้าของรายเดิมค้างชำระ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วพบว่าเกิดปัญหาเดียวกันกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จึงกำหนดให้ค้ำครองครอบคลุมไปถึงนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรด้วย ซึ่งมาตรา 335 วรรคห้าบัญญัติว่า “...ในกรณีที่ยังมิได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ...” ทำให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 335 วรรคห้า เหตุเพราะผู้พิจารณาร่างกฎหมายได้พิจารณาว่า ความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในช่วงระหว่างที่ยังไม่ได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นหนี้ส่วนตัวระหว่างผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเดิมกับผู้จัดสรรที่ดิน เนื่องจากหากยังไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็ไม่สามารถระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อระงับการโอนกรรมสิทธิ์ได้ แต่กลับไม่ได้มีการพิจารณาประเด็นในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินสามารถระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินจัดสรรของผู้ค้างชำระหนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะตามที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 53 ประกอบมาตรา 50 บัญญัติไว้แต่อย่างใด

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดินแล้ว แม้ค่าใช้จ่ายทั้งสองประเภทนี้จะมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายที่แตกต่างกัน แต่ก็มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกัน เนื่องจากล้วนเป็นค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเช่นเดียวกัน อีกทั้งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ยังได้กำหนดมาตรการบังคับชำระหนี้สำหรับค่าใช้จ่ายทั้งสองประเภทในลักษณะที่เท่าเทียมกันด้วย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีการแบ่งภาระหน้าที่ในการดูแลโครงการจัดสรรที่อยู่อาศัยในลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทย แม้จะไม่พบบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่และวรรคห้า แต่กฎหมายประเทศมาเลเซียกลับรับรองสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลให้อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในการติดตามหนี้ค่าใช้จ่ายโดยเปิดโอกาสให้ผู้จัดสรรที่ดินมีสิทธิบังคับยึดและขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์ของผู้ซื้อ และสามารถได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าของทรัพย์สินรายใหม่ได้เช่นเดียวกับนิติบุคคล ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่และวรรคห้าของไทยที่จำกัดสิทธิดังกล่าวไว้เฉพาะนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้ผู้จัดสรรที่ดินไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับนิติบุคคล

8. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายต่างประเทศที่ทำการศึกษาล้วนให้ความสำคัญกับการเรียกให้ชำระหนี้ค่าใช้จ่ายในการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการจัดสรรเช่นเดียวกับประเทศไทย ทั้งนี้เมื่อกลับมาพิจารณาในบริบทของกฎหมายการจัดสรรที่ดินในประเทศไทย พบว่าปัญหาสำคัญของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แม้จะกำหนดให้หนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดิน และค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคที่เรียกเก็บโดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นหนี้บุริมสิทธิในมรดกของสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่มีการกำหนดการขอรับชำระหนี้ที่ชัดเจนในดับทกฎหมายอย่างเช่นพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดวิธีการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิฝ่ายเดียวไว้เป็นการเฉพาะในดับทกฎหมาย หรือดังเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้สมาคมเจ้าของบ้านสามารถจดทะเบียนภาระผูกพันเหนือที่ดินจัดสรรแปลงที่ค้างชำระโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่าย เพื่อให้ได้ลำดับสิทธิในการได้รับชำระหนี้บางส่วนก่อนได้เจ้าหนี้จำนอง ข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นี้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ผู้จัดสรร

ที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่สามารถจดทะเบียนบุริมสิทธิเพื่อขอรับชำระหนี้ได้ก่อนเจ้าหนี้จำนอง และมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับชำระหนี้กรณีที่มีการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จำนอง

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องเผชิญ คือ ข้อจำกัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่และวรรคห้า ไม่ครอบคลุมถึงหนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดิน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการระหว่างสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินกับนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 50 และมาตรา 53 ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิและแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่ และวรรคห้า ให้ครอบคลุมถึงการกันเงินจากการขายทอดตลาดให้กับผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งการแก้ไขกฎหมายนี้ส่งผลดีต่อทั้งผู้จัดสรรที่ดิน นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เจ้าหนี้จำนอง และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกราย โดยผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีเงินทุนหมุนเวียนที่เพียงพอในการบริหารจัดการโครงการจัดสรรให้น่าอยู่อาศัยและมีสภาพแวดล้อมที่ดี ทำให้มูลค่าที่ดินจัดสรรเพิ่มขึ้น อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าหนี้จำนองที่หลักประกันมีมูลค่าเพิ่มขึ้น และเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในระดับชุมชนและสังคมเพราะการมีเงินทุนหมุนเวียนในการบริหารจัดการโครงการจัดสรรย่อมทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายซึ่งเป็นผู้บริโภคได้อยู่อาศัยอย่างมีคุณภาพอีกด้วย อีกทั้ง การแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับจะช่วยสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย และส่งเสริมความเป็นธรรมในเรื่องหลักบุริมสิทธิที่ทำให้เจ้าหนี้บุริมสิทธิสามารถบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองเจ้าหนี้บุริมสิทธิอย่างเหมาะสมต่อไป

9. ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมานี้ สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิของผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายดังนี้

ประการแรก แก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 50 และ มาตรา 53 โดยเพิ่มบทบัญญัติ โดยกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถแจ้งหนี้บุริมสิทธิต่อเจ้าพนักงานที่ดินฝ่ายเดียวได้ดังเช่นที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2522 ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐฟลอริดา และรัฐนอร์ทแคโรไลนา ประเทศสหรัฐอเมริกา และเมื่อผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้แจ้งหนี้บุริมสิทธิต่อเจ้าพนักงานที่ดินแล้วให้สามารถขอรับชำระหนี้ได้ในลำดับเดียวกันกับเจ้าหนี้จำนอง เหตุที่เสนอลำดับการได้รับชำระหนี้แตกต่างจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เนื่องจากได้คำนึงถึงหลักความสมดุลและเพื่อไม่ให้เกิดการกระทบต่อเจ้าหนี้จำนองมากเกินไป ประกอบกับการตระหนักถึงความสำคัญของผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการได้รับชำระหนี้ที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการโครงการจัดสรรแล้ว การกำหนดให้มีลำดับการได้รับชำระหนี้ในลำดับเดียวกับเจ้าหนี้จำนองจึงมีความเหมาะสม และไม่ขัดต่อหลักการจดทะเบียนบุริมสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากเจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถไปจดทะเบียนบุริมสิทธิร่วมกันที่สำนักงานที่ดินได้ ก็ยังคงมีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนองเช่นเดิม

ประการที่สอง แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 วรรคสี่ และวรรคห้า โดยการขยายขอบเขตของกฎหมายให้ครอบคลุมถึงหนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่เรียกเก็บโดยผู้จัดสรรที่ดิน เพื่อให้ผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมในการได้รับชำระหนี้ตามบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากผู้จัดสรรที่ดินสามารถระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในกรณีที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรค้างชำระค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะ นอกจากนั้น หนี้ค่าใช้บริการและค่าบำรุงรักษาบริการสาธารณะที่ผู้จัดสรรที่ดินเรียกเก็บกับหนี้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา และการจัดการสาธารณูปโภคเป็นหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษาอสังหาริมทรัพย์เช่นเดียวกัน จึงควรกำหนดให้มีสถานะทางกฎหมายในการได้รับชำระหนี้ที่เท่าเทียมกัน ซึ่งการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวยังคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์เดิมของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจากการขายทอดตลาดและลดอุปสรรคในการขายทอดตลาดให้ที่ดินจัดสรรสามารถจำหน่ายได้อย่างรวดเร็วส่งผลดีต่อผู้มีส่วนได้เสียและระบบเศรษฐกิจโดยรวม

สถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงและการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยง*

The Legal Status of Companion Animals and Co-Ownership
in Companion Animalsณัฐวีร์ เนียมมี[†]

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Natthawee Neammee

Faculty of Law, Thammasat University

ธัญพร มีดวง[‡]

ธนาคารออมสิน

Tunyaporn Meeduang

Government Savings Bank

ปริมวิศา ทองฉอ่อน[§]

ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Primwisa Thongcha-on

Law Center, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 31 พฤษภาคม 2568; วันแก้ไข 8 ตุลาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 17 ตุลาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการเสนอการปรับปรุง หลักกฎหมายเรื่องสถานะสัตว์เลี้ยงตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สินและการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง โดยนำข้อดีของหลักกฎหมายในแต่ละประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของประเทศไทยเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสถานะ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายวิชาปัญหากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (น.711) หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[†] นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่อยู่: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง กรุงเทพมหานคร 10200

E-mail: natthawee.tle@gmail.com

[‡] นิติกร ธนาคารออมสิน และนักศึกษากฎหมายหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่อยู่: 470 ธนาคารออมสินสำนักงานใหญ่ อาคาร 32 ชั้น 15 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

E-mail : mintmeeduang2011@gmail.com

[§] นิติกรศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนักศึกษากฎหมายหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่อยู่: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง กรุงเทพมหานคร 10200

E-mail: primwisamild@gmail.com

สัตว์เลี้ยงตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สินและการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง โดยตั้งประเด็นศึกษาสองประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก ปัจจุบันประเทศไทยมีมุมมองต่อสถานะของสัตว์เลี้ยงและกฎหมายทรัพย์สินอย่างไรและควรแก้ไขหรือไม่ ประการสอง การแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงตามกฎหมายไทยเป็นอย่างไรและควรแก้ไขหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน จึงได้มีข้อเสนอให้ใช้ตามแนวคิดกลุ่มประเทศที่มองว่าสัตว์ไม่ใช่ทรัพย์สิน ส่วนเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมนั้นกฎหมายไทยไม่เปิดช่องให้ใช้การจัดการสวัสดิภาพสัตว์มาพิจารณา จึงได้มีข้อเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว

คำสำคัญ: สถานะของสัตว์เลี้ยง, การแบ่งกรรมสิทธิ์รวม, ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสัตว์

Abstract

This article aims to propose a reform of the legal principles governing the status of companion animals under property law and the division of co-ownership in such animals. By drawing on the strengths of legal frameworks from various countries, the article seeks to adapt these principles to the specific social context of Thailand, thereby enhancing the effectiveness of law enforcement in matters relating to the legal status of pets and the division of co-ownership. The study addresses two central questions: (1) How does Thai law currently perceives the status of companion animals and classify them under property law, and is legal reform necessary? (2) How does Thai law regulate the division of co-ownership in pets, and should it be revised? The study finds that Thailand currently belongs to the group of jurisdictions that classify animals strictly as property. Accordingly, the article proposes a shift toward the approach adopted by jurisdictions that recognize animals as more than mere property. As for co-ownership, Thai law does not allow animal welfare to be taken into account, so the article recommends amending the provisions accordingly.

Keywords: Status of Pets in Law, Division of Co-Ownership, Human–Animal Bond

1. บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสัตว์เป็นไปอย่างไม่เสมอภาคในทางปรัชญา โดยนักปรัชญาให้ความสนใจกับการถกเถียงเรื่องศีลธรรมจริยธรรมที่มีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงมนุษย์ ทั้งที่สัตว์ก็เป็นสิ่งมีชีวิต และมีความสัมพันธ์กับมนุษย์มาอย่างยาวนาน หากสำรวจแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสัตว์นั้น อาจสรุปได้เป็น 3 แนวคิด ได้แก่¹ แนวคิดที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric View) เป็นแนวคิดที่มนุษย์สามารถปฏิบัติต่อธรรมชาติโดยไม่ต้องคำนึงถึงจริยธรรมใด ๆ ซึ่งการปฏิบัติต่อสัตว์ไม่ว่าจะเป็นการฆ่าเพื่อบริโภค หรือการทำลายระบบนิเวศอันเป็นที่อยู่ของสัตว์โดยไม่ต้องรู้สึกผิดบาป แนวคิดที่ยึดนิเวศน์เป็นศูนย์กลาง (Ecocentric View) เป็นแนวคิดที่ยึดนิเวศน์เป็นศูนย์กลางในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ทำให้ต้องมองโลกธรรมชาติเป็นองค์รวม มนุษย์เป็นเพียงองค์ประกอบหน่วยย่อยของธรรมชาติ และแนวคิดที่ยึดสิ่งมีชีวิตเป็นศูนย์กลาง (Biocentric View) เป็นแนวคิดที่ไม่แตกต่างจากแนวคิดที่ยึดนิเวศน์เป็นศูนย์กลางเท่าใดนัก เพียงแต่แนวคิดนี้จะมุ่งเน้นไปที่การอาศัยร่วมกับสัตว์และพืช มนุษย์ต้องให้คุณค่าและให้ความเคารพต่อทุกชีวิตบนโลกโดยไม่แบ่งแยกความแตกต่าง

เกณฑ์ในการตัดสินจริยศาสตร์กับการปฏิบัติต่อสัตว์เป็นปัญหาปรัชญาที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ ปีเตอร์ ซิงเกอร์ (Peter Singer) ซึ่งเป็นนักปรัชญาที่ผลักดันเรื่องสิทธิของสัตว์ได้พยายามนำเสนอถึงแนวคิดสิทธิของสัตว์² โดยให้เหตุผลทางปรัชญาประกอบมากมายไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอถึงความสามารถในการรับรู้ความเจ็บปวดว่าสัตว์ก็รับรู้ความเจ็บปวดได้ไม่แตกต่างจากมนุษย์ รวมถึงนำเสนอว่าการที่มนุษย์นำสัตว์ไปทดลองเพื่อผลิตสินค้าออกมาจำหน่ายนั้น เป็นกรณีที่มนุษย์ให้ความยินยอมแก่มนุษย์ด้วยกันในการทรมานกรรมสัตว์แทนตน เพื่อให้ได้ประโยชน์ต่อเผ่าพันธุ์เพียงน้อยนิด³ อย่างไรก็ตาม แนวคิดทางปรัชญาที่ปีเตอร์ ซิงเกอร์ เสนอนั้น แม้จะสอดคล้องกับแนวคิดที่ยึดสิ่งมีชีวิตเป็นศูนย์กลางและแนวคิดที่ยึดนิเวศน์เป็นศูนย์กลาง แต่ผู้เขียนเห็นว่ายังคงเป็นเรื่องยากที่จะปฏิบัติต่อสัตว์ทุกตัวตามทฤษฎีของปีเตอร์ ซิงเกอร์ ก้าวแรกที่จะอาจจะพอเปลี่ยนแปลงได้ คือ การปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงให้มีสถานะมากขึ้นเสียก่อน ส่วนสัตว์ในอุตสาหกรรมอาจจะต้องรอความพลัดของสังคมในอนาคต แนวคิดทางปรัชญาที่ปีเตอร์ ซิงเกอร์ พยายามเสนอให้ปฏิบัติต่อสัตว์ในทางอุตสาหกรรมโดยมิให้สัตว์ต้องทุกข์ทรมาน อาทิ การไม่บริโภคเนื้อสัตว์⁴ ผู้เขียนมองว่าเป็นเรื่องยากที่จะให้กฎหมายเข้าไปข้องเกี่ยวในปัจจุบัน ขอบเขตของงานเขียนชิ้นนี้จึงกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสัตว์เฉพาะสัตว์เลี้ยงเท่านั้น ไม่รวมถึงสัตว์ในอุตสาหกรรม และจะกล่าวถึงเฉพาะขอบเขตของกฎหมายเอกชน เนื่องจากมีปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงแตกต่างจากทรัพย์สินทั่วไป อาทิ สัญญาอุปการะสัตว์เลี้ยงที่มีข้อสัญญาคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงเป็นสำคัญ

¹ สุภาพรณ ไกรเดช, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสัตว์ในทัศนะของปีเตอร์ ซิงเกอร์’ (2563) 16 วารสารปณิธาน 85, 90-93.

² ปีเตอร์ ซิงเกอร์, *Animal Liberation Now ว่าด้วยจริยธรรมการปฏิบัติต่อสัตว์* (อนวัช อรรถจินดา และคณะ ผู้แปล, สำนักนิสิตสามย่าน 2567) 36.

³ เพิ่งอ้าง 31, 45-46; สุภาพรณ ไกรเดช (เชิงอรรถ 1) 101-105.

⁴ ปีเตอร์ ซิงเกอร์ (เชิงอรรถ 2) 194-195.

ปัจจุบันตามความเห็นของนักวิชาการได้แบ่งประเภทของทรัพย์สินเกี่ยวกับสัตว์ออกเป็น 3 กลุ่ม⁵ อันได้แก่ กลุ่มที่ 1 ประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สิน และหากมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินมาใช้บังคับกับสัตว์จะต้องเป็นเรื่องที่นำมาปรับใช้ในฐานะที่เป็นบทอนุโลมเท่านั้น หรือมิฉะนั้นก็เป็นการวางบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน กลุ่มที่ 2 แม้ไม่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สิน แต่ก็มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสัตว์ไว้เป็นพิเศษแตกต่างไปจากทรัพย์สินทั่ว ๆ ไป และกำหนดหลักเกณฑ์ให้สัตว์อยู่ในบังคับตามหลักการใช้กฎหมายลักษณะทรัพย์สินโดยตรง กลุ่มที่ 3 ประเทศที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน

อย่างไรก็ดี การศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายสถานะของสัตว์ให้ครบถ้วนทุกประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้และตีความนั้นเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาอย่างลึกซึ้งเป็นอย่างมาก ในบทความฉบับนี้ผู้เขียนจึงได้ตั้งประเด็นศึกษาเฉพาะว่าปัจจุบันการบังคับใช้และการตีความการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงนั้นจะต้องตีความอย่างไร เมื่อพิจารณาตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สินของไทย ได้ให้นิยามทรัพย์สินว่าหมายถึงวัตถุมีรูปร่าง โดยทรัพย์สินหมายความรวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 137 และมาตรา 138 แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดสถานะของสัตว์เกี่ยวกับทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะว่าสัตว์เป็นทรัพย์สินหรือไม่ จึงมีปัญหว่าสถานะของสัตว์เกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายไทยควรจัดอยู่ในกลุ่มใด และเมื่อมีปัญหาเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง กฎหมายทรัพย์สินจะถูกนำมาใช้ในการแบ่งกรรมสิทธิ์นั้นเหมาะสมแล้วหรือยังเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ โดยผู้เขียนได้หยิบยกประเทศที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งต่อการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยมาวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาสำหรับกฎหมายไทยในปัจจุบันว่าควรแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงอย่างไร อนึ่ง ผู้เขียนได้ตั้งคำถามหลักของบทความฉบับนี้สองประการ ได้แก่ ประการแรกตามกฎหมายไทยจัดอยู่กลุ่มแนวคิดใดในสามแนวคิดที่ผู้เขียนได้อธิบายข้างต้น และควรแก้ไขแนวคิดเดิมนี้หรือไม่อย่างไร ประการที่สองกฎหมายไทยแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงได้อย่างไรและต้องแก้ไขหรือไม่อย่างไร

เค้าโครงของบทความฉบับนี้ ผู้เขียนลำดับการอธิบายตั้งแต่แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยเริ่มจากการแบ่งประเภทของทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ทั้งสามแนวคิด และการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงในแต่ละประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐออสเตรเลีย สมพันธรัฐสวิส ราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอิตาลี และสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งห้าประเทศนี้ เป็นประเทศที่ผู้เขียนนำมาเป็นวัตถุในการศึกษาเปรียบเทียบซึ่งเป็นประเทศตัวอย่างจากการตั้งฐานการศึกษาแนวคิดการแบ่งประเภททรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์เลี้ยงทั้งสามแนวคิด หลังจากนั้นจึงได้วิเคราะห์และนำเสนอการแก้ไขปัญหานี้ ในบทความนี้อาจมีการกล่าวถึงประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่วัตถุในการศึกษาเปรียบเทียบ แต่เพื่อให้ทำความเข้าใจระบบแนวคิดของการแบ่งประเภททรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์เลี้ยงได้มากยิ่งขึ้น จึงจำต้องนำบางประเทศที่ไม่ใช่วัตถุแห่งการศึกษาเปรียบเทียบแต่มีความสำคัญของแนวคิดการจัดแบ่งประเภททรัพย์สินและสัตว์เลี้ยงมาอธิบาย

2. แนวคิดการแบ่งประเภทของทรัพย์สิน

การแบ่งประเภททรัพย์สินตามกฎหมายโรมันสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ ทรัพย์สินที่อยู่ในกองทรัพย์สินของเอกชน (*res in patrimonium*) และทรัพย์สินที่อยู่นอกกองทรัพย์สินของเอกชน (*res extra*

⁵ รองศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ ได้จัดแบ่งเพียงสองกลุ่มแรก แต่เพื่อความสมบูรณ์ของการแบ่งประเภทผู้เขียนจึงได้เพิ่มเติมกลุ่มที่สามอีกหนึ่งกลุ่มเป็นวัตถุแห่งการศึกษา โปรดดู สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, ‘พัฒนาการของหลักกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินและแนวทางการปรับใช้กับบทบัญญัติ มาตรา 137 และมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์’ (รายงานเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2567) 99-100.

patrimonium) โดยทรัพย์สินที่อยู่ในกองทรัพย์สินของเอกชนตามกฎหมายโรมันนั้นยังแบ่งย่อยได้อีกหลายลักษณะ หนึ่งในนั้นคือ การแบ่งเป็นวัตถุมีรูปร่าง (*res corporales*) และวัตถุไม่มีรูปร่าง (*res incorporales*)⁶ ซึ่งต่อมาหลักกฎหมายโรมันดังกล่าวก็ได้มีอิทธิพลในการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งหลาย ๆ ประเทศซึ่งได้รับนำหลักการดังกล่าวนี้ตั้งเห็นได้ในปัจจุบัน⁷

สำหรับการแบ่งประเภททรัพย์สินตามกฎหมายไทยเดิมตั้งแต่ยังไม่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มีการแบ่งเป็น 2 จำพวก ได้แก่ วิชาณกทรัพย์ และอวิชาณกทรัพย์ โดยวิชาณกทรัพย์หมายถึง ทรัพย์สินที่มีชีวิตหรือทรัพย์สินที่มีวิญญาณ เช่น ช้าง ม้า วัว กระบือ และทาส (ขณะนั้นยังไม่มีทาส) ส่วนอวิชาณกทรัพย์ หมายถึง ทรัพย์สินที่ไม่มีชีวิตหรือทรัพย์สินที่ไม่มีวิญญาณ เช่น ดิน บ้านเรือน แก้ว แหวน เงิน ทอง เป็นต้น⁸ ต่อมาการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้แบ่งประเภททรัพย์สินเป็น 2 ประเภท ได้แก่ วัตถุมีรูปร่าง และวัตถุไม่มีรูปร่าง แม้ในการจัดทำประมวลกฎหมายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2466 จะมีบทบัญญัติเฉพาะกรณีวัตถุมีรูปร่างเพียงกรณีเดียว แต่ในคำอธิบายทางวิชาการสมัยนั้นก็ได้จำแนกเป็น 2 จำพวกตามที่กล่าวข้างต้น⁹ หลังจากนั้นไม่นานจึงได้มีการบัญญัติกรณีวัตถุไม่มีรูปร่างเพิ่มขึ้นอีกมาตราหนึ่งในปี พ.ศ. 2468 ดังเห็นได้จากมาตรา 98 บัญญัติว่า “อันว่าทรัพย์สินนั้น โดยนิตินัยได้แก่วัตถุมีรูปร่าง”¹⁰ และมาตรา 99 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินนั้น ท่านหมายรวมทั้งทรัพย์สินทั้งวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้”¹¹ โดยปัจจุบันทั้งสองบทบัญญัติข้างต้น คือ มาตรา 137 และมาตรา 138 โดยสัตว์เลี้ยงจัดเป็นทรัพย์สินตามมาตรา 137 ซึ่งเป็นวัตถุมีรูปร่าง¹²

เมื่อต้องพิจารณาพัฒนาการการแบ่งประเภททรัพย์สินและสถานะของสัตว์เลี้ยงตามกฎหมายประเทศต่าง ๆ พบว่า มีพัฒนาการในการแบ่งประเภททรัพย์สินที่ไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุมีรูปร่างและวัตถุไม่มีรูปร่างเสมอไป เนื่องจากในหลายประเทศได้จัดสถานะของสัตว์เป็นอีกประเภทหนึ่ง โดยบางประเทศอาจกำหนดว่าไม่ใช่ทรัพย์สิน หรือบางประเทศอาจกำหนดว่าเป็นกึ่งทรัพย์สินหรือคล้ายทรัพย์สิน ซึ่งการแบ่งประเภทของทรัพย์สินรูปแบบใหม่ข้างต้นนั้นส่งผลทางกฎหมายอื่น ๆ หลายประการโดยเฉพาะกรณีการแบ่งกรรมสิทธิ์ของสัตว์เลี้ยงซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

3. การแบ่งประเภทของทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์และการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงตามกฎหมายต่างประเทศ

หัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งประเภทของทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์และเสนอแนวคิดการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยง โดยตั้งฐานมาจากประเทศกลุ่มตัวอย่างทั้งสามประเภทตามทฤษฎีในการแบ่งประเภททรัพย์สินของสัตว์ จากนั้นจึงได้นำหัวข้อนี้ไปวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

⁶ ศนันท์กรณ โสติพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (วิญญูชน 2566) 24-27.

⁷ มุนินทร์ พงศาปาน, ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ : จากกฎหมายสิบสองโต๊ะสู่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2567) 179-185.

⁸ จิตร ฌ สงขลา, บุญช่วย วนิกกุล และปลอดวิเชียร ฌ สงขลา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 (โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร 2467) 187-188.

⁹ เพิ่งอ้าง 186-187.

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 พุทธศักราช 2466.

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 พุทธศักราช 2466.

¹² ศนันท์กรณ โสติพันธ์ (เชิงอรรถ 4) 39.

3.1 การแบ่งประเภทของทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์

จากการศึกษาพบแนวทางการแบ่งประเภทของทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์โดยสามารถแบ่งตามคำอธิบายตามวิชาการ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ประเทศที่มีบทบัญญัติรับรองสถานะของสัตว์ว่ามีใช้ทรัพย์สิน และหากมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินมาใช้บังคับกับสัตว์จะต้องเป็นเรื่องที่นำมาปรับใช้ในฐานที่เป็นบ่อนุโลมเท่านั้น

ประเทศกลุ่มนี้เป็นประเทศที่ได้มีพัฒนาการที่เกี่ยวกับการแบ่งประเภทของทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ โดยมองว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สินและมีบทบัญญัติกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งว่า สัตว์มีใช้ทรัพย์สินอย่างชัดเจน ทั้งนี้ หากมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินมาใช้บังคับกับสัตว์จะต้องเป็นเรื่องที่นำมาปรับใช้ในฐานที่เป็นบ่อนุโลมเท่านั้น หรือมิฉะนั้นก็เป็นการวางบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน โดยสาธารณรัฐออสเตรียเป็นประเทศแรกที่ได้วางหลักการไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งว่าสัตว์ไม่ใช่ทรัพย์สิน¹³ตามมาตรา 285a¹⁴ อันมีความว่า สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีสถานะต่างจากทรัพย์สินทั่วไป ซึ่งไม่ได้ถูกควบคุมโดยกฎหมายที่ใช้กับทรัพย์สินอื่น ๆ การจัดการกรรมสิทธิ์ในสัตว์ จึงไม่เหมือนกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั่วไป ทำนองเดียวกันกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่วางหลักการนี้ไว้ในมาตรา 90a¹⁵ตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สินและแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 903¹⁶ เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าของว่า เจ้าของสัตว์ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติพิเศษว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ ยิ่งไปกว่านั้นสมาพันธ์รัฐสวิสยังได้วางหลักการนี้ไว้ในมาตรา 641a¹⁷ซึ่งวางหลักว่า กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่สามารถใช้ได้เต็มที่ในกรณีของสัตว์ ดังนั้นจึงมีการใช้บทบัญญัติอนุโลมกล่าวคือ แม้ว่าสัตว์จะไม่ถือเป็นทรัพย์สิน แต่ในบางกรณี กฎหมายทรัพย์สินอาจจะถูกนำมาใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ในลักษณะอนุโลม เช่น การควบคุมการซื้อขายสัตว์ การให้สัตว์เป็นของขวัญ หรือการรับผิดชอบในกรณีที่สัตว์ได้รับความเสียหายหรือการดูแลไม่เหมาะสม

กล่าวโดยสรุป การแบ่งประเภททรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ในประเทศที่สัตว์มีใช้ทรัพย์สินนั้นจะมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองสัตว์ในฐานะสิ่งมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรี โดยไม่สามารถถือสัตว์เป็นทรัพย์สินเหมือนกับสิ่งของอื่น ๆ การใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินในกรณีของสัตว์จึงต้องเป็นการใช้ในลักษณะอนุโลม ซึ่งต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของสัตว์ในการจัดการเกี่ยวกับการซื้อขาย การดูแล และการคุ้มครองต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าความเป็นอยู่ของสัตว์ต้องได้รับการคุ้มครอง

¹³ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 99-100.

¹⁴ ABGB§ 285a “Tiere sind keine Sachen; sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Die für Sachen geltenden Vorschriften sind auf Tiere nur insoweit anzuwenden, als keine abweichenden Regelungen bestehen.”

¹⁵ Tiere § 90a “Tiere sind keine Sachen. Sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Auf sie sind die für Sachen geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist”

¹⁶ Befugnisse des Eigentümers § 903 “Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. Der Eigentümer eines Tieres hat bei der Ausübung seiner Befugnisse die besonderen Vorschriften zum Schutz der Tiere zu Beachten”

¹⁷ Swiss Civil Code Article 641a “Animals are not things.

Where no special provisions exist for animals, they are subject to the provisions governing objects.”

3.1.2 ประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดว่าสัตว์มิใช่ทรัพย์สิน แต่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสัตว์ไว้เป็นพิเศษ

ประเทศตามกลุ่มนี้นั้นไม่ได้มีพัฒนาการการแบ่งสถานะของสัตว์ว่ามิใช่ทรัพย์สินเพียงกลุ่มแรกอย่างชัดเจน กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติพิเศษที่บัญญัติว่าสัตว์มิใช่ทรัพย์สิน แต่ก็มีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่มีผลให้สัตว์แตกต่างจากทรัพย์สินทั่ว ๆ ไป ทั้งกำหนดให้นำหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์สินมาบังคับใช้แก่สัตว์ได้โดยตรงตามรูปแบบของบทกฎหมายทั่วไป กล่าวอีกนัย มิใช่การนำกฎหมายลักษณะทรัพย์สินมาบังคับใช้โดยอนุโลมตามแบบกลุ่มแรก¹⁸ เช่น¹⁹ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐโปรตุเกส สาธารณรัฐสโลวัก ราชอาณาจักรสเปน เป็นต้น

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 515-14 โดยการกำหนดว่าสัตว์เป็นสิ่งที่มิมีชีวิตจิตใจ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองไว้ตามกฎหมายพิเศษ สัตว์อยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ว่าด้วยทรัพย์สิน²⁰ สัตว์จึงไม่เป็นสังหาริมทรัพย์โดยสภาพและไม่ใช่อสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติเดิมที่เคยบัญญัติเรื่องสัตว์ในฟาร์มเกษตร จึงอาจกล่าวได้ว่า สัตว์มีสถานะทางกฎหมายที่มีใช้บุคคลและมิใช่ทรัพย์สิน กล่าวคือ กึ่งทรัพย์สินหรือคล้ายทรัพย์สิน นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสเองยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่คุ้มครองสัตว์ไว้เป็นพิเศษจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและประมวลกฎหมายชนบทและการประมงทะเล²¹ ทำนองเดียวกันกับประเทศโปรตุเกสที่ได้วางหลักการไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งโปรตุเกส มาตรา 201B สัตว์เป็นสิ่งที่มิมีชีวิตที่มีความรู้สึกนึกคิด²² และราชอาณาจักรสเปนที่วางหลักการนี้ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 333²³ รวมถึงสาธารณรัฐโปรตุเกสยังมีบทกฎหมายพิเศษที่ให้ความคุ้มครองสัตว์อย่างน่าสนใจอย่างการวางระบบการลงทะเบียนสัตว์เพื่อป้องกันการละทิ้งสัตว์²⁴ นอกจากประเทศในสหภาพยุโรปแล้ว ยังมีสาธารณรัฐอาเจนตินาและสาธารณรัฐโคลัมเบียที่ศาลได้มีคำสั่งรับฟ้องคดีสัตว์ในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตแต่ไม่ใช่มนุษย์²⁵

กล่าวโดยสรุปประเทศกลุ่มนี้มีมุมมองเกี่ยวกับสัตว์ว่าควรมีสถานะมากกว่าทรัพย์สิน แต่ทั้งนี้ก็ได้พิจารณาว่าสัตว์มิใช่ทรัพย์สินโดยสิ้นเชิงแต่ประการใด การปรับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับสัตว์นั้นก็มีมุมมองแต่เพียงว่าสัตว์เป็นสิ่งที่มิมีชีวิตที่สามารถรับรู้ความรู้สึกนึกคิดได้²⁶

¹⁸ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 98.

¹⁹ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 98-99.

²⁰ Code Civil Article 515-14 “Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens.”

²¹ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 100-102.

²² SUBTÍTULO I-A Dos animais Artigo 201.º-B Animais “Os animais são seres vivos dotados de sensibilidade e objeto de proteção jurídica em virtude da sua natureza.”

²³ Civil Code Article 333 bis para 1 “Animals are living beings endowed with sentience. The legal regime of goods and things is applicable to them only in so far as it is compatible with their nature or with the provisions intended for their protection.”

²⁴ ‘A complete guide to the laws for pets in Portugal’ (idealista, 29 October 2019)

<<https://www.idealista.pt/en/news/legal-advice-portugal/2019/10/29/449-complete-guide-laws-pets-portugal#How+to+transfer+ownership+of+an+animal?>> accessed 4 February 2025.

²⁵ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 99-100.

²⁶ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 99-100.

3.1.3 ประเทศที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน

ตามที่ได้กล่าวในตอนต้นทั้งหัวข้อ 3.1.1 และ 3.1.2 ถึงมุมมองสถานะของสัตว์ว่ามีใช้ทรัพย์สิน และมองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน เห็นได้ถึงความแตกต่างระหว่างสองทฤษฎีนั้นค่อนข้างแยกกันยากพอสมควร อย่างไรก็ตามในกลุ่มประเทศนี้มีมุมมองที่แตกต่างจากทั้งสองกลุ่มอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากมองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สินโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ ก็ได้หมายความว่าจะไม่มีความหมายคุ้มครองสัตว์เลย เนื่องจากทุกประเทศต้องให้ความสำคัญสวัสดิภาพสัตว์เป็นพื้นฐานอยู่แล้ว เช่น กฎหมายที่มีโทษทางอาญาต่อผู้ที่ทำทารุณกรรมสัตว์ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า มีหลายประเทศที่มีความเห็นทางกฎหมายว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐอิตาลีซึ่งใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil law) มีแนวคิดที่ว่า สัตว์ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยสัตว์ถูกจัดอยู่ในกลุ่มของสังหาริมทรัพย์²⁷ เช่นเดียวกับวัตถุ แนวคิดนี้บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลีมาตรา 812²⁸ ความว่า “การจำแนกประเภทของทรัพย์สิน ที่ดิน แหล่งน้ำและทางน้ำ อาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ แม้จะเชื่อมติดกับที่ดินเพียงชั่วคราว และโดยทั่วไปทุกสิ่งที่ยึดติดกับที่ดินโดยธรรมชาติหรือโดยการกระทำของมนุษย์ ถือเป็นสังหาริมทรัพย์ โรงสี โรงอาบน้ำ และสิ่งปลูกสร้างลอยน้ำอื่น ๆ ก็ถือเป็นสังหาริมทรัพย์เช่นกัน หากมีการยึดติดอย่างมั่นคงกับฝั่งหรือพื้นน้ำ และมีจุดมุ่งหมายให้คงอยู่เช่นนั้นอย่างถาวรเพื่อใช้ประโยชน์ ทรัพย์สินอื่น ๆ ทั้งหมดถือเป็นสังหาริมทรัพย์” ส่วนสหรัฐอเมริกาถือว่าสัตว์เป็นสิ่งที่ไม่มีชีวิตและเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลเช่นกัน โดยเป็นสังหาริมทรัพย์ที่บุคคลสามารถครอบครองได้²⁹ เช่น คำพิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาในคดี *Sentell v. New Orleans & C. R. Co.*, 166 U.S. 698 (1897) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสุนัข โดยพิจารณาว่า “สุนัขถือเป็นทรัพย์สินของเจ้าของ และรัฐมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายควบคุมสัตว์เลี้ยง”³⁰ เป็นต้น นอกจากนี้ เครือรัฐออสเตรเลียซึ่งใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) ก็ได้รับแนวคิดจากกฎหมายโรมัน ซึ่งจัดหมวดหมู่ทุกสิ่งเป็นบุคคลกับทรัพย์สิน จึงมีแนวคิดที่ว่าสัตว์ถูกจัดให้เป็นทรัพย์สิน³¹

กล่าวโดยสรุป สำหรับสถานะของสัตว์ตามกฎหมายของสาธารณรัฐอิตาลี สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย สัตว์เลี้ยงนั้นมีสถานะเป็นทรัพย์สินในระบบกฎหมาย ซึ่งมีความแตกต่างจากสองทฤษฎีก่อนหน้าอย่างสิ้นเชิง

²⁷ Paola Fossati, ‘Protecting Interests of Animals in Custody Disputes: Italian Caselaw Outpaces Italian and European Union Legislation’ (2022) 30 *Society & Animals*, 461, 463-464.

²⁸ The Italian Civil Code 812 “Distinction as to property. The soil, water sources and water courses, buildings and other constructions, even if joined to the soil for a temporary purpose, and in general everything that is artificially or naturally annexed to the soil are immovable property. Mills, baths, and other floating buildings are also considered immovables when they are securely attached to the bank or the bed and are destined to remain so permanently for their utilization. All other property is movable.”

²⁹ ปานชนก เกตุแก้ว, ‘การวิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดต่อสัตว์เลี้ยง’ (การค้นคว้าอิสระปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565) 43.

³⁰ *Sentell v. New Orleans & C. R. Co.*, 166 U.S. 698 (1897).

³¹ Geeta Shyam, ‘Is the Classification of Animals as Property Consistent’ (2018) 41 *UNSW Law Journal* 1418, 1421.

3.2 การแบ่งกรรมสิทธิ์ร่วมในสัตว์เลี้ยง

หัวข้อนี้เป็นการกล่าวถึงประเด็นการแบ่งกรรมสิทธิ์ร่วมซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งของการแบ่งประเภทสถานะของสัตว์และทรัพย์สินอย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อให้เห็นความเป็นรูปธรรมของการแบ่งสถานะของสัตว์เกี่ยวกับทรัพย์สินมากขึ้น โดยผู้เขียนได้จัดกลุ่มประเทศตามการรับรองสถานะของสัตว์ในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรกประเทศที่มีบทบัญญัติรับรองสถานะของสัตว์ว่ามีใช้ทรัพย์สิน และหากมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินมาใช้บังคับกับสัตว์จะต้องเป็นเรื่องที่นำมาปรับ ใช้ในฐานะที่เป็นบทอนุโลมเท่านั้น ผู้เขียนได้นำสาธารณรัฐออสเตรียและสมาพันธรัฐสวิสมาพิจารณา

กลุ่มสอง ประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สิน แต่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสัตว์ไว้เป็นพิเศษนั้น ผู้เขียนได้นำราชอาณาจักรสเปนมาพิจารณา

กลุ่มสุดท้าย ประเทศที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน ผู้เขียนได้นำสาธารณรัฐอิตาลีและสหรัฐอเมริกา มาพิจารณา โดยลำดับการอธิบายทั้งหมด ดังนี้

3.2.1 สาธารณรัฐออสเตรีย

การจัดการเรื่องกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงในสาธารณรัฐออสเตรียแตกต่างจากทรัพย์สินทั่วไป เพราะกฎหมายในสาธารณรัฐออสเตรียกำหนดให้ สัตว์มีใช้ทรัพย์สิน ซึ่งหมายความว่า สัตว์ไม่ได้รับการจัดประเภทเป็นทรัพย์สินที่จะสามารถโอนกรรมสิทธิ์หรือซื้อขายได้เหมือนกับสิ่งของอื่น ๆ ที่ถือเป็นทรัพย์สิน การกำหนดเช่นนี้มีอยู่ใน มาตรา 285a³² ของประมวลกฎหมายแพ่งออสเตรีย อย่างไรก็ตาม การแบ่งกรรมสิทธิ์ร่วมในตัวของสัตว์เลี้ยงในกรณีที่ซื้อสัตว์เลี้ยงด้วยเงินของสามีหรือภรรยา หากต่อมาได้เกิดการหย่าร้างขึ้น สัตว์เลี้ยงจะนับเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินของสามีหรือภรรยาซึ่งจะต้องถูกแบ่งออกในกรณีที่มีการหย่าร้าง แต่กระนั้นก็ดี ในปัจจุบันไม่สามารถแบ่งสัตว์เลี้ยงออกเป็นสองส่วนเท่า ๆ กันได้ ดังนั้นการแบ่งกรรมสิทธิ์ร่วมในสัตว์เลี้ยงจึงต้องกระทำโดยวิธีอื่น กล่าวคือ คู่สมรสนั้นสามารถตกลงกันได้ว่าจะให้สัตว์เลี้ยงอยู่ในกรรมสิทธิ์ของใคร โดยพิจารณาว่าใครสามารถเตรียมสถานที่เลี้ยงสัตว์เลี้ยงได้ดีกว่า หรือใครมีศักยภาพในการเลี้ยงได้ดีกว่ากัน โดยต้องคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ด้วยความสมัครใจ ศาลจะมีอำนาจในการแบ่งสัตว์เลี้ยงได้ เนื่องจากตามกฎหมายแล้ว สัตว์เลี้ยงถือเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินของสามีหรือภรรยาตามหลักความเสมอภาค ซึ่งหมายความว่าศาลจะตัดสินว่าใครจะเป็นเจ้าของสัตว์ โดยศาลอาจพิจารณาว่าใครมีความผูกพันกับสัตว์เลี้ยงมากกว่ากันและใครมีศักยภาพที่ดีกว่าซึ่งคำนึงถึงเรื่องกำลังทรัพย์ของแต่ละฝ่ายด้วยเพื่อให้แน่ใจว่าสัตว์จะได้รับการดูแลอย่างเหมาะสมกับสายพันธุ์ของสัตว์เลี้ยง³³

กล่าวโดยสรุป สาธารณรัฐออสเตรียนั้นมีกฎหมายกำหนดว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สินตามมาตรา 285a ของประมวลกฎหมายแพ่งออสเตรีย แต่สามารถแบ่งกรรมสิทธิ์ในตัวสัตว์เลี้ยงได้ โดยการให้ตัวผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมกันในตัวสัตว์เลี้ยงตกลงกันโดยพิจารณาจากศักยภาพในการเลี้ยง โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์

³² ABGB § 285a “Tiere sind keine Sachen; sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Die für Sachen geltenden Vorschriften sind auf Tiere nur insoweit anzuwenden, als keine abweichenden Regelungen bestehen.”

³³ Mag. Patrick Onyemaechi Kainz and Dr. IN Theresa Kamp, ‘Where to put divorce animals? (Divorce animals: What happens to them?)’ (lawandbeyond, 6 June 2023) <<https://www.lawandbeyond.at/en/where-to-put-divorce-animals/>> accessed 6 February 2025.

เป็นหลัก แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ ศาลมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาว่าจะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงโดยพิจารณาจากศักยภาพของผู้เลี้ยงเช่นเดียวกัน

3.2.2 สมาพันธรัฐสวิส

สมาพันธรัฐสวิสบัญญัติถึงสถานะของสัตว์ว่าไม่ใช่ทรัพย์สินตามมาตรา 641a แห่งประมวลกฎหมายแพ่งสวิส³⁴ เมื่อต้องพิจารณาข้อพิพาทในกรณีการแบ่งกรรมสิทธิ์ที่มีร่วมกันในสัตว์เลี้ยงนั้น สมาพันธรัฐสวิสมีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 651a ซึ่งวางหลักว่า ในกรณีที่มีข้อพิพาทในเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงนั้น ศาลจะให้กรรมสิทธิ์แก่บุคคลที่ศาลพิจารณาโดยคำนึงถึงรายได้และความสามารถในการจัดหาแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์เลี้ยง ความผูกพัน สภาพแวดล้อมเพื่อสภาพจิตใจที่ดีและความเป็นอยู่ที่ดีของสัตว์เลี้ยงและจะต้องให้กรรมสิทธิ์แก่บุคคลที่เลี้ยงสัตว์ไว้ซึ่งไม่ใช่เพื่อจุดประสงค์ในการหารายได้จากสัตว์เลี้ยง อย่างไรก็ตาม ศาลมีอำนาจในการบังคับให้บุคคลที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงเลี้ยง แต่เพียงผู้เดียวจ่ายเงินชดเชยให้แก่อีกฝ่ายที่ไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินให้เพื่อความเป็นธรรมและความเสมอภาค หากศาลพบว่าไม่มีฝ่ายใดสามารถดูแลสัตว์ได้ดี เพียงพอ สัตว์อาจถูกนำไปขายหรือประมูลตามกฎหมายการยกเลิกการถือครองร่วมกันได้³⁵ ส่วนประเด็นเรื่องการให้สิทธิการเยี่ยมเยียนแก่บุคคลที่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง สาธารณรัฐออสเตรียไม่มีการรับรองสิทธิดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป สมาพันธรัฐสวิสสามารถแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงได้ตามมาตรา 651a แห่งประมวลกฎหมายแพ่งสวิส ในกรณีที่มีข้อพิพาท โดยศาลจะพิจารณาสถานการณ์ต่าง ๆ หากศาลพบว่าไม่มีฝ่ายใดสามารถดูแลสัตว์ได้ดีเพียงพอ สัตว์อาจถูกนำไปขาย ศาลสามารถกำหนดให้ฝ่ายที่ได้รับสัตว์ชดเชยค่าเสียหายให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาของศาลล้วนคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก

3.2.3 ราชอาณาจักรสเปน

เดิมที่ได้มีการเสนอร่างให้แก้ไขหลักการในการผลักดันสถานะของสัตว์ตั้งแต่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017 ในสภาโดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ ประการแรก การจัดให้สัตว์มีสถานะพิเศษในทางกฎหมายแตกต่างไปจากเดิมเนื่องจากสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกนึกคิด ประการสอง เมื่อสัตว์เลี้ยงต้องตกอยู่ในข้อพิพาทในทางกฎหมาย สัตว์เลี้ยงจะต้องถูกพิจารณาให้แตกต่างจากทรัพย์สินทั่วไป³⁶

ผลของการแก้ไขสถานะของสัตว์ในราชอาณาจักรสเปนทำให้ข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์รวมของสัตว์เลี้ยงนั้นถูกพิจารณาใหม่ ไม่ว่าจะเป็นบริบทของการหย่าร้าง หรือบริบทของการแยกทางปกติ การพิจารณากรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงต้องพิจารณาผลประโยชน์ของสัตว์เลี้ยงโดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์

³⁴ Swiss Civil Code Article 641a “Animals are not things. Where no special provisions exist for animals, they are subject to the provisions governing objects.”

³⁵ Swiss Civil Code Article 651a “In the event of disputes over ownership of animals kept as pets rather than for investment or commercial purposes, the court will award sole ownership to whichever party offers the better conditions of animal welfare in which to keep the animal.

The court may order the person to whom ownership of the animal is awarded to provide appropriate compensation to the other party; the court determines the amount at its discretion.

The court shall take all necessary provisional measures, in particular in relation to the animal’s care in the interim.”

³⁶ Marita Gimenez-Candela, ‘The De-Objectification of Animals in the Spanish Civil Code’ (2019) 15 J. Animal & Nat. Resource J. 145, 145-146.

เป็นหลัก³⁷ โดยตั้งหลักจากบทบัญญัติที่ว่าสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกนึกคิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 333 ศาลเมื่อพิจารณาคดีก็เคยตัดสินข้อพิพาทของคู่รักที่ถือกรรมสิทธิ์รวมในสุนัขแล้วแยกทางกันมาฟ้องขอให้ศาลตัดสินว่าสุนัขควรอยู่กับฝ่ายไหน ศาลได้ให้สุนัขได้ใช้เวลา 1 เดือนอยู่กับทั้งคู่สลับกันไป³⁸ เนื่องจากสุนัขเป็นสิ่งมีชีวิตจึงไม่สามารถแบ่งครึ่งได้ ศาลจึงต้องให้สิทธิในการเลี้ยงดูร่วมกัน³⁹

สังเกตได้ว่าแม้ราชอาณาจักรสเปนจะไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงโดยเฉพาะเหมือนสหภาพรัฐสวิส แต่อย่างไรก็ดี จากการแก้ไขสถานะของสัตว์เลี้ยงให้มีความรู้สึกนึกคิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงได้อย่างทรัพย์สินทั่ว ๆ ไป แต่ต้องพิจารณาผลประโยชน์และสวัสดิภาพของสัตว์เป็นสำคัญ⁴⁰

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาข้อพิพาทกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยง ราชอาณาจักรสเปนต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของสัตว์เลี้ยงและสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยง จะปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงให้เหมือนข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในทรัพย์สินทั่วไปไม่ได้

3.2.4 สาธารณรัฐอิตาลี

แม้ตามกฎหมายของสาธารณรัฐอิตาลีจะกำหนดให้สัตว์เป็นทรัพย์สินของบุคคล แต่ศาลอาจนำหลักประโยชน์สูงสุดของสัตว์มาปรับใช้โดยอาศัยเหตุผลว่า สัตว์นั้นมีคุณค่ามากกว่าวัตถุอื่นที่ไม่มีชีวิตจิตใจ กล่าวคือ แม้สัตว์เลี้ยงจะถูกมองว่าเป็นทรัพย์สินตามกฎหมาย แต่ศาลอาจพิจารณาให้ความสำคัญกับสัตว์เสมือนเป็นสมาชิกในครอบครัวก็ได้⁴¹ ตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นในศาลเกรโมนา (Cremona Court) ซึ่งตัดสินเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 2008 ได้ตัดสินคดีแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์โดยนำหลักประโยชน์สูงสุดของสัตว์ (best interest of the animal) มาปรับใช้ และให้เหตุผลเน้นน้ำหนักความแบ่งปันสิทธิการดูแลสุนัข แต่มีข้อสังเกตในอีกคดีหนึ่งในภายหลังจากมีคำตัดสินดังกล่าวคือ คดีของศาลมิลาน⁴² (Tribunale di Milano) ตัดสินเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 2011 ซึ่งปรับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยผู้พิพากษาในคดีดังกล่าวถือว่าสถานะของสัตว์เป็นเพียงแค่ทรัพย์สิน และให้เหตุผลในทางกลับกันว่าศาลไม่มีอำนาจกำหนดให้มีการปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงแตกต่างจากทรัพย์สินอื่น ๆ แต่ปรากฏว่า เมื่อวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 2013 ศาลมิลาน (Tribunale di Milano) ได้ตัดสินให้คู่รักที่ไม่ได้สมรสกันตามกฎหมายและแยกทางกัน สามารถดูแลสัตว์เลี้ยงร่วมกันได้ โดยศาลยอมรับว่า สัตว์เลี้ยงก็มีความรู้สึกและความต้องการเป็นของตนเอง จึงควรได้รับการปฏิบัติที่คำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงด้วย คำตัดสินของศาลในคดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายของสาธารณรัฐอิตาลีที่เริ่มยอมรับว่าสัตว์เลี้ยงมีสถานะมากกว่าทรัพย์สินทั่วไป และควรได้รับการปฏิบัติที่คำนึงถึงสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของสัตว์เลี้ยงด้วย⁴³

³⁷ ibid 170.

³⁸ Corina Pons, 'Dog custody: Spain to consider pets welfare in divorce battles' (Reuters, 6 January 2022) <<https://www.reuters.com/world/europe/dog-custody-spain-consider-pets-welfare-divorce-battles-2022-01-05/>> accessed 4 February 2025.

³⁹ ปาติตรา บางสมบุญ, 'มาตรการทางกฎหมายในการยกระดับสถานะของสัตว์เลี้ยงภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์' (วิทยานพนธ์ปริญาโท, มหาวิทยาลัยรังสิต 2565) 53.

⁴⁰ เฟิงอ้าง 51-52.

⁴¹ Paola Fossati (n 27) 469.

⁴² Tribunale Milano, IX Sez. Civ., Decree 2 March 2011, Pres. Maria Cristina Canziani

⁴³ Paola Fossati (n 27) 469.

กล่าวโดยสรุป กรณีที่เกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง สาธารณรัฐอิตาลียอมรับว่า สัตว์เลี้ยงก็มีความรู้สึกและความต้องการเป็นของตนเอง จึงควรได้รับการปฏิบัติที่คำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงด้วย

3.2.5 สหรัฐอเมริกา

การแบ่งกรรมสิทธิ์ของสัตว์เลี้ยงภายหลังการหย่าร้างระหว่างคู่สมรสในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นไปตามหลักการแบ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในอดีตการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ได้คำนึงถึงความรู้สึกของสัตว์หรือของบุคคลผู้เลี้ยงดูสัตว์ประกอบกับการตัดสิน เนื่องจากหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศสหรัฐอเมริกาสัตว์เลี้ยงเป็นเพียงทรัพย์สิน ศาลจึงปฏิเสธการให้คุณค่าของสัตว์เลี้ยง โดยมองว่าสัตว์เลี้ยงมีสถานะไม่เท่าเทียมกับมนุษย์⁴⁴ ทำให้ก่อนปี ค.ศ. 2017 การพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการเลี้ยงดูสัตว์ ศาลจะไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของสัตว์เลี้ยง แต่จะพิจารณาตามหลักการแบ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน⁴⁵ ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2017 รัฐอลาสก้าในสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายกำหนดให้ศาลคำนึงถึงประโยชน์สุขของสัตว์เลี้ยง (well-being of the animal) ในการตัดสินคดีแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงระหว่างสามีและภรรยาขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งปรากฏอยู่ใน แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของรัฐอลาสก้า (The amendment to Alaska Statute) มาตรา 25.24.160⁴⁶ ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาที่นำแนวคิดนี้มาบัญญัติในรูปแบบลายลักษณ์อักษร⁴⁷ ต่อมาเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 ศาลสูงสุดแห่งรัฐอลาสก้า (Supreme Court of Alaska) ได้ตัดสินในคดี Juelfs v. Gough⁴⁸ ว่า “ศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งให้อดีตสามีภรรยาเป็นเจ้าของสุนัขร่วมกัน แต่ต่อมาสุนัขตกอยู่ในอันตรายจากสุนัขตัวอื่นในบ้านของภรรยา และเกิดความขัดแย้งระหว่างอดีตสามีและภรรยาอย่างมาก เพื่อประโยชน์สุขของสัตว์เลี้ยง (well-being of the animal) ศาลจึงตัดสินให้สามีเป็นผู้ดูแลสุนัขแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้ภรรยามีสิทธิเยี่ยมเยียนสุนัขได้” นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าเมื่อวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ. 2024 ศาลอุทธรณ์แห่งรัฐแมสซาชูเซตส์ (Appeals Court of Massachusetts) ในคดี LYMAN vs. LANSER⁴⁹ ก็เคยตัดสินให้คู่รักที่ไม่ได้สมรสกันตามกฎหมายและแยกทางกัน จะต้องแบ่งกันดูแลสุนัข โดยผลัดกันดูแลสุนัขคนละสองสัปดาห์

กล่าวโดยสรุปกรณีที่เกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง ประเทศสหรัฐอเมริกาในรัฐอลาสก้าและรัฐแมสซาชูเซตส์คำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงเป็นหลักในการแบ่งกรรมสิทธิ์

4. บทวิเคราะห์

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์สองประเด็นคำถามตามที่คุณเขียนได้ตั้งไว้ในหัวข้อที่ 1 ได้แก่ ประเด็นการแบ่งประเภทของสถานะความเป็นทรัพย์สินของสัตว์ซึ่งผู้เขียนได้นำแนวคิดทั้งสามแนวคิดมาวิเคราะห์และ

⁴⁴ Charles P. Kindregan, Jr., ‘Pets in Divorce: Family Conflict over Animal Custody’ (2012) 26 Suffolk University Law School Research Paper 227, 229-230.

⁴⁵ พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์, ‘สถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงในกรณีการหย่าร้างภายใต้กฎหมายครอบครัว’ (2564) 39 วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 81, 87-88.

⁴⁶ The amendment to Alaska Statute § 25.24.160 “states that in divorce judgments, the court may provide for the ownership or joint ownership of an animal, considering the well-being of the animal.”

⁴⁷ พงศ์ศักดิ์ เจ๊ะพงศ์ (เชิงอรรถ 45) 88.

⁴⁸ Juelfs v. Gough, 41 P.3d 593.

⁴⁹ LYMAN vs. LANSER, 103 Mass. App. Ct. 787.

เสนอว่าไทยควรจัดอยู่ในกลุ่มแนวคิดใด และประเด็นการแบ่งกรรมสิทธิ์ของสัตว์ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์แนวทางการแบ่งกรรมสิทธิ์ของสัตว์ในแต่ละประเทศรวมถึงวิเคราะห์ว่าไทยได้แบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์อย่างไร โดยผู้เขียนจะลำดับอธิบายรายละเอียด ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของสถานะความเป็นทรัพย์สินของสัตว์

จากการศึกษาแนวคิดการแบ่งประเภทสถานะความเป็นทรัพย์สินของสัตว์พบว่า มี 3 แนวคิดหลัก ๆ ด้วยกัน คือ กลุ่มที่ 1 ประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สิน และหากมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินมาใช้บังคับกับสัตว์จะต้องเป็นเรื่องที่นำมาปรับใช้ในฐานที่เป็นบพท.โลกเท่านั้น หรือมีฉะนั้นก็เป็นการวางบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน กลุ่มที่ 2 แม้ไม่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สิน แต่ก็มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสัตว์ไว้เป็นพิเศษแตกต่างไปจากทรัพย์สินทั่ว ๆ ไป และกำหนดหลักเกณฑ์ให้สัตว์อยู่ในบังคับตามหลักการใช้กฎหมายลักษณะทรัพย์สินโดยตรง⁵⁰ และกลุ่มที่ 3 คือ ประเทศที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน

สำหรับกฎหมายไทย แนวความเห็นทางวิชาการได้จัดสถานะของสัตว์ว่าเป็นทรัพย์สิน⁵¹ โดยถูกจัดเป็นทรัพย์สินชนิดที่ไม่อาจแบ่งได้ตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากแยกออกจากกันไม่ได้ นอกจากการเปลี่ยนแปลงภาวะของทรัพย์สิน⁵² จึงมีการปฏิบัติต่อสัตว์เช่นเดียวกับทรัพย์สินในมิติของกฎหมายเอกชน อาทิ การซื้อขายสัตว์เลี้ยงก็ต้องปฏิบัติต่อสัตว์เป็นทรัพย์สินในฐานะวัตถุแห่งหนี้ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยนั้นจัดอยู่ในกลุ่มที่สาม ซึ่งมีแนวคิดว่าสัตว์นั้นเป็นทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายไทยจะปฏิบัติต่อสัตว์ให้มีความพิเศษต่างจากทรัพย์สินทั่วไปในมิติของกฎหมายอาญาอยู่บ้าง อาทิ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่กำหนดโทษทางอาญากรณีที่มีการทารุณกรรมสัตว์ เป็นต้น⁵³ แต่ในนิติกฎหมายเอกชนของไทยในบางเรื่องการจัดสถานะของสัตว์ว่าเป็นทรัพย์สินนั้นยังคงเป็นปัญหาอยู่ เห็นได้จากปัญหาเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงที่ผู้เขียนได้ตั้งประเด็นศึกษาไว้อันจะวิเคราะห์ต่อไปในหัวข้อต่อไป และอาจมีปัญหาคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้เขียนไม่ได้กล่าวถึงในงานเขียนเนื่องด้วยข้อจำกัดในปริมาณเนื้อหา อาทิ ประเด็นเรื่องการเรียกค่าเสียหายกรณีสัตว์เลี้ยงถูกทำละเมิด⁵⁴ ประเด็นการจัดการมรดกให้สัตว์เลี้ยง เป็นต้น

สถานะของสัตว์เลี้ยงตามความเห็นของผู้เขียนนั้น หากพิจารณาพลวัตของสังคมในปัจจุบันที่เกิดขึ้น พบว่า ผู้ที่ต้องการขายสัตว์เลี้ยงของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสุนัขและแมว มักจะไม่ใช้คำว่า “ราคาขาย” ตรง ๆ แต่จะเลือกใช้คำว่า “ค่าสินสอด” หรือ “ค่าเทอม” ทั้งที่ในเจตนาที่แท้จริงของทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต่างก็เข้าใจว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาซื้อขาย การเลือกใช้คำว่า “สินสอด” ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ซื้อต้องการจะสมรสกับสัตว์เลี้ยงของผู้ขายหรือต้องจ่ายค่าเทอมให้ผู้ขายแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการตีความการแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 171 ที่มุ่งเน้นบังคับตามเจตนาที่แท้จริงยิ่งกว่าถ้อยคำที่ปรากฏออกมา นอกจากนี้ ในบริบทของสัญญาับอุปการะสัตว์เลี้ยงก็ได้ปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงแตกต่าง

⁵⁰ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 97-99.

⁵¹ เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (เนติบัณฑิตยสภา 2551) 13; บัญญัติสุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (ไพโรจน์ วายุภาพ ผู้ปรับปรุง, พิมพ์ครั้งที่ 20 วิญญูชน 2565) 33; ศรีราชาวงศารยางค์กูร, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (พิมพ์ครั้งที่ 9 วิญญูชน 2566) 23.

⁵² อานนท์ มาเฒ่า, กฎหมายทรัพย์สิน : ความรู้พื้นฐานทางความคิด หลักทั่วไป และบทเบ็ดเสร็จทั่วไป (วิญญูชน 2560) 155.

⁵³ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 103.

⁵⁴ ปานชนก เกตุแก้ว (เชิงอรรถ 29).

จากทรัพย์สินทั่วไปดังเห็นได้จากข้อสัญญาคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงเป็นสำคัญ เช่น ข้อสัญญาให้นำสัตว์เลี้ยงไปทำหมัน ข้อสัญญาห้ามค้าขายหรือบริโภคหลังได้รับอุปการะสัตว์เลี้ยงไป เป็นต้น⁵⁵ โดยปรากฏการณ์เหล่านี้ในสังคมก็ล้วนเกิดจากกระแสการเลี้ยงสัตว์เลี้ยงแทนลูก (Pet Humanization)⁵⁶ เมื่อความรู้ของประชาชนในสังคมไม่ได้ปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงดังเช่นทรัพย์สินอีกต่อไป กฎหมายจึงควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องต่อความรู้ของประชาชนในสังคม ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาหาข้อดีและข้อเสียของมุมมองการจัดแบ่งสถานะของสัตว์เลี้ยงในแต่ละกลุ่มทั้ง 3 กลุ่ม เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับความรู้ของประชาชนในสังคมที่เกิดขึ้น ดังนี้

4.1.1 ข้อดีและข้อเสียของกลุ่มที่หนึ่ง ประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งว่าสัตว์มิใช่ทรัพย์สิน และหากมีการนำบทบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินมาใช้บังคับกับสัตว์จะต้องเป็นเรื่องที่นำมาปรับใช้ในฐานที่เป็นบพญ.เดิมเท่านั้น หรือมิฉะนั้นก็เป็นการวางบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน

การแก้ไขข้อพิพาทตามแนวคิดดังกล่าวนี้มีข้อดี คือ การมุ่งประสงค์ให้ประชาชนรับรู้ถึงสถานะของสัตว์เลี้ยงว่าไม่ใช่ทรัพย์สิน และไม่ควรปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงดังเช่นทรัพย์สิน มีการสร้างกรอบแนวคิดการจัดการสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงในนิติกฎหมายเอกชนหลายเรื่อง อาทิ การแบ่งกรรมสิทธิ์รวม ดังปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งสวิสที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสถานะของสัตว์เลี้ยง ส่วนข้อเสียนั้น ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการแก้ไขดังกล่าวได้มุ่งพยายามสร้างกรอบแนวคิดในการจัดการสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงเฉพาะเรื่องไม่ใช่เพียงแค่การบัญญัติว่าสถานะของสัตว์เลี้ยงไม่ใช่ทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุนี้ การรับนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้จึงต้องพิจารณาอย่างรอบด้านว่าจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องใดบ้างที่เป็นปัญหาในการตีความสถานะของสัตว์เลี้ยง อาทิ การเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีสัตว์เลี้ยงถูกทำละเมิด การจัดการมรดกให้สัตว์เลี้ยง การบังคับคดีต่อสัตว์เลี้ยง เป็นต้น

4.1.2 ข้อดีและข้อเสียของกลุ่มที่สอง แม้ไม่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดว่าสัตว์มิใช่ทรัพย์สิน แต่ก็มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสัตว์ไว้เป็นพิเศษแตกต่างไปจากทรัพย์สินทั่ว ๆ ไป และกำหนดหลักเกณฑ์ให้สัตว์อยู่ในบังคับตามหลักการใช้กฎหมายลักษณะทรัพย์สินโดยตรง

แม้แนวความคิดของกลุ่มนี้จะมีข้อดี คือ การแสดงให้เห็นถึงความรู้ของประชาชนว่าสัตว์มิใช่ทรัพย์สินอย่างแน่แท้ เนื่องด้วยมีบทบัญญัติในการปฏิบัติต่อสัตว์เลี้ยงให้แตกต่างจากทรัพย์สินทั่ว ๆ ไป แต่มีข้อเสียอันได้แก่ ประการแรก ความคลุมเครือและความไม่ลงรอยว่าสัตว์มีสถานะกึ่งทรัพย์สินอย่างเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ยังคงต้องรอการตักผลึกในทางวิชาการมากกว่านี้ตามที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่าง ในหัวข้อ 2.1.2 ประการสอง การบังคับใช้และการตีความกฎหมายที่พิพาทเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงนั้นมีข้อจำกัดในการตีความแตกต่างจากแนวคิดกลุ่มแรกซึ่งเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางกว่าจะนำบทบัญญัติเรื่องทรัพย์สินมาใช้ได้โดยอนุโลมเรื่องใดได้บ้าง การรับนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยย่อมนำมาสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการว่าสถานะของสัตว์เลี้ยงนั้นเป็นอย่างไรกันแน่

⁵⁵ สัญญาอุปการะสัตว์เลี้ยงของมูลนิธิพิทักษ์สัตว์เพื่อสังคม <<https://wvsthailand.org/site/templates/my-stuff/pdf/adoption-contract-thai.pdf>> สืบค้นวันที่ 11 กันยายน 2568.

⁵⁶ Chanisara Naimee, 'Pet Humanization ทำไมคนรุ่นใหม่ถึงเลี้ยงสัตว์เลี้ยงแทนลูก' (Sansiri, 11 กรกฎาคม 2567) <<https://blog.sansiri.com/pet-humanization/>> สืบค้นวันที่ 11 กันยายน 2568.

4.1.3 ข้อดีและข้อเสียของกลุ่มที่สาม ประเทศที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน

แม้สาธารณรัฐอิตาลีและสหรัฐอเมริกาจะมีมุมมองตามกฎหมายทรัพย์สินว่าสัตว์นั้นเป็นทรัพย์สิน ดังเช่นประเทศไทย แต่การแก้ปัญหาคือพิพาทในสัตว์นั้นกลับนำไปประเด็นการจัดการสวัสดิภาพของสัตว์มาใช้ได้ โดยสาธารณรัฐอิตาลีซึ่งเป็นระบบกฎหมายซีวิลลอว์ มีความว่าสัตว์เป็นทรัพย์สินของบุคคลตามกฎหมาย และศาลอาจนำหลักประโยชน์สูงสุดของสัตว์มาปรับใช้⁵⁷ โดยอาศัยเหตุผลว่า สัตว์นั้นมีคุณค่ามากกว่าวัตถุอื่นที่ไม่มีชีวิตจิตใจ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่นำประเด็นการจัดการสวัสดิภาพของสัตว์มาช่วยวินิจฉัยปัญหาได้นั้น ก็ไม่กระทบระบบนิติวิธีอยู่แล้ว⁵⁸ เนื่องด้วยเป็นระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศไทยซึ่งเป็นระบบกฎหมายซีวิลลอว์กลับไม่มีบทบัญญัติเรื่องสถานะของสัตว์เกี่ยวกับทรัพย์สินและไม่ปรากฏว่าเคยมีคำพิพากษาที่ตัดสินเรื่องสถานะของสัตว์แต่อย่างใด การรับนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ แม้จะเป็นข้อดีอยู่ตรงที่เปลี่ยนแปลงแค่การตีความบทบัญญัติเท่านั้นและแสดงให้เห็นถึงแง่มุมในการตีความบทบัญญัติที่ดีเนื่องจากสอดคล้องกับแนวคิดสำนักกฎหมาย แต่กลับมีข้อเสียที่ไม่อาจสร้างความรับรู้ให้ประชาชนได้อย่างชัดเจนว่าสถานะของสัตว์เป็นอย่างไร

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอว่า กฎหมายไทยในอนาคตควรจะมีการปรับแก้กฎหมายในการผลักดันสถานะของสัตว์ให้ไม่ใช่ทรัพย์สิน และนำกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินมาใช้โดยอนุโลมบางกรณี เช่น การซื้อขายสัตว์เลี้ยงก็ต้องพิจารณาว่าสัตว์เลี้ยงเป็นทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้ เป็นต้น เนื่องจากการรับนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้จะเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจในการตีความข้อพิพาทเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง และลดความคลุมเครือทางวิชาการที่มีต่อสถานะของสัตว์ซึ่งเป็นการสร้างความรับรู้ให้ประชาชนได้ทราบถึงสถานะของสัตว์เลี้ยงอย่างชัดเจนว่าสัตว์นั้นไม่ใช่ทรัพย์สิน อันมีผลในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ถึงสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงมากขึ้นในมิติทางกฎหมายเอกชน

4.2 วิเคราะห์ปัญหาการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์

จากการศึกษาเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง ผู้เขียนเห็นว่าการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงนั้นแตกต่างจากการแบ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั่วไปเนื่องจากสัตว์เลี้ยงเป็นสิ่งมีชีวิตและมีความรู้สึก ปัญหาการโต้แย้งเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงจึงเป็นปัญหาการแบ่งสิทธิเลี้ยงดูไม่ใช่การแบ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั่วไป และเมื่อศึกษาการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงตามกฎหมายต่างประเทศได้แก่ สาธารณรัฐออสเตรเลีย สมาพันธรัฐสวิส ราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอิตาลี และสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่เหมือนกันของทุกประเทศคือการแบ่งกรรมสิทธิ์โดยมุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก แต่พบความแตกต่างของการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์ 2 ลักษณะ คือ 1) ให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ฝ่ายเดียวเท่านั้น อย่างที่ปรากฏในสาธารณรัฐออสเตรเลียและสมาพันธรัฐสวิส โดยทั้งสองประเทศมีกฎหมายกำหนดว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์สินตามกฎหมาย⁵⁹ ในกรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง ศาลจะพิจารณาความสามารถในการดูแลสัตว์ ความผูกพันระหว่างเจ้าของกับสัตว์ และศักยภาพในการให้การดูแลสัตว์เป็นหลัก หากเจ้าของสัตว์ไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับสิทธิการดูแลสัตว์ ศาลจะเป็นผู้ตัดสินตามหลักการดังกล่าว โดยมีเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นที่มีสิทธิเลี้ยงดู 2) ให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ได้ทั้งฝ่ายเดียวและสองฝ่าย อย่างที่ปรากฏในราชอาณาจักรสเปน⁶⁰ สาธารณรัฐ

⁵⁷ Paola Fossati (n 27) 469.

⁵⁸ Juelfs v. Gough, 41 P.3d 593.

⁵⁹ Mag. Patrick Onyemaechi Kainz and Dr.IN Theresa Kamp (n 33); Swiss Civil Code Article 651a.

⁶⁰ ปาติตรา บางสมบุญ (เชิงอรธ 39) 51-52.

อิตาลี⁶¹ และสหรัฐอเมริกา⁶² แม้ราชอาณาจักรสเปนจะเป็นประเทศที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าสัตว์มีใช้ทรัพย์ และมีกฎหมายคุ้มครองสัตว์เป็นพิเศษ⁶³ แต่ก็มีแนวคิดเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงเหมือนอย่างสาธารณรัฐอิตาลีและสหรัฐอเมริกาที่มองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน⁶⁴ กล่าวคือ ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง ศาลจะพิจารณาเรื่องสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก โดยให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ได้ทั้งฝ่ายเดียวและสองฝ่าย

ผู้เขียนมีความเห็นว่าไม่ว่าการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ฝ่ายเดียวเท่านั้น หรือการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ได้ทั้งฝ่ายเดียวและสองฝ่าย ต่างก็ต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก ซึ่งการให้สิทธิเลี้ยงดูฝ่ายเดียวหรือสองฝ่ายดีกว่ากันนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

4.2.1 ข้อดีของการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์เพียงคนเดียว

การวิเคราะห์ของหัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อดีของการปรับใช้และการตีความกฎหมายที่ให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ฝ่ายเดียวเท่านั้นในสาธารณรัฐออสเตรียและสมาพันธรัฐสวิส

ประการแรก กรณีที่ข้อเท็จจริงชัดเจนว่าอีกฝ่ายหนึ่งมีศักยภาพในการเลี้ยงดูสัตว์ดีกว่า หากสัตว์ได้อยู่กับฝ่ายนั้นสัตว์ย่อมได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพที่ดีกว่าการอยู่กับอีกฝ่าย

ประการสอง ลดความยุ่งยากในการดูแลสัตว์ เนื่องจากการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ร่วมกัน อาจก่อภาระให้ผู้มีสิทธิเลี้ยงดูสัตว์สองฝ่ายจากการต้องแบ่งปันสิทธิการดูแลสัตว์ เช่น จะต้องเดินทางมารับสัตว์อีกสถานที่หนึ่งเพื่อไปเลี้ยงยังอีกสถานที่หนึ่ง หรืออาจต้องซื้ออุปกรณ์สำหรับดูแลสัตว์เลี้ยงเพิ่ม เป็นต้น

ประการสาม สามารถแก้ไขปัญหาของสัตว์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เมื่อสัตว์ป่วยแล้ว ต้องได้รับการรักษาอย่างเร่งด่วน และต้องตัดสินใจทำการรักษาทันที ผู้มีสิทธิเลี้ยงดูคนเดียวสามารถตัดสินใจในการดูแลรักษาสัตว์ได้ทันที โดยไม่ต้องปรึกษาผู้มีสิทธิเลี้ยงดูสัตว์อีกฝ่ายหนึ่ง

ประการสุดท้าย ความมั่นคงทางด้านอารมณ์ของสัตว์เลี้ยง เมื่อสัตว์เลี้ยงอยู่กับผู้มีสิทธิเลี้ยงดู สัตว์ฝ่ายเดียวสัตว์ไม่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสถานที่หรือสภาพแวดล้อมบ่อย ๆ สัตว์จึงมีความมั่นคงทางอารมณ์ที่ดีกว่าการให้สิทธิเลี้ยงดูสองฝ่ายหากต้องเปลี่ยนสถานที่หรือสภาพแวดล้อมของสัตว์

4.2.2 ข้อเสียของการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์เพียงคนเดียว

การวิเคราะห์ของหัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อเสียของการปรับใช้และการตีความกฎหมายที่ให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ฝ่ายเดียวเท่านั้นในสาธารณรัฐออสเตรียและสมาพันธรัฐสวิส

ประการแรก อาจมีฝ่ายที่ไม่ได้รับสิทธิเลี้ยงดูสัตว์ทั้งที่อีกฝ่ายอาจอยู่ในฐานะที่สามารถเลี้ยงดูสัตว์ได้ดีต่อสวัสดิภาพสัตว์เช่นกัน เพราะศาลไม่สามารถให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์สองฝ่ายได้จึงอาจไม่เป็นธรรมแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

ประการสอง อาจขาดการช่วยเหลือสัตว์ในกรณีฉุกเฉินหากเกิดสถานการณ์ที่ผู้มีสิทธิเลี้ยงดูสัตว์ฝ่ายเดียวไม่สามารถจัดการได้ เช่น กรณีสัตว์ป่วยหรือบาดเจ็บกะทันหันและผู้มีสิทธิเลี้ยงดูสัตว์ไม่สะดวกที่

⁶¹ Paola Fossati (n 27) 469.

⁶² Juelfs v. Gough, 41 P.3d 593; LYMAN vs. LANSER, 103 Mass. App. Ct. 787.

⁶³ สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 5) 98-99.

⁶⁴ Paola Fossati (n 27) 463-464; Sentell v. New Orleans & C. R. Co., 166 U.S. 698 (1897).

จะให้การช่วยเหลือหรือดูแลสัตว์ได้ทันที อาจทำให้ไม่สามารถให้การช่วยเหลือสัตว์ได้ทันเวลาและส่งผลให้สัตว์เสียชีวิตได้

ประการสุดท้าย อาจขาดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องการดูแลสวัสดิภาพของสัตว์ เนื่องจากเมื่อมีผู้ดูแลสัตว์เพียงฝ่ายเดียวอาจไม่มีโอกาสได้รับความคิดเห็นหรือประสบการณ์จากผู้ดูแลสัตว์อีกฝ่าย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจต่อสวัสดิภาพของสัตว์ เช่น การดูแลสุขภาพ การเลือกอาหาร หรือการฝึกพฤติกรรมสัตว์ เป็นต้น

4.2.3 ข้อดีของการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ร่วมกัน

การวิเคราะห์ของหัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อดีของการปรับใช้และการตีความกฎหมายในกรณีที่ให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ได้ทั้งฝ่ายเดียวและสองฝ่ายของราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอิตาลี และสหรัฐอเมริกา

ประการแรก สามารถช่วยกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแก้ไขปัญหาเรื่องการดูแลสวัสดิภาพของสัตว์ได้ เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาที่กระทบต่อสวัสดิภาพของสัตว์ เช่น สัตว์ป่วยหรือได้รับบาดเจ็บอย่างกะทันหัน การมีบุคคลหลายคนช่วยกันดูแลอาจช่วยให้การแก้ไขปัญหาเรื่องสวัสดิภาพของสัตว์มีประสิทธิภาพมากกว่าการดูแลเพียงฝ่ายเดียว

ประการสุดท้าย แบ่งเบาภาระการเลี้ยงดูสัตว์ เนื่องจากการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงเพียงฝ่ายเดียว อาจก่อภาระทั้งเรื่องเวลาและค่าใช้จ่าย หากมีผู้มีสิทธิเลี้ยงดูสัตว์สองฝ่ายย่อมสามารถแบ่งเบาภาระเรื่องเวลาและค่าใช้จ่ายได้

4.2.4 ข้อเสียของการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ร่วมกัน

การวิเคราะห์ของหัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อเสียของการปรับใช้และการตีความกฎหมายในกรณีที่ให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ได้ทั้งฝ่ายเดียวและสองฝ่ายของราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอิตาลี และสหรัฐอเมริกา

ประการแรก อาจกระทบต่อความมั่นคงทางอารมณ์ของสัตว์ เนื่องจากการที่สัตว์ต้องเปลี่ยนแปลงสถานที่ตามผู้มีสิทธิเลี้ยงดูอาจทำให้สัตว์เกิดความสับสนและเครียดได้

ประการที่สอง อาจเกิดความขัดแย้งในการตัดสินใจเกี่ยวกับสวัสดิภาพของสัตว์ เนื่องจากการที่ทั้งสองฝ่ายต้องตัดสินใจร่วมกันเรื่องการดูแลสัตว์เลี้ยงอาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกัน เช่น การเลือกอาหาร หรือการฝึกอบรมสัตว์เลี้ยง การรักษาสัตว์ เป็นต้น

ประการสุดท้าย ค่าใช้จ่ายในการดูแลสัตว์ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงร่วมกัน อาจทำให้ค่าใช้จ่ายในการดูแลเพิ่มขึ้นเพราะต้องจัดเตรียมสิ่งของหรืออุปกรณ์อำนวยความสะดวกให้สัตว์เลี้ยง เช่น อาหารหรืออุปกรณ์ดูแลสัตว์เลี้ยงสำหรับทั้งสองสถานที่ และอาจมีค่าใช้จ่ายในการพาสัตว์เลี้ยงไปหาสัตวแพทย์ที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยมีความเห็นทางวิชาการว่าสัตว์เลี้ยงเป็นทรัพย์สินที่แบ่งไม่ได้โดยสภาพ⁶⁵ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นนี้ เพราะสัตว์เลี้ยงมีชีวิตจิตใจและความรู้สึกเช่นเดียวกับมนุษย์ การจะแบ่งสัตว์เลี้ยงออกเป็นส่วนแบบทรัพย์สินทั่วไปย่อมไม่สามารถทำได้โดยสภาพเพราะอาจมีความรับผิดชอบ

⁶⁵ อานนท์ มาเม้า (เชิงอรรถ 52) 155.

พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 และถึงแม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง แต่ผู้เขียนก็เห็นว่าการแบ่งกรรมสิทธิ์ของสัตว์เลี้ยงนั้น เป็นเรื่องที่ศาลต้องพิจารณาเรื่องการแบ่งสิทธิการเลี้ยงดูสัตว์มากกว่าการแบ่งทรัพย์สินโดยสภาพ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าควรแบ่งสิทธิการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงโดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก และเมื่อพิจารณาจากข้อดีและข้อเสียของการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ได้เพียงคนเดียวเท่านั้นกับให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์เพียงคนเดียวหรือสองฝ่ายก็ได้ ผู้เขียนเห็นว่าการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ได้เพียงคนเดียว และให้อีกฝ่ายหนึ่งชดเชยค่าดูแลสัตว์เลี้ยงแก่อีกฝ่ายหนึ่งตามดุลพินิจของศาล แต่อีกฝ่ายยังคงมีสิทธิเยี่ยมเยียนสัตว์เลี้ยง ตราบเท่าที่ไม่เป็นการลดทอนสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยง

กล่าวโดยสรุป จากการวิเคราะห์ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายไทยยังคงจัดให้สัตว์เป็นเพียงทรัพย์สิน โดยไม่มีบทบัญญัติพิเศษรองรับสถานะของสัตว์ในฐานะที่มีชีวิตและความรู้สึก ส่งผลให้การตีความข้อพิพาทเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงยังยึดโยงอยู่กับกฎหมายทรัพย์สินอย่างเคร่งครัด จึงควรมีบทบัญญัติที่รับรองสถานะของสัตว์ว่าไม่ใช่ทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจนและหากจะต้องพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัตว์นั้นให้นับบทบัญญัติเรื่องทรัพย์สินมาใช้ในฐานะบทอนุโลมส่วนประเด็นการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์ควรพิจารณาจากหลักการคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ฝ่ายเดียวหรือร่วมกัน โดยในที่สุดผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางที่ให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์ฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ควรเปิดช่องให้มีสิทธิเยี่ยมเยียนจากอีกฝ่าย เพื่อคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เคยได้เลี้ยงเรื่องกรรมสิทธิ์ในสัตว์ และมีให้เกิดผลกระทบต่อสวัสดิภาพของสัตว์ โดยส่วนวิเคราะห์นี้สะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายของไทยให้ในเรื่องสถานะของสัตว์และการแบ่งกรรมสิทธิ์ของสัตว์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งเจ้าของสัตว์และประโยชน์แห่งการคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์ดังจะได้กล่าวต่อไปในส่วนสรุปและข้อเสนอแนะในหัวข้อต่อไป

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นสถานะสัตว์เลี้ยงตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน และการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง ผู้เขียนขอสรุปแนวทางรวมถึงนำเสนอข้อเสนอแนะของผู้เขียน

5.1 สรุป

ผู้เขียนขอสรุปจากประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนได้ตั้งไว้ในการศึกษา 2 ประการ ดังนี้

ประการแรกมีปัญหาว່ว่าเรื่องสถานะของสัตว์เกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายไทยจัดอยู่กลุ่มแนวคิดใดในสามแนวคิดที่ผู้เขียนได้อธิบายข้างต้น และควรแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้หรือไม่อย่างไรนั้น จากการศึกษาพบว่าเรื่องสถานะของสัตว์เกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายไทยนั้นอยู่ในกลุ่มที่สามซึ่งมองว่าสัตว์เป็นทรัพย์สิน ทำให้ในนิติกฎหมายเอกชนเป็นปัญหาเรื่องของการบังคับใช้และการตีความข้อพิพาทเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงในทางเอกชน เนื่องจากไม่สามารถหาช่องทางในการนำประเด็นจัดการสวัสดิภาพของสัตว์มาช่วยในการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ แตกต่างจากสาธารณรัฐอิตาลีที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาในการนำประเด็นการจัดการสวัสดิภาพสัตว์มาช่วยวินิจฉัยปัญหา ทำนองเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งการนำประเด็นสวัสดิภาพของสัตว์มาช่วยวินิจฉัยข้อพิพาทก็ไม่แน่ว่ามีปัญหาใดในเรื่องนิติวิธี ในขณะที่ไทยไม่พบแนวคำพิพากษาหรือบทบัญญัติใด ๆ เลยเปิดช่องให้ศาลนำการจัดการสวัสดิภาพของสัตว์มาช่วยวินิจฉัย จึงเห็นได้จากปัญหาเรื่องการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงที่ผู้เขียนได้ศึกษามาและอาจมีปัญหากการใช้การตีความเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้เขียนไม่ได้กล่าวถึงในงานเขียนเนื่องด้วยข้อจำกัดในปริมาณเนื้อหา ผู้เขียนจึงได้เสนอให้กฎหมายไทยควรจะมีการปรับแก้กฎหมายในการผลักดันสถานะของสัตว์ให้ไม่ใช่ทรัพย์สิน และนำกฎหมาย

เกี่ยวกับทรัพย์สินมาใช้โดยอนุโลมบางกรณี เนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจในการตีความข้อพิพาทเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง และลดความคลุมเครือต่อสถานะของสัตว์

ประการสอง กฎหมายไทยแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงได้อย่างไร และต้องแก้ไขหรือไม่อย่างนั้น จากความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยง พบว่า สัตว์เลี้ยงควรได้รับการพิจารณาแตกต่างจากทรัพย์สินทั่วไป เนื่องจากสัตว์เลี้ยงมีชีวิตจิตใจและความรู้สึก การแบ่งสัตว์เลี้ยงเป็นทรัพย์สินโดยสภาพ เช่น การผ่าสัตว์แยกเป็นชิ้นส่วนเพื่อแบ่งปันกรรมสิทธิ์ จึงไม่เหมาะสม และอาจขัดแย้งกับพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 ที่ให้ความสำคัญกับการดูแลสวัสดิภาพของสัตว์ การแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงจึงควรเน้นที่ การแบ่งสิทธิในการเลี้ยงดูสัตว์มากกว่า การแบ่งปันทรัพย์สินโดยสภาพ แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีคำพิพากษาที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าการแบ่งกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงควรคำนึงถึงสวัสดิภาพของสัตว์เป็นหลัก โดยผู้เขียนเสนอว่า การให้สิทธิเลี้ยงดูสัตว์เพียงคนเดียว และให้ฝ่ายอื่นชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลตามดุลพินิจของศาล พร้อมกับการให้สิทธิให้เยี่ยมเยียนสัตว์ได้ ตราบเท่าที่ไม่เป็นการลดทอนสวัสดิภาพของสัตว์ จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ 2 มาตราในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยกัน ดังนี้

1) มาตรา 137/1 บัญญัติว่า “สัตว์ไม่ใช่ทรัพย์สิน หากจะต้องพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัตว์นั้นให้นำบทบัญญัติเรื่องทรัพย์สินมาใช้ในฐานะบทอนุโลม” โดยข้อเสนอดังกล่าวเป็นการรับนำแนวคิดของสาธารณรัฐออสเตรียและสมาพันธรัฐสวิสมาปรับใช้

2) มาตรา 1363/1 “เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยงที่ไม่ใช่สัตว์ซึ่งใช้ในทางอุตสาหกรรมหรือสัตว์ซึ่งถูกเลี้ยงเพื่อการบริโภค ให้ศาลกำหนดให้สัตว์เลี้ยงตัวนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงสวัสดิภาพสัตว์เป็นหลักว่าฝ่ายไหนจะจัดการสวัสดิภาพของสัตว์ได้ดีกว่ากัน

ศาลอาจกำหนดให้ฝ่ายที่ไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงได้รับค่าใช้จ่ายในการดูแลสัตว์เลี้ยงที่เขาเคยเสียไปก็ได้

ศาลอาจกำหนดให้ฝ่ายที่ไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในสัตว์เลี้ยงมีสิทธิในการเยี่ยมเยียนสัตว์เลี้ยงตัวนั้นได้ ทั้งนี้ การเยี่ยมเยียนดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อสิทธิของผู้ได้รับกรรมสิทธิ์”

ข้อเสนอดังกล่าวมีการรับนำแนวคิดในหลายส่วนของแต่ละประเทศด้วยกัน โดยพรรคแรกเป็นการรับนำแนวคิดเรื่องการเลี้ยงดูสัตว์เลี้ยงเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นของสาธารณรัฐออสเตรียและสมาพันธรัฐสวิสมาปรับใช้ ส่วนพรรคสองเป็นการรับนำแนวคิดเรื่องการได้รับค่าใช้จ่ายของสมาพันธรัฐสวิสมาปรับใช้ ส่วนพรรคท้ายนั้นเป็นการรับนำแนวคิดสิทธิเยี่ยมเยียนของรัฐบาลสภายุโรปมาปรับใช้

ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร :
ศึกษากรณีบริษัทจำกัด

The Problem of Tax Arrears Collection under Section 12 of
the Revenue Code: A Study of Limited Companies*

ชินกร จิตนิวรรณ**

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Chinnakon Chitniwon

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

วันที่รับบทความ 9 กรกฎาคม 2568; วันแก้ไขบทความ 4 สิงหาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 5 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ศึกษากรณีบริษัทจำกัดของประเทศไทยและต่างประเทศได้แก่ สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐอินเดีย และประมวลกฎหมายรัษฎากรของประเทศไทย วิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ผลการวิจัยพบว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร โดยกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้กรรมการชำระภาษีอากรค้างแทนนิติบุคคล ในกรณีที่กรรมการมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ จึงใจหลบเลี่ยงภาษีหรือกระทำการทุจริต หรือกระทำโดยมีเจตนาทำให้รัฐไม่ได้รับชำระภาษีอากรที่ครบถ้วน, ละเลยหน้าที่ในการควบคุมและบริหารนิติบุคคลหรือมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัวซึ่งส่งผลให้บริษัทค้างชำระภาษีอากร, ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูลทางการเงินของบริษัท หรือจัดทำรายงานทางการเงินที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระภาษีอากร, ปลอมให้บริษัทล้มละลายโดยเจตนาหรือดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีอากรของบริษัท และยังคงบริหารบริษัทต่อไป แม้ทราบว่าบริษัทไม่สามารถชำระหนี้ภาษีอากรได้ หรือดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายหรือคำสั่งทางภาษีอากรที่มีผลบังคับ เพื่อให้กรมสรรพากรมีช่องทางในการเร่งรัดภาษีอากรของนิติบุคคลที่ค้างชำระเพิ่มเติมจากปัจจุบัน โดยสามารถฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้กรรมการนิติบุคคลชำระภาษีอากรค้างเป็นการส่วนตัวได้ แต่เนื่องจากการบัญญัติให้อำนาจแก่อธิบดีดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักการแยกนิติบุคคล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้อำนาจแก่อธิบดีไว้ในประมวลรัษฎากรเป็นการเฉพาะเจาะจง และกรรมการจะรับผิดชอบหนี้ภาษีอากรค้างเฉพาะกรณีพิสูจน์ได้ว่ากรรมการบริษัทมีพฤติการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นเท่านั้น

คำสำคัญ : ภาษีอากรค้าง, มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร, บริษัทจำกัด

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอิสระ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ศึกษากรณีบริษัทจำกัด

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่ : 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

E-mail: Chinnakon.chi@stu.nida.ac.th

ABSTRACT

The objective of this study is to examine the laws related to the collection of tax arrears, with a focus on the case of limited companies in Thailand and comparative studies of foreign jurisdictions, namely the United Kingdom, New Zealand, Australia, and India, as well as the Thai Revenue Code. The study found that the Revenue Code should be amended to authorize the Director-General of the Revenue Department to file a lawsuit requesting that a company director be ordered to pay outstanding tax liabilities in place of the juristic person, in cases where the director has intentionally acted to evade taxes. Such acts include fraud or deceit to avoid tax payment, concealing or distorting financial information, preparing false reports, allowing insolvency to avoid tax liability, continuing operations despite knowing the company cannot pay taxes, or violating tax laws or enforceable orders.

Liability should also arise from gross negligence, such as failure to supervise or manage the company leading to tax arrears, abuse of authority for personal gain, or failure to prevent tax-related damage. In all cases, the director shall be liable only when the Revenue Department can prove the conduct falls within the specified legal criteria.

Keywords: Tax Arrears, Section 12 of the Revenue Code, Limited Company.

1. บทนำ

ภาษีอากรที่จัดเก็บจากนิติบุคคลเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินการกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสาธารณูปโภค การศึกษาสาธารณสุข หรือการจัดบริการสังคมอื่น ๆ นิติบุคคลจึงเป็น “หน่วยภาษี” (tax unit) ที่มีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรตามกฎหมาย โดยเฉพาะนิติบุคคลที่อยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัด การประเมินภาษีอากรจากนิติบุคคลนั้นดำเนินการโดยอาศัยขั้นตอนตั้งแต่การยื่นแบบแสดงรายการภาษีอากรประเภทต่าง ๆ พร้อมแนบเอกสาร เช่น ใบกำกับภาษีซื้อ-ขาย งบการเงินประกอบ เพื่อให้กรมสรรพากรสามารถตรวจสอบรายได้ ค่าใช้จ่าย หรือกำไรสุทธิของบริษัทตามแต่ละประเภทภาษีอากร จากนั้นจึงคำนวณภาษีอากรที่บริษัทต้องชำระตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร หากพบว่าแบบแสดงรายการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือมีความผิดปกติ เจ้าพนักงานประเมินสามารถประเมินภาษีอากรเพิ่มเติมได้ตามที่ประมวลรัษฎากรให้อำนาจไว้

อย่างไรก็ดี กระบวนการจัดเก็บภาษีอากรจากนิติบุคคลในประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาสำคัญ หลายประการ โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงภาษีอากรและการไม่ชำระภาษีอากรของบริษัทจำกัด ซึ่งส่งผลให้รัฐ ไม่สามารถจัดเก็บภาษีอากรได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กรมสรรพากรสามารถจัดเก็บรายได้รวมได้เพียง 1.833 ล้านล้านบาท ต่ำกว่าเป้าหมายถึงร้อยละ 13.4 และยิ่งต่ำกว่าปีก่อนหน้าร้อยละ 8.7¹ ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งอาจเกิดจากข้อจำกัดของกฎหมายเอง โดยเฉพาะเมื่อบริษัทมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีอากรหรือไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีอากรเป็นเหตุให้เกิดภาษีอากรค้าง ซึ่งแม้กรมสรรพากรจะมีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ในการเร่งรัดและบังคับชำระหนี้ภาษีอากรจากทรัพย์สินของนิติบุคคลโดยไม่ต้องฟ้องศาล² แต่ในทางปฏิบัติกลับพบอุปสรรคสำคัญคือไม่สามารถขยายอำนาจดังกล่าวไปถึงบุคคลธรรมดาที่เป็นตัวแทนนิติบุคคล เช่น กรรมการหรือเจ้าของที่แท้จริงได้ ทั้งที่บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการหลีกเลี่ยงภาษีอากร³ เนื่องจากโดยทั่วไปบุคคลธรรมดาก็ได้รับการจำกัดความรับผิดชอบหลักความเป็นนิติบุคคล⁴

ด้วยเหตุที่กฎหมายไทยยังไม่มีกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สามารถเรียกความรับผิดชอบภาษีอากรจากตัวแทนของนิติบุคคลได้ในบางกรณี เช่น กรณีที่มีการรู้เห็นเป็นใจในการหลีกเลี่ยงภาษี อากรหรือกรณีที่บุคคลอื่นเป็นตัวแทนเพื่อบงกชในการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงทำให้การติดตามภาษีอากรค้างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นำไปสู่การสูญเสียรายได้ของรัฐ และอาจกระทบต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ

¹ ‘สรรพากรเผยกำไรบจ. ลด 40% กระทบเป้าจัดเก็บ’(กรุงเทพธุรกิจ 18 พฤษภาคม 2561), <<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/938604>> สืบค้นวันที่ 14 กรกฎาคม 2564.

² ประมวลรัษฎากร มาตรา 12 บัญญัติว่า “ภาษีอากรซึ่งต้องเสียหรือนำส่งตามลักษณะนี้ เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่งให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้”

³ ทัดดา วีระวุฒิ, ผู้ถือหุ้นกับการมีส่วนร่วมความรับผิดชอบในการประกอบธุรกิจของบริษัทจำกัด, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555).

⁴ เพิ่งอ้าง.

การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้างในกรณีบริษัทจำกัด โดยเน้นศึกษาบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร และเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐอินเดีย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายไทยให้สามารถจัดเก็บภาษีอากรค้างได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในอนาคต

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหการจัดเก็บภาษีอากรค้าง กรณีบริษัทจำกัด
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้างกรณีบริษัทจำกัด ของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐอินเดีย และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ศึกษากรณีบริษัทจำกัด
4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ศึกษากรณีบริษัทจำกัด ให้มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. สมมติฐานการศึกษา

มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรที่ใช้กับบริษัทจำกัด ยังไม่สามารถบังคับให้กรรมการหรือผู้แทนนิติบุคคลร่วมรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรของนิติบุคคลได้ ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีอากรค้างไม่เกิดประสิทธิภาพ หากมีการแก้ไขกฎหมายไทย ให้สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศโดยมีการกำหนดให้กรรมการต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ของบริษัทจำกัดในกรณีต่าง ๆ เช่น การเลี่ยงภาษีอากร หนี้ภาษีอากร หรือการตั้งใจทำให้บริษัทล้มละลายเพื่อไม่ต้องเสียภาษีอากรค้าง เป็นต้น ก็จะทำให้กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้างจากผู้เสียภาษีอากรประเภทบริษัทจำกัด สามารถบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวทางการจัดเก็บภาษีอากรค้างของต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรค้างตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ศึกษากรณีบริษัทจำกัด โดยทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลรัษฎากร ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้าง การยึดการอายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน คำพิพากษาศาลฎีกา ตำรา เอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ บทความในหนังสือพิมพ์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ จากสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ และข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายให้สามารถบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวិจัยเรื่องปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ศึกษากรณีบริษัทจำกัด โดยทำการศึกษา ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ศึกษากรณีบริษัทจำกัด ศึกษากฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลรัษฎากร ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้างจากผู้เสียภาษีอากรประเภทนิติบุคคลของต่างประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเงิน ค.ศ. 2020 ว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันและแยกกันของกรรมการบริษัท (Schedule 13 of the Finance Act 2020 Joint and Several Liability of Company Directors Etc.) ของสหราชอาณาจักร กฎหมายว่าด้วยบริษัท (Companies Act 1993 (NZ) และพระราชบัญญัติการบริหารภาษี ค.ศ. 1994 (Tax Administration Act 1994) ของราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ กฎหมายว่าด้วยการบริหารการจัดเก็บภาษี ค.ศ. 1953 (Taxation Administration Act 1953) ของเครือรัฐออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ ค.ศ. 1961 (Income Tax Act, 1961) ของสาธารณรัฐอินเดีย โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ศึกษากรณีบริษัทจำกัด เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้างตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ศึกษากรณีบริษัทจำกัดให้มีประสิทธิภาพ

6.บทสรุปผลการศึกษา

ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ศึกษากรณีบริษัทจำกัด ปรากฏผลการวิจัยดังต่อไปนี้

1). ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง กรณีบริษัทจำกัด

การเก็บภาษีอากรเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากยุคโบราณ เป็นหนึ่งในกลไก ที่สำคัญที่สุดในการจัดระเบียบสังคมและรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้รัฐมีรายได้ที่จำเป็นสำหรับการบริหารและการพัฒนาประเทศ ตลอดจนเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

ส่วนแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง กรณีบริษัทจำกัดได้แก่ หลักความรับผิดชอบจำกัด (Limited Liability Principle) ซึ่งกำหนดว่านิติบุคคลมีความรับผิดชอบต่างหากจากผู้ถือหุ้นและกรรมการ⁵ ทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของ (ผู้ถือหุ้น) และผู้บริหาร (กรรมการ) ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ขัดกัน⁶ และทฤษฎีการเจาะผ่านนิติบุคคล (Piercing the Corporate Veil) ซึ่งเปิดช่องให้รัฐสามารถเจาะผ่านบริษัท เพื่อถือเอาความรับผิดชอบจากบุคคลธรรมดาในกรณีที่มีพฤติกรรมทุจริต หรือใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือหลบเลี่ยงภาษี⁷ ในหลายประเทศ ได้นำทฤษฎีเหล่านี้มาประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดให้กรรมการหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลต้องรับผิดชอบร่วมกับบริษัทในกรณีที่จงใจหลบเลี่ยงภาษี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของระบบกฎหมายเพื่อปิดช่องโหว่จากโครงสร้างนิติบุคคล

⁵ สิริอร สินธุเจริญ, มาตรการทางกฎหมายในเรื่องทุนของบริษัทจำกัดคนเดียว, (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2565).

⁶ ปณณวัฒน์ วังอนุสรณ์ ‘ทฤษฎีตัวแทน : ความท้าทายในการบริหารงานธุรกิจในประเทศไทย’ (2565) 1 วารสารบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 1, 22.

⁷ Stephen M. Bainbridge, *Corporate Law* (3rd ed, Foundation Press 2015) 133–138.

2) การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง กรณีบริษัทจำกัดของประเทศไทยและต่างประเทศ

การศึกษากฎหมายของประเทศไทยพบว่า มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรเป็นกลไกสำคัญในการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้างจากบริษัทจำกัด โดยให้อำนาจกรมสรรพากรยึดอายัด และขายทรัพย์สินของนิติบุคคลโดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล อย่างไรก็ตาม ไม่พบบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้เรียกความรับผิดชอบจากตัวแทนนิติบุคคล เช่น กรรมการ แม้ในกรณีที่มีพฤติการณ์จงใจหลีกเลี่ยงภาษีอากร

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศอื่น พบความแตกต่างที่สำคัญดังนี้ สหราชอาณาจักร กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ เช่น HM Revenue and Customs (HMRC) ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้กรรมการรับผิดชอบได้ หากพิสูจน์ได้ว่า กรรมการละเมิดหน้าที่ (Breach of Fiduciary Duty) หรือมีพฤติกรรมหลอกลวง เช่น ใช้บริษัทเป็นเครื่องมือในการเลี่ยงภาษี⁸ เครือรัฐออสเตรเลีย มีกฎหมาย Director Penalty Notice (DPN) ที่เปิดทางให้กรรมการรับผิดชอบหนี้ภาษีของบริษัทได้โดยตรง โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่วางแผนภาษีหรือชำระภาษีภายในระยะเวลาที่กำหนด⁹ ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ ใช้แนวทางการฟ้องกรรมการในกรณีหลีกเลี่ยงภาษีโดยเจตนา (intentional avoidance) ผ่านระบบศาลแพ่ง¹⁰ และสาธารณรัฐอินเดียให้อำนาจเจ้าหน้าที่สรรพากรเรียกกรรมการของบริษัทที่เลิกกิจการแล้ว มารับผิดในภาษีค้าง หากกรรมการไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต¹¹ ประเทศเหล่านี้มีจุดร่วมในการใช้ช้อยกเว้นจากหลักความรับผิดชอบจำกัด เพื่อเปิดทางให้สามารถเรียกความรับผิดชอบจากกรรมการในกรณีพิเศษ ซึ่งยังไม่มีในระบบกฎหมายไทย

3) การศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ศึกษากรณีบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทย

การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้างตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรของบริษัทจำกัด โดยวิเคราะห์กฎหมายของต่างประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรค้างมากขึ้น โดยมีผลการวิจัยดังต่อไปนี้

(1) แนวคิดการให้บุคคลธรรมดาาร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด กรณีการบังคับชำระภาษีอากรค้าง

การให้นิติบุคคลเป็นหน่วยงานทางกฎหมายที่มีสถานะเป็นอิสระจากบุคคลธรรมดา หมายถึงการกำหนดให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือองค์กรทางธุรกิจอื่น ๆ มีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ซึ่งถือเป็นเอกลักษณ์ในเชิงกฎหมายที่แยกออกจากตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของหรือผู้บริหาร ความเป็นอิสระนี้ช่วยให้นิติบุคคลสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ในนามขององค์กรเอง เช่น ทำสัญญา ครอบครองทรัพย์สิน หรือเข้าร่วมกระบวนการทางกฎหมาย โดยไม่ต้องอิงกับบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้อง

⁸ Brenda Hannigan, *Company Law* (6th ed, Oxford University Press 2021) 226–229.

⁹ Australian Taxation Office, Understanding the Director Penalty Regime <<https://www.ato.gov.au/Business/Business-activities/In-detail/Director-penalties/>> accessed 15 October 2022

¹⁰ Inland Revenue (New Zealand), Guidelines for Tax Avoidance and Evasion <<https://www.ird.govt.nz.>> accessed 15 October 2022

¹¹ Nimisha Panda, Section 179 of the Income Tax Act <<https://www.taxbuddy.com/blog/section-179-of-income-tax-act>> accessed 15 October 2022

โดยตรง¹² แนวคิดดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจและเศรษฐกิจในหลายมิติ ประการแรก การมีสถานะเป็นอิสระช่วยลดความเสี่ยงทางการเงินของผู้ก่อตั้งหรือผู้ลงทุนในกรณีที่ธุรกิจประสบปัญหาทางการเงินหรือถูกฟ้องร้อง ความรับผิดชอบทางกฎหมายและหนี้สินของนิติบุคคลจำกัดอยู่เฉพาะทรัพย์สินขององค์กร และไม่ลุกลามไปถึงทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น ซึ่งสิ่งนี้เรียกว่าหลักการจำกัดความรับผิด (Limited Liability)¹³ หลักการนี้เป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการส่งเสริมให้บุคคลธรรมดาการลงทุนหรือจัดตั้งธุรกิจ เนื่องจากรู้ว่าความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นถูกจำกัดอยู่ในระดับที่สามารถบริหารจัดการได้ นอกจากนี้ การที่นิติบุคคลมีสถานะเป็นอิสระช่วยสร้างความน่าเชื่อถือในเชิงพาณิชย์ ทำให้คู่สัญญา นักลงทุน และสถาบันการเงินมีความมั่นใจในการทำธุรกรรมกับองค์กร เพราะนิติบุคคลมีสถานะเป็นเอกเทศและมีโครงสร้างทางกฎหมายที่กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน เช่น การมีข้อบังคับบริษัท การเปิดเผยงบการเงิน และการดำเนินงานที่โปร่งใสในระดับหนึ่ง การออกแบบเช่นนี้ช่วยให้การดำเนินธุรกิจสามารถเติบโตได้ในระยะยาว โดยเฉพาะในตลาดที่มีการแข่งขันสูง ที่สำคัญการให้นิติบุคคลเป็นอิสระยังเอื้อประโยชน์ต่อการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ การจัดตั้งนิติบุคคลทำให้สามารถระดมทุนจากนักลงทุนรายย่อยจำนวนมากผ่านการออกหุ้นหรือการระดมทุนรูปแบบอื่น ๆ การระดมทุนนี้ช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้กับตลาดทุนและตลาดการเงิน และช่วยให้องค์กรสามารถขยายกิจการหรือพัฒนาโครงการใหม่ ๆ ได้ง่ายขึ้น อันจะส่งผลต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถานะความเป็นอิสระของนิติบุคคลจะมีข้อดีหลายประการดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น แต่ก็อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด เช่น การตั้งบริษัทเพื่อจงใจหลีกเลี่ยงภาษีอากร การซ่อนทรัพย์สิน หรือการฉ้อโกง ด้วยเหตุนี้หลายประเทศจึงมีกฎหมายและกลไกในการตรวจสอบและกำกับดูแลนิติบุคคลเพื่อป้องกันการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดกฎหมาย หรือหากเกิดกรณีที่พบว่ามีการใช้นิติบุคคลเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ บางกรณีอาจมีการยกเลิกสถานะความเป็นอิสระของนิติบุคคลชั่วคราวเพื่อให้หน้าตัวบุคคลธรรมดาที่อยู่เบื้องหลังมารับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการให้บุคคลธรรมดาร่วมรับผิดกับนิติบุคคลจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความโปร่งใสในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

กรณีทั่วไป การให้บุคคลธรรมดาร่วมรับผิดกับนิติบุคคลนั้นมีความเชื่อมโยงกับหลักการยกเลิกการคุ้มครองจากบุคลิกภาพนิติบุคคล (Piercing the Corporate Veil) ซึ่งใช้เมื่อมีหลักฐานว่าบุคคลธรรมดาที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลมีเจตนาที่ไม่สุจริต หรือใช้สถานะของนิติบุคคลในการหลีกเลี่ยงภาระผูกพันทางกฎหมาย หลักการนี้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันไม่ให้กรรมการหรือผู้บริหารของนิติบุคคลหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อการทำผิดกฎหมาย เช่น การตัดสินใจที่ส่งผลเสียหายต่อเจ้าหนี้ คู่สัญญา หรือรัฐ นอกจากนี้ กฎหมายในหลายประเทศยังได้กำหนดให้กรรมการหรือผู้บริหารต้องรับผิดชอบโดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ความรับผิดชอบของตน เช่น การไม่จัดการให้บริษัทปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการตัดสินใจที่มีลักษณะของการละเลยหน้าที่อย่างร้ายแรง¹⁴

¹² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, *ความรับผิดของผู้บริหารกิจการทางแพ่งและทางอาญา* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2539) 35.

¹³ นิตินันท์ บุรณะเจริญรักษ์, 'หลักการไม่คำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลกับความรับผิดของผู้ถือหุ้น' (2556) วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 130-131.

¹⁴ Dan Byrne, Breaching Fiduciary duty and its Consequences<<https://www.thecorporategovernanceinstitute.com/insights/guides/breaching-fiduciary-duty-and-its-consequences/>>accessed 15 October 2022

ส่วนกรณีของภาษีอากรค้างชำระนั้น แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการที่นิติบุคคลละเลยหรือหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ภาษี ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐและความเป็นธรรมในระบบการจัดเก็บภาษีอากร การให้บุคคลธรรมดาได้รับผิดในกรณีดังกล่าว เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามหนี้และป้องกันการใช้โครงสร้างนิติบุคคลเป็นเครื่องมือในการหลีกเลี่ยงภาษีอากร อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดการให้บุคคลธรรมดาได้รับผิดมาใช้ต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะในแง่ของการสร้างความสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลธรรมดาที่อาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ผู้ถือหุ้นรายย่อย หรือกรรมการที่ไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการบริหาร นอกจากนี้ การกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายที่ชัดเจนและครอบคลุมเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อป้องกันการตีความที่กว้างเกินไป ซึ่งอาจส่งผลให้บุคคลที่ไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบถูกดึงเข้ามาในกระบวนการทางกฎหมายโดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งยังต้องพิจารณาผลกระทบต่อบรรยากาศการลงทุน โดยเฉพาะในประเทศที่ต้องการดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดเกินไปอาจสร้างความกังวลในหมู่นักลงทุนและส่งผลกระทบต่อความสนใจในการลงทุนในประเทศ

แนวคิดการให้บุคคลธรรมดาได้รับผิดกับนิติบุคคลจึงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบในระบบเศรษฐกิจ แต่การนำแนวคิดนี้ไปใช้จำเป็นต้องอาศัยความระมัดระวังและการออกแบบกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนในภาพรวม โดยไม่ละเมิดสิทธิหรือสร้างภาระที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้อง

หลักการนี้อาศัยแนวคิดว่าบุคคลธรรมดาที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการบริษัท ควรมีความรับผิดชอบร่วมกันในกรณีที่บริษัทไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร หากผู้บริหารหรือกรรมการมีส่วนเกี่ยวข้องในการหลีกเลี่ยงภาษี หรือไม่ดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้บริษัทปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลเหล่านี้อาจถูกกำหนดให้ร่วมรับผิดชอบต่อหนี้ภาษีอากรของบริษัท นอกจากนี้ แนวคิดดังกล่าวยังถูกมองว่าเป็นมาตรการเชิงป้องกันที่ช่วยให้ผู้บริหารบริษัทตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี การใช้อำนาจบริหารกิจการอย่างระมัดระวัง และช่วยป้องกันไม่ให้บริษัทถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฉ้อโกงภาษีอากร

ในทางปฏิบัติ การนำแนวคิดนี้มาใช้มักจะกำหนดเงื่อนไขเฉพาะ เช่น การแสดงให้เห็นว่าบุคคลธรรมดานั้นมีส่วนร่วมโดยตรงหรือรู้เห็นในการกระทำที่นำไปสู่การหลีกเลี่ยงภาษีอากร หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ไม่ดำเนินการจดทะเบียนเลิกกิจการหรือไม่รายงานฐานะทางการเงินที่แท้จริงของบริษัท แนวทางนี้ยังต้องมีการพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อการรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลธรรมดา เช่น สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างยุติธรรมในกรณีที่ถูกละเมิด เป็นต้น

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อเรียกเก็บภาษีอากรค้างจากนิติบุคคล

ตามประมวลรัษฎากรของประเทศไทย การดำเนินการเพื่อเรียกเก็บภาษีที่นิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดค้างชำระนั้นจะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้าง พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยกรมสรรพากรจะทำการตรวจสอบเบื้องต้นจากข้อมูลภาษีที่บริษัทจำกัดเคยยื่นหรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง หากพบว่า บริษัทจำกัดไม่ได้ยื่นแบบหรือไม่ได้ชำระภาษีนิติบุคคล สรรพากรจะออกหนังสือแจ้งเตือนให้บริษัทจำกัดมาชำระภาษีอากร เมื่อได้รับหนังสือแจ้งเตือนแล้ว บริษัทจำกัดอาจนำเงินมาชำระตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งเตือน พร้อมกับเบี้ยปรับเงินเพิ่มจากการชำระภาษีล่าช้า (ถ้ามี) แต่หากยังไม่พร้อมที่จะชำระเงิน เช่น บริษัทจำกัดมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ สามารถให้ตัวแทนมาพบเจ้าหน้าที่แล้วแจ้งความประสงค์จะผ่อนชำระ โดยนำทรัพย์สินที่

บริษัทจำกัดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่น นำอสังหาริมทรัพย์มาจดจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ภาษีอากร หรือชำระเพียงบางส่วนก่อนได้ แต่หากพ้นกำหนดชำระเงินในใบแจ้งเดือนภาษีอากรแล้ว หากบริษัทจำกัด ผู้ค้างภาษีอากรยังไม่นำเงินมาชำระตามหนังสือเตือนหรือไม่มาพบเจ้าหน้าที่ หรือมาพบแต่ไม่ยินยอมชำระ เจ้าหน้าที่สรรพากรจะทำหนังสือเตือนไปยังบริษัทจำกัดอีกฉบับหนึ่ง เมื่อครบกำหนดการชำระตามหนังสือแจ้งเตือนครั้งที่สอง แล้วยังไม่ชำระภาษีอากร กรมสรรพากรจะดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร กล่าวคือ อธิบดีมีอำนาจในการสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของบริษัทจำกัด ผู้ต้องรับผิดชอบภาษีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง¹⁵

การดำเนินการตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรนั้น เจ้าหน้าที่สรรพากรจะทำการสืบหาทรัพย์สินของบริษัทจำกัดได้แก่ การมีหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินอำเภอหรือสำนักงานที่ดินจังหวัด อันเป็นภูมิลำเนาของบริษัทจำกัดหรือไปยังกรมที่ดินเพื่อขอตรวจสอบการถือครองหรือถือกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทจำกัดที่ค้างชำระภาษี พร้อมทั้งขอความร่วมมือในการระงับการทำธุรกรรมใด ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น การมีหนังสือถึงหน่วยราชการใด ๆ ที่มีหน้าที่จดทะเบียนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น กรมการขนส่งทางบก ที่ว่าการอำเภอ กรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อหาหลักฐานการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทจำกัดผู้ค้างภาษีอากร พร้อมทั้งขอความร่วมมือในการระงับการทำธุรกรรมใด ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น หากผลของการตรวจสอบพบว่าเมื่ออสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ และบริษัทจำกัดผู้ค้างภาษีอากรเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น เจ้าหน้าที่จะทำการเสนอให้ผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้น เพื่อนำมาขายทอดตลาดนำเงินมาชำระภาษีอากรค้างต่อไป เช่น กรณีที่ กรมสรรพากรยึดที่ดินแล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้อีกต่อไป ทั้งนี้ กระบวนการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินเพื่อนำมาขายทอดตลาดนี้ กรมสรรพากรมีอำนาจในการดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการ ของศาล เช่น กรณีที่บริษัทจำกัดเคยนำอสังหาริมทรัพย์มาจดทะเบียนจำนองเพื่อเป็นประกันในการชำระภาษี อากรค้าง กรมสรรพากรมีอำนาจยึดอสังหาริมทรัพย์นั้นออกขายทอดตลาดได้เอง เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์นั้น ติดภาระจำนอง กรมสรรพากรต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อสั่งให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจำนองและขายทอดตลาดโดยติดภาระ จำนอง หรือกรณีทรัพย์สินที่นำมาเป็นประกันนั้นมีได้เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคล กรมสรรพากรต้องดำเนินการฟ้องต่อ ศาลเพื่อสั่งยึดทรัพย์สินนั้นขายทอดตลาด

นอกจากนี้ กรมสรรพากรจะทำหนังสือถึงนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท เพื่อขอสำเนาหนังสือ รับรองการจดทะเบียนและบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น จำนวนหุ้นที่ถือ มูลค่าของหุ้นและเงินมูลค่าหุ้นที่ค้างชำระ ตลอดจนหุ้นส่วนผู้ไม่จำกัดความรับผิด และขอให้ระงับการโอนจำหน่ายหุ้นให้แก่บุคคลภายนอกหรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ กรรมการผู้มีอำนาจ และรวมถึงการขอให้ระงับ การจดทะเบียนเสร็จสิ้นการชำระบัญชีไว้ก่อน ขอสำเนาแบบแสดงรายการ บัญชีทำการ บัญชีกำไรขาดทุน และงบดุลของนิติบุคคลนั้น ในรอบปีสุดท้ายที่ยื่นไว้ เพื่อมาประกอบการพิจารณา และทำการสอบสวนทรัพย์สิน โดยวิธีการอื่น หมายถึง การสอบสวนทรัพย์สินประเภทเงินสด เงินฝากธนาคาร บัญชีเงินฝากต่าง ๆ หุ้น เครื่องประดับที่มีมูลค่า ลูกหนี้ เจ้าหนี้ ลิขสิทธิ์ หรือสิทธิต่าง ๆ ของผู้ค้างภาษีอากร รวมถึงเครื่องมือ เครื่องจักรและวัตถุดิบต่าง ๆ การตรวจสอบโดยไม่ต้องคำนึงว่า ทรัพย์สินนั้นจะสามารถยึด อายัด หรือขาย ทอดตลาดได้หรือไม่ จากนั้นบันทึกรายการทรัพย์สิน จำนวน ราคา โดยละเอียด จากนั้นจึงทำการยึดหรืออายัด

¹⁵ ‘อัปเดตขั้นตอนการยื่นภาษีนิติบุคคลฉบับเข้าใจง่าย ครบ-จบ ในที่เดียว’ (jobsbd, 29 ตุลาคม 2567)

<<https://th.jobsdb.com/th/career-advice/article/corporate-income-tax>> สืบค้นวันที่ 3 มีนาคม 2568

หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระภาษีอากรค้างต่อไป เช่น กรณีกรมสรรพากรอายัดบัญชีเงินฝากของธนาคารไว้แล้ว เงินที่อยู่ในบัญชีเลขที่นั้นก็ไม่สามารถทำการเบิกถอนเพื่อนำไปใช้ได้อีกต่อไป เป็นต้น¹⁶

จากกระบวนการในการดำเนินการติดตามเรียกเก็บภาษีที่บริษัทจำกัดค้างชำระดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้ข้อพิจารณาว่า กระบวนการติดตามบริษัทจำกัดให้มาชำระภาษีอากรที่ค้างชำระนั้น มีความเหมาะสมเพียงพอแล้วหรือไม่หรือควรมีกระบวนการอื่นใด ที่สามารถนำมาใช้ได้ เพื่อให้การดำเนินการเพื่อเรียกเก็บภาษีที่บริษัทจำกัดค้างชำระมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายของสหราชอาณาจักร เมื่อสำนักงานสรรพากรและศุลกากรมีข้อสงสัยและตรวจสอบพบว่าบริษัทจำกัดรายหนึ่งรายใด ไม่จ่าย ไม่แจ้ง หรือจ่ายหรือแจ้งภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง ก็จะออกหนังสือการประเมินภาษีที่สมควรต้องชำระไปยังบริษัทจำกัดผู้เสียภาษี หรือหนังสือแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการ (Formal Demand Notice) ให้กับบริษัทที่มีภาษีค้างชำระ เพื่อให้ทราบถึงจำนวนเงินที่ค้างและกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ กรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อยู่ในสถานะที่จะสามารถชำระเงินภาษีอากรค้างตามหนังสือแจ้งเตือนได้ อาจมีการอนุญาตให้บริษัทที่ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งหมดในคราวเดียวจัดทำแผนการผ่อนชำระเป็นงวดตามข้อตกลง หากบริษัทไม่ชำระหนี้ตามกำหนด HMRC จะเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าปรับ ซึ่งอัตราเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่หนี้ค้าง HMRC มีอำนาจในการยึดทรัพย์สินของบริษัท เช่น อุปกรณ์สำนักงานหรือเครื่องจักร เพื่อนำออกประมูลเพื่อชำระหนี้ HMRC อาจเข้าถึงบัญชีธนาคารของบริษัทและหักเงินโดยตรงเพื่อชำระภาษีค้างชำระ หากบริษัทไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา กรมสรรพากรและศุลกากรแห่งสหราชอาณาจักร (HMRC) สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับชำระหนี้ ซึ่งอาจนำไปสู่การออกคำสั่งให้ชำระเงิน (Court Order) หรือการเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย กรมสรรพากรและศุลกากรแห่งสหราชอาณาจักร (HMRC) มีสิทธิ์ขอให้ศาลสั่งปิดบริษัทและยึดทรัพย์สินทั้งหมดของบริษัทเพื่อใช้วงชำระภาษีค้างชำระ ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าบริษัทมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี กรมสรรพากรและศุลกากรแห่งสหราชอาณาจักร (HMRC) อาจดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการหรือผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ กรมสรรพากรและศุลกากรแห่งสหราชอาณาจักร (HMRC) มีเครื่องมือที่เรียกว่าหนังสือแจ้งการชำระภาษีล่วงหน้าโดยไม่รอผลการอุทธรณ์ (Accelerated Payment Notice - APN) ซึ่งใช้ในการเรียกเก็บภาษีที่อยู่ระหว่างข้อพิพาทล่วงหน้า ก่อนที่ข้อพิพาทนั้นจะได้รับการตัดสิน เมื่อผู้เสียภาษีได้รับหนังสือแจ้งการชำระภาษีล่วงหน้าโดยไม่รอผลการอุทธรณ์ (Accelerated Payment Notice - APN) แล้ว ต้องดำเนินการชำระจำนวนภาษีที่ระบุภายใน 90 วัน หากไม่ปฏิบัติตาม อาจมีการเรียกเก็บค่าปรับเพิ่มเติมหรือดำเนินการบังคับใช้กฎหมายต่อไป ในกรณีที่บริษัทเห็นว่าไม่มีความสามารถเพียงพออย่างแท้จริงที่จะชำระภาษีตามจำนวนที่ค้างชำระได้ สำนักงานสรรพากรและศุลกากรอาจตกลงให้ดำเนินการจ่ายเท่าที่จะทำได้ในบางลักษณะ¹⁷ จากกฎหมายของสหราชอาณาจักรที่กล่าวมา เห็นได้ว่า มีการบัญญัติกฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายของประเทศไทย

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁷ 'Phoenix Companies and the Role of the Insolvency Service' (GOV.UK, 7 October 2015) <<https://www.gov.uk/government/publications/phoenix-companies-and-the-role-of-the-insolvency-service>> accessed 15 October 2022

เมื่อทำการศึกษากฎหมายของราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีของนิวซีแลนด์ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารภาษี ค.ศ. 1994 (Tax Administration Act 1994) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า เมื่อมีการชำระภาษีสู่ บริษัทจำกัดนั้นจะถูกเรียกเก็บค่าปรับ โดยค่าปรับดังกล่าวจะถูกพิจารณาเป็นภาษีประเภทเดียวกับภาษีตั้งต้นที่ก่อให้เกิดค่าปรับนั้น และค่าปรับทางแพ่ง ซึ่งสรรพากรสามารถเรียกเก็บจากผู้ต้องเสียภาษีได้ตลอดเวลา แม้ว่าผู้เสียภาษียังไม่ได้รับโทษตามกฎหมายสำหรับการชำระภาษีสู่ การไม่ชำระภาษีภายในกำหนดชำระ จะต้องเสียค่าปรับชำระล่าช้า ร้อยละ 1 และจะต้องเสียค่าปรับชำระล่าช้าอีกร้อยละ 4 หากไม่ชำระเงินภายใน 7 วัน นับจากวันที่ครบกำหนดชำระ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการบริหารภาษี ค.ศ. 1994 (Tax Administration Act 1994) ให้อำนาจแก่กรมสรรพากร (Inland Revenue: IRD) ในการออกหนังสือแจ้งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหักเงินหรือดึงเงินจากจำนวนที่ต้องจ่าย เพื่อชำระหนี้ภาษีอากรค้างได้ โดยมีข้อจำกัดคือ การหักจากค่าจ้างหรือเงินเดือน ต้องหักไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีที่ครบกำหนดหรือร้อยละ 20 ของค่าจ้าง หรือเงินเดือน หรือ 10 ดอลลาร์ต่อสัปดาห์แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า¹⁸

เมื่อพิจารณาการดำเนินการเพื่อเรียกเก็บภาษีที่บริษัทจำกัดค้างชำระตามกฎหมายของราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ มีความใกล้เคียงกับบทกฎหมายไทย โดยบริษัทจำกัดที่ชำระภาษีอากรล่าช้าจะต้องชำระค่าเบี้ยปรับเงินเพิ่ม และการทำหนังสือแจ้งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหักเงินหรือดึงเงินจากจำนวนที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ค้างชำระภาษี คือการยึดหรืออายัดทรัพย์สินซึ่งเป็นวิธีการดำเนินการเพื่อเรียกเก็บภาษีที่บริษัทจำกัดค้างชำระตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร และตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้าง พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 นั้นเอง

ขณะเดียวกัน เมื่อทำการศึกษากฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย การติดตามหนี้ภาษีอากรค้างชำระในออสเตรเลียอยู่ภายใต้กฎหมายที่ชื่อว่า กฎหมายว่าด้วยการบริหารการจัดเก็บภาษี ค.ศ. 1953 (Taxation Administration Act 1953) โดยสำนักงานภาษีอากรแห่งออสเตรเลีย (Australian Taxation Office) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการติดตามและจัดการกับภาษีอากรที่บริษัทจำกัดค้างชำระ โดยวิธีการหนึ่งของการดำเนินการเพื่อเรียกเก็บภาษีอากรที่บริษัทจำกัดค้างชำระที่นำมาใช้คือ การเรียกเก็บจากบุคคลที่สาม ที่บุคคลที่สามนั้นหรือหน่วยงานนั้นมีเงินค้างชำระที่ต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ภาษีอากร บุคคลที่สามเป็นผู้ถือเงินของลูกหนี้ภาษีอากรเอาไว้ บุคคลที่สามถือเงินตามบัญชีของหน่วยงานอื่นเพื่อชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ภาษีอากร หรือบุคคลที่สามมีอำนาจจากหน่วยงานอื่นในการชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ภาษีอากร¹⁹ ทั้งนี้ ผู้ตรวจการภาษีอากรจะทำการออกหมายแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังบุคคลที่สาม เพื่อให้บุคคลที่สามชำระเงินของลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดให้แก่ผู้ตรวจการภาษีอากรแทน ทั้งนี้ การที่บุคคลที่สามจ่ายเงินให้แก่ผู้ตรวจการภาษีอากรเพื่อชำระภาษีที่ค้างชำระของบริษัทจำกัดให้ถือว่าได้รับอนุญาตจากลูกหนี้และบุคคลอื่นใดที่มีสิทธิในจำนวนเงินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว และบุคคลที่สามได้รับการคุ้มครองสำหรับการชำระเงินให้แก่ผู้ตรวจการภาษีอากรนั้น โดยบุคคลที่สามไม่สามารถละเมิดหมายแจ้งจากผู้ตรวจการภาษีอากรได้ การละเมิดหมายแจ้งดังกล่าวต้องระวางโทษปรับ 20 หน่วยโทษ และนอกจากจะมีโทษปรับดังกล่าวแล้ว ผู้ตรวจการภาษีอากรมีอำนาจฟ้องร้องต่อศาล และศาลอาจสั่งให้บุคคลที่สามต้องชำระเงินให้แก่ผู้ตรวจการภาษีอากรตามจำนวนไม่เกินจำนวนที่ต้องชำระได้

ส่วนกรณีที่มีการปิดบริษัท ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากสาเหตุ เช่น การปิดบริษัทโดยความสมัครใจ (Voluntary Liquidation) ซึ่งคณะกรรมการบริษัท บริษัทสามารถตัดสินใจปิดตัวเองได้ด้วยการลงมติจากคณะ

¹⁸ 'New Zealand Corporate Tax Rate' (Trading Economics) <<https://tradingeconomics.com/new-zealand/corporate-tax-rate>> accessed 15 July 2024

¹⁹ Taxation Administration Act 1953, Section 260-5.

กรรมการบริหารหรือผู้ถือหุ้น โดยเหตุผลอาจเกิดจากปัญหาทางการเงิน การยุติกิจการ หรือเหตุผลทางธุรกิจอื่น ๆ หรือผู้ถือหุ้นอาจลงมติให้ปิดบริษัทในกรณีที่บริษัทไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรืออีกกรณีหนึ่งคือการปิดบริษัทโดยศาล (Court-Ordered Liquidation) ศาลอาจสั่งให้ปิดบริษัท หากบริษัทถูกฟ้องร้องและพบว่ามีความล้มละลาย หรือมีการดำเนินกิจการที่ผิดกฎหมาย ศาลจะสั่งให้บริษัทเข้าสู่กระบวนการล้มละลายหรือการทำลายบริษัท อาทิ ศาลสั่งให้บริษัทปิดตัวเนื่องจาก คำร้องของเจ้าหนี้ (Compulsory Liquidation) หรือ การปิดบริษัทตามคำสั่งของหน่วยงานอื่น (Regulatory Liquidation) เช่น หน่วยงานบางแห่ง เช่น หน่วยงานภาษีหรือหน่วยงานควบคุมธุรกิจอาจมีบทบาทในการแนะนำหรือสั่งให้ปิดบริษัทหากบริษัทไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับ และถึงแม้ว่าผู้ตรวจการภาษีสามารถดำเนินการเกี่ยวกับหนี้ภาษีที่ค้างชำระได้ แต่การปิดบริษัทไม่ใช่การตัดสินใจที่ผู้ตรวจการภาษีอาจสั่งโดยตรง ผู้ตรวจการภาษีอาจจะมีบทบาทในการรับรู้หรือการจัดการหนี้ภาษีที่ยังค้างชำระ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อมีการปิดบริษัท บุคคลที่มีหน้าที่ปิดบริษัท จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ตรวจการภาษีทราบภายใน 14 วัน ผู้ตรวจการภาษีจะต้องแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ปิดบริษัททราบโดยเร็วที่สุดเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เพียงพอแก่การชำระหนี้ภาษีอากรค้างทั้งหมดที่บริษัทมีอยู่ขณะที่มีการแจ้ง ผู้ปิดบริษัทต้องไม่จำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทก่อนได้รับหมายแจ้งจากผู้ตรวจการภาษีอากร หรือการจำหน่ายทรัพย์สินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ตรวจการภาษีอากร เว้นแต่เป็นการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับภาษีหรือหนี้ที่ไม่จำเป็นต้องชำระตามลำดับความสำคัญตามกฎหมาย และหลังจากที่ได้รับหมายจากผู้ตรวจการภาษีอากรแล้ว ผู้ปิดบริษัทต้องแยกทรัพย์สินสำหรับการชำระหนี้ภาษีอากรและหนี้ที่ไม่ต้องชำระตามลำดับความสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ปิดบริษัทต้องชำระหนี้ภาษีค้างชำระตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องแยกไว้เพื่อการชำระหนี้ หากผู้ปิดบริษัทไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการชำระหนี้ภาษีอากรค้างชำระตามที่กำหนดไว้ ผู้ปิดบริษัทจะต้องรับผิดชอบต่อการส่วนตัวในการชำระหนี้ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่แยกไว้ ผู้ปิดบริษัทที่มีได้แจ้งผู้ตรวจการภาษีอากร การจำหน่ายทรัพย์สินโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการจัดการทรัพย์สินอย่างไม่เหมาะสม ต้องระวางโทษปรับ 10 หน่วยโทษ²⁰

เมื่อพิจารณากฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการยื่นขอรับชำระภาษีของกรมสรรพากรจากบริษัทจำกัดที่ปิดกิจการด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง เช่น การปิดกิจการโดยความสมัครใจจากมติของผู้ถือหุ้น หรือการปิดกิจการเนื่องจากคำสั่งล้มละลายจากศาล ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการเรียกเก็บภาษีค้างชำระจากบริษัทจำกัดของประเทศไทย โดยการปิดกิจการของบริษัทตามกฎหมายไทย กำหนดเหตุที่ทำให้บริษัทต้องปิดกิจการไว้หลายประการ เช่น มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับ และให้บริษัทเลิกกันเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่ตั้งเอาไว้ หรือบริษัทจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ เมื่อดำเนินการจนเสร็จสิ้นบรรลุตามวัตถุประสงค์นั้นแล้ว ย่อมต้องเลิกกิจการ หรือมีมติพิเศษให้เลิก หรือเมื่อบริษัทล้มละลาย และศาลมีคำสั่งให้เลิกบริษัท เป็นต้น

ขณะเดียวกันจากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐอินเดีย การติดตามหนี้ที่บริษัทจำกัดค้างชำระสามารถทำได้ตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ ค.ศ. 1961 (Income Tax Act, 1961) ซึ่งได้บัญญัติวิธีการต่าง ๆ ไว้ได้แก่ การออกหนังสือแจ้งเตือน กรมสรรพากรมีอำนาจในการออกหนังสือแจ้งเตือนภาษีที่บริษัทจำกัดต้องชำระ โดยต้องกำหนดระยะเวลาที่ต้องชำระนับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน โดยทั่วไปจะกำหนดระยะเวลาภายใน 30 วัน เว้นแต่เจ้าหน้าที่ประเมินภาษีมีเหตุผลอันควรเชื่อว่า หากอนุญาตให้ชำระภาษีภายใน 30 วันนั้น อาจส่งผลทำให้รัฐไม่ได้รับการชำระภาษี ในหนังสือแจ้งเตือนจะกำหนดระยะเวลา

²⁰ Taxation Administration Act 1953, Section 260-80

สั้นกว่า 30 วัน ก็ได้ และหากบริษัทจำกัดมิได้ชำระเงินภาษีอากรตามระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือแจ้งเตือน ผู้เสียภาษีจะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือน จนกว่าจะชำระภาษีเสร็จสิ้น หรือการเรียกเก็บภาษี โดยวิธีการอื่นใด เช่น กรณีที่ผู้ค้างภาษีอากรต้องได้รับเงินเดือน เจ้าหน้าที่ประเมินหรือเจ้าหน้าที่เรียกเก็บภาษี มีอำนาจสั่งให้บุคคลที่ทำหน้าที่จ่ายเงินเดือนหักเงินเพื่อนำส่งสรรพากรเพื่อชำระภาษีอากรค้าง หรือเจ้าหน้าที่ ประเมินหรือเจ้าหน้าที่เรียกเก็บภาษี ออกประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรให้บุคคลใด ๆ ที่มีเงินหรือต้องจ่ายเงิน ให้แก่ผู้ค้างชำระภาษี หรือบุคคลใด ๆ ที่ถือเงินสำหรับผู้ค้างชำระภาษีหรือในนามของผู้ค้างชำระภาษีให้นำเงิน ดังกล่าวชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ประเมินหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เรียกเก็บเงินตามจำนวนเงินที่เพียงพอกับภาษี อากรที่ค้างชำระหรือน้อยกว่า กรณีที่ผู้ค้างชำระภาษีถือเงินใด ๆ ร่วมกับบุคคลอื่นให้สันนิษฐานว่า สัดส่วนของ เงินผู้ร่วมในบัญชีจะเท่ากันเว้นแต่จะพิสูจน์เป็นอย่างอื่น หรือการหักเงินจากสิทธิที่จะได้รับคืนภาษี กรณีที่ ผู้ค้างชำระภาษีมีสิทธิในการได้รับคืนภาษี เจ้าหน้าที่สรรพากรมีสิทธิเลือกที่จะหักเงินที่ต้องได้รับคืนไปชำระ ภาษีค้างชำระแทนการจ่ายเงินคืนให้แก่บุคคลนั้นโดยตรง โดยการหักเงินดังกล่าวจะเกิดขึ้นหลังจากได้แจ้งให้ บุคคลที่ค้างชำระภาษีอากรได้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีกรณีการติดตามภาษีค้างชำระจากกรรมการของบริษัท ตามมาตรา 179 ซึ่งกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการในการชำระหนี้ภาษีค้างชำระของบริษัทในกรณีที่บริษัทไม่สามารถ ชำระหนี้ได้ บทบัญญัติมาตรานี้ก็นำมาใช้กับกรณีที่บริษัทถูกชำระบัญชี โดยกำหนดไว้ว่า ไม่ว่าในพระราชบัญญัติ บริษัท ค.ศ. 1956 จะระบุไว้เช่นใดก็ตาม เมื่อไม่สามารถเรียกเก็บภาษีที่บริษัทเอกชนค้างชำระจากรายได้ ของปีภาษีใด ๆ หรือจากบริษัทอื่นในกรณีที่บริษัทนั้นเป็นบริษัทเอกชนในปีภาษีนั้น ๆ ในกรณีนี้ บุคคลทุกคน ที่เคยเป็นกรรมการของบริษัทเอกชนในเวลาใด ๆ ในปีภาษีที่เกี่ยวข้อง จะต้องรับผิดชอบร่วมกันและแยกกันในการ ชำระภาษีดังกล่าว เว้นแต่เขาจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าการไม่สามารถเรียกเก็บภาษีนั้นไม่ได้เกิดจากการละเลย อย่างร้ายแรงการกระทำผิด หรือการละเมิดหน้าที่ของเขาเกี่ยวกับกิจการของบริษัท ขณะเดียวกัน ในกรณีที่ บริษัทเอกชนได้แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชน และมีภาษีที่ค้างชำระที่เกี่ยวข้องกับรายได้ในปีภาษีใด ๆ ในช่วงที่บริษัทนั้นยังเป็นบริษัทเอกชน ซึ่งไม่สามารถเรียกเก็บได้ ข้อกำหนดในวรรค (1) ที่ทำให้กรรมการของ บริษัทเอกชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการชำระภาษี จะไม่ถูกนำมาใช้บังคับกับกรรมการที่ดำรงตำแหน่ง ในช่วงเวลาดังกล่าว ในกรณีที่ภาษีนั้นเป็นภาษีที่ค้างชำระจากรายได้ซึ่งประเมินสำหรับปีภาษีที่เริ่มก่อนวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1962

จากบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศอินเดียดังที่กล่าวไปข้างต้น เห็นได้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามภาษีของบริษัทจำกัดที่ค้างชำระโดยส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับกฎหมาย ไทย กล่าวคือ กำหนดให้มีการทำหนังสือทวงถาม การกำหนดระยะเวลาในการต้องนำเงินภาษีมาชำระ การคิด ค่าปรับและเงินเพิ่มสำหรับการชำระภาษีล่าช้า และกรณีที่บริษัทจำกัดไม่นำเงินภาษีมาชำระตามที่ได้กำหนดไว้ ในหนังสือทวงถาม สรรพากรจะทำการสืบทรัพย์ว่า ลูกหนี้ภาษีค้างชำระหรือบริษัทจำกัดนั้น จะมีรายได้จาก ทางใดบ้าง เมื่อพบว่าบุคคลอื่นใดที่ต้องชำระเงินให้แก่บริษัทจำกัดสรรพากรมีอำนาจทำหนังสือถึงบุคคลนั้น เพื่อให้นำเงินที่ต้องชำระแก่บริษัทจำกัดมาชำระเป็นค่าภาษีอากรค้างแก่สรรพากรแทนได้

ทั้งนี้ ขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีอากรที่นิติบุคคลค้างชำระที่กำหนดไว้ใน กฎหมายของแต่ละประเทศเป็นไปตามหลักการและแนวคิดทางกฎหมายได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความเป็นธรรม (Fairness) หลักการปกป้องสิทธิของ ผู้เสียภาษี (Taxpayer's Rights Protection) หลักการให้โอกาสในการแก้ไข (Opportunity to Remedy) หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และหลักการประหยัดและเหมาะสม (Cost-Effectiveness) ซึ่งมี

ความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว เว้นแต่อำนาจของกรมสรรพากรในการฟ้องให้กรรมการต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรของนิติบุคคล ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวต่อไป

(3) ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของกรรมการต่อหนี้ภาษีอากรที่นิติบุคคลที่ค้างชำระ

เมื่อบริษัทมีภาษีอากรค้างชำระ และกรมสรรพากรได้ดำเนินการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้าง พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการชำระหนี้ กรมสรรพากรมีอำนาจใช้มาตรการบังคับชำระหนี้ ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากรในการอายัดและยึดทรัพย์สินของบริษัทเพื่อชำระหนี้ภาษีอากรได้ แต่ปัญหาคือ บริษัทจำกัดบางแห่ง ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นส่วนใหญ่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอแก่การชำระหนี้ภาษีอากร และไม่อาจไปบังคับกับทรัพย์สินส่วนตัวของกรรมการได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการนั้น ไม่ต้องรับผิดชอบหนี้สินใด ๆ ของบริษัทเป็นการส่วนตัว ถ้ากรรมการของบริษัทได้กระทำการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับของบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้ ตลอดจนอยู่ในความครอบงำของที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้นแล้ว นิติกรรมหรือการแสดงออกใด ๆ ที่กรรมการบริษัทได้กระทำการลง จึงถือเสมือนว่าเป็นการกระทำในนามของบริษัท กรรมการบริษัทไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในการแสดงออกต่าง ๆ ในนามบริษัท ถึงแม้ว่าบริษัทจะขาดทุนหรือมีหนี้สินมากจนถึงขั้นล้มละลายก็ตาม เพราะบริษัทจำกัดเมื่อจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายแล้วจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยถือว่ามีความเป็นบุคคลตามกฎหมายแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้นและกรรมการตามหลักความเป็นนิติบุคคลหรือหลักตัวตนของบริษัท ดังนั้น บริษัทจึงสามารถเข้าทำนิติกรรมสัญญา มีสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนหนี้สินต่าง ๆ ในนามของตนเองโดยไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นหรือกรรมการของบริษัทแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลทำให้กรมสรรพากรไม่อาจดำเนินการเร่งรัดในการจัดเก็บภาษีอากรค้างที่บริษัทค้างชำระได้ ส่งผลกระทบต่อรายได้ที่จะนำไปพัฒนาประเทศต่อไป

หลักการที่ว่า กรรมการบริษัทไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อหนี้สินของบริษัทนั้นมาจากแนวคิดของการแยกนิติบุคคลออกจากบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย การที่กฎหมายกำหนดให้กรรมการไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อหนี้สินของบริษัทมีเหตุผลหลายประการ เช่น เพื่อการส่งเสริมการลงทุนและความมั่นใจในการดำเนินธุรกิจของกรรมการหรือผู้บริหารหลักการของบริษัทเป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก บริษัทถือเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา การแยกสถานะของนิติบุคคลนี้ทำให้หนี้สินหรือภาระของบริษัทถือเป็นความรับผิดชอบของบริษัทเท่านั้น ไม่ใช่ของกรรมการส่วนบุคคล การคุ้มครองกรรมการจากความเสี่ยงที่ไม่สามารถควบคุมได้ และการป้องกันความซ้ำซ้อนของความรับผิด

อย่างไรก็ตาม บางประเทศได้กำหนดให้กรรมการต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรของนิติบุคคลเป็นกรณีพิเศษ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศและป้องกันการสูญเสียรายได้จากภาษี นอกจากนี้ยังเป็นการกดดันให้กรรมการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ข้อกำหนดนี้ขัดต่อหลักการทั่วไปที่ว่า “กรรมการไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อหนี้สินของบริษัท”²¹ ดังนั้น การกำหนดให้กรรมการต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ กรรมการอาจถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบในกรณีที่มีการจงใจ

²¹ ปรัชญารพี กุลวิจิตรรัตน์, ปัญหาความรับผิดชอบของกรรมการผู้จัดการต่อบุคคลภายนอกและการห้ามทำหน้าที่กรรมการผู้จัดการกรณีกรรมการผู้จัดการบริหารกิจการโดยฉ้อฉลหรือไม่สุจริต, (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562).

ให้บริษัทหลบเลี่ยงภาษีอากรหรือตั้งใจดำเนินการอย่างทุจริต(Intentional Tax Evasion or Fraud) เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในการจ่ายภาษีอากร ซึ่งรวมถึงการรายงานภาษีอากรเป็นเท็จหรือบิดเบือนข้อมูลทางการเงินของบริษัท การละเลยหน้าที่ในการควบคุมและบริหาร (Negligence in Duties) เช่น ไม่ดูแลให้บริษัทชำระภาษีตามกฎหมายจนนำไปสู่การค้างชำระภาษีอากรอย่างร้ายแรง การใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Abuse of Authority for Personal Gain) เช่น นำเงินที่ควรชำระภาษีอากรไปใช้เป็นการส่วนตัว หรือเบี่ยงเบนเงินภาษีอากรไปใช้ในทางอื่น การตัดสินใจที่ขัดต่อหน้าที่ของกรรมการ (Breach of Fiduciary Duty) เนื่องจากกรรมการมีหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ของบริษัทและปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อมีการละเมิดหน้าที่ดังกล่าว เช่น ตัดสินใจให้บริษัทละเว้นการจ่ายภาษีอากรโดยเจตนา การปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูลทางการเงิน (Concealment or Misrepresentation of Financial Information) ที่เกี่ยวข้องกับการชำระภาษีเพื่อหลบเลี่ยงความรับผิดชอบ การล้มละลายของบริษัทโดยเจตนาหรือหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ภาษีอากร การที่กรรมการยังคงบริหารบริษัทขณะที่รู้ว่าบริษัทไม่สามารถชำระหนี้ได้ (Trading While Insolvent) ซึ่งทำให้เกิดหนี้ภาษีอากรสะสม การกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือคำสั่งทางภาษีอากร (Violation of Tax Laws or Orders) เช่น ฝ่าฝืนคำสั่งให้ชำระภาษีอากรในระยะเวลาที่กำหนด หรือขัดขึ้นการตรวจสอบภาษีอากรจากเจ้าหน้าที่ เจื่อนไขเหล่านี้มักถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้กรรมการที่กระทำการทุจริตหรือมีพฤติกรรมที่ไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต้องรับผิดชอบในหนี้ภาษีอากรของบริษัท เพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษีอากรอย่างไม่ชอบธรรม และหากมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่อาจเรียกร้องให้กรรมการมารับผิดในภาษีอากรค้างชำระของนิติบุคคลได้

อย่างไรก็ตาม การเรียกให้กรรมการต้องรับผิดชอบในภาษีอากรค้างชำระนั้น กรมสรรพากรไม่อาจดำเนินการได้เอง จำเป็นต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเพื่อให้กรรมการได้รับโอกาสในการปกป้องสิทธิของตนเอง จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร โดยกำหนดให้กรมสรรพากรมีอำนาจฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้กรรมการของนิติบุคคลต้องรับผิดชอบในภาษีอากรค้างชำระ เพื่อให้เป็นบทบัญญัติเฉพาะที่เป็นข้อยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป โดยกรรมการจะรับผิดชอบในภาษีอากรค้างชำระต่อเมื่อกรรมการมีพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้หลักเกณฑ์การเร่งรัดภาษีที่นิติบุคคลค้างชำระของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7. ข้อเสนอแนะการศึกษา

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค้างตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร ศึกษากรณีบริษัทจำกัด พบว่ากฎหมายไทยยังขาดกลไกที่ชัดเจนในการบังคับให้กรรมการของบริษัทจำกัดต้องรับผิดชอบต่อหนี้ภาษีอากรของบริษัทในกรณีที่กรรมการมีพฤติกรรมที่แสดงถึงความทุจริตหรือการละเลยหน้าที่ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และอินเดีย ซึ่งได้กำหนดความรับผิดชอบของกรรมการไว้อย่างชัดเจนและมีมาตรการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม และรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย และมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

เนื่องจากการวางรูปแบบกฎหมายในประมวลรัษฎากรปัจจุบัน หากมีการเพิ่มเติมมาตราใหม่ระหว่างมาตราเดิมที่มีอยู่แล้ว ยังคงมีการวางรูปแบบลักษณะเดิม คือใช้เป็นมาตราทวี ตรี จัตวา ตามลำดับโดยยังมีได้ มีการแก้ไขตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 1601/974 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2543²²

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 1601/974 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2543.

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนรูปแบบมาตรา 1 ให้เป็น มาตรา /1 และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2543 เห็นชอบแนวทางดังกล่าว และขอให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอนั้น

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา 12/1 เป็นมาตราต่อจาก มาตรา 12 ตรี โดยใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

“มาตรา 12/1 กรณีที่ปรากฏว่า กรรมการของบริษัทจำกัดได้กระทำการโดยเจตนา หรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นเหตุให้บริษัทค้างชำระภาษีอากร ให้อธิบดีมีอำนาจยื่นคำฟ้องต่อศาล เพื่อให้กรรมการรายนั้นรับผิดชอบในการชำระภาษีอากรค้างแทนนิติบุคคลได้ โดยให้พิจารณาจากการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำโดยเจตนาเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษีอากร ได้แก่ กระทำการหลอกลวงหรือทุจริต เพื่อให้บริษัทไม่ต้องชำระภาษีอากรทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปกปิด บิดเบือน หรือจัดทำรายงานทางการเงินที่เป็นเท็จ หรือปล่อยให้อธิบดีล้มละลายโดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาระภาษีอากร หรือยังคงบริหารกิจการของบริษัทต่อไป ทั้งที่รู้ว่าบริษัทไม่สามารถชำระหนี้ภาษีอากรได้และยังดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายหรือต่อคำสั่งทางภาษีอากรที่มีผลบังคับ

(ข) การกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ได้แก่ ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมหรือบริหารกิจการของบริษัท อันเป็นเหตุให้เกิดหนี้ภาษีอากรค้าง หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตน โดยไม่ป้องกันความเสียหายทางภาษีอากรที่จะเกิดแก่บริษัท”

บทบัญญัติมาตรา 12/1 ดังที่ผู้ศึกษาได้เสนอข้างต้นนั้น เห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นบทบัญญัติพิเศษ (special provision) ที่สมควรนำมาบังคับใช้เฉพาะในกรณีที่สามารถพิสูจน์เจตนาทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของกรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือผู้มีอำนาจแทนบริษัท ตามแนวทางของกฎหมายต่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้กระทบต่อหลักการจำกัดความรับผิดชอบของบริษัทโดยทั่วไปมากเกินไปจนสมควรและเพื่อสอดคล้องกับแนวทางสากลด้านการจัดเก็บภาษี

นอกจากนี้ ภาระการพิสูจน์ว่ากรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือผู้มีอำนาจแทนบริษัทเจตนาทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ควรอยู่ที่กรมสรรพากร และต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางด้านภาษีอากร เพื่อคุ้มครองสิทธิของกรมการที่สุจริต และเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีอากร

ข้อเสนอข้างต้นมีเป้าหมายเพื่อเสริมประสิทธิภาพของมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร โดยเปิดช่องให้รัฐสามารถดำเนินคดีกับบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่สุจริตที่นำไปสู่การเกิดหนี้ภาษีอากรค้างได้โดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมายแห่งพื้นฐาน ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางของหลัก การจัดเก็บภาษีอากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักพื้นฐานของระบบภาษีอากรสมัยใหม่ และได้รับการยอมรับในงานวิชาการด้านกฎหมายภาษีอากร ซึ่งมีหลักการว่าการจัดเก็บภาษีอากรต้องอาศัยทั้งประสิทธิภาพและหลักความเป็นธรรมควบคู่กัน

คำแนะนำในการส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. วัตถุประสงค์

วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่ (Nitipat NIDA Law Journal) มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ ผลงานทางวิชาการและผลงานวิจัยทางด้านนิติศาสตร์ รวมถึงกฎหมายเพื่อการพัฒนา สังคมวิทยา กฎหมาย นิติเศรษฐศาสตร์ นิติปรัชญาและสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และเพื่อพัฒนาคุณภาพงานตีพิมพ์วารสารให้เป็นไปตามมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศและระดับสากล

2. กำหนดการตีพิมพ์

วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่ เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์ผลงานวิชาการ ที่เขียนขึ้นโดยบุคลากร ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย โดยจัดพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ ทุก 6 เดือน ดังนี้

ฉบับที่ 1/.... เดือนมกราคม - มิถุนายน

ฉบับที่ 2/.... เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม

3. คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

3.1 ใช้รูปแบบการเขียนและภาษาที่เหมาะสมกับลักษณะของบทความทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับ โดยทั่วไป ไม่มีการคัดลอกผลงานของผู้อื่น และมีการตรวจทานต้นฉบับทั้งในส่วนของการเขียน รูปแบบ การอ้างอิง การสะกดคำ และไวยากรณ์แล้วเป็นอย่างดี

3.2 จัดพิมพ์บทความด้วยโปรแกรม Microsoft Word โดยใช้ขนาดกระดาษ A4 แบบหน้าเดียว ความยาวไม่เกิน 25 หน้า เว้นระยะห่างจากขอบบน 1 นิ้ว ขอบซ้าย 1 นิ้ว ขอบขวา 1 นิ้ว และขอบล่าง 1 นิ้ว ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK เว้นวรรคบรรทัดเดียว (Single-line spacing) โดยผู้เขียนสามารถใช้แบบฟอร์มของวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ ปีที่ ซึ่งสามารถดาวน์โหลดได้ที่ law.nida.ac.th/journal

3.3 องค์ประกอบของบทความต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.3.1 ชื่อเรื่อง (Title)

ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 18 พอยต์ ตัวหนา

3.3.2 บทคัดย่อ (Abstract)

ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยอธิบายเป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วน

อันประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ความสำคัญของบทความ และบทสรุป

ชื่อหัวข้อของบทคัดย่อ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตัวหนา

โดยภาษาไทยใช้คำว่า “บทคัดย่อ” และภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Abstract”

3.3.3 คำสำคัญ (Keyword)

จำนวน 3-5 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ชื่อหัวข้อของคำสำคัญ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตัวหนา
โดยภาษาไทยใช้คำว่า “คำสำคัญ” และภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Keywords”

3.3.4 บทนำ (Introduction)

ชื่อหัวข้อของบทนำ ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตัวหนา
โดยภาษาไทยใช้คำว่า “บทนำ” และภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Introduction”

3.3.5 เนื้อหา ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์

3.3.6 บทสรุป ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์

4. รูปแบบการอ้างอิง (เชิงบรรณ)

วิธีการอ้างอิงประยุกต์จากแบบ The Oxford Standard for Citation of Legal Authorities (OSCOLA) (ที่มา: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/oscola_4th_edn_hart_2012.pdf)
ใช้ตัวอักษร TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 14 พอยต์ ยกตัวอย่างดังต่อไปนี้

หนังสือ

ภาษาไทย

ชื่อผู้แต่ง, ชื่อหนังสือ (พิมพ์ครั้งที่, สำนักพิมพ์ ปีที่พิมพ์) เลขหน้าที่อ้างอิง.

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 123.

ภาษาอังกฤษ

author, *title* (additional information, edition, publisher year) page number.

Andrew Burrows, *Remedies for Torts and Breach of Contract* (3rd edn, OUP 2004) 317.

บทความ

ภาษาไทย

ชื่อผู้แต่งบทความ, ‘ชื่อบทความ’ (ปีที่พิมพ์) ฉบับที่ ชื่อวารสาร หน้าแรกของบทความ, เลขหน้าที่อ้างอิง.

มนตรี เกิดมีมูล, ‘ความพร้อมของข้าราชการไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน’ (2560) 57 วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 152, 158-159.

ภาษาอังกฤษ

author, ‘*title*’(year) Volume No. Journal’s Name or Abbreviation first page, referred page(s).

Alison L Young, ‘*In Defence of Due Deference*’ (2009) 72 MLR 554, 556-557.

บทความจากหนังสือรวบรวมบทความ**ภาษาไทย**

ชื่อผู้แต่งบทความ, ‘ชื่อบทความ’ ใน ชื่อผู้รวบรวมบทความ, ชื่อหนังสือ (พิมพ์ครั้งที่, สำนักพิมพ์ ปีที่พิมพ์) เลขหน้าอ้างอิง.

สุจิตต์ วงษ์เทศ, ‘ประวัติศาสตร์ไทยเป็นส่วนหนึ่งที่แยกไม่ได้ของประวัติศาสตร์สุวรรณภูมิในอาเซียน’ ใน พิพัฒน์ กระแจะจันทร์, ยุคมีดของประวัติศาสตร์ไทย หลังบายน พุทธเถรวัท การเข้ามาของคนไท (สำนักพิมพ์มติชน 2559) 123.

ภาษาอังกฤษ

author, ‘title’ in editor (ed) book title (additional information, publisher year)/ referred page(s).

Justine Pila, ‘The Value of Authorship in the Digital Environment’ in William H Dutton and Paul W Jeffreys (eds), *World Wide Research: Reshaping the Sciences and Humanities in the Century of Information* (MIT Press 2010) 23.

วิทยานิพนธ์**ภาษาไทย**

ชื่อผู้แต่งวิทยานิพนธ์, ‘ชื่อวิทยานิพนธ์’(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท-เอก, ชื่อมหาวิทยาลัย ปีที่สำเร็จการศึกษา).

นัทมน คงเจริญ, ‘การใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538).

ภาษาอังกฤษ

Author, ‘title’ (type of thesis, university year of completion).

Javan Herberg, ‘Injunctive Relief for Wrongful Termination of Employment’ (DPhil thesis, University of Oxford 1989).

เว็บไซต์**ภาษาไทย**

ชื่อผู้แต่ง, ‘ชื่อข้อความที่อ้าง’ (แหล่งที่มา, วันเดือนปี ที่ลงบทความ) <ชื่อเว็บไซต์> สืบค้นวันที่ วัน เดือน ปี.

ปรีชา สุวรรณทัต, ‘Government Shutdown /การเมืองเรื่องการงบประมาณของสหรัฐ’ (แนวหน้า, 9 กุมภาพันธ์ 2561) <<http://www.naewna.com/politic/columnist/33994>> สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2561.

ภาษาอังกฤษ

Author, 'title' (source, date of publication on the website) <web address> accessed Day Month Year.

Sarah Cole, 'Virtual Friend Fires Employee' (Naked Law, 1 May 2009)
<www.nakedlaw.com/2009/05/index.html> accessed 19 November 2009.

หนังสือพิมพ์

ภาษาไทย

ชื่อผู้แต่ง, 'ชื่อบทความในหนังสือพิมพ์' ชื่อหนังสือพิมพ์ (เมืองที่พิมพ์, วันที่เผยแพร่) <ชื่อเว็บไซต์> สืบค้นวันที่.

สุจิตต์ วงษ์เทศ, 'พลังสร้างสรรค์ ถูกทำให้ฟ่อ ด้วยพลังของความเป็นไทย' หนังสือพิมพ์มติชน, (กรุงเทพมหานคร, 21 พฤษภาคม 2561) <https://www.matichon.co.th/article/news_969609> สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2561.

ภาษาอังกฤษ

Author, 'title' / (the name of the newspaper / date of publication on the website) <web address>
the date of most recent access

Jane Croft, 'Supreme Court Warns on Quality' Financial Times (London, 1 July 2010)
accessed
3 July 2019.

การอ้างอิง

1. ในกรณีที่ไม่มีเชิงอรรถอื่นมาก่อน

1.1 สำหรับเอกสารภาษาไทยให้ใช้ เพ็ญอ้าง

(ก) กรณีอ้างหน้าเดียวกัน

เพ็ญอ้าง

(ข) กรณีหน้าที่อ้างถึงต่างกัน ให้ระบุเลขหน้าไปด้วย

เพ็ญอ้าง 33-35.

1.2 สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษให้ใช้ *ibid.*

(ก) กรณีอ้างหน้าเดียวกัน

Ibid.

(ข) กรณีหน้าที่อ้างถึงต่างกัน ให้ระบุเลขหน้าไปด้วย

ibid 33-35.

2. กรณีการอ้างอิงที่มีมาก่อนและมีเชิงอรรถมาคั่น

2.1 สำหรับเอกสารภาษาไทยให้ใช้

ชื่อผู้แต่ง ('เชิงอรรถ' เชิงอรรถที่อ้างอิงถึง) เลขหน้าที่อ้างอิงถึง.

มนตรี เกิดมีมูล (เชิงอรรถ 19) 155.

2.2 สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษให้ใช้

Author' surname, 'work title' (n first cited footnote) page number.

Ashworth, 'Testing Fidelity to Legal Values' (n 27) 635-37.

5. วิธีการส่งบทความเพื่อตีพิมพ์

ผู้เขียนสามารถส่งบทความผ่านระบบ ThaiJO (Thai Journal Online) ในรูปแบบของไฟล์ Word โดยทำตามคำแนะนำก่อนส่งบทความเกี่ยวกับการไม่ระบุตัวตนของผู้เขียนตามระบบ Thaijo ซึ่งสามารถเข้าถึงลิงก์ได้ ดังนี้

<https://so04.tci-thaijo.org/index.php/nitipat/about/submissions>

6. เงื่อนไขการตีพิมพ์

บทความหรือผลงานวิชาการจะต้องไม่เคยได้รับการตีพิมพ์และไม่เคยเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องได้รับการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 3 ท่านที่ตรงตามสาขาวิชา โดยเป็นการประเมินแบบลับในลักษณะ double-blinded การพิจารณารับตีพิมพ์บทความขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการ โดยผลการพิจารณาจากกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

ประกาศจริยธรรมวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิด้า

จริยธรรม หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์

1. ผู้นิพนธ์รับรองว่าบทความหรือผลงานที่ส่งเพื่อตีพิมพ์ลงในวารสารจะต้องไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อนหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์ทางวิชาการอื่น
2. ผู้นิพนธ์และผู้นิพนธ์ร่วมได้สร้างสรรค์ผลงานที่ส่งเพื่อตีพิมพ์ด้วยตนเอง โดยจะต้องไม่มีส่วนใดที่เป็น การลอกเลียนผลงานวิชาการทั้งของตนเองและผู้อื่น และมีการอ้างอิงผลงานอย่างครบถ้วนและถูกต้องตามหลักวิชาการ
3. ผู้นิพนธ์ไม่สร้างข้อมูลเท็จหรือบิดเบือนข้อมูลในการรายงานผลการวิจัย และรับรองว่าผลงานที่ส่งตีพิมพ์จะไม่มีส่วนใดที่สื่อได้ว่าหมิ่นประมาทหรือละเมิดลิขสิทธิ์หรือทรัพย์สินทางปัญญาของบุคคลอื่น
4. ผู้นิพนธ์ต้องปฏิบัติตามจริยธรรมในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นผู้นิพนธ์อย่างเคร่งครัด โดยระบุรายชื่อของผู้นิพนธ์และผู้นิพนธ์ร่วมทั้งหมดตามจริง การเรียงลำดับชื่อผู้นิพนธ์ร่วมควรเป็นการตัดสินใจร่วมกัน และแสดงให้เห็นถึงนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดทำผลงานอย่างแท้จริง ชื่อผู้นิพนธ์ทุกชื่อที่ปรากฏในบทความจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการทำวิจัยและไม่ละเลยหรือตัดชื่อบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการทำวิจัยคนใดออกจากบทความ
5. หากมีผู้นิพนธ์หลายคน ผู้นิพนธ์ทุกคนจะต้องเห็นชอบกับต้นฉบับบทความและเห็นชอบกับการส่งต้นฉบับบทความนั้นให้วารสารพิจารณาตีพิมพ์
6. ผู้นิพนธ์จะต้องชี้แจงถึงแหล่งสนับสนุนในทางการเงินหรือทางอื่นใดในการจัดทำผลงานให้แล้วเสร็จ รวมถึงความเป็นไปได้ในการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (ถ้ามี)
7. ผู้นิพนธ์จะต้องแจ้งบรรณาธิการหรือสำนักพิมพ์หากพบว่ามีข้อผิดพลาดในผลงานที่ได้รับการตีพิมพ์แล้ว

จริยธรรม หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประเมิน

1. รักษาความลับ เคารพความเป็นส่วนตัวของผู้นิพนธ์ ไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบทความในระหว่างที่บทความนั้นยังไม่ได้รับการตีพิมพ์
2. ประเมินคุณภาพบทความด้วยความเป็นกลาง ปราศจากอคติ การประเมินผลงานจะต้องไม่ใช่ภาษาที่ไม่สุภาพ ไม่เหมาะสม แสดงความดูถูกหรือไม่ให้เกียรติผลงานที่ประเมิน
3. เปิดเผยให้กองบรรณาธิการรับทราบกรณีที่ผู้ประเมินมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผลงานที่ประเมิน และปฏิเสธไม่ประเมินผลงานนั้น
4. ไม่เสนอแนะให้ผู้นิพนธ์อ้างอิงผลงานใดด้วยเจตนาเพิ่มจำนวนการอ้างอิงของผลงานของตนหรือพวกพ้อง
5. ส่งผลการประเมินตามกำหนดเวลา
6. หากพบว่าผู้นิพนธ์บทความกระทำความผิดจรรยาบรรณ เช่น ลอกเลียนผลงานวิชาการ บิดเบือนผลการวิจัย หรือใช้ผลการวิจัยเท็จ ต้องแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบ

จริยธรรม หน้าที่และความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการ

1. ประกาศรับสมัครส่งบทความเพื่อตีพิมพ์และวิธีปฏิบัติในการจัดเตรียมบทความต้นฉบับพร้อมรายละเอียดที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้สนใจและสาธารณชนทั่วไป กรณีที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ ค่าดำเนินการจัดการต้นฉบับ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดจากผู้พิมพ์ จะต้องมีการประกาศเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และอัตราจัดเก็บที่ชัดเจนให้ผู้สนใจและสาธารณชนทั่วไปรับทราบด้วย
2. พิจารณาและคัดเลือกตีพิมพ์บทความตามคุณภาพของบทความ ภายใต้วัตถุประสงค์และขอบเขตของวารสารกฎหมาย โดยจัดให้มีกระบวนการประเมินคุณภาพบทความที่ปราศจากอคติ เป็นธรรมและไม่ลำเอียง โดยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานั้น ๆ
3. ไม่มีส่วนในการตัดสินใจคัดเลือกบทความที่ตนเป็นผู้พิมพ์หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือเผยแพร่บทความของตนเองเป็นจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญ
4. ดำเนินการอย่างเหมาะสมในกรณีตรวจพบการตีพิมพ์ซ้ำ การใช้ข้อมูลการวิจัยซ้ำซ้อนโดยไม่ได้รับอนุญาต และ/หรือไม่มีการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลอย่างถูกต้อง กรณีที่สงสัยว่ามีการกระทำผิดจริยธรรมหรือจรรยาบรรณ กองบรรณาธิการจะดำเนินการตรวจสอบหลักฐานให้แน่ชัด ดำเนินการแจ้งและเปิดโอกาสให้ผู้พิมพ์ได้ชี้แจงก่อนปฏิเสธตีพิมพ์บทความนั้น
5. ไม่เปิดเผยข้อมูลผู้พิมพ์และผู้ประเมินบทความแก่บุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องในระหว่างที่การประเมินบทความยังดำเนินอยู่ และไม่เปิดเผยเนื้อหาหรือข้อมูลในบทความในระหว่างที่บทความนั้นยังไม่ได้รับการตีพิมพ์
6. ไม่ใช้วิธีการบังคับ ควบคุมให้เกิดการอ้างอิงผลงานที่ตีพิมพ์ในวารสารเพื่อเพิ่มจำนวนการอ้างอิงอย่างไม่เหมาะสม
7. มีช่องทางรับฟังความเห็นเกี่ยวกับการตัดสินใจของกองบรรณาธิการและข้อร้องเรียนเกี่ยวกับบทความที่ตีพิมพ์ในวารสาร
8. ไม่เพิกเฉยกรณีพบข้อผิดพลาดหรือประเด็นด้านจริยธรรมการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทความที่ตีพิมพ์ในวารสาร และกรณีที่พบว่ามีความผิดทางจริยธรรมการวิจัยอย่างร้ายแรง ดำเนินการปฏิเสธหรือพิจารณาถอดบทความจากการตีพิมพ์

บทความ

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 :
ศึกษากรณีการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องที่
ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

วายุภักษ์ ทาบุญมา, วิมลรัตน์ แซ่หลี่, นิชชา วัชรากุลพงศ์

การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาวิกลจริตในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
ชั้นสอบสวน : ศึกษากรณีมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาญา

มานิตา คำฝักฝน, ญาดา เดชชัย เรียร์ประสิทธิ์

ปัญหาทางกฎหมายในการขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิในมูลรักษา
อสังหาริมทรัพย์ของคำใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน
พ.ศ. 2543

ฐิติกานต์ ชินพีระเสถียร

สถานะทางกฎหมายของสัตว์เลี้ยงและการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในสัตว์เลี้ยง

ณัฐวีร์ เนียมมี, รัชพร มีดวง, ปริมวิษา ทองออ่อน

ปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร
ศึกษากรณีบริษัทจำกัด

ชินกร จิตนิวรรณ์



กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิด้า
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

Tel: 0 2727 3662

Fax: 0 2374 4731

E-mail: nitipat_lawjournal@nida.ac.th

Website: <https://law.nida.ac.th/en/nitipat-nida-law-journal/>