



วารสาร นิตสาร

NITISARN JOURNAL

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2569)



ISSN 3056-9109 (PRINT)

ISSN 3056-9060 (ONLINE)

ภาควิชานิติศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

DEPARTMENT OF LAW

FACULTY OF SOCIAL SCIENCE SRINAKHARINWIROT UNIVERSITY



วารสาร นิติสาร

NITISARN JOURNAL

ขอเชิญชวนส่ง

บทความวิจัย บทความวิชาการ

- ▶ ที่มีเนื้อหาด้านนิติศาสตร์ทุกแขนง
- ▶ ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์จากผู้นิพนธ์บทความไม่ว่ากรณีใด ๆ

สนใจส่งบทความออนไลน์ได้ที่

ระบบส่งบทความออนไลน์

ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์



มีค่าตอบแทน 1,500 บาท ต่อบทความ

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ทาง E-mail

 nitisarn.swu@gmail.com

ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการเตรียมบทความได้ที่

<https://ejournals.swu.ac.th/index.php/ll/about>



ท่านสามารถอ่านวารสาร
นิติสารฉบับย้อนหลังได้ที่





วารสารนิติสาร

NITISARN JOURNAL

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Faculty of Social Science , Srinakharinwirot University

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2569)





วารสารนิตินิตสาร คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปีที่ 3 ฉบับที่ 1

“NITISARN Journal” Faculty of Social Science,

Srinakharinwirot University

ISSN: 3056-9109 (Print)

ISSN: 3056-9060 (Online)

ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.พรเพ็ญ ไตรพงษ์

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

กองบรรณาธิการภายนอก

ศาสตราจารย์พิเศษ ชงทอง จันทรางศุ

คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์พิเศษ จรรย์ ภัคดีธนากุล

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กองบรรณาธิการภายใน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เบญจวรรณ ธรรมรัตน์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิศรุต สำลีอ่อน คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อภิชัย มานิตยกุล คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

กองจัดการ

นางสาวนิรัชพร อ้วนกันยา คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาวนীরธรรม วงศ์วิลาศ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาวพิมพ์ชนก อภิสสิทธิ์ภูวกุล คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาวโสภิสสา ชุ่มตระกูล คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นายกันต์ธีร์ วัชรเฉลิม คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาวกฤติยาณี ไทรเข้มจันทร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาวรมิตา ศรีสุวรรณ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาววราภัสร์ รักตพงศ์ไพศาล คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาววิศรา ไกรนรา	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวเอกัตตา หล้าอุดม	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นายสุวรรณศิริ สุวรรณศรี	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวกัญญาวีร์ อยู่มาก	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวกชพรรณ โภคภิรมย์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวณัชชา หอมสุคนธ์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวนภัสสร ศิริธรรม	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวนพพรช ชันแข็ง	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวนันทิตา มุตตะมะวงษ์	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวพิชญวดี เมืองสง	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวพิชญภา ทศนวิริยกุล	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นางสาวสุทธิกานต์ คมขำ	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
นายชิษฐ์ วงศาจิรัถ	คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาวณัชชาพัชร สุขอารีย์ชัย

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

นางสาวธัญญรัตน์ คำทอง

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาผลงานวิชาการ

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรี ดร.ชัชฉันท ลีระเติมพงษ์

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์พิเศษ กุลพล พลวัน

สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา

ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ

สำนักงานอัยการ

ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถพล ใหญ่สว่าง

สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา

ศาสตราจารย์ พรชัย สุนทรพันธุ์

มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

รองศาสตราจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รองศาสตราจารย์ ดร.บัญชา วิทยอนันต์

วิทยาลัยนครราชสีมา

รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์. กาญจนะจิตรา สายสุนทร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.มุนินทร์ พงศาปาน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.สมเกียรติ วรรณปัญญอนันต์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.วิวรรธน์ ดำรงกุลนันท์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

รองศาสตราจารย์ ดร.อัศศกร ไชยพงษ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

รองศาสตราจารย์ ดร.ตุลญา โรจน์ทั้งคำ

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พิณจันท์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รองศาสตราจารย์ พัชรดา เอื้อวรรณกิจ

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รองศาสตราจารย์ สุขสมัย สุทธิบัติ

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รองศาสตราจารย์ ตรีเนตร สาระพงษ์
รองศาสตราจารย์ วนิดา แสงสารพันธ์
รองศาสตราจารย์ ดร.พรเพชร ชลศักดิ์ตระกูล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิณีเดช สุทธิวานิช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติวราญา รัตนมณี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ตามพงศ์ ขอบอิสระ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร ชาทินกรบ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นัทมน คงเจริญ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิสิต อินทมาน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณณวิช ทัพภวิมล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณณดาพัชร วัฒนคุณารักษ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์ นवानุช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิบูลย์ วิฑูรย์ปัญญากุล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูวดล คำสนธิ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษยามา ศรีสวัสดิ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรภัทร รัตนพาณิชย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุภัชลี เทพหัสติน ณ อยุธยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ มีบัว
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โสภณ เจริญ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช มณีภาค
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อาทิตยา โภคสุทธิ

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
ราชมนคลพระนคร
มหาวิทยาลัยนเรศวร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่
มหาวิทยาลัยราชภัฏ
บ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
บริษัท ไอแท็กซ์ อินคอปอเรชั่น
จำกัด
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อารยา สุขสม
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โกญจนาท เจริญสุข
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณิชนันท์ คุปตานนท์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผจฉาย คงเมือง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เพชร ขวัญใจสกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาณุศักดิ์ อภิบาลเกียรติกุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กมลนัยน์ ชลประทีน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นันทพล พุทธิพงษ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศุภวัชร มาลานนท์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกพงษ์ สารน้อย
ดร.คมน์ทองชัย ฉายไพโรจน์
ดร.ธนรัตน์ ทั้งทอง
ดร.พรภักดิ์ ตันติกุลานันท์
ดร.วรวงศ์ อัจฉรวงศ์ชัย
ดร.สุธาทิพย์ ยุทธโยธิน
ดร.จตุภูมิ ภูมิจุฑุช
ดร.ซ์ชมน อรรถภิญญา
ดร.ตราดุลย์ นรนิติผดุงการ

ดร.สมพงษ์ สิงห์สมบุญ

ดร.นฤมล ช้างบุญมี
ดร.สุนิสา เบาเออร์
ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ
ดร.อนันต์ คงเครือพันธ์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
พระจอมเกล้าธนบุรี
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
สำนักงานศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม
มหาวิทยาลัยนเรศวร
สำนักงานอัยการสูงสุด
มหาวิทยาลัยราชภัฏ
พระนครศรีอยุธยา
สำนักงานสมพงษ์ สิงห์สมบุญ
ทนายความ
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ที่ปรึกษาศาลปกครอง

อาจารย์กนกนัย ถาวรพานิช
อาจารย์ธนรัตน์ มั่งคุด

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ข้อมูลการติดต่อ

กองบรรณาธิการวารสารนิตินสาร

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

114 ถนนสุขุมวิท 23 เขตวัฒนา กรุงเทพฯ 10110

E-mail: nitisarn.swu@gmail.com

Website: <https://ejournals.swu.ac.th/>

ผู้ออกแบบปก: นายกันต์ธีร์ วัชรเฉลิม

นางสาวพิมพ์ชนก อภิสิริภูวกุล

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์เดือนตุลา

โทร. 08-6341-0155

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนคณาจารย์นักวิชาการและนิสิตคณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรนิเทศศาสตรบัณฑิต รวมถึงผู้สนใจทั่วไปได้เผยแพร่ผลงานวิชาการ
2. เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการด้านนิเทศศาสตร์หรือความรู้ที่เกี่ยวข้องกับ ทางนิเทศศาสตร์ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่น่าสนใจและมีคุณค่าทั้งในด้านทฤษฎีและด้านปฏิบัติ ในรูปแบบของวารสารทางวิชาการ
3. เพื่อสร้างสรรค์ พัฒนาและเป็นสื่อกลางแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ทางวิชาการ และวิทยาการวิจัยใหม่ ทางด้านนิเทศศาสตร์
4. เพื่อเป็นเอกสารประกอบการศึกษาค้นคว้า การอ้างอิง ตลอดจนแนวทาง การพัฒนาของกฎหมาย

กำหนดการตีพิมพ์

วารสารนิเทศสาร คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีกำหนดการตีพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ ราย 6 เดือน ดังนี้

- ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม ถึง มิถุนายน
- ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม ถึง ธันวาคม

ประเภทของผลงานทางวิชาการที่รับตีพิมพ์

วารสารนิเทศสาร จะพิจารณารับตีพิมพ์ผลงานที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. บทความวิชาการ
2. บทความวิจัย

ลักษณะการประเมินบทความ

บทความวิชาการและบทความวิจัยทุกเรื่องจะต้องผ่านการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 3 ท่าน ที่กองบรรณาธิการคัดเลือกและพิจารณาเห็นว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญตรงตามสาขาวิชาของเนื้อหาที่นำเสนอในบทความ และการประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินลับทั้งสองทาง (Double-Blinded Peer Review)

การเผยแพร่วารสาร

วารสารนิตสาร คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ทำการเผยแพร่บทความในรูปแบบรูปเล่มและออนไลน์

แหล่งสนับสนุนการจัดทำวารสาร

วารสารนิตสาร ได้รับการสนับสนุนการตีพิมพ์จากคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

เนื้อหาข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์
กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

จริยธรรมการตีพิมพ์ (Publication Ethics)

บทบาทและหน้าที่ของผู้เขียนบทความ (Author Ethical Responsibilities)

1. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความที่ส่งให้วารสาร พิจารณาตีพิมพ์เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน ตลอดจนไม่ส่ง ต้นฉบับบทความซ้ำซ้อนกับวารสารอื่น
2. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของวารสาร
3. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความต้องไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น
4. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความต้องอ้างอิงผลงาน ของผู้อื่นอย่างเหมาะสม หากมีการนำผลงานเหล่านั้นมาใช้ในบทความของตนเอง เช่น ภาพ ตาราง เป็นต้น
5. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความดำเนินการจัดรูปแบบ และขนาดตัวอักษรตามแบบฟอร์ม (Template) ของวารสาร
6. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของรายการเอกสารอ้างอิงทั้งในของรูปแบบและเนื้อหา ทั้งในส่วนของการอ้างอิงในบทความและเอกสารอ้างอิง
7. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความปรากฏชื่อผู้ร่วมทำบทความทุกคน ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนในการดำเนินการบทความจริง
8. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนในการทำวิจัยนี้ และ/หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจะต้องระบุในบทความและแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบ
9. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความจะต้องไม่รายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างข้อมูลเท็จ หรือ การปลอมแปลง บิดเบือน รวมไปถึงการตกแต่ง หรือเลือกแสดงข้อมูลเฉพาะที่สอดคล้องกับข้อสรุป

10. ผู้เขียนบทความมีหน้าที่พิจารณาว่าต้นฉบับของบทความนั้น หากเป็นการศึกษาวิจัยและทำการทดลองในคนหรือสัตว์ทดลอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรี สิทธิ ความปลอดภัย และสุขภาพของคน ขอให้แนบหนังสือรับรองจริยธรรมจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์หรือ สัตว์ทดลอง ทั้งนี้ การอนุมัติให้ลงตีพิมพ์ขึ้นอยู่กับพิจารณาจากกองบรรณาธิการวารสาร ถือเป็นที่สุด

บทบาทและหน้าที่ของบรรณาธิการวารสาร (Editor Roles and Responsibility)

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาคุณภาพของบทความที่ขอพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารที่รับผิดชอบ และไม่ตีพิมพ์บทความที่เคยตีพิมพ์ที่อื่นมาแล้ว
2. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิจัยที่มีระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้องและให้ผลที่น่าเชื่อถือ
3. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียน และผู้ประเมินบทความแก่ บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณา
4. บรรณาธิการต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนและผู้ประเมิน
5. บรรณาธิการต้องมีการตรวจสอบบทความในด้านการคัดลอกผลงานผู้อื่น (Plagiarism) อย่างจริงจัง และจะต้องระงับการประเมินและติดต่อผู้เขียนเพื่อปฏิเสธการตีพิมพ์เมื่อตรวจพบการคัดลอกผลงานของผู้อื่น
6. บรรณาธิการสามารถดำเนินการถอนบทความได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เขียน เมื่อตรวจพบว่า บทความมีการลอกเลียนบทความอื่นโดยมิชอบ หรือมีการปลอมแปลง ข้อมูล ซึ่งสมควรถูกถอดถอน แม้ว่าผู้เขียนจะปฏิเสธถอนบทความตนเองก็ตาม

บทบาทและหน้าที่ของผู้ประเมินบทความ (Reviewer Roles and Responsibilities)

1. ผู้ประเมินบทความต้องไม่เปิดเผยข้อมูลในบทความแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่ตอบรับประเมินบทความดังกล่าว จนถึงเวลาที่บทความชิ้นนั้นได้ตีพิมพ์เผยแพร่แล้ว

2. ผู้ประเมินบทความต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียน ผู้ประเมินบทความหากไม่แน่ใจจะต้องแจ้งให้บรรณาธิการวารสารทราบและปฏิเสธการประเมินบทความ
3. ผู้ประเมินบทความควรพิจารณาตอบรับประเมินบทความเฉพาะสาขาวิชาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ และหากมีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือนหรือ ซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่น ๆ ผู้ประเมินบทความต้องแจ้งให้บรรณาธิการทราบ

บรรณาธิการแถลง

วารสารนิติสาร คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีจุดมุ่งหมาย เพื่อเปิดให้นักวิชาการ คณาจารย์ นิสิต นักศึกษา รวมถึงบุคคลทั่วไป ได้ส่งผลงานทางวิชาการเพื่อพิจารณาตีพิมพ์และเผยแพร่ โดยมีกำหนดการตีพิมพ์ปีละ 2 ฉบับ ราย 6 เดือน ประเภทของผลงานวิชาการที่รับตีพิมพ์ ได้แก่ บทความวิชาการ และบทความวิจัยทางด้านนิติศาสตร์

กองบรรณาธิการขอขอบพระคุณผู้ที่ให้ความสนใจในการตีพิมพ์และเผยแพร่ผลงานทางวิชาการกับวารสารของเรา และยินดีเป็นอย่างยิ่งที่บทความในวารสาร จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านทุกท่าน

วารสารนิติสาร ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 นี้ ประกอบไปด้วยบทความวิชาการ เรื่อง ปัญหาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ต่อธุรกิจในระบบอีคอมเมิร์ซ , การเลี่ยงข้อจำกัดวาระด้วยการเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน: การศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี , Judicial Truth Seeking in Administrative Adjudication The Inquisitorial Function as Preventive Judicial Power , ศึกษากรณีการปรับใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานที่บ้าน ตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 , ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายยาเสพติด ศึกษากรณีการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด , น้าหนักของความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐ บทเรียนจากคดี Loper Bright , หลัก Skidmore Deference สู่กฎหมายปกครองไทย และมาตรการทางกฎหมายในการบังคับทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกสำหรับโครงการก่อสร้าง

อีกทั้งยังมีคอลัมน์พิเศษที่แสดงผลงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่จัดทำขึ้นในปี นี้ กองบรรณาธิการวารสารนิติสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านทุกท่าน ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้การสนับสนุน ทั้งนี้ กองบรรณาธิการวารสารนิติสารจะมุ่งมั่นพัฒนาวารสารนิติสารเพื่อให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.พรเพ็ญ ไตรพงษ์

บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ	หน้า
Judicial Truth-Seeking in Administrative Adjudication: The Inquisitorial Function as Preventive Judicial Power <i>Karun Chaivanich</i>	1
การเลี้ยงข้อจำกัดวาระด้วยการเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน: การศึกษาเปรียบเทียบ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี <i>ธนนท์พัชร อัครเสมาชัย</i>	46
การปรับใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานที่บ้าน ตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 <i>ภัทรดนัย ธัชแก้วกรพิณธุ์</i>	74
มาตรฐานการตรวจสอบความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ในกฎหมายปกครองไทยภายหลังคดี Loper Bright <i>ภัทรกร การระพิมพ์</i>	102
มาตรการทางกฎหมายในการบังคับทำประกันภัยความรับผิดชอบ บุคคลภายนอกสำหรับโครงการก่อสร้าง <i>ชญัญญา นุช ตันติประภาคาร</i>	157





Judicial Truth-Seeking in Administrative Adjudication: The Inquisitorial Function as Preventive Judicial Power

*Karun Chaivanich*¹

Abstract

Administrative adjudication within the Thai legal system is characterized by an inquisitorial procedural structure that empowers judges to conduct fact-finding *ex officio*, request documentary evidence, and clarify disputed legal and factual issues necessary for lawful adjudication. While such inquisitorial powers are commonly viewed as procedural mechanisms designed to enhance factual accuracy, their deeper doctrinal significance within administrative justice remains insufficiently theorized. This article examines the truth-seeking function exercised by judges of the Thai Administrative Court of First Instance and analyzes how inquisitorial adjudication operates as a form of preventive judicial protection. Employing a qualitative doctrinal methodology, the study analyzes Thai constitutional principles, the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), procedural regulations, selected judgments of the Administrative Court of First Instance, and

¹ *Karun Chaivanich*

Department of Ordnance Engineering, the Academic Division, Chulachomklao Royal Military Academy.

E-mail: karun.ch@cma.ac.th



comparative scholarship relating to German and French administrative law. The analysis demonstrates that judicial truth-seeking functions not merely as a procedural technique of evidentiary clarification, but as a distinct doctrinal function directed toward preventing administrative injustice arising from incomplete factual records and informational asymmetry between public authorities and private individuals. The article conceptualizes this function as preventive judicial power, an ex-ante form of judicial authority aimed at preserving substantive fairness, effective judicial protection, and the rule of law within administrative adjudication.

Keywords: Administrative Adjudication; Inquisitorial System; Judicial Truth-Seeking; Preventive Judicial Power; Thai Administrative Law.



1. Introduction

1.1 Research Background and Thai Doctrinal Context

Administrative adjudication within the Thai legal system operates under a distinctly inquisitorial procedural structure established under the Constitution of the Kingdom of Thailand and the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999).² Unlike adversarial litigation in ordinary civil proceedings, administrative judges are not confined to evaluating evidence solely submitted by the parties.³ Rather, the Administrative Court is empowered to conduct fact-finding *ex officio*, request documentary evidence from administrative agencies, summon relevant witnesses, and clarify legal and factual issues necessary for achieving a just resolution of the dispute.⁴ These procedural powers reflect the underlying rationale that disputes involving administrative authorities frequently arise within conditions of structural inequality, informational asymmetry, and unequal institutional capacity between the state and private individuals.⁵

² Putrijanti, A., Jurisprudence of state administrative courts in the development of state administrative law, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, (2021), 21(2), 161–174. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.v21.161-174>.

³ Pettai, G., *Procedural challenges in the multi-layered enforcement of Thai competition law* [Master's independent study, Thammasat University], Faculty of Law, Thammasat University, (2025), https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2025/TU_2025_6601040170_21627_32133.pdf.

⁴ Prutipinyo, C., Administrative court procedures in environmental health and public health cases, *Public Health Policy & Laws Journal*, (2026), 12(1), 199–221, https://so05.tci-thaijo.org/index.php/journal_law/article/view/289306.

⁵ Bin Treef, M. A. M. M., Al-Qaaida, M. S., Abu Aisheh, B., & Alasaf, K. M., Administrative evidence without codification: Judicial discretion and procedural balance in Egypt and Jordan, *Frontiers in Political Science*, 8, 1804049, (2026), <https://doi.org/10.3389/fpos.2026.1804049>.



The inquisitorial nature of Thai administrative adjudication is particularly visible through the procedural role of the judge-commissioner of justice and the authority of the court to independently investigate facts beyond the evidentiary initiatives of the litigating parties.⁶ This procedural configuration differs significantly from the classical adversarial model traditionally associated with judicial passivity and party autonomy.⁷ Within the Thai administrative court system, judges are expected not merely to act as neutral arbiters between competing claims, but also to ensure that the factual and legal foundations of administrative action are sufficiently clarified before judgment is rendered.

Thai legal scholarship has generally explained the inquisitorial system as a procedural mechanism designed to enhance factual completeness, procedural fairness, and effective judicial review of administrative action.⁸ Existing studies have emphasized the role of the Administrative Court in reducing evidentiary inequality and facilitating access to justice in disputes involving public authorities. In particular, the Office of the Administrative Courts' comprehensive research project entitled *The Inquisitorial System and Judicial Adjudication in Thailand: Comparative Foreign Concepts and Directions for Thailand* (2020) provides an extensive analysis of the

⁶ Surattanasanya, C., Roles of judge-commissioner of justice in procedure of Thai administrative court: In comparison to procedure of other court systems employing inquisitorial system, *Naresuan University Law Journal*, (2023), 16(1), 1–27, <https://doi.org/10.14456/nulj.2023.1>.

⁷ Wang, L., Wu, W., Que, L., Tyagi, N., & Zhang, A. X., From inquisitorial to adversarial: Using legal theory to redesign online reporting systems, *arXiv Preprint arXiv:2506.07041*, (2025), <https://doi.org/10.48550/arXiv.2506.07041>.

⁸ Office of the Prime Minister, *Regulation of the Office of the Prime Minister on public administration development B.E. 2569 (2026)*, *Royal Thai Government Gazette*, (2026, May 7), 143(Special Section 113 Ng), 1–2, <https://ratchakitcha.soc.go.th>.



historical foundations, comparative models, and practical development of inquisitorial adjudication within the Thai legal system.⁹ Similarly, Thai doctrinal scholarship concerning the powers of judge - commissioners of justice, ex officio fact-finding, and procedural fairness has contributed significantly to understanding the operational structure of administrative adjudication under the inquisitorial model.

Nevertheless, despite these important contributions, existing Thai scholarship has largely approached the inquisitorial system from a procedural or institutional perspective. The dominant focus remains on procedural efficiency, evidentiary completeness, or the mechanics of judicial investigation. Relatively little attention has been devoted to examining the deeper doctrinal implications of judicial truth-seeking as a distinct form of judicial authority within administrative justice. In particular, Thai legal scholarship has not yet sufficiently conceptualized how inquisitorial powers exercised by administrative judges may function as a form of preventive judicial protection aimed at preventing administrative injustice before it becomes legally entrenched.

This doctrinal limitation becomes especially significant in disputes involving administrative authorities, where private individuals often face structural disadvantages in accessing official documents, administrative

⁹ Pianwattanakulchai, A., Admissibility of evidence in the accusatorial system and inquisitorial system, *Sripatum Chonburi Academic Journal*, (2023), 20(2), 7079, <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/SPUCJ/article/view/261268>.



records, and institutional information controlled by the state.¹⁰ Under such conditions, judicial passivity may inadvertently reinforce substantive inequality rather than preserve neutrality. The proactive exercise of inquisitorial powers by administrative judges therefore raises important theoretical questions concerning the relationship between truth-seeking, procedural fairness, judicial impartiality, and the legitimacy of judicial intervention in administrative adjudication.¹¹

1.2 Literature Review and Research Gap

Comparative scholarship on administrative adjudication has long recognized the distinction between adversarial and inquisitorial models of judicial procedure. In German administrative law, the principle of *Amtsermittlungsgesetz* obliges administrative courts to investigate relevant facts *ex officio* irrespective of party initiative, reflecting a conception of judicial responsibility directed toward substantive legality and objective truth.¹² Likewise, French administrative adjudication has historically embraced an active judicial role in supervising administrative action, particularly through procedural mechanisms that permit judges to engage directly in factual clarification and evidentiary development. Contemporary comparative

¹⁰ Lestari, A. D., Syahuri, T., & Thohari, A. A., Restrictions on judicial review rights for state administrative officials: A critical perspective on Constitutional Court Decision No. 24/PUU-XXII/2024, *International Journal of Law, Crime and Justice*, (2025), 2, 1–14, <https://doi.org/10.62951/ijlcj.v2i3.688>.

¹¹ Chaivanich, K., Provisional measures in administrative adjudication: Preventive judicial power, proportionality, and the rule of law, *Journal of Public Administration and Law*, (2026), 3(1), 22–34, <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/palsiuj/article/view/1684>.

¹² Verboeket, L. W., & van den Brink, J. E., Automated administrative decisions and due process: A comparative analysis – Netherlands, *Italian Journal of Public Law*, (2026), 18(1), 124–141.



scholarship further suggests that inquisitorial procedures are frequently justified on the basis of procedural fairness, effective judicial protection, and institutional asymmetry between public authorities and private individuals.

Existing international scholarship has also explored the relationship between inquisitorial adjudication and procedural justice. Studies concerning equality of arms, administrative burden, and judicial effectiveness have emphasized that formal procedural symmetry may be insufficient in disputes characterized by substantial informational inequality.¹³ Within this framework, active judicial engagement in fact-finding is increasingly viewed not as a deviation from impartiality, but as a necessary mechanism for ensuring substantively fair adjudication.

In Thailand, scholarship concerning administrative adjudication has similarly acknowledged the importance of inquisitorial procedures within the Administrative Court system. Prior studies have examined the role of judge-commissioners of justice, the procedural authority of administrative courts to seek evidence *ex officio*, and the influence of continental European administrative law traditions on Thai procedural doctrine. Thai legal scholars have also analyzed the relationship between inquisitorial powers and principles of fairness, legality, and effective judicial review in administrative disputes.

However, despite the growing body of comparative and domestic scholarship, an important doctrinal gap remains. Existing studies have not

¹³ Lopes, G. P., Bias in adjudication and the promise of AI: Challenges to procedural fairness, *Law, Technology and Humans*, (2025), 7(1), 47–67, <https://doi.org/10.5204/lthj.3812>.



sufficiently examined judicial truth-seeking as an autonomous form of judicial authority operating within administrative adjudication. More specifically, there remains limited theoretical analysis of how inquisitorial judicial powers exercised by the Thai Administrative Court may function as a form of preventive judicial power directed toward preventing the crystallization of injustice arising from incomplete facts, asymmetric administrative records, and structural inequality between the state and private individuals.¹⁴

This article addresses that doctrinal gap by conceptualizing judicial truth-seeking not merely as a procedural technique of fact-finding, but as a preventive function of judicial authority within administrative justice. Through analysis of Thai administrative procedural law, comparative doctrinal scholarship, and judicial practices of the Administrative Court of First Instance, the study seeks to develop a more comprehensive theoretical framework for understanding the normative role of inquisitorial adjudication within contemporary public law.¹⁵

¹⁴ Wever, M., & Ybema, J. F., Procedural justice and the design of administrative dispute resolution procedures. *Social Justice Research*, (2024), 37(1), 76–99, <https://doi.org/10.1007/s11211-023-00428-4>.

¹⁵ Boe, M., Judicial professionalism, disqualification proceedings, and the ambiguous role of international criminal judges, *Journal of International Criminal Justice*, (2025), 23(3–4), 545–562, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqaf024>.



2. Methodology

2.1 Research Design

This study adopts a qualitative doctrinal research methodology grounded in the systematic analysis of legal norms, judicial decisions, and underlying principles governing administrative adjudication.¹⁶ The methodological approach is designed to examine the role of judges in administrative proceedings within an inquisitorial system, with particular attention to the truth-seeking function exercised by judges of the Administrative Court of First Instance.

The research is structured as a normative and analytical legal study. Rather than relying on empirical or quantitative methods, the study focuses on the interpretation and synthesis of authoritative legal materials in order to identify doctrinal patterns, judicial reasoning, and normative implications arising from the exercise of inquisitorial powers in administrative adjudication. This design is particularly appropriate given the study's objective of conceptualizing judicial truth-seeking as a defining feature of administrative adjudication and as a form of preventive judicial power within public law.

The analysis proceeds from the premise that administrative adjudication is not merely a procedural mechanism for dispute resolution, but a normative institution through which legality, procedural fairness, and the rule of law are realized. Accordingly, the methodological emphasis is

¹⁶ Bhat, P. I., Doctrinal legal research as a means of synthesizing facts, thoughts, and legal principles, In *Idea and methods of legal research*, (2020), pp. 88–91, <https://doi.org/10.1093/oso/9780199493098.003.0005>.



placed on judicial reasoning, doctrinal structure, and the normative justification of inquisitorial judicial intervention in disputes involving public authorities and private individuals.¹⁷

2.2 Sources of Data and Jurisdictional Context

The empirical focus of this doctrinal analysis is the Thai administrative justice system, particularly the Administrative Court of First Instance established under the Constitution of the Kingdom of Thailand and the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999).¹⁸ Thai administrative adjudication is doctrinally characterized by an inquisitorial procedural model, under which administrative judges possess affirmative powers and duties to investigate relevant facts *ex officio*, request documentary evidence from administrative agencies, summon witnesses, and clarify disputed legal and factual issues necessary for a just determination of the dispute. This study examines three principal categories of legal sources.

First, the research analyzes constitutional provisions, statutory law, and procedural regulations governing administrative adjudication in Thailand. Particular emphasis is placed on provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand, the Act on the Establishment of Administrative Courts and

¹⁷ Yildirim, A., & Kilic, A., The principle of equality of arms in light of the decisions of the Constitutional Court and European Court of Human Rights, *Journal of Penal Law and Criminology*, (2021), 9(2), 341–411, <https://doi.org/10.26650/jplc2021-1010290>.

¹⁸ Paphangkornphurin, P., The legal doctrine and the role of the administrative court in the establishment of good governance standards in public personnel administration, *Naresuan University Law Journal*, (2025), 18(2), 113–139.



Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), and procedural regulations of the Administrative Courts concerning ex officio fact-finding, evidentiary clarification, disclosure of administrative records, and the powers of judge-commissioners of justice. These legal provisions are examined to identify the doctrinal foundations and legal limits of inquisitorial judicial authority within Thai administrative adjudication.

Second, the study examines selected judgments of the Thai Administrative Court of First Instance involving the exercise of inquisitorial powers. The cases were purposively selected based on their direct relevance to judicial truth-seeking and preventive judicial intervention, particularly in situations involving ex officio fact-finding, disclosure orders directed toward administrative authorities, evidentiary clarification, and judicial measures aimed at reducing informational asymmetry between public authorities and private individuals. The selected cases further illustrate how administrative judges actively engage in factual clarification in order to prevent procedural inequality and administrative injustice.¹⁹

In total, the study analyzes a purposive selection of judgments rendered between 2018 and 2025 involving disputes in which the Administrative Court exercised active investigative authority beyond the evidentiary initiatives of the parties. The criteria for case selection include: (1) the exercise of ex officio fact-finding powers; (2) judicial orders requiring disclosure of administrative documents or evidence; (3) judicial clarification

¹⁹ Nunn, G. A., Judicial enforcement of evidence law, *Vanderbilt Law Review*, (2025), 78(5), 1459.



of disputed legal or factual issues; and (4) judicial intervention directed toward ensuring procedural fairness and substantive equality between the parties.

Third, the study engages with both comparative and domestic doctrinal scholarship relating to inquisitorial adjudication, administrative justice, procedural fairness, judicial impartiality, and judicial truth-seeking. Particular attention is given to Thai legal scholarship concerning the inquisitorial system, the powers of the Administrative Court, the role of judge-commissioners of justice, and the principle of equality of arms in administrative proceedings. The study also incorporates comparative scholarship concerning the German principle of *Amtsermittlungsgundsatz* and the French tradition of active judicial supervision in administrative litigation in order to situate Thai administrative adjudication within broader comparative public law discourse.

2.3 Method of Analysis

The research employs doctrinal analysis as its principal method of legal inquiry. Legal texts, judicial decisions, and procedural norms are examined through close reading and contextual interpretation in order to identify underlying principles, recurring patterns of judicial reasoning, and the normative implications of inquisitorial adjudication.²⁰

Rather than treating judicial decisions as isolated outcomes, the study synthesizes doctrinal approaches across multiple judgments to examine how

²⁰ Majeed, N., Hilal, A., & Khan, A. N., Doctrinal research in law: Meaning, scope and methodology, *Bulletin of Business and Economics (BBE)*, (2023), 12(4), 559–563, <https://doi.org/10.61506/01.00167>.



administrative judges exercise inquisitorial powers in practice. Particular attention is given to the relationship between judicial truth-seeking, procedural fairness, judicial impartiality, and the prevention of administrative injustice arising from incomplete or asymmetric administrative records.

In addition, the study adopts a functional analytical approach to assess how inquisitorial fact-finding operates within the broader institutional structure of administrative adjudication. This approach enables evaluation of how judicial intervention functions not only to clarify facts, but also to address structural inequalities between administrative authorities and private individuals and to strengthen the legitimacy and substantive fairness of administrative justice.²¹

The analysis further evaluates whether the exercise of inquisitorial powers in Thai administrative adjudication may be conceptually understood as a form of preventive judicial power operating *ex ante* to prevent the crystallization of injustice before administrative defects become legally entrenched.

2.4 Analytical Framework

The analysis is guided by three interrelated analytical dimensions, namely the scope of judicial truth-seeking powers under the inquisitorial system, the relationship between judicial fact-finding and procedural fairness particularly the principle of equality of arms and the limits imposed on

²¹ Ramos, V. C., The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence, *New Journal of European Criminal Law*, (2023), 14(1), 43–70, <https://doi.org/10.1177/2032284423115707>.



inquisitorial intervention by the requirements of impartiality, proportionality, and reasonableness.²² Taken together, these dimensions provide a coherent analytical framework for assessing judicial truth-seeking both as a procedural mechanism of administrative adjudication and as an expression of judicial identity within administrative justice.

2.5 Limitations of the Methodology

As a doctrinal study, this research does not seek to provide empirical generalizations regarding judicial behavior across all administrative courts. Its conclusions are grounded in legal interpretation and normative analysis rather than statistical inference.²³ Nevertheless, the focus on authoritative legal sources and judicial reasoning permits robust conclusions regarding the conceptual role of truth-seeking within administrative adjudication and offers a solid foundation for future comparative or empirical research.

3. Results

The results of this study demonstrate that judicial truth-seeking within Thai administrative adjudication operates not merely as a procedural mechanism of evidentiary clarification, but as a structurally embedded form of judicial authority directed toward the prevention of administrative injustice.

²² Li, W., Li, Z., Li, W., Zhang, Y., & Li, A., Mapping the empirical evidence of the GDPR (in-) effectiveness: A systematic review, *arXiv Preprint arXiv:2310.16735*, (2023), <https://doi.org/10.48550/arXiv.2310.16735>.

²³ Zuber, B., & Majnik, T., Ensuring effective judicial protection in administrative disputes through the annulment power of the administrative judiciary, *Access to Justice in Eastern Europe*, (2025), 8(2), 121–136, <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.2-a000113>.



Analysis of Thai constitutional principles, statutory provisions governing administrative procedure, and selected judgments of the Administrative Court of First Instance reveals that inquisitorial powers exercised by administrative judges function as an institutional safeguard against informational asymmetry, procedural inequality, and incomplete administrative records.

The findings are organized into two interrelated dimensions: first, the legal and doctrinal foundations of inquisitorial powers within Thai administrative law; and second, the practical exercise of preventive judicial power through judicial truth-seeking in administrative adjudication.

3.1 Legal Basis of Inquisitorial Powers in Thai Administrative Law

3.1.1 Constitutional Foundation of Administrative Justice. The constitutional structure of Thai administrative justice provides the normative foundation for inquisitorial adjudication within the Administrative Court system.

The Constitution of the Kingdom of Thailand recognizes the Administrative Court as an institution responsible for reviewing the legality of administrative action and protecting individuals against unlawful exercises of public power. This constitutional role requires the court not merely to resolve disputes formally, but to ensure substantively fair administrative adjudication consistent with the rule of law.²⁴

Unlike private litigation between formally equal parties, disputes involving administrative authorities frequently arise under conditions of

²⁴ Cananea, G. D., & Parona, L., Administrative procedure acts in Europe: An emerging “common core”? *The American Journal of Comparative Law*, (2024), 72(2), 324–379, <https://doi.org/10.1093/ajcl/avae016>.



institutional and informational inequality. Administrative agencies possess superior access to official records, internal procedures, technical expertise, and documentary evidence relevant to the legality of administrative action. Under such conditions, strict judicial passivity may undermine rather than preserve procedural fairness. The constitutional function of the Administrative Court therefore necessitates a procedural structure that permits judges to intervene actively in clarifying facts and legal issues where necessary to ensure effective judicial protection.

From this perspective, inquisitorial powers exercised by administrative judges operate not only as procedural tools of fact-finding, but also as constitutional mechanisms for preventing administrative injustice before procedural inequality becomes legally entrenched.

3.1.2 Statutory Basis under the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure.

The doctrinal foundation of inquisitorial adjudication in Thailand is expressly reflected in the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). The procedural structure established under the Act differs substantially from adversarial litigation models by granting administrative judges affirmative authority to investigate facts and gather evidence independently of party initiative.

Section 66 of the Act provides that the court has authority to conduct fact-finding and seek additional evidence as necessary for achieving a just adjudication of the dispute. This provision reflects a departure from classical adversarial principles under which evidentiary responsibility rests primarily



upon the litigating parties. Instead, Thai administrative procedure imposes upon the court an institutional responsibility to ensure factual completeness where party submissions are insufficient.

Similarly, Section 67 empowers the Administrative Court to order government agencies or relevant persons to submit documents, records, or evidence necessary for adjudication. The significance of this provision extends beyond ordinary evidentiary administration. In practice, disclosure orders issued by the court frequently function to reduce informational asymmetry between administrative authorities and private litigants who may lack access to official records essential for challenging administrative action.²⁵

The procedural authority granted under Sections 66 and 67 therefore demonstrates that inquisitorial adjudication within Thai administrative law is structurally oriented toward substantive fairness rather than purely formal procedural neutrality. Judicial intervention in evidentiary clarification is legally authorized not to advantage either party, but to ensure that adjudication proceeds upon a sufficiently reliable factual foundation.²⁶

3.1.3 The Role of the Judge-Commissioner of Justice and Ex Officio Investigation.

The inquisitorial character of Thai administrative adjudication is further reinforced through the institutional role of the judge-commissioner of

²⁵ Dimitrova, D., & De Hert, P., Real transparency and real oversight of law enforcement data: The ECHR and the lack of accountability of indirect access procedures, *Utrecht Law Review*, (2025), 21(1), <https://doi.org/10.36633/ulr.905>.

²⁶ Linna, E., & Linna, T., Challenges for generative AI in legal reasoning, *Discover Artificial Intelligence*, (2026), <https://doi.org/10.48550/arXiv.2508.18880>.



justice.²⁷ Unlike ordinary adversarial proceedings in which judges primarily evaluate evidence submitted by litigants, the judge-commissioner of justice possesses affirmative duties to clarify disputed facts, identify relevant legal issues, request supplementary evidence, and conduct procedural inquiries necessary for resolving the dispute fairly.

This procedural role reflects the doctrinal assumption that administrative justice cannot rely exclusively upon party initiative in disputes characterized by unequal access to evidence and institutional information. The authority of administrative judges to investigate facts *ex officio* therefore functions as an institutional safeguard designed to prevent procedural inequality from distorting substantive justice.

Importantly, the exercise of *ex officio* investigative powers does not eliminate the requirement of judicial impartiality. Rather, inquisitorial intervention remains constrained by principles of proportionality, necessity, and procedural fairness. Judicial fact-finding is justified only insofar as it seeks to clarify contested issues necessary for lawful adjudication rather than to substitute judicial preference for party autonomy.

Accordingly, the Thai inquisitorial model reflects a recalibrated conception of judicial neutrality in which active judicial engagement may be necessary to preserve substantive fairness under conditions of structural inequality.

²⁷ Warasin, N., *The application of the distinctive features of the inquisitorial system to criminal trials in courts of first instance* [Independent study, Sukhothai Thammathirat Open University], (2024), <https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/14507>.

3.2 Judicial Practice of Preventive Judicial Power in Administrative Adjudication

Analysis of selected judgments of the Administrative Court of First Instance demonstrates that inquisitorial powers are exercised in practice not merely to complete evidentiary records, but to prevent procedural injustice arising from informational imbalance between administrative authorities and private individuals. Judicial truth-seeking therefore functions as a practical manifestation of preventive judicial power operating within Thai administrative adjudication.

3.2.1 Judicial Orders Requiring Disclosure of Administrative Documents.

In several administrative disputes examined in this study, the Administrative Court exercised authority under Section 67 to order administrative agencies to disclose internal records, official correspondence, procurement documents, or administrative findings relevant to the legality of disputed administrative action. Such judicial intervention frequently occurred where private litigants lacked meaningful access to information exclusively controlled by the state.²⁸

The doctrinal significance of these disclosure orders extends beyond evidentiary administration. By compelling disclosure of administrative records, the court actively reduces informational asymmetry that would otherwise impair the ability of private individuals to challenge administrative action

²⁸ Di, X., & Jiang, Y. S., “Unavailable evidence” in civil trials: Dilemmas and implications of lawyer investigation orders in China, *The International Journal of Evidence & Proof*, (2026), <https://doi.org/10.1177/1365712726142224>.



effectively. Judicial intervention therefore operates preventively by ensuring that procedural inequality does not crystallize into irreversible substantive injustice.

From a doctrinal perspective, these practices demonstrate that inquisitorial adjudication within Thai administrative law serves a substantive equality function rather than merely a procedural fact-finding function.

3.2.2 Ex Officio Clarification of Facts and Legal Issues.

The study further identifies judicial practices in which administrative judges independently clarified disputed factual and legal issues beyond the arguments expressly advanced by the parties. In certain disputes involving administrative discretion or technical regulatory decisions, the court requested additional explanations, supplementary factual clarification, or expert documentation necessary for determining the legality and proportionality of administrative action.

These practices illustrate that administrative judges do not function merely as passive evaluators of competing submissions. Instead, judges actively engage in clarifying incomplete factual records where failure to do so may compromise the fairness or legality of adjudication.²⁹

The doctrinal implication of such intervention is significant. Judicial clarification of facts operates *ex ante* by preventing administrative defects arising from incomplete evidence from becoming legally entrenched through

²⁹ Faridah, S., & Hadiyantina, S., The role of active judges: A comparative study of civil cases and administrative disputes, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, (2025), 14(2), 351–376, <https://doi.org/10.25216/jhp.14.2.2025.351-376>.



formalistic adjudication. Preventive judicial power therefore manifests not through judicial activism directed toward predetermined outcomes, but through proactive efforts to ensure that adjudication proceeds upon a sufficiently accurate and balanced factual foundation.

3.2.3 Judicial Truth-Seeking and Procedural Equality.

The analysis additionally demonstrates that inquisitorial intervention frequently serves to protect the principle of equality of arms within administrative proceedings. In disputes involving public authorities, private litigants often encounter practical limitations in accessing technical information, administrative records, or institutional expertise necessary to substantiate their claims.

Judicial truth-seeking measures such as ex officio evidence gathering, requests for clarification, and disclosure orders therefore function as mechanisms for correcting structural procedural inequality. Rather than undermining impartiality, these interventions reinforce substantive fairness by ensuring that adjudication is not distorted by unequal evidentiary access.

The findings consequently support the conclusion that inquisitorial adjudication within Thai administrative law embodies a preventive conception of judicial authority. Administrative judges intervene not only to resolve disputes retrospectively, but also to prevent procedural inequality and informational asymmetry from producing unjust administrative outcomes before such injustice becomes institutionally entrenched.



3.3 Doctrinal Implications of Preventive Judicial Power

The analysis demonstrates that judicial truth-seeking within Thai administrative adjudication should be understood as a distinct doctrinal function rather than merely a procedural technique of evidentiary management. The inquisitorial powers granted under Thai administrative procedure enable judges to intervene proactively in factual clarification, evidentiary disclosure, and issue identification in order to prevent injustice arising from incomplete administrative records and structural inequality between public authorities and private individuals.³⁰

Preventive judicial power therefore reflects a doctrinal shift from purely corrective models of adjudication toward an ex ante conception of judicial protection. Under this framework, the legitimacy of judicial intervention derives not from adversarial passivity, but from the court's institutional responsibility to ensure substantively fair administrative adjudication consistent with constitutional principles of legality, fairness, and effective judicial protection.³¹

3.4 Comprehensive Fact-Finding Enhances the Quality and Legitimacy of Judicial Decisions

The analysis further demonstrates a direct relationship between judicial truth-seeking and the quality of administrative judgments. Decisions grounded in thorough factual examination exhibit greater coherence,

³⁰ Techawanakorn, Y., The control of usage of discretionary power by Administrative Court of Thailand, *Journal of Multidisciplinary Academic Research and Development*, (2023), 5(4), 1–23.

³¹ Khabirpour, N., The principles of effectiveness, effective judicial protection and the rule of law, *European Human Rights Law Review*, (2023), 5, 477–481, <https://doi.org/10.17863/CAM.113824>.



transparency, and persuasive authority.³² Such judgments are less susceptible to subsequent challenge and more capable of withstanding appellate scrutiny.³³

This result indicates that proactive fact finding contributes not only to the correctness of individual outcomes but also to broader institutional legitimacy. By demonstrating a commitment to uncovering the factual reality underlying administrative action, courts reinforce public confidence in administrative justice as an effective mechanism for controlling the exercise of state power.³⁴

3.5 Truth- Seeking as an Expression of Judicial Identity in Administrative Justice

Finally, the results reveal that truth-seeking functions as an integral element of judicial identity within the administrative court system. Judges of the Administrative Court of First Instance are positioned not merely as arbiters of competing claims but as guardians of fairness in the relationship between the state and the individual.

This role reflects a normative conception of administrative adjudication in which judicial authority is exercised to reconcile the rule of

³² Lonardo, L., & Loxa, A., Quality of the judgments of the Court of Justice: Coherence, efficiency, and the context of explanation, (2026), <https://doi.org/10.1093/9780198983002.003.0003>.

³³ Georgoula, D., & Nguyen, L. N., Judicial reasoning as a mask: Rationalizing the transparency of the law of the sea tribunals, *Journal of International Dispute Settlement*, (2025), 16(3), idaf051, <https://doi.org/10.1093/jnlids/idaf051>.

³⁴ Viganò, F., Protecting judicial independence by strengthening public confidence in the judiciary, In *Rule of law in Europe conference*, (2021), pp. 47–54, Springer Nature Switzerland, https://doi.org/10.1007/978-3-031-61265-7_5.



law, the protection of individual rights, and the effective supervision of administrative discretion.³⁵ The truth-seeking function thus emerges as a foundational characteristic of administrative justice and a key source of its democratic legitimacy.

4. Discussion

4.1 Doctrinal Limits of Prevailing Accounts of Inquisitorial Adjudication

Prevailing doctrinal accounts of inquisitorial adjudication in administrative law tend to conceptualize judicial truth-seeking primarily in instrumental or procedural terms. A dominant strand of scholarship explains inquisitorial powers as mechanisms intended to improve procedural efficiency, evidentiary completeness, or factual accuracy where party submissions are insufficient. While such explanations capture important operational functions of inquisitorial adjudication, they remain descriptively and normatively incomplete. They do not adequately explain why, in disputes characterized by structural inequality between public authorities and private individuals, judicial intervention is not merely permissible but institutionally expected as an essential component of administrative adjudication.

³⁵ Cao, G., Liu, C., & Zhou, L. A., Suing the government under weak rule of law: Evidence from administrative litigation reform in China, *Journal of Public Economics*, (2023), 222, 104895, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104895>.



This limitation becomes particularly visible in administrative disputes involving informational asymmetry.³⁶ Administrative agencies typically possess superior access to official records, technical expertise, institutional knowledge, and documentary evidence relevant to the legality of administrative action.³⁷ Under such conditions, a purely passive judicial role may reinforce rather than mitigate procedural inequality.³⁸ Existing procedural accounts of inquisitorial adjudication therefore struggle to explain why active judicial engagement frequently operates as a necessary condition of substantive fairness rather than a deviation from judicial neutrality.

Similarly, classical interpretations of the principle of equality of arms continue to rely heavily upon notions of formal procedural symmetry, presuming that fairness is satisfied once parties receive identical procedural opportunities.³⁹ However, formal equality alone may prove insufficient where litigants possess fundamentally unequal capacities to access relevant evidence or challenge administrative authority effectively. In administrative

³⁶ Koch Jr, C. H., Judicial review of administrative discretion, *George Washington Law Review*, (1985), 54, 469, <https://doi.org/10.4337/9781788110242.00008>.

³⁷ Baron, J. R., Sayed, M. F., & Oard, D. W., Providing more efficient access to government records: A use case involving application of machine learning to improve FOIA review for the deliberative process privilege, *ACM Journal on Computing and Cultural Heritage (JOCCH)*, (2022), 15(1), 1–19, <https://doi.org/10.48550/arXiv.2011.07203>.

³⁸ Brants, C., & Field, S., Truth-finding, procedural traditions and cultural trust in the Netherlands and England and Wales: When strengths become weaknesses, *The International Journal of Evidence & Proof*, (2016), 20(4), 266–288, <https://doi.org/10.1177/1365712716658893>.

³⁹ Khalilov, F. Y., “Equality of arms” in criminal procedure in the context of the right to a fair trial, *RUDN Journal of Law*, (2021), 25(3), 602–621, <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-3-602-621>.



adjudication, procedural fairness frequently requires asymmetrical judicial intervention directed toward correcting structural imbalance rather than preserving abstract procedural neutrality.

Traditional conceptions of judicial impartiality encounter similar doctrinal difficulties. Classical adversarial theory often associates neutrality with judicial passivity, treating active judicial fact-finding as potentially incompatible with impartial adjudication.⁴⁰ Yet within inquisitorial administrative systems, judicial intervention frequently constitutes an indispensable mechanism for ensuring effective judicial protection and reasoned decision-making. The realities of contemporary administrative governance therefore require a more nuanced understanding of judicial neutrality capable of accommodating active truth-seeking without collapsing into judicial partisanship.

Taken together, these doctrinal limitations suggest that prevailing theories of inquisitorial adjudication insufficiently theorize the normative significance of judicial truth-seeking within administrative justice. Existing models explain how inquisitorial powers operate procedurally, but they do not fully explain why such powers possess constitutional and institutional legitimacy within systems of administrative adjudication characterized by structural inequality and informational asymmetry.

⁴⁰ Wisnubroto, A., Lay, F. R. F., & Soumokil, Y. M., The active judge system in the adversary model: Prospects for its application in Indonesia, *International Journal of Science and Environment (IJSE)*, (2025), 5(4), 46–54, <https://doi.org/10.51601/ijse.v5i4.239>.



4.2 Preventive Judicial Power as a Doctrinal Framework

The concept of preventive judicial power advanced in this study provides a more comprehensive doctrinal explanation of inquisitorial adjudication by conceptualizing judicial truth-seeking as an autonomous form of judicial authority rather than merely a derivative procedural technique. Preventive judicial power explains why judicial intervention in fact-finding is normatively justified even absent party initiative: judicial engagement operates to prevent the crystallization of administrative injustice arising from incomplete factual records, evidentiary asymmetry, and structural imbalance between the state and private individuals.

Unlike efficiency-based procedural theories, preventive judicial power situates inquisitorial adjudication within a broader temporal logic of judicial protection. Under this framework, administrative judges do not intervene solely to correct completed legal wrongs retrospectively. Rather, judicial intervention operates *ex ante* by identifying factual deficiencies, clarifying disputed issues, and ensuring evidentiary completeness before administrative defects become legally entrenched or produce irreversible consequences.

Preventive judicial power additionally reconceptualizes procedural fairness in substantive rather than purely formal terms. Rather than presuming that identical procedural treatment necessarily produces fair outcomes, this framework recognizes that materially unequal conditions may justify asymmetrical judicial intervention aimed at restoring substantive procedural balance. Judicial truth-seeking therefore functions not as an exception to



neutrality, but as a mechanism through which substantive fairness is institutionally preserved within administrative adjudication.

Importantly, preventive judicial power does not authorize unlimited judicial activism. The legitimacy of inquisitorial intervention remains constrained by principles of proportionality, necessity, procedural fairness, and reasoned justification. Judicial engagement is justified only insofar as it seeks to clarify contested issues necessary for lawful adjudication rather than to advance predetermined substantive outcomes. Preventive judicial power therefore reconciles active truth-seeking with judicial impartiality by grounding intervention in institutional responsibility rather than adversarial alignment.⁴¹

By making explicit this preventive dimension of judicial authority, the framework developed in this article clarifies a doctrinal foundation of inquisitorial adjudication that existing scholarship frequently presumes implicitly but rarely theorizes directly.⁴² Preventive judicial power thus emerges as a conceptually necessary framework for understanding how administrative courts exercise authority in a manner consistent with both effective judicial protection and the rule of law.⁴³

⁴¹ Bishop, S. L., *Camerounian law and literature: Judging attempts at oppositional narrative* (Doctoral dissertation, University of Michigan), (1999).

⁴² Asimow, M., Inquisitorial adjudication and mass justice in American administrative law, In *The nature of inquisitorial processes in administrative regimes*, (Routledge, 2016), pp. 93–112.

⁴³ De Bellis, M., Multi-level administration, inspections and fundamental rights: Is judicial protection full and effective?, *German Law Journal*, (2021), 22(3), 416–440, <https://doi.org/10.1017/glj.2021.14>.

4.3 Comparative Administrative Law and Doctrinal Portability

From a comparative perspective, the preventive judicial power framework provides a refined interpretation of inquisitorial adjudication observable across multiple administrative justice systems.⁴⁴ Although doctrinal structures differ among jurisdictions, comparative analysis demonstrates that many administrative courts exercise forms of proactive judicial authority aimed at preventing injustice arising from evidentiary incompleteness and structural inequality.

4.3.1 German Administrative Law and *Amtsermittlungsgrundsatz*.

German administrative law provides one of the clearest doctrinal expressions of inquisitorial adjudication through the principle of *Amtsermittlungsgrundsatz*, under which administrative courts possess an affirmative duty to investigate relevant facts *ex officio* irrespective of the evidentiary initiatives of the parties.⁴⁵ Unlike adversarial litigation models that place primary responsibility for fact presentation upon litigants, German administrative courts are institutionally obligated to ensure factual completeness necessary for lawful adjudication.

Traditionally, *Amtsermittlungsgrundsatz* has been justified as a mechanism for ensuring objective legality, factual correctness, and the proper application of administrative law. However, the findings of this study suggest

⁴⁴ Maile, A. D., Legislation on administrative procedures: The German experience. *Siberian Legal Review*, (2021), (2), 204–215, <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-204-215>.

⁴⁵ Pünder, H., German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational *ius commune proceduralis* in administrative law, *International Journal of Constitutional Law*, (2013), 11(4), 940–961, <https://doi.org/10.1093/icon/mot045>.



that the principle also performs a broader preventive function. By actively investigating incomplete factual records and clarifying disputed issues before judgment, German administrative courts prevent administrative injustice arising from informational deficiencies and procedural imbalance from becoming legally entrenched through formalistic adjudication.⁴⁶

Importantly, German administrative doctrine does not interpret active judicial fact-finding as incompatible with judicial impartiality. Rather, inquisitorial investigation is understood as an institutional duty arising from the court's responsibility to ensure lawful and substantively fair adjudication. Judicial neutrality is therefore conceptualized not through passivity, but through objective and proportionate engagement directed toward factual clarification necessary for lawful judicial review.

4.3.2 French Administrative Adjudication and *Référé* Procedures

A comparable preventive orientation may be observed in French administrative law, particularly within *référé* procedures and the broader tradition of active judicial supervision exercised by the *juge administratif*.⁴⁷ French administrative judges possess substantial authority to intervene rapidly where administrative action risks causing serious or irreversible harm prior to full adjudication on the merits.

⁴⁶ Costa, D., Della Cananea, G., & Andenas, M., Administrative procedure and judicial review in France, In *Judicial review of administration in Europe: Procedural fairness and propriety*, (2021), pp. 48–50, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198867609.003.0007>.

⁴⁷ Duprat, J. P., The judicial review of ex ante impact assessment in France: An attempt to fuse the principles of legal certainty and institutional balance, *Legisprudence*, (2012), 6(3), 379–396, <https://doi.org/10.5235/17521467.6.3.379>.



Although doctrinally framed in terms of urgency, provisional protection, and effective judicial review, *référé* adjudication reflects a distinctly *ex ante* conception of judicial authority. Judicial intervention is directed not merely toward correcting completed illegality retrospectively, but toward preventing irreversible administrative consequences before substantive rights are permanently impaired.

The French administrative tradition further reflects a broader conception of judicial responsibility in which judges actively supervise administrative legality through investigative and procedural powers extending beyond passive evaluation of party submissions. Similar to the German model, judicial intervention is institutionally justified by reference to effective judicial protection and the preservation of substantive legality rather than by strict adherence to adversarial passivity.

4.3.3 Thai Administrative Adjudication as a Hybridized Inquisitorial Model.

Thai administrative adjudication reflects a hybridized form of inquisitorial procedure influenced by both German and French administrative law traditions while simultaneously adapting those principles to the institutional structure of Thai public law. Similar to German administrative adjudication, Thai administrative judges possess authority to investigate facts *ex officio*, request supplementary evidence, and clarify disputed legal and factual issues necessary for adjudication.⁴⁸ At the same time, the Thai

⁴⁸ Reiling, K., Proof in administrative law: The German perspective, *Review of European Administrative Law*, (2024), 17(1), 81–110, <https://doi.org/10.7590/187479824X17117014447526>.



Administrative Court increasingly performs preventive judicial functions resembling aspects of French administrative judicial protection through proactive intervention aimed at preventing procedural inequality and administrative injustice.

However, the Thai model also possesses distinctive characteristics arising from its constitutional role within a developing administrative justice system. Unlike classical continental administrative systems grounded in long-standing bureaucratic traditions, Thai administrative adjudication operates within a context where disparities in institutional capacity and informational access between administrative authorities and private individuals may be particularly pronounced. Consequently, inquisitorial judicial powers in Thailand frequently function not only to ensure objective legality, but also to preserve practical access to justice and effective judicial protection.

The findings of this study therefore suggest that Thai administrative adjudication should not be understood merely as a procedural transplantation of continental European inquisitorial doctrine. Rather, it represents a localized and hybridized doctrinal model in which inquisitorial truth-seeking operates as a mechanism of preventive judicial protection adapted to the structural realities of Thai administrative governance.⁴⁹

These comparative illustrations do not imply doctrinal uniformity across jurisdictions, nor do they suggest that preventive judicial power constitutes a formally recognized doctrine within all administrative justice

⁴⁹ Leyland, P., *Droit administratif Thai style: A comparative analysis of the administrative courts in Thailand*, *Australian Journal of Asian Law*, (2006), 8(2), 121-154.



systems. Rather, they demonstrate that preventive judicial authority captures an underlying normative dimension of inquisitorial adjudication observable across multiple legal traditions. Preventive judicial power thus provides a transferable analytical framework through which the evolving role of administrative courts in contemporary public law may be more coherently understood.

5. Conclusion

This article has examined the role of judges in administrative adjudication through the lens of the inquisitorial system, focusing on the truth-seeking function exercised by judges of the Thai Administrative Court of First Instance. Through analysis of Thai constitutional principles, the Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), procedural regulations governing administrative adjudication, and selected judgments of the Administrative Court of First Instance, the study demonstrates that judicial truth-seeking constitutes a foundational element of administrative justice rather than merely a supplementary procedural mechanism of evidentiary clarification.

The findings reveal that inquisitorial powers exercised under Thai administrative procedural law particularly the powers of *ex officio* fact-finding, judicial clarification of disputed issues, and disclosure orders directed toward administrative authorities function not only to improve factual accuracy, but also to mitigate structural inequality and informational asymmetry between public authorities and private individuals. The analysis of selected judicial



practices further demonstrates that administrative judges actively engage in factual clarification and evidentiary intervention in order to prevent procedural unfairness and administrative injustice before such injustice becomes legally entrenched through incomplete administrative records or unequal evidentiary access.

The central contribution of this study lies in conceptualizing judicial truth-seeking as a distinct doctrinal function articulated as preventive judicial power. Unlike traditional models of administrative adjudication that conceptualize judicial intervention primarily as corrective and retrospective, preventive judicial power operates *ex ante* through proactive judicial engagement aimed at preventing administrative injustice before irreversible legal consequences arise. Within the Thai administrative justice system, preventive judicial power is reflected not only in abstract procedural doctrine, but also in concrete judicial practices involving *ex officio* investigation, evidentiary clarification, and judicial supervision of administrative legality.

At the same time, the study emphasizes that preventive judicial power is normatively bounded. The legitimacy of inquisitorial intervention depends upon compliance with principles of impartiality, proportionality, necessity, and procedural fairness. Judicial truth-seeking therefore does not authorize unrestricted judicial activism. Rather, it reflects a recalibrated conception of judicial neutrality in which active judicial engagement may be necessary to preserve substantive fairness under conditions of structural inequality between the state and private individuals.



From a comparative perspective, the study further demonstrates that Thai administrative adjudication reflects a hybridized inquisitorial model influenced by both German and French administrative law traditions. Similar to the German principle of *Amtsermittlungsgrundsatz*, Thai administrative judges possess affirmative duties to clarify facts and ensure evidentiary completeness necessary for lawful adjudication. Likewise, judicial intervention aimed at preventing procedural injustice within Thai administrative adjudication reflects a preventive orientation comparable in certain respects to the protective logic underlying French *référé* procedures. The Thai Administrative Court system therefore illustrates how inquisitorial adjudication may evolve as a localized form of preventive judicial protection adapted to the institutional realities of contemporary administrative governance.

Recognizing preventive judicial power as a doctrinal component of Thai administrative adjudication contributes to broader debates concerning judicial authority, procedural fairness, and the legitimacy of administrative courts within public law. The findings challenge purely corrective models of judicial review and demonstrate that administrative courts perform not only retrospective functions of legality control, but also preventive functions aimed at safeguarding substantive fairness before administrative injustice becomes institutionally entrenched.

Accordingly, this study provides both a doctrinal framework and a comparative analytical perspective for understanding the evolving role of administrative courts in contemporary governance systems. By



reconceptualizing judicial truth-seeking as preventive judicial power grounded in Thai procedural law and judicial practice, the article contributes to ongoing theoretical and comparative discussions concerning the role of courts in preserving the rule of law, effective judicial protection, and substantive administrative justice.

Reference

- Asimow, M. *Inquisitorial adjudication and mass justice in American administrative law*. In *The nature of inquisitorial processes in administrative regimes*. Routledge, (2016). pp. 93–112.
- Baron, J. R., Sayed, M. F., & Oard, D. W. Providing more efficient access to government records: A use case involving application of machine learning to improve FOIA review for the deliberative process privilege. *ACM Journal on Computing and Cultural Heritage (JOCCH)*, (2022). 15(1), 1–19. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2011.07203>.
- Bhat, P. I. *Doctrinal legal research as a means of synthesizing facts, thoughts, and legal principles*. In *Idea and methods of legal research*, (2020) .pp. 88–91. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199493098.003.0005>.
- Bin Treef, M. A. M. M., Al-Qaaida, M. S., Abu Aisheh, B., & Alasaf, K. M. Administrative evidence without codification: Judicial discretion and procedural balance in Egypt and Jordan. *Frontiers in Political Science*, (2026). 8, 1804049. <https://doi.org/10.3389/fpos.2026.1804049>.
- Bishop, S. L. *Camerounian law and literature: Judging attempts at oppositional narrative* (Doctoral dissertation, University of Michigan), (1999).
- Boe, M. Judicial professionalism, disqualification proceedings, and the ambiguous role of international criminal judges. *Journal of International Criminal Justice*, (2025). 23(3–4), 545–562. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqaf024>.



- Brants, C., & Field, S. Truth-finding, procedural traditions and cultural trust in the Netherlands and England and Wales: When strengths become weaknesses. *The International Journal of Evidence & Proof*, (2016). 20(4), 266–288. <https://doi.org/10.1177/1365712716658893>.
- Cananea, G. D., & Parona, L. Administrative procedure acts in Europe: An emerging “common core” ? *The American Journal of Comparative Law*, (2024). 72(2), 324–379. <https://doi.org/10.1093/ajcl/avae016>.
- Cao, G., Liu, C., & Zhou, L. A. Suing the government under weak rule of law: Evidence from administrative litigation reform in China. *Journal of Public Economics*, (2023). 222, 104895. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104895>.
- Chaivanich, K. Provisional measures in administrative adjudication: Preventive judicial power, proportionality, and the rule of law. *Journal of Public Administration and Law*, (2026). 3(1), 22–34. <https://so17.tci-thaijo.org/index.php/palsiuj/article/view/1684>.
- Costa, D., Della Cananea, G., & Andenas, M. Administrative procedure and judicial review in France. In *Judicial review of administration in Europe: Procedural fairness and propriety*, (2021). pp. 48–50. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198867609.003.0007>.
- De Bellis, M. Multi-level administration, inspections and fundamental rights: Is judicial protection full and effective? *German Law Journal*, (2021). 22(3), 416–440. <https://doi.org/10.1017/glj.2021.14>.



- Di, X., & Jiang, Y. S. “Unavailable evidence” in civil trials: Dilemmas and implications of lawyer investigation orders in China. *The International Journal of Evidence & Proof*, (2026). <https://doi.org/10.1177/1365712726142224>.
- Dimitrova, D., & De Hert, P. Real transparency and real oversight of law enforcement data: The ECHR and the lack of accountability of indirect access procedures. *Utrecht Law Review*, (2025). 21(1). <https://doi.org/10.36633/ulr.905>.
- Duprat, J. P. (2012). The judicial review of ex ante impact assessment in France: An attempt to fuse the principles of legal certainty and institutional balance. *Legisprudence*, (2012). 6(3), 379–396. <https://doi.org/10.5235/17521467.6.3.379>.
- Faridah, S., & Hadiyantina, S. The role of active judges: A comparative study of civil cases and administrative disputes. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, (2025). 14(2), 351–376. <https://doi.org/10.25216/jhp.14.2.2025.351-376>.
- Georgoula, D., & Nguyen, L. N. Judicial reasoning as a mask: Rationalizing the transparency of the law of the sea tribunals. *Journal of International Dispute Settlement*, (2025). 16(3), idaf051. <https://doi.org/10.1093/jnlids/idaf051>.
- Khabirpour, N. The principles of effectiveness, effective judicial protection and the rule of law. *European Human Rights Law Review*, (2023). 5, 477–481. <https://doi.org/10.17863/CAM.113824>.



- Khalilov, F. Y. “Equality of arms” in criminal procedure in the context of the right to a fair trial. *RUDN Journal of Law*, (2021). 25(3), 602–621. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2021-25-3-602-621>.
- Koch Jr, C. H. Judicial review of administrative discretion. *George Washington Law Review*, (1985). 54, 469. <https://doi.org/10.4337/9781788110242.00008>.
- Lestari, A. D., Syahuri, T., & Thohari, A. A. Restrictions on judicial review rights for state administrative officials: A critical perspective on Constitutional Court Decision No. 24/PUU-XXII/2024. *International Journal of Law, Crime and Justice*, (2025). 2, 1–14. <https://doi.org/10.62951/ijlcj.v2i3.688>.
- Leyland, P. *Droit administratif Thai style: A comparative analysis of the administrative courts in Thailand*. *Australian Journal of Asian Law*, (2006). 8(2), 121–154.
- Li, W., Li, Z., Li, W., Zhang, Y., & Li, A. Mapping the empirical evidence of the GDPR (in-) effectiveness: A systematic review. *arXiv Preprint arXiv:2310.16735*. (2023). <https://doi.org/10.48550/arXiv.2310.16735>.
- Linna, E., & Linna, T. Challenges for generative AI in legal reasoning. *Discover Artificial Intelligence*. (2026). <https://doi.org/10.48550/arXiv.2508.18880>.
- Lonardo, L., & Loxa, A. Quality of the judgments of the Court of Justice: Coherence, efficiency, and the context of explanation. (2026). <https://doi.org/10.1093/9780198983002.003.0003>.



- Lopes, G. P. Bias in adjudication and the promise of AI: Challenges to procedural fairness. *Law, Technology and Humans*, (2025). 7(1), 47–67. <https://doi.org/10.5204/lthj.3812>.
- Maile, A. D. Legislation on administrative procedures: The German experience. *Siberian Legal Review*, (2021). (2), 204–215. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-204-215>.
- Majeed, N., Hilal, A., & Khan, A. N. Doctrinal research in law: Meaning, scope and methodology. *Bulletin of Business and Economics (BBE)*, (2023). 12(4), 559–563. <https://doi.org/10.61506/01.00167>.
- Nunn, G. A. Judicial enforcement of evidence law. *Vanderbilt Law Review*, (2025). 78(5), 1459.
- Office of the Prime Minister. Regulation of the Office of the Prime Minister on public administration development B.E. 2569, (2026). *Royal Thai Government Gazette*, (2026, May 7). 143(Special Section 113 Ng), 1–2. <https://ratchakitcha.soc.go.th>.
- Paphangkornphurin, P. The legal doctrine and the role of the administrative court in the establishment of good governance standards in public personnel administration. *Naresuan University Law Journal*, (2025). 18(2), 113–139.
- Pettai, G. *Procedural challenges in the multi-layered enforcement of Thai competition law* [Master’ s independent study, Thammasat University] . Faculty of Law, Thammasat University, (2025) . https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2025/TU_2025_6601040170_21627_32133.pdf.



- Pianwattanakulchai, A. Admissibility of evidence in the accusatorial system and inquisitorial system. *Sripatum Chonburi Academic Journal*, (2023). 20(2), 70–79. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/SPUCJ/article/view/261268>.
- Prutipinyo, C. Administrative court procedures in environmental health and public health cases. *Public Health Policy & Laws Journal*, (2026). 12(1), 199–221. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/journal_law/article/view/289306.
- Pünder, H. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational *ius commune proceduralis* in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*, (2013). 11(4), 940–961. <https://doi.org/10.1093/icon/mot045>.
- Putrijanti, A. Jurisprudence of state administrative courts in the development of state administrative law. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, (2021). 21(2), 161–174. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.v21.161-174>.
- Ramos, V. C. The EPPO and the equality of arms between the prosecutor and the defence. *New Journal of European Criminal Law*, (2023). 14(1), 43–70. <https://doi.org/10.1177/2032284423115707>.
- Reiling, K. Proof in administrative law: The German perspective. *Review of European Administrative Law*, (2024). 17(1), 81–110. <https://doi.org/10.7590/187479824X17117014447526>.



- Surattanasanya, C.. Roles of judge-commissioner of justice in procedure of Thai administrative court: In comparison to procedure of other court systems employing inquisitorial system. *Naresuan University Law Journal*, (2023). 16(1), 1–27. <https://doi.org/10.14456/nulj.2023.1>.
- Techawanakorn, Y. The control of usage of discretionary power by Administrative Court of Thailand. *Journal of Multidisciplinary Academic Research and Development*, (2023). 5(4), 1–23.
- Verboeket, L. W., & van den Brink, J. E. Automated administrative decisions and due process: A comparative analysis – Netherlands. *Italian Journal of Public Law*, (2026). 18(1), 124–141.
- Viganò, F. Protecting judicial independence by strengthening public confidence in the judiciary. In *Rule of law in Europe conference*, (2021). pp. 47–54. Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-61265-7_5.
- Wang, L., Wu, W., Que, L., Tyagi, N., & Zhang, A. X. From inquisitorial to adversarial: Using legal theory to redesign online reporting systems. *arXiv Preprint arXiv:2506.07041*, (2025). <https://doi.org/10.48550/arXiv.2506.07041>.
- Warasin, N. *The application of the distinctive features of the inquisitorial system to criminal trials in courts of first instance* [Independent study, Sukhothai Thammathirat Open University] , (2024) . <https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/14507>.



- Wever, M., & Ybema, J. F. Procedural justice and the design of administrative dispute resolution procedures. *Social Justice Research*, (2024). 37(1), 76–99. <https://doi.org/10.1007/s11211-023-00428-4>.
- Wisnubroto, A., Lay, F. R. F., & Soumokil, Y. M. The active judge system in the adversary model: Prospects for its application in Indonesia. *International Journal of Science and Environment (IJSE)*, (2025). 5(4), 46–54. <https://doi.org/10.51601/ijse.v5i4.239>.
- Yildirim, A., & Kilic, A. The principle of equality of arms in light of the decisions of the Constitutional Court and European Court of Human Rights. *Journal of Penal Law and Criminology*, (2021). 9(2), 341–411. <https://doi.org/10.26650/jplc2021-1010290>.
- Zuber, B., & Majnik, T. Ensuring effective judicial protection in administrative disputes through the annulment power of the administrative judiciary. *Access to Justice in Eastern Europe*, (2025). 8(2), 121–136. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-8.2-a000113>





การเลี่ยงข้อจำกัดวาระด้วยการเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน:
การศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี
Circumventing Term Limits through Organizational Renaming:
A Comparative Study of Thailand, France, and Germany

ธนนท์พัชร อัสวเสมาชัย¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบแนวปฏิบัติและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษาการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือปรับโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่งหลังครบกำหนดวาระตามข้อบังคับเดิมจากประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และเพื่อศึกษาผลกระทบทางกฎหมายและแนวทางทางออกที่อาจนำมาใช้ปรับแก้ในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเอกสารเชิงคุณภาพเปรียบเทียบแนวปฏิบัติในประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายและเสนอแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลที่ชัดเจนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลยพินิจโดยไม่มีมาตรฐานควบคุม ขณะที่ฝรั่งเศสมีกฎหมายกลางและการตีความโดยศาลรัฐประศาสน์มัตตีที่ยึดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่วนเยอรมนีแม้ไม่มีกฎหมายกลาง แต่ศาลแรงงานสูงสุดของประเทศยืนยันหลักการห้ามการแต่งตั้งซ้ำเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระ บทความเสนอให้ประเทศไทยกำหนดกฎหมายหรือแนวปฏิบัติกลางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งและเสริม

¹ *Tananpach Asavasemachai*

อาจารย์ประจำสาขาวิชาการสื่อสารการตลาดและธุรกิจบันเทิง คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

Lecturer in Marketing Communication and Entertainment Business, Faculty of Management Science, Bansomdejchaopraya Rajabhat University.

Email Tananpach.as@bsru.ac.th



กลไกตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก รวมถึงส่งเสริมบทบาทของประชาคมมหาวิทยาลัย
ในการกำกับดูแล เพื่อให้การบริหารในมหาวิทยาลัยมีความโปร่งใสและเป็นธรรม

คำสำคัญ : วาระการดำรงตำแหน่ง ธรรมนูญ การเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน



Abstract

This article aims to compare the relevant legal principles and administrative practices concerning cases in which institutional name changes or structural reorganizations are employed to extend the tenure of officeholders beyond the limits prescribed by existing regulations, using Thailand, France, and Germany as comparative case studies. It further seeks to examine the legal implications of such practices and to propose potential solutions or policy measures that could be applied to reform the governance systems in both Thai and international contexts. Using qualitative document analysis, the study compares practices in Thailand, France, and Germany to assess legal implications and propose regulatory improvements. Findings reveal that Thailand lacks clear judicial rulings on the issue, allowing university councils to exercise discretionary authority without standardized oversight. In contrast, France enforces strict term limits under national law and through purposive interpretations by the Conseil d'État. Germany, though decentralized, upholds similar principles via state-level legislation and rulings from the Federal Labour Court. The study recommends establishing clear national guidelines defining “term” and “position,” enhancing external oversight mechanisms, and strengthening the participatory role of academic communities in leadership selection. These measures aim to safeguard good governance and restore public trust in higher education administration.

Keywords : Term Limit, Good Governance, Unit Renaming

1. บทนำ (Introduction)

ปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และมาตรฐานของระบบอุดมศึกษาโดยรวม อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏ ยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดโครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่และกลไกภายในที่เป็นอิสระจากการบริหารแบบรวมศูนย์

แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวง อว. แต่ก็มีหน้าที่ในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ² หลักการนี้สะท้อนแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของสาธารณะ และการถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กร หนึ่งในกลไกสำคัญของการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิการบดี ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีไว้ครั้งละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกไม่เกิน 1 วาระติดต่อกัน³ แนวปฏิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่มุ่งเน้นการหมุนเวียนผู้นำ ป้องกันการผูกขาดอำนาจ และส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พบว่ามีบางกรณีที่มหาวิทยาลัยบางแห่งใช้วิธีการเปลี่ยนชื่อหรือโครงสร้างหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารคนเดิมสามารถดำรงตำแหน่งต่อได้ แม้จะครบวาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วซึ่งนำไปสู่ข้อถกเถียงในเชิงกฎหมาย และจริยธรรมด้านการบริหาร พฤติกรรมลักษณะนี้สะท้อนการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย

² พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล.

³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 วรรคแรก.



ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายห้ามไว้โดยตรง แต่กลับขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจและเปิดโอกาสให้ผู้ใหม่เข้ามาบริหารเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง

สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและกลไกตรวจสอบการดำรงตำแหน่งซ้ำ ทั้งยังควรพิจารณาแนวทางเพิ่มเติม เช่น การกำหนดช่วงเวลาพักการดำรงตำแหน่ง (Cooling-off Period) หรือการเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการกำกับตรวจสอบกระบวนการสรรหา เพื่อให้การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษามีความโปร่งใสและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ (Objective)

2.1 เพื่อเปรียบเทียบแนวปฏิบัติและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษาการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือปรับโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่งหลังครบกำหนดวาระตามข้อบังคับเดิมจากประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบทางกฎหมายและแนวทางทางออกที่อาจนำมาใช้ปรับแก้ในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3. วิธีการศึกษา (Methodology)

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้การวิจัยเอกสารเชิงคุณภาพ (Qualitative Document Analysis) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารกฎหมาย ข้อบังคับมหาวิทยาลัย คำพิพากษาศาลปกครอง และบทความวิชาการในประเทศไทย ฝรั่งเศส และเยอรมนี เหนือการเลือกประเทศอ้างอิงอยู่ที่ความคล้ายคลึงด้านระบบกฎหมายและโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย (Civil Law System) การวิเคราะห์ใช้วิธีการเปรียบเทียบเชิงเนื้อหา (Comparative Legal Analysis) เพื่อระบุจุดร่วมและจุดต่างทางหลักการและการบังคับใช้

4. แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Concepts and Related Literature)

การศึกษาการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดเรื่องการหมุนเวียนผู้นำ (Leadership Rotation) ในทางทฤษฎี หลักธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยมุ่งเน้นให้กระบวนการสรรหา แต่งตั้ง และกำหนดวาระเป็นไปอย่างโปร่งใส มีส่วนร่วม และตรวจสอบได้ คณะกรรมการการอุดมศึกษา⁴ ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของกระบวนการสรรหาตำแหน่งบริหารภายในมหาวิทยาลัยควรดำเนินการตาม พรบ. และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยเคร่งครัดและให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เน้นที่หลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ยึดหลักนิติธรรม คุณธรรมในการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหาร⁵ เพื่อป้องกันการตั้งคนเดิมต่อเนื่องโดยไม่เปิดโอกาสให้ภายนอกเข้ารับสมัคร การละเลยหลักการเหล่านี้สามารถบั่นทอนความน่าเชื่อถือของสถาบันและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้

หลักการหมุนเวียนผู้นำในสถานศึกษาและองค์กรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ ป้องกันการผูกขาด และลดความเปราะบางต่อการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ งานวิจัยของ Smits⁶ ชี้ว่า การจำกัดระยะเวลาผู้นำระดับสูงของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะกรอบระยะเวลาสูงสุด 6-8 ปี มีส่วนช่วยส่งเสริมความมีชีวิตชีวา การสร้างนวัตกรรม และการรักษาระบบตรวจสอบภายในภาควิชาการได้ดีที่สุด การจำกัดวาระยังช่วยให้ผู้นำไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป และเอื้อต่อการถ่ายโอนอำนาจบริหารที่ราบรื่น แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการจำกัดวาระอาจลดความต่อเนื่องในการบริหารงานและทำให้สูญเสียความรู้เชิงสถาบัน (Institutional Memory) แต่ประโยชน์ของการส่งเสริมความหลากหลาย การถ่ายเทอดผู้นำ และการเปิดโอกาส

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา, หมวดที่ 3 ธรรมาภิบาลในระดับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่ 1 โครงสร้างของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา.

⁵ วนิดา จันทร์สม, ธรรมาภิบาลกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย, วารสารพัฒนาการเศรษฐกิจ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม 2559), 107, 86-117.

⁶ Smits, J. M., The Comparative Law and Economics of Term Limits for Academic Leadership, Niels Philipson et al (eds.), *By the End of the Day (Liber amicorum Michael Faure)*, pp. 392.



ให้เกิดความคิดใหม่ ๆ มักถูกมองว่ามีน้ำหนักมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่ยาวนานเกินไป

ในมิติของธรรมาภิบาล การจำกัดวาระผู้นำถือเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนหลักการพื้นฐานของความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการบริหารที่ดีในภาครัฐ⁷ การกำหนดวาระและการหมุนเวียนผู้นำจึงมิได้เป็นเพียงข้อกำหนดทางกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจไม่ให้ถูกผูกขาดในระยะยาว และช่วยสร้างความไว้วางใจของสาธารณะต่อสถาบัน⁸ งานศึกษาทางการบริหารรัฐกิจชี้ว่าการเปลี่ยนผู้นำเป็นระยะยังช่วยกระตุ้นนวัตกรรมในองค์กร เนื่องจากผู้นำใหม่มักนำเสนอแนวทางการบริหารและวิสัยทัศน์ที่แตกต่าง ส่งผลให้ลดความเสี่ยงของการรวมศูนย์อำนาจและส่งเสริมการปรับตัวขององค์กร⁹ ดังนั้น การจำกัดวาระผู้นำและการส่งเสริมระบบหมุนเวียนตำแหน่งจึงสามารถมองได้ว่าเป็นกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนธรรมาภิบาลและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการสมัยใหม่ในระดับมหาวิทยาลัยและองค์กรสาธารณะโดยรวม

5. ผลการศึกษา (Results)

5.1 เปรียบเทียบแนวปฏิบัติและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษา การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือปรับโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่งหลังครบกำหนดวาระตามข้อบังคับเดิมจากประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

การวิเคราะห์กรณีศึกษาการเลียงข้อจำกัดวาระในมหาวิทยาลัยนี้จะพิจารณากรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยใน 3 ประเทศ

⁷ Johnston, M., *Good governance: Rule of law, transparency and accountability*, UNESCO IIEP.

⁸ Del Monte, M., & Daale, B., *Term limits in parliamentary mandates – Democratic renewal or disruption?*, European Parliamentary Research Service.

⁹ Smart, M. & Daniel, M., Term limits and electoral accountability, *Journal of Public Economics*, 107 (2013), 93–102.

ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เพื่อทำความเข้าใจความแตกต่าง และผลกระทบที่เกิดขึ้น

5.1.1 บริบทประเทศไทย

ในประเทศไทย สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ที่อยู่ในสังกัดรัฐ โดยเฉพาะ มหาวิทยาลัยในกำกับกระทรวง มีกฎหมายและข้อบังคับภายในที่จำกัดระยะเวลา การดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เช่น พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 บัญญัติให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการภายใต้หลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษา ต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบและบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ¹⁰ ขณะที่พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 28 มาตรา 30 กำหนดว่า หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญและคุณสมบัติเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ ของมหาวิทยาลัย การสรรหาจากต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัย อธิการบดีดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องไม่เกินสองวาระ¹¹ หรือคณบดี หรือผู้อำนวยการสำนัก/กอง โดยทั่วไปกำหนดวาระละ 4 ปี และไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ซึ่งรวมสูงสุด 8 ปี เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 กำหนดให้ อธิการบดีมีวาระสี่ปีและไม่เกินสองวาระต่อเนื่อง เช่นเดียวกับผู้บริหารตำแหน่งอื่น ๆ ได้แก่ มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดวาระของคณบดี มาตรา 43 วรรคสอง กำหนดวาระ ของผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ¹² การกำหนดวาระที่ชัดเจนนี้ สะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกันการ สืบทอดอำนาจที่ยาวนานเกินไป และสนับสนุนการหมุนเวียนผู้นำ

¹⁰ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล มาตรา 19 และมาตรา 20.

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 28 และมาตรา 30.

¹² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 มาตรา 42 และมาตรา 43.



อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ในเชิงเทคนิค เพื่อยืดอายุวาระผู้นำมหาวิทยาลัยให้ยาวนานขึ้น โดยอาศัยวิธีการเปลี่ยนชื่อ หรือปรับโครงสร้างหน่วยงานภายใน ตัวอย่างที่พบคือ การเปลี่ยนชื่อ “สำนัก A” เป็น “สำนัก AA” หรือเปลี่ยน “ศูนย์ A” ให้เป็น “สถาบัน A” กลไกนี้ทำให้คณะกรรมการ สภามหาวิทยาลัยสามารถนับว่าเป็น “ตำแหน่งใหม่” และแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่ง ต่อเนื่องโดยนับวาระใหม่ได้ เทคนิคนี้ไม่ได้ถูกระบุในกฎหมายโดยตรง แต่เป็นการอาศัย อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการจัดองค์กรภายในตามข้อบังคับ

การดำเนินการในลักษณะนี้ แม้จะไม่ได้ขัดต่อตัวบทกฎหมายโดยตรง เนื่องจาก ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลไทยที่ระบุว่า การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานจะถือเป็นการก่อตั้ง หน่วยงานใหม่หรือไม่ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าขัดต่อ หลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการสรรหา และแต่งตั้งผู้บริหาร สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา¹³ ได้เน้นย้ำว่าการบริหารจัดการควรเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ การเปลี่ยนชื่อ หน่วยงานเพื่อยืดอายุวาระก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในเกณฑ์การดำรงตำแหน่ง และเปิดช่องให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากอาจเป็นการยืดยาวโดยไม่ผ่าน กระบวนการพิจารณาหรือสรรหาใหม่ ซึ่งขัดต่อหลักความประพฤติชอบ สุจริต และหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะหากมีเจตนาหลบเลี่ยงข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัย กลวิธีเช่นนี้อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้เกิดความต่อเนื่อง ควบคู่กับการหมุนเวียนอำนาจ อันเป็นหัวใจของธรรมาภิบาลในองค์กรสาธารณะ

5.1.2 บริบทประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายที่ควบคุมการบริหารมหาวิทยาลัยมีความเข้มงวด และชัดเจนอย่างยิ่ง โดยมีหลักการสำคัญในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ของผู้บริหาร เพื่ออ้ารงไว้ซึ่งหลักธรรมาภิบาลและการหมุนเวียนผู้นำ ประเด็นสำคัญ ถูกกำหนดไว้ใน *Code de l'éducation*¹⁴ ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการศึกษา มาตรา L.712-2 โดยบัญญัติอย่างชัดเจนว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัย (*Président*

¹³ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล.

¹⁴ Code de l'éducation, Article L.7122.

d'université) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถต่ออายุการดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 ครั้งเท่านั้นซึ่งหมายความว่าบุคคลหนึ่งไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน การบริหารสถาบันอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะที่ยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของกฎหมายที่ควบคุมโครงสร้างองค์กรและการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูง กฎหมายฝรั่งเศสได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการบริหาร สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการให้เกิดการหมุนเวียนของผู้นำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ ในการบริหารสถาบัน

บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการจำกัดการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านผู้นำเพื่อนำเสนอวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ วุฒิสภาฝรั่งเศส (*Sénat français*) โดยระบุว่า “ไม่มีอธิการบดีมหาวิทยาลัยคนใดสามารถดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันได้” การควบคุมทางกฎหมายที่เข้มข้นในระดับประมวลกฎหมายเช่นนี้ ทำให้ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของฝรั่งเศสไม่เปิดช่องทางเทคนิคใด ๆ ที่จะอนุญาตให้มีการขยายวาระการดำรงตำแหน่งเกินขีดจำกัดที่กฎหมายกำหนดไว้ วุฒิสภาฝรั่งเศสได้ยืนยันหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจน โดยในปี 2011 ได้มีการชี้แจงว่า การจำกัดวาระเป็นนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อรักษาสมดุลระหว่างความต่อเนื่องในการบริหารกับการป้องกันการผูกขาดอำนาจ¹⁵ นอกจากนี้ รายงานจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศส¹⁶ ชี้ให้เห็นว่าการบริหารในรูปแบบดังกล่าวช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพองค์กร และสร้างความชัดเจนในบทบาทของผู้บริหารระดับสูงในมหาวิทยาลัย

นอกจากนั้น บทบาทของศาลรัฐประศาสน์ (*Conseil d'État*) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสทำหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางปกครอง ศาลแห่งนี้ยึดมั่นในหลัก “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” (*esprit de la loi*) ถือเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างเคร่งครัด ซึ่งหมายถึงการตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

¹⁵ Sénat français, Question écrite n° 21211.

¹⁶ Cour des comptes, *La gouvernance des universités*.



ของบทบัญญัตินั้น ๆ¹⁷ หากมีการใช้กลไกทางเทคนิค การปรับโครงสร้างองค์กร หรือแม้กระทั่งการย้ายผู้บริหารไปยังตำแหน่งใหม่โดยที่ยังคงรักษาบทบาทหรืออำนาจหน้าที่เดิม เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระที่กฎหมายกำหนด ศาลรัฐประศาสนมัติ อาจพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนั้นได้ แนวทางปฏิบัติของศาลนี้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการรักษาความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมในการแต่งตั้งผู้บริหารในหน่วยงานสาธารณะรวมถึงสถาบันอุดมศึกษา เพื่อป้องกันการบิดเบือนกฎหมายและธำรงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของระบอบราชการสาธารณะ

5.1.3 บริบทประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (*Federal State*) ซึ่งหมายความว่ารัฐสมาชิกทั้ง 16 รัฐ (*Länder*) มีอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของตนเอง ส่งผลให้ไม่มีกฎหมายกลางของรัฐบาลกลาง (*Bundesgesetz*) ที่กำหนดแนวทางเดียวกันทั่วประเทศเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีหรือศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยโดยตรง อย่างไรก็ตาม กฎหมายของแต่ละรัฐได้วางหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดไว้ เช่น กฎหมายการอุดมศึกษาของรัฐบริันเดินบวร์ก (*Brandenburgisches Hochschulgesetz*) ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การแต่งตั้งซ้ำ (*Erneute Berufung*) ของอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือบุคคลในตำแหน่งเทียบเท่า เช่น อธิการบดี สามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น¹⁸

นอกจากนี้ ศาลแรงงานสูงสุดของเยอรมนี (*Bundesarbeitsgericht*) ได้วินิจฉัยยืนยันหลักการนี้ในคดีสำคัญ หมายเลข 7 AZR 143/15 โดยตัดสินว่าการต่อสัญญาให้ดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์ซ้ำโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนการประกาศ

¹⁷ Kafand, X. M., *Les conséquences constitutionnelles d'une cessation volontaire des fonctions présidentielles dans la Constitution française de la V^e République*, *Village de la Justice*, (2024, August 23).

¹⁸ Brandenburgisches Hochschulgesetz Abschnitt 8 Zentrale Hochschulorganisation § 71 Präsidentin oder Präsident.

ตำแหน่งใหม่ (*öffentliche Ausschreibung*) นั้นขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศาลได้ย้ำว่าการแต่งตั้งอีกครั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์เป็นไปได้เพียงหนึ่งครั้งเท่านั้น¹⁹

ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ แม้ว่าตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในเยอรมนีจะไม่ใช้ตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง แต่การปกครองในมหาวิทยาลัยของเยอรมนีก็ให้ความสำคัญกับหลักการธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการหมุนเวียนผู้นำ เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการตรวจสอบภายในและลดการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นหลักการที่ฝังลึกอยู่ในระบบการจัดการอุดมศึกษาของประเทศ²⁰ ระบบนี้สะท้อนแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย (*Participatory Democracy*) ที่เปิดโอกาสให้สภามหาวิทยาลัย (*Hochschulrat*) คณาจารย์ และนักศึกษา มีบทบาทในการคัดเลือกหรือมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้นำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการมหาวิทยาลัยของเยอรมนีนั้นไม่ได้เป็นเพียงระบบราชการเท่านั้น แต่ยังเป็นระบบที่ผสมผสานการมีส่วนร่วมกับกลไกการตรวจสอบอย่างรอบคอบ²¹

การผสมผสานของกลไกราชการกับการมีส่วนร่วมในระดับองค์กรเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ระบบอุดมศึกษาของเยอรมนีจะมีความหลากหลายตามบริบทของแต่ละรัฐ แต่ก็มีแนวโน้มร่วมกันในการยกระดับธรรมาภิบาลผ่านโครงสร้างที่เปิดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างเป็นระบบ

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาของทั้งสามประเทศ สามารถสรุปความแตกต่างและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ดังตารางเปรียบเทียบนี้

¹⁹ Bundesarbeitsgericht, *Urteil* – 7 AZR 143/15.

²⁰ Wolter, A., & Kerst, C., *The 'Academisation' of the German qualification system: Recent developments in the relationships between vocational training and higher education in Germany*, *Research in Comparative and International Education*, Vol. 10 No.4 (2015), 510–524.

²¹ Dobbins, M., & Knill, C., *Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and continuity in policy and practice*, *Policy and Society*, Vol. 36 No. 1 (2017), 67–88.



ตารางที่ 1 สรุปความแตกต่างและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัย

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี
วาระมาตรฐานของตำแหน่งบริหารมหาวิทยาลัย	4 ปี, ไม่เกิน 2 วาระ (ข้อบังคับ)	4 ปี, ต่อได้ 1 ครั้ง (L. 712-2 Code de l'éducation)	วาระไม่ชัดเจนกลาง แต่แต่งตั้งซ้ำได้เพียงครั้งเดียวตามกฎหมายรัฐ
การเปลี่ยนชื่อ/โครงสร้างเพื่อยืดวาระ	มีเทคนิค “เปลี่ยนชื่อหน่วยงาน” เพื่อเริ่มนับวาระใหม่อย่างมีนัยยะเชิงเทคนิค	ไม่ยอมรับ เลี่ยงข้อจำกัด ถือเป็นผิดกฎหมาย	ไม่พบกลไกแบบไทย ศาลแรงงานปฏิเสธ การแต่งตั้งซ้ำที่เลี่ยงข้อจำกัด
การบังคับใช้ตามธรรมนูญ/คำพิพากษา	ยังไม่มี คำพิพากษาชัดเจน	ศาลรัฐ-ประศาสน์นิติ ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย	Bundesarbeitsgericht ยืนยันว่าวิธีเลี่ยงข้อกำหนดไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ที่มา: ผู้ศึกษา

ตารางเปรียบเทียบแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีในประเด็นการเลี่ยงข้อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย การปฏิบัติในประเทศไทยที่ใช้การเปลี่ยนชื่อหรือปรับโครงสร้างหน่วยงานเพื่อขยายวาระ เป็นกลไกที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่ยังไม่มี คำวินิจฉัยจากศาลที่ชัดเจน การกระทำเช่นนี้จึงสามารถตีความได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามตัวบทของกฎหมายแต่ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ที่ต้องการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมการหมุนเวียนผู้นำ

ในทางกลับกัน ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีแสดงให้เห็นถึงระบบกฎหมายที่มุ่งเน้นการรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายกลางที่ชัดเจนและศาลรัฐประศาสน์ที่มีบทบาทเชิงรุกในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดด้วยวิธีการทางเทคนิคเช่นเดียวกันในประเทศเยอรมนี แม้จะเป็นระบบสหพันธรัฐแต่ศาลแรงงานสูงสุดก็มีบทบาทสำคัญในการยืนยันหลักการห้ามการแต่งตั้งซ้ำที่มุ่งเลี่ยงข้อจำกัดที่กำหนดโดยกฎหมายระดับรัฐ

ความแตกต่างนี้ชี้ให้เห็นว่าระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีมีกลไกที่แข็งแกร่งกว่าในการปิดช่องโหว่และป้องกันการใช้ดุลยพินิจในทางที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การใช้กลไก “เปลี่ยนชื่อหน่วยงาน” ในประเทศไทยจึงเป็นการบ่อนทำลายหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบ เมื่อผู้บริหารสามารถดำรงตำแหน่งต่อเนื่องได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างและโปร่งใส ย่อมส่งผลให้เกิดการขาดการแข่งขันขาดโอกาสสำหรับผู้นำใหม่ที่มีวิสัยทัศน์ที่แตกต่าง และอาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจหรือการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลเดิม แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการจำกัดวาระอาจทำให้สูญเสียความต่อเนื่องและความมั่นคง หรือความรู้เชิงสถาบันแต่การที่ระบบเปิดช่องให้มีการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระโดยไม่ผ่านการตรวจสอบที่เพียงพอ ย่อมส่งผลเสียต่อการคานอำนาจ (Checks and Balances) ภายในมหาวิทยาลัย และลดทอนความเชื่อมั่นของประชาคมมหาวิทยาลัยและสาธารณชนต่อการบริหารงานของสถาบัน ปัญหาหลักในบริบทไทยจึงไม่ได้อยู่ที่การไม่มีกฎหมายจำกัดวาระ แต่เป็นการขาดกลไกที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการตีความและบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์การที่ศาลไทยยังไม่มีคำวินิจฉัยที่ชัดเจนในประเด็นนี้ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันและนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจที่อาจไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล



5.2 ผลกระทบทางกฎหมายและแนวทางทางออกที่อาจนำมาใช้ปรับแก้ ในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

5.2.1 ผลกระทบทางกฎหมายและธรรมาภิบาลในประเทศไทย

การปรับโครงสร้างเพื่อยืดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยในไทยส่งผลต่อทั้งกฎหมายและธรรมาภิบาล แม้ไม่ขัดต่อบทกฎหมายโดยตรง แต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่มุ่งจำกัดวาระเพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจและส่งเสริมการกระจายอำนาจการใช้ข้อบังคับภายในหลักเสียงหลักการดังกล่าวอาจเข้าข่ายปฏิบัติราชการโดยมิชอบหรือผิดจริยธรรม เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัครเกณฑ์คุณสมบัติไม่ชัดเจน หรือไม่รับฟังความคิดเห็นจากประชาคม ส่งผลให้กระบวนการสรรหาขาดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ

ในทางปฏิบัติพบว่ามีการใช้กลไกปรับโครงสร้างหน่วยงาน เช่น เปลี่ยนชื่อหรือสถานะจาก “วิทยาลัย” เป็น “คณะ” เพื่อเปิดทางให้ผู้บริหารเดิมดำรงตำแหน่งต่อ อ้างว่าเป็นหน่วยงานใหม่ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดวาระเดิม แม้ไม่ขัดกฎหมายโดยตรง แต่ขัดเจตนารมณ์และอาจเข้าข่ายการใช้อำนาจทางปกครองโดยมิชอบ งานวิจัยของสิริวิท อิศโร ยังชี้ปัญหาการแต่งตั้งกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัคร และการกำหนดเกณฑ์คัดเลือกที่ไม่ชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อความโปร่งใสและความเป็นธรรมในกระบวนการสรรหาทำให้เกิดข้อสงสัยเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและความเป็นธรรมในกระบวนการสรรหา²² หรือการศึกษาวิจัยที่ได้สะท้อนปัญหาการใช้ดุลยพินิจของสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสรรหาเพื่อเสียงหลักธรรมาภิบาล เช่น การจัดตั้งกรรมการสรรหาซ้ำหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายใน ซึ่งอาจทำให้ผู้บริหารเดิมสามารถรักษาอำนาจต่อเนื่องได้ แม้ไม่ขัดต่อบทบัญญัติใน พ.ร.บ. โดยตรงก็ตาม ผลคือเกิดความขัดแย้งภายในระดับสภามหาวิทยาลัยและศาลปกครองต้องเข้าแทรกแซงมีการใช้ดุลยพินิจของสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสรรหาเพื่อเสียงหลักธรรมาภิบาล

²² สิริวิท อิศโร, *รวบรวมสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหา*.

เช่น การจัดตั้งกรรมการสรรหาซ้ำหรือการปรับโครงสร้างภายใน เพื่อเอื้อให้ผู้บริหารเดิมสามารถดำรงตำแหน่งต่อไป²³

นอกจากนั้น ศาลปกครองนครราชสีมาได้วินิจฉัยในปี 2560 ว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์มีการดำรงตำแหน่งเกินอายุหรือเกินวาระตามที่ พ.ร.บ. กำหนด ซึ่งสะท้อนว่าแม้ไม่ได้มีการปรับโครงสร้างชัดเจน แต่ผลของการเลื่อนไขทางกฎหมาย (เช่น การใช้ข้อบังคับสภา) ทำให้ผู้บริหารอาจถือนั่งเกินวาระได้ และศาลเห็นว่าเข้าข่ายไม่ชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมา ในปี 2560 กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ชี้ว่า การดำรงตำแหน่งเกินวาระตามที่ พระราชบัญญัติกำหนด แม้ใช้ข้อบังคับภายในเพื่อรองรับ ก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁴ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับกรณีการแต่งตั้งผู้บริหารผ่านโครงสร้างที่เปลี่ยนชื่อสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ได้เช่นกัน การแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นประเด็นสำคัญด้านกฎหมายและธรรมาภิบาล เพราะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่กำหนดวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน เช่น อธิการบดีวาระละ 3-4 ปี ต่อเนื่องได้ไม่เกิน 2 วาระ (รวม 6-8 ปี) เพื่อกระจายอำนาจ ป้องกันการสืบทอดอำนาจยาวนาน และสร้างความโปร่งใส การใช้วิธีเปลี่ยนชื่อหรือปรับสถานะหน่วยงานเพื่อแต่งตั้งผู้บริหารเดิมจึงขัดเจตนารมณ์ของกฎหมายและส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือของสถาบัน การปฏิบัติในลักษณะนี้ควรถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวด และกำหนดมาตรการป้องกันทั้งในข้อบังคับมหาวิทยาลัยและกฎหมายระดับชาติ เพื่อรักษานิติธรรมและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังขัดกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหาร

²³ ทัดธูสพล นนท์ทวีกิจ, การแก้ไขปัญหาคอขวดขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยนครสวรรค์, (ดุชนันท์ ธีระนันทน์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา), (2563), 156.

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูริย์, คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1, 13 (2563), 13-60.



ที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้²⁵ การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเพื่อยืดอายุวาระโดยไม่ผ่านกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างและแข่งขันได้ ย่อมบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาคมมหาวิทยาลัยและสาธารณชน หากมีการร้องเรียน การกระทำดังกล่าวอาจถูกตีความว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ ซึ่งอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

ตารางที่ 2 กลไกการยืดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย พร้อมกรณีศึกษาและผลกระทบทางกฎหมาย

กลไกที่ใช้	คำอธิบาย	กรณีศึกษาจริง	ผลกระทบทางกฎหมาย/ธรรมาภิบาล
1. เปลี่ยนชื่อหรือสถานะหน่วยงาน	เปลี่ยนชื่อหรือฐานะของหน่วยงาน (เช่น จาก “วิทยาลัย” เป็น “คณะ”) เพื่อให้ถือเป็นตำแหน่งใหม่และแต่งตั้งผู้บริหารเดิมได้	พบในแนวปฏิบัติของบางมหาวิทยาลัย ในกรณีเปลี่ยนสถานะหน่วยงานก่อนสิ้นวาระ เพื่อแต่งตั้งผู้บริหารเดิมต่อ	- ชัดเจตนาธรรมาภิบาล กฎหมายมหาวิทยาลัย - เสี่ยงต่อการตีความว่าเป็นการเลี่ยงข้อจำกัดวาระ - อาจเข้าข่ายใช้อำนาจทางปกครองในทางมิชอบ

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา, หมวดที่ 3 ธรรมาภิบาลในระดับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่ 1 โครงสร้างของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา.

กลไกที่ใช้	คำอธิบาย	กรณีศึกษาจริง	ผลกระทบทางกฎหมาย/ ธรรมาภิบาล
2. จัดตั้ง คณะกรรมการ สรรหาที่เอื้อ ประโยชน์	แต่งตั้งคณะกรรมการ สรรหาที่มี ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ ร่วมกับผู้สมัคร	สิริวิฑ อีสโร ระบุว่า มีกรณีกรรมการ สรรหาที่มีความสัมพันธ์ ใกล้ชิดกับผู้สมัคร ทำให้เกิดข้อสงสัย เรื่องความเป็นกลาง	- เกิดข้อสงสัยเรื่อง ผลประโยชน์ ทับซ้อน - กระทบความ น่าเชื่อถือของ กระบวนการสรรหา - อาจผิดข้อบังคับ มหาวิทยาลัยและ จริยธรรม
3. ใช้ ข้อบังคับหรือ เกณฑ์ คุณสมบัติที่ ไม่ชัดเจน	ปรับเกณฑ์หรือเงื่อนไข คุณสมบัติให้เอื้อกับ ผู้สมัครบางคน หรือ ทำให้คุณสมบัติไม่ ชัดเจนจนตีความ ได้หลากหลาย	พบในมหาวิทยาลัย บางแห่งที่กำหนด คุณสมบัติแบบกว้าง ทำให้ตีความเข้าข้าง ผู้สมัครได้	- ขัดหลักความ โปร่งใสและ ความเที่ยงธรรม - เปิดช่องฟ้องร้อง ต่อศาลปกครองได้
4. จัดตั้ง กรรมการ สรรหาซ้ำ	หลังจากการสรรหา ถูกวิพากษ์วิจารณ์ หรือไม่ผ่านสภา มหาวิทยาลัย ก็จัดตั้ง คณะกรรมการสรรหา ชุดใหม่โดยไม่แก้ไข ข้อกังวลเดิม	ทศรัฐสพล นนท์ทวีกิจ (2563) ศึกษาพบ การใช้วิธีนี้ในหลาย มหาวิทยาลัยของรัฐ	- เสี่ยงซ้ำซ้อนข้อ ขัดแย้ง - อาจถูกตีความว่า ขัดหลัก ธรรมาภิบาล



กลไกที่ใช้	คำอธิบาย	กรณีศึกษาจริง	ผลกระทบทางกฎหมาย/ธรรมาภิบาล
5. การตีความกฎหมายและข้อบังคับในทางเอื้อประโยชน์	ใช้ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยตีความให้ผู้บริหารเดิมสามารถอยู่ต่อได้เกินวาระ	ศาลปกครอง นครราชสีมา พิพากษากรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ว่าเป็นการดำรงตำแหน่งเกินวาระโดยไม่ชอบ	- ผิดกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางปกครอง - คำสั่งแต่งตั้งอาจถูกเพิกถอนโดยศาลปกครอง

ที่มา: ผู้ศึกษา

5.2.2 แนวทางปรับปรุงในประเทศไทย

เพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างทางกฎหมายและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยของประเทศไทย มีแนวทางที่ควรพิจารณาดังนี้

การตราเป็นกฎหมายกลางหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ออกกฎหมายกลางหรือประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) หรือแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้การเปลี่ยนชื่อหรือปรับโครงสร้างหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย “**ไม่ถือเป็นการจัดตั้งตำแหน่งใหม่**” หากบุคคลเดิมสืบทอดหน้าที่จะต้องถือเป็นการต่อวาระเดิม ไม่ใช่เริ่มนับวาระใหม่

การกำหนดกระบวนการสรรหาที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม บังคับให้สภามหาวิทยาลัยเปิดรับสมัครสาธารณะสำหรับตำแหน่งบริหารสำคัญ รวมถึงตำแหน่งที่อาจปรับโครงสร้างเพื่อให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมได้ ส่งเสริมให้ประชาคมมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการพิจารณาและให้ความเห็น ทำให้การแต่งตั้งไม่ขึ้นกับโครงสร้างใหม่ที่ผูกโยงกับบุคคลเดิม

การเสริมกลไกตรวจสอบภายนอก ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแล เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือกองตรวจสอบภายในกระทรวง อว. ติดตามและตรวจสอบกรณีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานที่อาจส่งผลกระทบต่อวาระการดำรงตำแหน่ง หากพบเจตนาหลบเลี่ยงอาจออกหนังสือเตือนหรือแนะนำให้เพิกถอนมติดังกล่าว รวมถึงส่งเสริมให้ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายเมื่อเกิดข้อพิพาท

5.2.3 แนวทางเปรียบเทียบต่างประเทศ

บทเรียนจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีแสดงให้เห็นว่าการรักษาหลักการจำกัดวาระที่ชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญ และระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศไม่ยอมรับกลไกทางเทคนิคที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงข้อจำกัด

ประเทศฝรั่งเศส ใช้กฎหมายกลางควบคุมอย่างเคร่งครัด (Code de l'éducation มาตรา L.712-2) และศาลรัฐประศาสน์ (Conseil d'État) มีบทบาทเข้มแข็งในการยึดมั่นเจตนารมณ์ของกฎหมาย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายรัดกุมและการบังคับใช้ทางตุลาการสามารถป้องกันการบิดเบือนได้จริง

ประเทศเยอรมนี แม้มีระบบกระจายอำนาจ แต่กฎหมายระดับรัฐกำหนดข้อจำกัดชัดเจน เช่น การแต่งตั้งซ้ำได้เพียงครั้งเดียว และศาลแรงงานสูงสุด (Bundesarbeitsgericht) ไม่อนุญาตใช้โครงสร้างเพื่อเลี่ยงข้อจำกัด แสดงว่าทบทวนข้อปฏิบัติที่ชัดเจนร่วมกับการตีความของศาลเข้มแข็งก็สามารถบรรลุธรรมาภิบาลได้

สำหรับประเทศไทย เสนอใช้แนวทางผสมผสาน โดยบัญญัติวาระผ่านกฎหมายกลางหรือกรอบแนวทางของกระทรวง อว. และออกประกาศกลางครอบคลุมกรณีการเปลี่ยนชื่อโครงสร้าง พร้อมเน้นความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการเผยแพร่มติที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณะเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการสรรหาผู้นำ

6. อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

การศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าการเลี่ยงข้อจำกัดวาระผ่านกลไกการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานในประเทศไทยเป็นผลจากการตีความเชิงเทคนิค โดยขาดกรอบกฎหมายกลางที่ชัดเจนและกลไกตรวจสอบภายนอกที่มีประสิทธิภาพ แม้การกระทำดังกล่าวอาจไม่ขัดต่อ



บทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง แต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันการสืบทอดอำนาจและส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหาร²⁶ ที่มุ่งเน้นการจำกัดอำนาจการหมุนเวียนผู้นำและการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่ยาวนานเกินสมควร แต่ประเทศไทยยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลหรือข้อบัญญัติที่ยืนยันชัดเจนว่าการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานไม่ควรเป็นเหตุให้นับวาระใหม่

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีการบัญญัติกฎหมายกลางที่ชัดเจนในประมวลกฎหมายการศึกษา²⁷ และศาลรัฐประศาสน์ (Conseil d'État) มีบทบาทในการตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ไม่ใช่เพียงตัวบท²⁸ ส่วนในประเทศเยอรมนี แม้จะไม่มีระบบกฎหมายกลางแต่แต่ละรัฐมีข้อกำหนดชัดเจนและคำพิพากษาของศาลแรงงานสูงสุด (Bundesarbeitsgericht) ก็มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้กลไกทางโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่ง²⁹ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการไม่ยอมรับการใช้กลไกทางเทคนิคเพื่อเลี่ยงข้อจำกัดวาระ

แนวทางของทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ “การตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์” ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา³⁰ แนวโน้มในต่างประเทศเหล่านี้ตอกย้ำว่า “หลักธรรมาภิบาล” มิได้เป็นเพียงแนวคิดเชิงนามธรรม แต่ต้องถูกถ่ายทอดลงสู่โครงสร้าง

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2564). แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. หมวดที่ 3 ธรรมาภิบาลในระดับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่ 1 โครงสร้างของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา; สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ*, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1, 13 (2563), 13–60.

²⁷ Code de l'éducation, Article L.7122.

²⁸ Kafand, X. M., *Les conséquences constitutionnelles d'une cessation volontaire des fonctions présidentielles dans la Constitution française de la V^e République*, Village de la Justice, (2024, August 23).

²⁹ Bundesarbeitsgericht, Urteil – 7 AZR 143/15.

³⁰ Dobbins, M., & Knill, C., *Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and continuity in policy and practice*, *Policy and Society*, Vol. 36 No. 1 (2017), pp. 85, pp.67–88.; Wolter, A., & Kerst, C., *The 'Academisation' of the German qualification system: Recent developments in the relationships between vocational training and higher education in Germany*, *Research in Comparative and International Education*, Vol. 10 No.4 (2015), 510–524.

กฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้จริง โดยเฉพาะในบริบทของมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์กรความรู้ หากระบบการบริหารภายในอ่อนแอ ขาดการคานอำนาจและการตรวจสอบ ก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางวิชาการและความเชื่อมั่นของสาธารณชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ขาดความชัดเจนในการตีความกรณีกลไกทางเทคนิค เช่น การเปลี่ยนชื่อหรือโครงสร้างหน่วยงาน ทำให้สภามหาวิทยาลัยสามารถตีความให้ผู้บริหารเดิมดำรงตำแหน่งต่อไปได้โดยไม่จำกัด ซึ่งขัดต่อหลักธรรมาภิบาล เมื่อเปรียบเทียบกับฝรั่งเศสและเยอรมนี ทั้งสองประเทศมีแนวทางชัดเจนในการจำกัดวาระผู้บริหาร โดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมายและป้องกันการบิดเบือนอำนาจไม่ว่าผ่านวิธีใด ประเทศไทยจึงควรนำบทเรียนเหล่านี้มาใช้ในการออกกฎหมายหรือประกาศกลางที่ชัดเจน เสริมกลไกตรวจสอบภายนอกและส่งเสริมบทบาทประชาคมมหาวิทยาลัย ในการกำกับดูแล เพื่อให้การดำรงตำแหน่งผู้บริหารสอดคล้องหลักนิติธรรม โปร่งใส เป็นธรรมและสร้างความน่าเชื่อถือแก่ระบบอุดมศึกษาของประเทศ

7. ข้อจำกัดของการศึกษา (Limitations of the Study)

การศึกษานี้อาศัยข้อมูลจากเอกสารและคำพิพากษาซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยทุกแห่งในประเทศไทยและยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ชัดเจนในประเด็นการเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน ดังนั้น ผลการวิเคราะห์จึงเป็นการสังเคราะห์เชิงหลักการและอาจต้องปรับปรุงต่อเมื่อมีคดีตัวอย่างเพิ่มเติม

8. ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

จากผลการศึกษาและการอภิปรายข้างต้น เพื่อให้การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาของไทยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง จึงมีข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมดังนี้



8.1 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

บัญญัตินิยาม “ตำแหน่ง” และ “วาระการดำรงตำแหน่ง” ให้ชัดเจน เพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้ “ตำแหน่ง” หมายถึง ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบที่เทียบเท่ากัน ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือโครงสร้างภายในหรือไม่ก็ตามและให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบเดิม แม้จะเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน ถือเป็นการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องในวาระเดิม

ระบุกฎไกการนับวาระกรณีมีการปรับโครงสร้าง กำหนดให้ชัดเจนว่าในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงาน หรือเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน หากอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบหลักของตำแหน่งยังคงเดิม การแต่งตั้งผู้บริหารคนเดิมให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่ปรับโครงสร้างนั้น ให้ถือเป็นการนับวาระต่อเนื่องจากวาระเดิม ไม่ใช่การเริ่มนับวาระใหม่

กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระ หรือมีการใช้กลไกการปรับโครงสร้างเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระโดยมีเจตนาให้มีบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ให้ความเห็นชอบ

8.2 การออกประกาศหรือระเบียบของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)

กำหนดแนวปฏิบัติที่โปร่งใสในการสรรหาและแต่งตั้ง ออกประกาศกำหนดให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องมีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารที่สำคัญ รวมถึงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบันที่เปิดกว้างและโปร่งใส โดยต้องมีการประกาศรับสมัครสาธารณะ และเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าร่วมการคัดเลือก

กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งมีการปฏิบัติงานตามเป้าหมายและหลักธรรมาภิบาล

สร้างฐานข้อมูลการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร จัดทำระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถตรวจสอบประวัติการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศได้อย่างโปร่งใส เพื่อป้องกันการสลับตำแหน่งหรือเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเพื่อเลี่ยงวาระ

8.3 การเสริมสร้างบทบาทของศาลและหน่วยงานตรวจสอบ

ส่งเสริมให้ศาลปกครองตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด สนับสนุนให้มีการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก มากกว่าการตีความตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียว เพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน

เพิ่มอำนาจและบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และหน่วยงานตรวจสอบภายใน ให้ สกอ. หรือหน่วยงานตรวจสอบภายในของกระทรวง อว. มีอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระได้โดยตรง และมีมาตรการบังคับใช้หรือแนะนำให้เพิกถอนมติที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

8.4 การส่งเสริมบทบาทของประชาคมมหาวิทยาลัยและภาคประชาชน

เปิดช่องทางให้ประชาคมมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม กำหนดให้มีกลไกที่ประชาคมมหาวิทยาลัย เช่น คณาจารย์ บุคลากร และนักศึกษา สามารถเสนอชื่อ หรือมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อกระบวนการสรรหาผู้บริหารได้อย่างแท้จริง

สร้างกลไกการร้องเรียนและตรวจสอบโดยภาคประชาชน ส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมหรือสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารในมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างความโปร่งใสและการถ่วงดุลอำนาจจากภายนอก

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเหล่านี้จะช่วยปิดช่องโหว่ทางกฎหมายที่ถูกใช้ในการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย และเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และความเป็นธรรมในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล



รายการอ้างอิง

บทความ

- ณดา จันทร์สม. ธรรมชาติกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย. *วารสารพัฒนาการเศรษฐกิจ*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (2559), 86–109.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1 (2563), 13–60.
- Dobbins, M., & Knill, C.. Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and continuity in policy and practice. *Policy and Society*, Vol. 36 No.1 (2017), 67–88.
- Wolter, A., & Kerst, C.. The ‘academisation’ of the German qualification system: Recent developments in the relationships between vocational training and higher education in Germany. *Research in Comparative and International Education*, Vol. 10 No.4 (2015), 510–524.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ทัตฐ์สพล นนท์ทวีกิจ. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และ มหาวิทยาลัยนเรศวร. (ดุชนิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยบูรพา, (2563). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2568. จาก <https://buuir.buu.ac.th/bitstream/1234567890/9955/1/55820037.pdf>.
- สิริวิห อีสโร. (n.d.). รวบรวมสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2568, จาก <https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?n=1&ref=7013524>.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. *แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลใน*

สถาบันอุดมศึกษา, (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2568. จาก

http://plan.mcru.ac.th/download/law/T_0013.pdf.

Brandenburgisches Hochschulgesetz. (n.d.). *Gesetz über die Hochschulen*

des Landes Brandenburg (BbgHG). Retrieved July 6, 2025. from

<https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbghg>.

Bundesarbeitsgericht. (n.d.). *Urteil – 7 AZR 143/15*. Retrieved July 6, 2025.

from <https://www.bundesarbeitsgericht.de/entscheidungen/7-azr-143-15/>.

Code de l' éducation. Article L.712-2. (n.d.). Retrieved July 4, 2025. from

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022447005/2010-07-07.

Cour des comptes. (n.d.). *La gouvernance des universités*. Retrieved July 4,

2025 from <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Suite4-gouvernance-universites.pdf>.

Del Monte, M. , & Daale, B. “ Term limits in parliamentary mandates –

Democratic renewal or disruption?.” *European Parliamentary Research Service*, (2025). Retrieved November 10, 2025. from [https://www.europa.eu/regdata/etudes/BRIE/2025/775887/EPRS_BRI\(2025\)775887](https://www.europa.eu/regdata/etudes/BRIE/2025/775887/EPRS_BRI(2025)775887_EN.pdf)

[_EN.pdf](https://www.europa.eu/regdata/etudes/BRIE/2025/775887/EPRS_BRI(2025)775887_EN.pdf).

Johnston, M. . *Good governance: Rule of law, transparency and*

accountability. UNESCO IIEP, (2022). Retrieved November 10, 2025. from

<https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/201709/unpan010193.pdf>.



Kafand, X. M. . Les conséquences constitutionnelles d’ une cessation volontaire des fonctions présidentielles dans la Constitution française de la V^e République. *Village de la Justice*, (2024, August 23). Retrieved July 4, 2025. from <https://www.village-justice.com/article/les-consequences-constitutionnelles-une-cessation-volontaire-des-fonctions'50627.html>.

Légifrance. Article L712-2, *Code de l’ éducation*, (2014, July 24). Retrieved July 4, 2025. from <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027747947&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20130724>.

Sénat français. (n.d.). Question écrite n° 21211. Retrieved July 4, 2025. from <https://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ11021211S.html>.

Smart, M., & Daniel, M.. Term limits and electoral accountability. *Journal of Public Economics*, (2013), 107, 93–102. from <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.08.011>.

Smits, J. M. (n.d.). The comparative law and economics of term limits for academic leadership. In N. Philipsen et al. (Eds.), *By the end of the day (Liber amicorum Michael Faure)* . Retrieved July 6, 2025. from <https://doi.org/10.2139/ssrn.5221859>.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547.





การปรับใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานทางไกลหรือการทำงานที่บ้านตาม
มาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2566

Implementation of Remote Work or Work-from-Home
Agreements under Section 23/1 of the Labour Protection Act
B.E. 2541 (1998), as amended by the Labour Protection Act
(No. 8) B.E. 2566 (2023).

ภัทธนัย รัชแก้วกรพินธุ์

Phattharadanai Thuchkaewgorapin

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาและชี้ให้เห็นถึงประเด็นการใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในยุคดิจิทัล การทำงานทางไกลหรือการทำงานที่บ้านหรือที่พำนักที่ได้กลายเป็นรูปแบบการจ้างงานที่แพร่หลาย โดยเฉพาะหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับตัวของตลาดแรงงานและการบริหารงานบุคคลของสถานประกอบกิจการให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและสภาพเศรษฐกิจสังคมปัจจุบัน เพื่อรองรับแนวโน้มดังกล่าว รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 ซึ่งมีการเพิ่มเติม มาตรา 23/1 เพื่อกำหนดให้การทำงานที่บ้านหรือการทำงานทางไกลมีผลทางกฎหมายเทียบเท่ากับการทำงานในสถานประกอบการ โดยเปิดทางให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงเงื่อนไขการทำงานได้ชัดเจนขึ้นด้วยความเคารพต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้จากผลการศึกษาทั้งในแง่ของบริบทการจ้างงานและการทำงาน ควรมีการเพิ่มเติมมาตรการตามมาตรา 23/1 ให้มีสภาพบังคับผูกพันเช่นเดียวกับข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามมาตรา 108 เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับไว้อย่างชัดเจน และควรปรับแก้บทบัญญัติบางส่วนของมาตราดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์โดยทั่วไปของการใช้แรงงาน



ทั่วไป รวมถึงเรื่องของสวัสดิการแรงงานอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก
สะดวกสำหรับการทำงานระยะทางไกลโดยผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ บทความนี้จึง
ต้องการหยิบยกประเด็นที่น่าสนใจดังกล่าว มาวิเคราะห์บนหลักการของความสมเหตุสมผล
พร้อมทั้งเสนอมุมมองทางวิชาการของผู้เขียน

คำสำคัญ : การทำงานทางไกล / การทำงานจากที่บ้านหรือที่พำนัก / ข้อบังคับ
เกี่ยวกับการทำงาน



Abstract

This academic article aims to study and point out the application of labor protection law in the digital era, focusing on remote work or work-from-home arrangements that have become widespread, especially after the COVID-19 pandemic. The study highlights the adaptation of labor markets and human resource management to technological and socio-economic changes. To address these developments, the Labor Protection Act (No. 8), B.E. 2566 (2023), introduced Section 23/1, granting remote work the same legal status as on-site work and allowing clearer agreements between employers and employees. The article argues that Section 23/1 should be further strengthened to carry binding force similar to Section 108 on work regulations, ensuring clarity and consistency with general labor practices and welfare provisions for remote work through information technology. This article therefore aims to pick up these interesting issues and analyze them on the principle of reasonableness, along with presenting the author's academic perspective.

Keyword : Telework/ Work from home or residence / Work regulations

1. บทนำ

1.1 วัตถุประสงค์ของบทความ

กฎหมายแรงงานนั้น มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองผลประโยชน์ของลูกจ้างในภาคของธุรกิจเอกชน เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจึงส่งผลโดยตรงให้รูปแบบการทำงานก็ได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ลูกจ้างถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการต่อรองมากกว่า ตลอดจนถึงประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศชาติ

ถึงแม้ภาครัฐจะออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้รับรองกับวัตถุประสงค์และความเปลี่ยนแปลงของสังคมดังกล่าวก็ตาม แต่การเพิ่มเติมมาตรา 23/1 เพื่อกำหนดให้การทำงานที่บ้านหรือการทำงานทางไกลมีผลทางกฎหมายเทียบเท่ากับการทำงานในสถานประกอบการโดยเปิดทางให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงเงื่อนไขการทำงานได้ ก็อาจเป็นช่องทางให้เกิดการเอาเปรียบได้

ดังนั้นเพื่อให้มาตรา 23/1 บรรลุผลและมีความชัดเจนขึ้นไปอีกขั้น ก็ควรให้มาตราดังกล่าวมีสภาพบังคับเฉกเช่นเดียวกับข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามมาตรา 108 เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับไว้อย่างชัดเจน และควรปรับแก้บทบัญญัติบางส่วนของมาตราดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์โดยทั่วไปของการใช้แรงงานทั่วไป กล่าวคือ เรื่องของสวัสดิการแรงงานอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกสำหรับการทำงานระยะทางไกลโดยผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ

1.2 ที่มาของการเขียนบทความ

สังคมและกฎหมายย่อมเป็นสิ่งที่พัฒนาการขึ้นมาควบคู่กัน ดังวลีที่ว่าที่ใดมีสังคมที่นั่นย่อมมีกฎหมาย กล่าวคือ ในการเกิดขึ้นของสังคมโดยเริ่มแรกนั้นย่อมมีพื้นฐานมาจากการที่มีครอบครัว ขยายไปสู่ชุมชน และสังคมขนาดใหญ่ในที่สุดขึ้นมาตามลำดับ สิ่งที่ต้องพัฒนาเกิดขึ้นมานั้นคือ การเกิดขึ้นของกฎหมาย เนื่องจากจำนวนประชากรที่ขยายเพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง โดยเป็นธรรมดาของมนุษย์ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังเช่นการประกอบกิจการ ตั้งแต่สมัยอดีตนั้นมักจะเป็นไปในวงแคบและจำกัดเพราะเป็นการค้าขายโดยดำเนินการเฉพาะบุคคลในรูปแบบต่างคนต่างทำ เฉกเช่นเดียวกันกับการใช้แรงงานมนุษย์ ก็เป็นเรื่องที่มีมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ ซึ่งแต่เดิมนั้นการใช้แรงงานอาจจะมีขึ้น



ระหว่างบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน ต่อมาอาจจะมีการใช้แรงงานของบุคคลอื่นในรูปแบบการเกณฑ์หรือการใช้แรงงานทาส แต่เมื่อมีการยกเลิกระบบทาสไป ความต้องการใช้แรงงานของคณก็ยังมีอยู่และยิ่งทวีความต้องการมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมดังกล่าวมุ่งที่จะผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค¹ อันเป็นสังคมที่ขับเคลื่อนไปด้วยเศรษฐกิจโดยมีสถานประกอบกิจการเป็นแรงขับเคลื่อน

ในปัจจุบันเมื่อสังคมมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วที่อันเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมต่าง ๆ ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการประกอบธุรกิจ จากการค้าขายเพื่อยังชีพธรรมดา ก็พัฒนามาเป็นการประกอบธุรกิจที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือมีการแข่งขันทางการค้าแบบเต็มรูปแบบเพื่อมุ่งประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ส่งผลให้มีการจ้างแรงงานกันเกิดขึ้นอย่างเป็นกิจจลักษณะ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงต้องเข้าควบคุมดูแลในการจ้างแรงงานในสถานประกอบกิจการ ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ โดยได้มีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแล ทั้งที่เป็นกฎหมายเอกชน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง กล่าวคือ ในการเกิดขึ้นของสัญญาจ้างแรงงาน ตามบทความนี้เกิดขึ้นได้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรองเท่านั้น และกฎหมายมหาชน อาทิเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน โดยจะเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วยความประสงค์จะให้เกิดความเรียบร้อย ความปลอดภัย ความยุติธรรมในการจ้างงาน² อาทิเช่น มาตรา 108 วางหลักสำคัญไว้ว่า³ นายจ้างที่มี

¹ โฟทชิต เอกจริยกร, คำอธิบาย จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับชน, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 15.

² โฟทชิต เอกจริยกร, คำอธิบาย จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับชน, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 16.

³ มาตรา 108 ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป จัดให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นภาษาไทย และข้อบังคับนั้นอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับรายการดังต่อไปนี้

(1) วันทำงาน เวลาทำงานปกติ และเวลาพัก

(2) วันหยุดและหลักเกณฑ์การหยุด

(3) หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด

(4) วันและสถานที่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด

ลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่จัดทำเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ได้แก่ “ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน” และต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

1.3 ข้อโต้แย้ง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว อาจส่งผลให้เกิดความตระหนักคิดได้ว่า แม้จะมีกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ที่ภาครัฐออกมาเพื่อควบคุมดูแลให้การจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในท้ายที่สุด แต่เนื่องจากสถานการณ์ของสังคมโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะจากปัจจัยภายนอก อาทิเช่น การพัฒนาการของเทคโนโลยีหรือแม้กระทั่งผลกระทบของโรคระบาดต่าง ๆ ส่งผลให้รูปแบบของการจ้างงานได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต กล่าวคือ มีการจ้างงานในรูปแบบการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้⁴ ทั้งนี้เพื่อให้มีการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งแม้ปัจจุบันจะได้มีบทบัญญัติของกฎหมายออกมารองรับกับการจ้างงานในรูปแบบดังกล่าวก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังมีได้กำหนดรองรับการคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง อันพึงให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 23/1 ในปัจจุบันอาจยังไม่สามารถยกระดับการคุ้มครองลูกจ้างในวิธีการทำงานสมัยใหม่ให้เป็นไปตามมาตรฐานและมีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ อันจะทำให้ลูกจ้าง

(5) วันลาและหลักเกณฑ์การลา

(6) วินัยและโทษทางวินัย

(7) การร้องทุกข์

(8) การเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ

ให้นายจ้างประกาศใช้ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายจ้างมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป และให้นายจ้างจัดเก็บสำเนาข้อบังคับนั้นไว้ ณ สถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้างตลอดเวลา

ให้นายจ้างเผยแพร่และปิดประกาศข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานโดยเปิดเผย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้างหรือเพิ่มเติมโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยก็ได้ เพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบและเข้าถึงได้โดยสะดวก

⁴ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, กฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2567), 122-123.



ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นทางเลือกสำหรับนายจ้างและลูกจ้างในการจ้างแรงงานได้อย่างแท้จริง⁵

1.4 ภาพรวมของบทความ

บทความวิชาการฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์ห่อปฏิบัติการณ์ของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในบริบทของยุคดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการจ้างงานทางไกล หรือการทำงาน ณ ที่พักอาศัย ซึ่งได้ทวีความสำคัญและกลายเป็นบรรทัดฐานใหม่ในตลาดแรงงานปัจจุบัน สภาวะการณ์ดังกล่าวไม่เพียงแต่สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตการปรับตัวของภาคธุรกิจและบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนารอบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการประกอบการและคุณภาพชีวิตของแรงงานในโลกยุคใหม่

เพื่อตอบสนองต่อแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 โดยมีการบัญญัติมาตรา 23/1 เพิ่มเติม เพื่อรับรองสถานะทางกฎหมายของการทำงานทางไกลให้มีผลบังคับเทียบเท่ากับการปฏิบัติงาน ณ สถานประกอบกิจการ

บทความฉบับนี้จึงมุ่งวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23/1 โดยเฉพาะการทบทวนบทบัญญัติบางส่วนให้สอดคล้องกับหลักการใช้แรงงานทั่วไป รวมถึงการขยายขอบเขตความคุ้มครองในด้านสวัสดิการแรงงานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศและการอำนวยความสะดวกในระยะไกล ผู้เขียนได้นำประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายมาวิเคราะห์บนรากฐานของความสมเหตุสมผล พร้อมทั้งนำเสนอมุมมองทางวิชาการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายให้มีความทันสมัย สามารถคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างได้อย่างเป็นธรรม ควบคู่ไปกับการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของสถานประกอบกิจการอย่างยั่งยืน

⁵ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2568),

2. เนื้อเรื่อง

2.1 คำสำคัญ

2.1.1 การทำงานทางไกล (Remote Working) คือ รูปแบบของ การทำงานที่นำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อให้งานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถทำงานที่ไหนก็ได้ที่มีอินเทอร์เน็ตเข้าถึง⁶

2.1.2 การทำงานจากที่บ้านหรือที่พำนัก (Work from home) คือ วิธีการหรือรูปแบบการทำงานแบบสมัยใหม่ ซึ่งให้ลูกจ้างทำงานจากที่บ้านหรือที่พำนักของตน โดยใช้ระบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เป็นตัวขับเคลื่อนการทำงานและการติดต่อสื่อสารระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

2.2 หลักกฎหมาย

2.2.1 การเกิดสัญญาจ้างแรงงานและนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานโดยสังเขป⁷

การเกิดสัญญาจ้างแรงงานตามบทความนี้ มุ่งพิจารณาตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะมาตรา 575⁸ ซึ่งได้ให้นิยามไว้และสามารถตีความได้ว่า การจ้างแรงงานนั้นเป็นสัญญาที่ลูกจ้าง ตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง และนายจ้างตกลงจ่ายสินจ้างหรือค่าจ้างตอบแทนการทำงานให้แก่ลูกจ้างตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้ และไม่มีหลักเกณฑ์ในการทำสัญญา จึงไม่ต้องทำตามแบบ กล่าวคือ สัญญาจ้างแรงงานเกิดขึ้นโดยสมบูรณ์เมื่อคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกันตามหลักนิติกรรมสัญญา

ดังนั้นสัญญาจ้างแรงงานไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ หรือมีหลักฐานเป็นหนังสือแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม การที่มีหลักฐานนั้นย่อมทำให้มีความแน่นอนและความมั่นคงในด้านพยานหลักฐาน รวมทั้งคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายจะได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาและเพื่อที่จะได้ไม่ต้องโต้เถียงกันหรือต้องมีข้อพิพาทเกิดขึ้นใน

⁶ Joodavilucasnj, “Remote Working การทำงานไร้พรมแดน,” OPTIMISTIC, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2569, <https://www.optimistic-app.com/remote-working/>.

⁷ พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2560), 19-21.

⁸ มาตรา 575 อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้



ภายหลัง⁹และสัญญาจ้างแรงงานถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายแรงงาน เพราะโดยทั่วไปกฎหมายแรงงานจะใช้บังคับกับนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น หากไม่ใช่จ้างแรงงาน เช่น เป็นจ้างทำของ ตัวแทน นายหน้า หรือสัญญาอย่างอื่น ก็ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงาน

กรณีความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกระทรวง ทบวง กรม รวมไปถึงวิสาหกิจ ไม่ถือว่ามีนิติสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างและนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับกระทรวง ทบวง กรม ที่สังกัดเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ไม่ได้เกิดโดยผลของความตกลงในรูปนิติกรรมสัญญาเหมือนอย่างสัญญาจ้างแรงงาน ข้าราชการจึงไม่ใช่ลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม¹⁰ เช่น ข้าราชการตำแหน่งเสมียนตราอำเภอ ได้รับเงินเดือนในงบประมาณประเภทเงินเดือน ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่ใช่ลูกจ้างของ กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น¹¹ แต่ทั้งนี้หากหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวไปเป็นเจ้าของกิจการที่มีใช้เป็นส่วนหนึ่งของราชการ หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวอาจมีนิติสัมพันธ์เป็นนายจ้างกับบุคคลที่ทำกิจการที่ตนเป็นเจ้าของได้¹² เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ไม่ได้มีสถานะเป็นกรมไม่เป็นราชการส่วนกลาง กระทรวงการคลังในฐานะนิติบุคคลผู้เป็นเจ้าของโรงงานยาสูบ และเป็นนายจ้างของพนักงานโรงงานยาสูบต้องรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานโรงงานยาสูบ¹³

⁹ ปิตักุล จีระมงคลพาณิชย์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559), 21-22.

¹⁰ ประสิทธิ์ ไชยโกลกุล, “ความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของผู้อื่น: นายจ้างกับลูกจ้างและตัวการกับตัวแทน Vicarious Liability : Employer and Agent,” *วารสารกฎหมาย* 2, (กันยายน 2519): 73-74.

¹¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 755/2498

¹² พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, *คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2560), 21.

¹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 1575/2524

2.2.2 ความเห็นทางวิชาการของนักวิชาการต่อคำว่า “ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน” ตามบริบทของกฎหมาย

ตามที่ได้อธิบายไปในข้างต้นแล้วว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน โดยจะเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วยความประสงค์จะให้เกิดความเรียบร้อย ความปลอดภัย ความยุติธรรมในการจ้างงาน ซึ่งมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน ได้วางหลักสำคัญไว้ว่า นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่จัดทำเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ได้แก่ “ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน” และต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ในทางนิติศาสตร์ คำว่า ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน มีปรมาจารย์ทางด้านกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ซึ่งในบทความนี้ได้ยกความเห็นมาเพื่อประโยชน์ในการอธิบายและทำความเข้าใจ ดังนี้

ความเห็นแรก ท่านศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม อธิบายว่า เอกสารที่ใช้ในการควบคุมการใช้แรงงานอย่างหนึ่ง ก็คือ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดทำให้มีเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์หรือกำหนดวินัย ในการทำงาน อันถือได้ว่าเป็นคำสั่งของนายจ้างที่ออกเป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษร โดยนายจ้างจะต้องจัดทำให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นภาษาไทยเมื่อนายจ้างมีลูกจ้างรวมกันจำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยมีรายละเอียดตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด¹⁴

ความเห็นที่สอง ท่านศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ อธิบายว่า แม้สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ แต่การกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดการจ้างงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็ย่อมทำให้คู่สัญญาได้ประจักษ์ใช้สิทธิและหน้าที่ของตนมีต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงได้กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่จัดทำเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงาน 3 ฉบับ ได้แก่ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ทะเบียนลูกจ้าง และเอกสาร

¹⁴ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2568),



เกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน กับทั้งต้องจัดเก็บเอกสารดังกล่าวนี้ไว้เพื่อยื่นตามแบบและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

โดยองค์ประกอบของข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ต้องจัดทำขึ้นเป็นภาษาไทย และมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันทำงาน เวลาทำงานปกติ และเวลาพัก วันหยุดและหลักเกณฑ์การหยุด หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด วันและสถานที่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด วันลา และหลักเกณฑ์ในการลา วินัยและโทษทางวินัยการร้องทุกข์ และการเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ ทั้งนี้ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานในส่วนของการร้องทุกข์นั้นต้องประกอบด้วยขอบเขตและความหมายของข้อร้องทุกข์ วิธีการและขั้นตอนการร้องทุกข์ การสอบสวนและพิจารณาข้อร้องทุกข์ กระบวนการยุติข้อร้องทุกข์และความคุ้มครองผู้ร้องทุกข์และผู้เกี่ยวข้อง¹⁵

ความเห็นที่สาม ท่านศาสตราจารย์สุดาศิริ วศวงศ์ และ ดร.ปานทิพย์ พุกษาชวลวิทย์ อธิบายว่า ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นเอกสารสำคัญที่จะสามารถใช้ตรวจดูความถูกต้องในการปฏิบัติคุ้มครองแรงงานของนายจ้างได้เป็นอย่างดี ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันนี้จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 108 เพื่อให้ นายจ้างดำเนินจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานไว้¹⁶

ความเห็นที่สี่ ท่านศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ อธิบายว่า นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปมีหน้าที่ต้องจัดทำ “ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน” ซึ่งเป็นเอกสารที่นายจ้างมีอำนาจในการกำหนดสิทธิและหน้าที่รวมทั้งหลักการปฏิบัติระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้าง โดยในการกำหนดรายละเอียดของรายการของข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้น นายจ้างจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่บัญญัติให้นายจ้างเป็นฝ่ายจัดทำเพียงฝ่ายเดียวแล้วประกาศใช้บังคับแก่ลูกจ้างทั้งสถานประกอบกิจการทราบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานจึงต้องมีถ้อยคำที่ลูกจ้างทุกคนอ่านออกได้และพอเข้าใจได้ เพื่อที่จะ “ละเว้นในสิ่งที่ห้าม ทำตามใน

¹⁵ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, *กฎหมายแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2567), 214.

¹⁶ ปานทิพย์ พุกษาชวลวิทย์ และ สุดาศิริ วศวงศ์, *กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ: นิตยบรรณการ, 2557), 407-408.

สิ่งที่ให้” ได้ถูกตามเจตนารมณ์ของนายจ้าง ซึ่งในแต่ละรายละเอียด มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ นายจ้างบริหารจัดการตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้นได้โดยสะดวก เนื่องจากทุกรายการเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานทั้งสิ้น¹⁷

จากแนวความหมายที่นักวิชาการทุกท่านที่ได้ให้ความหมายไว้ สามารถวิเคราะห์ได้ในแนวทางเดียวกันว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้สถานประกอบกิจการซึ่งนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่จัดทำเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงาน “ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน” ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่นายจ้าง มีอำนาจในการกำหนดสิทธิและหน้าที่รวมทั้งหลักการปฏิบัติระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้าง โดยในการกำหนดรายละเอียดของรายการของข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานนั้น นายจ้างจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่บัญญัติให้นายจ้างเป็นฝ่ายจัดทำเพียงฝ่ายเดียวแล้วประกาศใช้บังคับแก่ลูกจ้างทั้งสถานประกอบกิจการทราบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานจึงต้องมีถ้อยคำที่ลูกจ้างทุกคนอ่านออกได้และพอเข้าใจได้ เพื่อที่จะ “ละเว้นในสิ่งที่ห้าม ทำตามในสิ่งที่ให้” ได้ถูกตามเจตนารมณ์ของนายจ้าง

2.2.3 บทบัญญัติมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

“มาตรา 23/1 เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการของนายจ้าง และเป็น การส่งเสริม คุณภาพชีวิตและการทำงานของลูกจ้าง หรือในกรณีมีความจำเป็น นายจ้าง และลูกจ้างอาจตกลงให้ลูกจ้างนำงานในทางการที่จ้างหรือที่ตกลงไว้กับนายจ้างซึ่งมี ลักษณะหรือสภาพของงานที่ลูกจ้างสามารถ ปฏิบัติงานนอกสถานประกอบกิจการหรือนอก สำนักงานของนายจ้างได้โดยสะดวกให้ลูกจ้างนำงานดังกล่าว ไปทำที่บ้านหรือที่พักอาศัย ของลูกจ้างหรือตกลงให้ลูกจ้างทำงานผ่าน การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในสถานที่ใด ๆ ได้ การตกลงตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจัดทำเป็นหนังสือหรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ที่สามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้โดยความหมายไม่เปลี่ยนแปลง โดยอาจตกลงให้มี รายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการตกลง

¹⁷ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 32, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2568), 141.



(2) วัน เวลาทำงานปกติ เวลาพัก และการทำงานล่วงเวลา

(3) หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด รวมทั้งการลาประเภทต่าง ๆ

(4) ขอบเขตหน้าที่การทำงานของลูกจ้างและการควบคุมหรือกำกับการทำงานของนายจ้าง

(5) ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์การทำงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็น อันเนื่องมาจากการทำงาน

เมื่อสิ้นสุดเวลาทำงานปกติตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือสิ้นสุดการทำงาน ตามที่นายจ้างมอบหมาย ลูกจ้างมีสิทธิปฏิเสธในการติดต่อสื่อสารไม่ว่าในทางใด ๆ กับนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงาน เว้นแต่ลูกจ้างได้ให้ความยินยอมโดยทำหนังสือไว้ล่วงหน้าก่อน

ลูกจ้างซึ่งทำงานที่บ้าน หรือที่พักอาศัย หรือทำงานผ่านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในสถานที่ใด ๆ มีสิทธิเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการหรือสำนักงานของนายจ้าง”

2.3 ที่มาแห่งบทบัญญัติมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้วางแนวปฏิบัติตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับนายจ้างและลูกจ้างไว้ ว่าด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนที่ 20 ก วันที่ 19 มีนาคม 2566 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 เมษายน 2566 เป็นต้นไป

โดยที่ปัจจุบันสถานการณ์และรูปแบบลักษณะการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ลูกจ้างสามารถทำงานได้ทุกที่ไม่ถูกจำกัดไว้เฉพาะการทำงาน ณ สถานประกอบการเท่านั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อวางกรอบการตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เกี่ยวกับการนำงานไปทำนอกสถานประกอบการหรือนอกสำนักงานของนายจ้างหรือทำงานผ่านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในสถานที่ใด ๆ ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของลูกจ้าง (Right to

disconnect) และให้ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบกิจการ หรือสำนักงานของนายจ้าง โดยกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันให้ลูกจ้างสามารถนำงานไปทำที่บ้านหรือที่พักอาศัยของลูกจ้าง หรือตกลงให้ลูกจ้างทำงานผ่านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในสถานที่ใด ๆ ได้ เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการของนายจ้างและเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการทำงานของลูกจ้าง หรือในกรณีที่มีความจำเป็น¹⁸ จึงได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขึ้นมา

2.4 แนวปฏิบัติตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541¹⁹

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้จัดทำแนวปฏิบัติตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง ดังต่อไปนี้

1. นายจ้างและลูกจ้างจะต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือหรือทำเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยการตกลงมีรายละเอียด ดังนี้ 1) ช่วงระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการตกลง 2) วัน เวลาทำงานปกติ เวลาพัก และการทำงานล่วงเวลา 3) หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด รวมทั้งการลาประเภทต่าง ๆ 4) ขอบเขตหน้าที่การทำงานของลูกจ้างและการควบคุมหรือกำกับการทำงาน 5) ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์การทำงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็น อันเนื่องจากการทำงาน

2. กรณีนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันโดยทำเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ นายจ้างจะต้องมีการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการรับและส่งข้อมูล การเก็บรักษา การเข้าถึง

¹⁸ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3, “แนวปฏิบัติตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (สำหรับนายจ้าง-ลูกจ้าง),” สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2568, <https://area3.labour.go.th/download/>.

¹⁹ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3, “แนวปฏิบัติตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (สำหรับนายจ้าง-ลูกจ้าง),” สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2568, <https://area3.labour.go.th/download/>.



ข้อมูล รวมทั้งการลงลายมือชื่อ เพื่อระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น และเพื่อแสดงว่า บุคคลที่ลงลายมือชื่อยอมรับข้อความในข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น โดยที่ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว สามารถเข้าถึงและนำกลับมาใช้ได้ โดยที่ความหมายของข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างยังคง เหมือนเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่วันที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเป็นต้นไป

3. เมื่อสิ้นสุดเวลาทำงานปกติตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือสิ้นสุดการทำงาน ตามที่นายจ้างมอบหมาย ลูกจ้างมีสิทธิปฏิเสธในการติดต่อสื่อสารไม่ว่าในทางใด ๆ เว้นแต่ลูกจ้างได้ให้ความยินยอมโดยทำหนังสือไว้ล่วงหน้าก่อน และแม้ลูกจ้างจะยินยอมให้นายจ้างติดต่อสื่อสารหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาทำงานปกติ การติดต่อสื่อสารดังกล่าวควรจะติดต่อเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่มีลักษณะเป็นการให้ลูกจ้างทำงาน แต่หากการติดต่อสื่อสารนอกเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ลูกจ้างทำงาน นายจ้างจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กล่าวคือ ต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างและต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

4. สถานที่ทำงานนอกสถานประกอบกิจการหรือนอกสำนักงานของนายจ้างที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน จะต้องเป็นสถานที่ทำงานที่บ้านหรือที่พักอาศัยของลูกจ้างโดยลักษณะหรือสภาพของงาน ที่ลูกจ้างสามารถปฏิบัติงานได้โดยสะดวกสำหรับกรณีนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันทำงานผ่านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในสถานที่ใด ๆ ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน

5. ในกรณีที่นายจ้างมีการตกลงกับลูกจ้างให้ลูกจ้างสามารถทำงานในทางการที่จ้างหรือที่ตกลงไว้กับนายจ้างไปทำที่บ้านหรือที่พักอาศัยของลูกจ้าง หรือตกลงกันให้ลูกจ้างทำงานผ่านการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศก่อนพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 มีผลใช้บังคับโดยไม่มีการจัดทำเป็นหนังสือหรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ นายจ้างมีหน้าที่จัดทำเป็นหนังสือหรือข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้ถูกต้อง ตามที่กฎหมายกำหนด

2.5 การใช้มาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541²⁰

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2563 ถึง พ.ศ. 2565 ได้เกิดวิกฤติจากโรคระบาดร้ายแรง อันได้แก่ ไวรัสโคโรนาที่ระบาดรุนแรงและกระจายไปทั่วโลกซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศมีนโยบายปรับเปลี่ยนการทำงานจากในสถานประกอบการ ไปสู่การทำงานที่บ้านหรือที่พักของลูกจ้างแทน หรือการทำงานทางไกล ซึ่งก็รวมทั้ง รัฐบาลไทยด้วยเช่นกัน

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายแรงงานไปรองรับงานในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้มีมาตรการเพียงพอรองรับเพื่อคุ้มครองเกี่ยวกับการทำงานที่บ้านหรือที่พักของ ลูกจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงทำให้มีการเพิ่มเติมมาตรา 23/1 โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 ให้เหมาะสมมากขึ้นกับการทำงานจากระยะทางไกล ซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีหรือ เครื่องมือสื่อสารเพื่อส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับงานที่มีลักษณะหรือสภาพดังกล่าว โดยบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวมีกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการรองรับเกี่ยวกับ ความตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสำหรับการทำงานที่บ้านหรือที่พักอาศัยของลูกจ้าง โดยเป็นกรณีที่มีลักษณะหรือสภาพของงานที่ลูกจ้างทำนั้นสามารถปฏิบัตินอกประกอบการ ได้ นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันที่จะกำหนดให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่การงานของตน ที่สำนักของลูกจ้าง และส่งมอบการงานได้โดยผ่านมัลติมีเดียแทนการเข้าทำการงาน ณ สถานประกอบการของนายจ้าง²¹ และสิทธิปฏิเสธการติดต่อสื่อสารกับนายจ้างหลัง สิ้นสุดเวลาทำงานปกติหรือสิ้นสุดการทำงานตามที่นายจ้างมอบหมายรวมถึงสิทธิของ ลูกจ้างที่ต้องมีเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการด้วย ซึ่งก็จะทำให้ สถานประกอบการมีความหลากหลายในเรื่องสภาพการจ้าง²² แต่บทบัญญัติดังกล่าว ยังมีได้กำหนดรองรับการคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง อันพึงให้นายจ้าง

²⁰ วิจิตรา (พึ้งลัดดา) วิเชียรชม, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2568), 191-193.

²¹ ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์, *กฎหมายแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2567), 122-123.

²² ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์, *กฎหมายแรงงาน*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2567), 122-123.



ต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

2.6 วิเคราะห์สาเหตุที่ควรปรับปรุงเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานทางไกล (กรณี work from home) อย่างเป็นทางการลักษณะเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน

2.6.1 เพื่อกำหนดรองรับการคุ้มครอง ที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง อันพึงให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

สำหรับตัวผู้เขียนนั้นเห็นด้วยกับแนวคิดของศาสตราจารย์วิจิตรา (พุงลัดดา) วิเชียรชม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 23/1 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการรองรับเกี่ยวกับความตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสำหรับการทำงานที่พักอาศัยของลูกจ้าง และสิทธิปฏิเสธการติดต่อสื่อสารกับนายจ้างหลังสิ้นสุดเวลาทำงานปกติหรือสิ้นสุดการทำงานตามที่นายจ้างมอบหมายรวมตลอดถึงสิทธิของลูกจ้างที่ต้องมีเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบกิจการด้วยเพียงเท่านั้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังมีได้กำหนดรองรับการคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง กล่าวคือยังมิได้มีการเพิ่มเติมกรณีดังกล่าวลงในข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน อันพึงให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีการออกกฎหมายมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 เป็นสิ่งที่ดี แต่เพื่อให้เป็นกำหนดรองรับการคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการจ้างแรงงาน และสามารถบังคับใช้ได้กับลูกจ้างในสถานประกอบกิจการทุกคนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและสร้างความเท่าเทียม และให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานสากลและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรต้องมีการเพิ่มเติมมาตรการตามมาตรา 23/1 เข้าไปในมาตรา 108 เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับไว้อย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนด เรื่องสวัสดิการตามกฎหมายอันเกี่ยวกับสุขลักษณะอนามัย และเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน การอำนวยความสะดวกสำหรับการทำงานระยะทางไกลโดยผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศอันจำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ก็ต้อง

เพิ่มบทบัญญัติให้มีกำหนดรองรับไว้อย่างชัดเจนด้วย ทั้งนี้เพื่อกำหนดรองรับสภาพการจ้าง ตามมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการทำงานที่บ้านของลูกจ้างอย่างครบถ้วนทั้งระบบ

2.6.2 เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับ การทำงาน อันนำมาซึ่งการลดข้อยุ่งยากในการบริหารจัดการ ตามเจตนารมณ์แห่งมาตรา 23/1

เนื่องจากถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดกรณีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้านเอาไว้ ให้มีสภาพบังคับเฉกเช่นข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน การตีความและการนำกฎหมายมาตรา 23/1 ไปใช้ ก็จะไม่มีความแน่นอน เพราะมันเกิดจากความตกลงกัน ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพียงเท่านั้น เช่นนี้ อำนาจการต่อรองของนายจ้างก็อาจจะมี ส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการตกลงในบริบทนี้ได้ และการตกลงดังกล่าวยังไม่อาจเป็น บรรทัดฐานเดียวกันต่อลูกจ้างทั้งหมดอีกด้วย ดังนั้นด้วยความเคารพต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ควรจะบัญญัติเพิ่มเติมการทำงานทางไกล (กรณี Work from home) เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกันในการกำหนดเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน เพราะมาตรานี้ถือเป็นบริบทที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งในการกำหนดรูปแบบหรือ ลักษณะรวมไปถึงรายละเอียดการทำงานของลูกจ้าง กล่าวคือ เพื่อให้จะให้ลูกจ้าง “ละเว้น ในสิ่งที่ห้าม และมีสิทธิทำตามในสิ่งที่ให้” ได้ถูกตามเจตนารมณ์ของนายจ้าง ซึ่งจะได้เป็นการรักษาซึ่งสิทธิของลูกจ้างได้อย่างเต็มที่ และไม่ส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้างในภายหลัง เป็นต้น

2.7 ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศประเทศ : ประเทศสเปน²³

จากข้อมูลที่ได้เขียนได้ศึกษาพบว่า การทำงานจากที่บ้านหรือทางไกล เกิดขึ้นมา ระยะเวลาหนึ่งแล้วโดยเฉพาะในต่างประเทศที่บางองค์กรมีนโยบายให้ลูกจ้างสลับทำงาน ระหว่างสถานที่ทำงานกับที่พัก (Hybrid Working) เช่น Google หรือ Facebook และ คนไทยก็ได้รู้จักกับการทำงานรูปแบบนี้มากขึ้นในช่วงสถานการณ์ COVID-19 ตั้งแต่ ปี 2563 ในชื่อที่คุ้นเคยคือ Work From Home แต่ก็มีคำเรียกอื่น ๆ อีก เช่น Telecommuting หรือ Remote Working เป็นต้น ด้วยลักษณะการทำงานของ

²³ Royal Decree-Law 28/2020 of 22 September on remote working.



คนสมัยใหม่และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี การทำงานในรูปแบบ Work From Home ทั้งแบบถาวรหรือชั่วคราว จึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้²⁴

ทั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญจึงได้หยิบยกนำเอากฎหมายหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับแรงงานของสเปน ซึ่งได้มีการบัญญัติหรือกำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมคล้ายคลึงกับกฎหมายแรงงานของประเทศไทย ผู้เขียนจึงหยิบยกกฎหมายของประเทศสเปนมาพิจารณา ดังนี้

2.7.1 กฎหมายแรงงาน และการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศสเปน ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานระยะไกล

“Formal requirements of the remote working agreement the remote working agreement must:²⁵

Be formalized in writing: it can be incorporated into the initial employment contract or carried out at a later time and, in any case, must be formalized before the remote working begins.

Any modification of the remote working agreement will be made by agreement between the company and the employee, formalized in writing prior to its application, and must be communicated to the employees' legal representatives.

Contain the mandatory aspects established by the Royal Decree-Law 28/2020 itself in its article 7 among others: inventory of resources, equipment and tools, list of expenses that the employee may have for providing remote services, working hours, availability rules and chosen place of work remotely.

²⁴ THAMMASAT LAW CENTER, “แรงงานน่ารู้: กฎหมายแรงงานกับ Work From Home,” THAMMASAT LAW CENTER, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2568, <https://thammasatlawcenter.law.tu.ac.th/>.

²⁵ Hogan Lovells, “Royal Decree-Law 28/2020 of 22 September on remote working,” Hogan Lovells, Accessed October 5, 2025, https://www.hoganlovells.com/-/media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_11_06_newsletter_laboral_eng.pdf.



Communication to the employees' legal representatives: The company must provide the employees' legal representatives with a copy of all the remote working agreements that are made and their updates within a period of no more than 10 days from their formalization and, subsequently, send it to the employment office even when there are no employees' legal representatives.”

ประเทศสเปนได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ข้อตกลงการทำงานทางไกลจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ สามารถรวมไว้ในสัญญาจ้างงานฉบับแรกหรือดำเนินการในภายหลังได้ และไม่ว่ากรณีใด ๆ จะต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการก่อนเริ่มการทำงานทางไกล และการแก้ไขข้อตกลงการทำงานทางไกลใด ๆ จะต้องกระทำโดยข้อตกลงระหว่างบริษัทและพนักงาน จัดทำเป็น



ลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการก่อนการบังคับใช้ และต้องแจ้งให้ตัวแทนทางกฎหมาย ของพนักงานทราบ²⁶²⁷²⁸²⁹

²⁶ Rights relating to the provision and maintenance of resources and the payment and compensation of expenses Inventory of resources: People who work remotely will have the right to the adequate provision and maintenance by the company of all the resources, equipment and tools necessary for the development of the activity, in accordance with the inventory incorporated in the remote working agreement, and precise attention must be guaranteed in the event of technical difficulties, especially in the case of teleworking.

Expenses derived from remote working: Royal Decree-Law 28/2020 establishes that the development of remote working must be borne or compensated by the company, and may not involve the assumption by the employee of expenses related to equipment, tools and resources linked to the development of his or her employment activity.

²⁷ Rights with an impact on working time The person who carries out remote working may make flexible the established schedule of provided services, observing the times of obligatory availability and the regulations on working and rest time, and must faithfully reflect the time that the employee who carries out remote working dedicates to the employment activity, indicating the moment of beginning and end of the day.

²⁸ Rights regarding the prevention of occupational risks the risk evaluation should only reach the area enabled to provide services, not extending to the rest of the areas of the home or the place chosen for the development of remote working. The company must obtain all the information about the risks to which the person working remotely is exposed by means of a methodology that offers confidence regarding its results, and foresees the protection measures that are most appropriate in each case. However, if obtaining this information requires a visit by someone with responsibility for prevention to the place where the remote working takes place, a written report justifying this must be issued and given to the employee and the prevention delegates, and that, in any case, will require the consent of the employee, if it is his/her home or that of a third natural person. If this authorisation is not granted, the development of the preventive activity by the company may be carried out based on the determination of the risks derived from the information collected from the employee according to the instructions of the prevention service.

²⁹ Rights related to the use of digital media Royal Decree-Law 28/2020 establishes that the company may not demand the installation of programmes or applications on devices owned by the employee, nor the use of these devices in the development of remote work. Likewise, the disconnection must be guaranteed, which implies a limitation on the use of technological means of business communication and work during rest periods, as well as ensuring compliance with the maximum length of the working day. On the other hand, the company will develop an internal policy

(2) ต้องระบุข้อกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา 28/2020 ในมาตรา 7 รวมถึงข้อกำหนดอื่น ๆ ได้แก่ บัญชีทรัพยากร อุปกรณ์ และเครื่องมือ รายการค่าใช้จ่ายที่พนักงานอาจมีสำหรับการให้บริการทางไกล เวลาทำงาน กฎเกณฑ์ความพร้อม และสถานที่ทำงานทางไกลที่เลือก

(3) แจ้งให้ตัวแทนทางกฎหมายของพนักงานทราบ กล่าวคือ บริษัทต้องมอบสำเนาข้อตกลงการทำงานระยะไกลทั้งหมดที่จัดทำขึ้นพร้อมทั้งข้อมูลอัปเดตให้แก่ตัวแทนทางกฎหมายของพนักงานภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 วันนับจากวันที่ลงนามอย่างเป็นทางการ และต้องส่งสำเนาดังกล่าวไปยังสำนักงานจัดหางาน แม้ว่าจะไม่มีตัวแทนทางกฎหมายของพนักงานก็ตาม

2.7.2 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติ มาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของประเทศไทย และ กฎหมายแรงงานของประเทศสเปน

เนื่องจากประเทศไทยและประเทศสเปนได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานในกรณีของการทำงานระยะไกลไว้ทั้ง 2 ประเทศ จึงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษเปรียบเทียบดังนี้

(1) ในประเทศไทย บัญญัติเพิ่มเติมเพียงแค่มาตรา 23/1 ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพียงมาตราเดียวซึ่งแม้จะกำหนดวิธีการในการปฏิบัติเบื้องต้น แต่ก็มิได้มีการบัญญัติถึงสิทธิอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงานไว้อย่างครบถ้วนทั้งระบบ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการตีความหรือการปรับใช้กฎหมายในบางบริบทซึ่งอาจกระทบถึงสิทธิของลูกจ้างในการทำงานทางไกลหรือทำงานจากที่บ้านได้ ส่วนในประเทศสเปนได้บัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน และได้บัญญัติถึงวิธีการและขั้นตอนในการจ้างงานรูปแบบทางไกล นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงการคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงานในรูปแบบทางไกลซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของลูกจ้างพึงมีอีกด้วย เป็นต้น

(2) ในประเทศไทย บทบัญญัติมาตรา 23/1 ยังมีได้วางหลักไว้ในเรื่องสวัสดิการทำงานอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกสำหรับการทำงานระยะ

aimed at all employees, including those in management positions, in which they will define the methods for exercising the right to disconnect and the actions for training and raising awareness among staff on the reasonable use of technological tools.



ทางไกลโดยผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศอันจำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ก็ต้องเพิ่ม บทบัญญัติให้มีกำหนดรองรับไว้อย่างชัดเจนด้วย นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดให้ ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์การทำงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นอันเนื่องมาจากการทำงาน เป็นรายละเอียดเรื่องหนึ่งที่นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลง กันได้ตามวรรค 2 (5) ส่วนในประเทศสเปนนั้นได้มีการคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างใน รูปแบบการทำงานทางไกล อาทิเช่น สิทธิเกี่ยวกับการจัดหาและบำรุงรักษาทรัพยากร ตลอดจนการจ่ายและชดเชยค่าใช้จ่าย กฎหมายกำหนดว่า บุคคลที่ทำงานทางไกลจะมีสิทธิ์ ได้รับการจัดหาและบำรุงรักษาทรัพยากร อุปกรณ์ และเครื่องมือทั้งหมดที่จำเป็นต่อ การพัฒนากิจกรรมอย่างเพียงพอจากบริษัท และต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างทั่วถึง ในกรณีที่เกิดปัญหาทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการทำงานทางไกลค่าใช้จ่าย ที่เกิดจากการทำงานทางไกล กฎหมายกำหนดให้บริษัทต้องรับผิดชอบหรือชดเชยค่าใช้จ่าย ในการพัฒนาการทำงานทางไกล และต้องไม่ทำให้พนักงานต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์ เครื่องมือ และทรัพยากรที่เชื่อมโยงกับการพัฒนากิจกรรม การจ้างงานของตน เป็นต้น

2.8 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลและผู้เขียนได้กล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมี การเพิ่มเติมมาตรการตามมาตรา 23/1 ให้มีสภาพบังคับผูกพันเช่นเดียวกับ ข้อบังคับเกี่ยวกับการ ทำงานตามมาตรา 108 เพื่อเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับไว้อย่าง ชัดเจน และควรปรับแก้บทบัญญัติบางส่วนของมาตราดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ โดยทั่วไปของการใช้แรงงานทั่วไป รวมถึงเรื่องของสวัสดิการแรงงานอันจำเป็นตามกฎหมาย เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกสำหรับการทำงานระยะทางไกลโดยผ่านเทคโนโลยี สารสนเทศอันจำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ก็ต้องเพิ่มบทบัญญัติให้มีกำหนดรองรับไว้ อย่างชัดเจนด้วย เหตุผลมี 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก เพื่อกำหนดรองรับการคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพ การจ้าง อันพึงให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็น ลักษณะเฉพาะของกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างครบถ้วนทั้งระบบ และสามารถใช้งบ

ได้กับลูกจ้างในสถานประกอบกิจการทุกคนอย่างเป็นรูปธรรมและสร้างความเท่าเทียม และให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สอง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกันในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน อันนำมาซึ่งการลดข้อยุ่งยากในการบริหารจัดการของนายจ้างตามเจตนารมณ์แห่งมาตรา 23/1 เนื่องจากถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดกรณีการทำงานทางไกลหรือการทำงานจากที่บ้าน ให้มีสภาพบังคับเช่นข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน การตีความและการนำกฎหมายมาตรา 23/1 ไปใช้ก็จะไม่มีความแน่นอน เพราะมันเกิดจากความตกลงกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพียงระหว่างกันเพียงเท่านั้น นอกจากนี้อำนาจการต่อรองของนายจ้างก็อาจจะมีส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการตกลงในบริษัทนี้ได้ และการตกลงดังกล่าวยังไม่อาจเป็นบรรทัดฐานเดียวกันต่อลูกจ้างทั้งหมดอีกด้วย

ประการที่สาม เพื่อให้ให้นายจ้างสามารถควบคุมกำกับเวลาทำงานของลูกจ้างและบริหารจัดการสภาพการจ้างงานอย่างอื่นที่มักกำหนดไว้ในทิศทาง รูปแบบ หรือลักษณะเดียวกันหรือคล้ายๆ กัน อันเป็นการง่ายและสะดวกสำหรับนายจ้างที่จะบริหารจัดการเพื่อเป็นการรักษาซึ่งสิทธิของลูกจ้างได้อย่างเต็มที่ และไม่ส่งผลเสียซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในภายหลัง เป็นต้น

3. บทสรุป

เมื่อเกิดการจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ขึ้นแล้ว ส่งผลให้ต้องมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงาน โดยเป็นกฎหมายที่รัฐเข้ามาแทรกแซงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วยความประสงค์จะให้เกิดความเรียบร้อย ความปลอดภัย ความยุติธรรมในการจ้างงาน ซึ่งมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติแรงงาน ได้วางหลักสำคัญไว้ว่า นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป มีหน้าที่จัดทำเอกสารสำคัญที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ได้แก่ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน และต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด

แต่เนื่องจากมีปัจจัยภายนอก ที่ไม่ว่าจะเป็นความทันสมัยของเทคโนโลยีซึ่งมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วหรือจะเป็นการระบาดของเชื้อไวรัสที่แพร่ระหว่างมนุษย์ จึงส่งผลให้



ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการทำงานจากเดิมที่ลูกจ้างต้องทำในสถานประกอบกิจการของนายจ้างภายใต้ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน จนในปัจจุบันตั้งแต่ พ.ศ. 2566 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้บทบัญญัติมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2566 โดยมีวัตถุประสงค์สำหรับนายจ้างและลูกจ้าง เกี่ยวกับความตกลงระหว่างกันสำหรับการทำงานจากที่พักอาศัยของลูกจ้างหรือการทำงานทางไกล และสิทธิปฏิเสธการติดต่อสื่อสารกับนายจ้างหลังสิ้นสุดเวลาทำงานปกติหรือสิ้นสุดการทำงานตามที่นายจ้างมอบหมายรวมตลอดถึงสิทธิของลูกจ้างที่ต้องมีเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบกิจการด้วย

อย่างไรก็ดี แนวทางการแก้ไขปัญหามันในบริบทดังกล่าวนี้ อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ในสถานการณ์จริง เนื่องมาจากการตกลงในการจ้างแรงงานรูปแบบข้างต้นต้องพิจารณาถึงความตกลงยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ อีกทั้งเงื่อนไข 5 ข้อที่กฎหมายพึงประสงค์ให้คู่สัญญาได้กำหนดกันไว้ให้ชัดเจนหากจะตกลงให้มีการทำงานในรูปแบบใหม่นี้เกิดขึ้น ซึ่งก็จะทำให้สถานประกอบกิจการมีความหลากหลายในเรื่องสภาพการจ้างที่อาจต้องพิจารณาตามบริบทเฉพาะของลูกจ้างแต่ละบุคคล ซึ่งมันจะส่งผลกระทบต่อซึ่งข้อยุ่งยากในการบริหารจัดการ เพราะ มาตรา 23/1 ยังมีได้กำหนดรองรับการคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างอันพึงให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแตกต่างจากช่วงเวลาก่อนหน้าที่กฎหมาย Work From Home และ Telework มีผลใช้บังคับเป็นอย่างมาก เพราะในอดีตนั้นการทำงานจะอิงสถานประกอบกิจการเป็นหลักอันทำให้นายจ้างสามารถควบคุมกำกับเวลาทำงานของลูกจ้างและบริหารจัดการสภาพการจ้างงานอย่างอื่นที่มักกำหนดไว้ในทิศทาง รูปแบบ หรือลักษณะเดียวกันหรือคล้ายๆ กัน อันเป็นการง่ายและสะดวกสำหรับนายจ้างที่จะบริหารจัดการ

รายการอ้างอิง

หนังสือ

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 32. กรุงเทพฯ:

วิญญูชน, 2568.

ปานทิพย์ พุกกษาศลวิทย์ และ สุดาศิริ วศวงศ์. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน.

พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2557.

ปิติกุล จีระมงคลพาณิชย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ

จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559.

ไพฑูริศ เอกจริยกร. คำอธิบาย จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ:

วิญญูชน, 2561.

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์.

พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2560.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ:

วิญญูชน, 2568.

ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์. กฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2567.

บทความวารสาร

ประสิทธิ์ โสวิไลกุล. “ความรับผิดในการกระทำละเมิดของผู้อื่น: นายจ้างกับลูกจ้างและ

ตัวการกับตัวแทน Vicarious Liability : Employer and Agent.” *วารสาร*

กฎหมาย 2, (กันยายน 2519): 73-74.



สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3. “แนวปฏิบัติตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (สำหรับนายจ้าง-ลูกจ้าง).” สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 3. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2568. <https://area3.labour.go.th/download/>.

Hogan Lovells. “Royal Decree-Law 28/2020 of 22 September on remote working.” Hogan Lovells. Accessed October 5, 2025. https://www.hoganlovells.com/-/media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_11_06_newsletter_laboral_eng.pdf.

Joodavilucasnj. “Remote Working การทำงานไร้พรมแดน.” OPTIMISTIC. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2569. <https://www.optimistic-app.com/remote-working/>.

THAMMASAT LAW CENTER. “แรงงานน่ารู้: กฎหมายแรงงานกับ Work From Home.” THAMMASAT LAW CENTER. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2568. จาก <https://thammasatlawcenter.law.tu.ac.th/>.





มาตรฐานการตรวจสอบความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐ
ในกฎหมายปกครองไทยภายหลังคดี Loper Bright
Standards of Judicial Review for Administrative Legal
Interpretations in Thai Administrative Law after Loper Bright

ภัทรกร การะพิม¹

บทคัดย่อ

คำพิพากษาคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ได้สร้าง
หมุดหมายใหม่ในประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาด้วยการยุติบทบาท
ของหลัก Chevron Deference หรือที่เรียกว่าการที่ศาลต้องยอมรับการตีความ
ของฝ่ายปกครอง หากสมเหตุสมผลที่เคยเป็นแกนกลางของการแบ่งแยกอำนาจ
ตีความกฎหมายมานานกว่าสี่ทศวรรษ โดยศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้ตีความมาตรา 706
แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Administrative Procedure Act: APA)
กำหนดให้ศาลต้องใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ (Independent Judgment) ในการวินิจฉัย
คำถามทางกฎหมายทั้งหมด และปฏิเสธแนวคิดที่ว่าความคลุมเครือของบทบัญญัติ
คือการมอบหมายอำนาจตีความโดยนัยให้แก่ฝ่ายบริหารภายใต้ฉันทศน์ใหม่นี้ ศาลได้ฟื้นฟู
หลักการในคดี *Skidmore v. Swift & Co.* (1944) เพื่อเปิดช่องให้ศาลสามารถให้ความเห็น
หรือนำหนักต่อการตีความของหน่วยงานทางปกครองตามพลังโน้มน้าวของเหตุผล

¹ Bhadrakorn Garapim

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การ
มหาชน) กระทรวงการคลัง

Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency (Public Organization)

Ministry of Finance.

E-mail: bhadrakorn@neda.or.th

แต่กลับทิ้งปัญหาสำคัญไว้ว่าขอบเขตที่ขอบด้วยกฎหมายของน้ำหนัkdังกล่าวคืออะไร ภายใต้มาตรา 706

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์พลวัตและการปรับใช้หลักกฎหมายในการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองจากแนวคำพิพากษาในคดี Skidmore (Skidmore Deference) ในทางกฎหมายยุคหลังการยกเลิกหลักการยอมจำนนต่อการตีความของหน่วยงานปกครองในคดี Chevron (Chevron Deference) การศึกษานี้เสนอแนวคิดเพื่อแบ่งคู่เปรียบเทียบระหว่างการให้น้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) (Educational Skidmore) และการให้น้ำหนักเชิงสถาบัน (Deferential Skidmore) โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงหลักกฎหมาย และการวิเคราะห์เชิงแนวคิดเพื่อโต้แย้งว่า มีเพียงแบบวิธีการให้น้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) เท่านั้นที่สอดคล้องกับเกณฑ์ดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาลภายใต้มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหรัฐอเมริกา (Administrative Procedure Act: APA) ในขณะที่การให้น้ำหนักเชิงสถาบัน (Deferential Skidmore) เสี่ยงที่จะลดทอนบทบาทในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และแปรสภาพไปเป็นเพียง (Chevron-lite) ที่เปิดช่องให้ศาลยอมตามความเห็นของหน่วยงานรัฐเพียงเพราะความน่าเชื่อถือเชิงองค์กร

นอกจากนี้ บทความยังได้พัฒนาเกณฑ์ทดสอบตามนิติวิธี Loper Bright และมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Administrative Procedure Act: APA) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการวินิจฉัย 4 ขั้นตอน เพื่อเป็นมาตรฐานทางนิติวิธีให้แก่ฝ่ายตุลาการในการประเมินน้ำหนักความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานปกครองอย่างมีระบบและมีทิศทางที่ชัดเจน ควบคู่ไปกับการเปรียบเทียบในระบบกฎหมายของแคนาดาและสหราชอาณาจักรเพื่อสกัดบทเรียนเชิงทฤษฎีข้อเสนอแนะหลักของบทความนี้คือการสถาปนาระบบการรับฟังอย่างเคารพแต่ไม่สละบทบาทของศาลเพื่อเป็นเครื่องมือจัดวางพื้นที่ทางกฎหมายในการจัดการดุลพินิจทางเทคนิคในกฎหมายปกครองไทยอย่างโปร่งใส คาดการณ์ได้ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: Skidmore Deference, Loper Bright, กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706, ดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล



Abstract

The landmark ruling in *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) significantly reshaped American administrative law by overruling the Chevron doctrine. The U.S. Supreme Court held that Section 706 of the Administrative Procedure Act (APA) mandates courts to exercise “independent judgment” on all relevant questions of law, thereby rejecting the presumption that statutory ambiguity equates to an implicit delegation of interpretive authority to administrative agencies. In this post-Chevron landscape, the Court revitalized the framework from *Skidmore v. Swift & Co.* (1944), allowing courts to accord “respect” or “weight” to agency opinions based on their persuasive power. However, the exact “lawful scope” of such weight under Section 706 remains an underexplored doctrinal challenge.

This article analyzes and proposes a framework for applying Skidmore by distinguishing between “Educational Skidmore” (evidentiary weight based on reason) and “Deferential Skidmore” (institutional weight based on status). Through doctrinal and conceptual analysis, it argues that only the educational model is compatible with the APA's requirement of independent judicial judgment, while Deferential Skidmore risks functioning as “Chevron-lite” by eroding judicial independence. The article further develops a four-step “Loper Bright/APA Test” as a structured guideline for evaluating agency expertise, and examines comparative models from Canada (Vavilov's reasonableness review) and the United Kingdom (Wednesbury-proportionality) to derive lessons for the Thai administrative law context. The central thesis proposes a “Respectful Listening but Non-Abdication”



model for Thailand, ensuring that technical administrative discretion is subject to principled, transparent judicial review.

Keywords: Skidmore Deference, Loper Bright, APA Section 706, Judicial Independent Judgment.



1. บทนำ

ปัญหาเรื่องศาลควรให้น้ำหนักแก่ความเห็นทางกฎหมายของฝ่ายปกครองเพียงใด เป็นหนึ่งในคำถามพื้นฐานของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ เพราะเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความหมายของกฎหมาย หากศาลรับฟังความเห็นของหน่วยงานรัฐมากเกินไป ความเสี่ยงคือการปล่อยให้ฝ่ายปกครองกลายเป็นผู้กำหนดความหมายของกฎหมายในทางปฏิบัติ แต่หากศาลปฏิเสธความเห็นของฝ่ายปกครองเสียทั้งหมด ศาลก็อาจจะละเลย ประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญ และข้อมูลเชิงสถาบันที่หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย มีอยู่จริง² ปัญหานี้จึงมิใช่เพียงประเด็นเทคนิคว่าศาลจะเชื่อหน่วยงานเพียงใด หากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างว่าศาลจะรักษาหน้าที่ในการตีความกฎหมายของตนไว้อย่างไร ขณะเดียวกันก็ยังคงเปิดพื้นที่ให้ความรู้และเหตุผลของฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาท ในกระบวนการพิจารณาได้อย่างเหมาะสม³

ในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา คำถามดังกล่าวถูกทำให้เป็นหลักกฎหมาย ที่มีอิทธิพลอย่างมากผ่านแนวคำพิพากษาสองสายสำคัญ ได้แก่ *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* และ *Skidmore v. Swift & Co.* โดยทั้งสองแนวคิด เสนอคำตอบที่แตกต่างกันต่อคำถามเดียวกันว่าเมื่อบทบัญญัติกฎหมายมีความคลุมเครือ หรือเปิดช่องให้ตีความได้มากกว่าหนึ่งทาง ศาลควรปฏิบัติต่อความเห็นของฝ่ายปกครอง อย่างไร⁴ การทำความเข้าใจพัฒนาการจาก *Skidmore* ไปสู่ *Chevron* และ

² Bernard W. Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore in a New Era,” *Seton Hall Law Review* 55 (2025): 1577–79; Kristin E. Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” *Duke Law Journal Online* 74 (2025): 116–18.

³ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 392–95 (2024).

⁴ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 112–16; Kristin E. Hickman and Matthew D. Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” *Columbia Law Review* 107 (2007): 1243–48.

จาก *Chevron* กลับมายัง *Skidmore* อีกครั้งภายหลังคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* จึงเป็นฐานสำคัญในการสร้างกรอบวิเคราะห์สำหรับบทความนี้⁵

หลัก *Chevron Deference* ซึ่งศาลสูงของสหรัฐได้วางไว้ในปี 1984 มีจุดตั้งต้นจากความคิดที่ว่า หากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้นั้นคลุมเครือและสภาองเกรสมิได้ให้คำตอบไว้อย่างชัดเจน ศาลควรยอมรับคำตีความของหน่วยงาน トラบเท่าที่คำตีความนั้นยังอยู่ในขอบเขตของความสมเหตุสมผลโดยไม่จำเป็นต้องเป็นคำตอบที่ศาลเห็นว่าดีที่สุดหรือถูกต้องที่สุดก็ได้⁶ โครงสร้างของคดี *Chevron* จึงแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองขั้น คือ ขั้นแรก ศาลต้องถามก่อนว่ากฎหมายให้คำตอบที่ชัดเจนแล้วหรือไม่อย่างไรหากชัดเจนแล้วศาลและหน่วยงานของรัฐต่างต้องผูกพันตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่หากไม่ชัดเจนขั้นที่สองคือศาลจะพิจารณาเพียงว่าคำตีความของหน่วยงานเป็นคำตีความที่อนุญาตให้รับได้หรือสมเหตุสมผลหรือไม่อย่างไร⁷ แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานที่สำคัญว่าในบางบริบทความกำกวมของกฎหมายสะท้อนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติปล่อยพื้นที่ไว้ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเชิงนโยบายและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการเลือกคำตอบที่เหมาะสมที่สุดในสายตาของฝ่ายปกครอง⁸

อย่างไรก็ดี ก่อน *Chevron* กฎหมายปกครองอเมริกันมิได้ถือว่าศาลต้องยอมตามหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวเสียก่อน ในคดี *Skidmore v. Swift & Co.* ปี 1944 ศาลสูงของสหรัฐวางหลักว่า ความเห็นของหน่วยงานไม่มีผลผูกพันศาลโดยอำนาจของตัวเอง แต่เป็นเพียงประสบการณ์และดุลพินิจที่ผ่านการไตร่ตรอง ซึ่งศาลอาจอาศัยใช้เป็นแนวทางก็ได้ น้ำหนักของความเห็นนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพของเหตุผล เช่น ความรอบคอบของการพิจารณา ความสมเหตุสมผลของเหตุผล ความสม่ำเสมอของจุดยืน และปัจจัยอื่นใดที่ทำให้ความเห็นนั้นมีเหตุผลที่เพียงพอแม้จะไม่มีอำนาจควบคุมศาล⁹

⁵ *Loper Bright*, 603 U.S. at 388–95; Bell, “*Loper Bright*,” 1578–79.

⁶ *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 842–43 (1984); Bell, “*Loper Bright*,” 1577–78.

⁷ *Chevron*, 467 U.S. at 842–43.

⁸ Hickman and Krueger, “In Search of the Modern *Skidmore* Standard,” 1247–49.

⁹ *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134, 140 (1944); *Loper Bright*, 603 U.S. at 388.



กล่าวอีกนัยหนึ่งหลักจากคดีของ *Skidmore* มิได้ตั้งอยู่บนฐานของการยอมตามเชิงสถาบัน หากตั้งอยู่บนฐานของความน่าเชื่อถือเชิงเหตุผลของคำอธิบายที่ฝ่ายปกครองได้นำเสนอ ต่อศาล¹⁰

ในทางวิชาการ จึงมีการอธิบายความแตกต่างระหว่างหลักการ *Chevron* กับ *Skidmore* ว่า หลักแรกให้น้ำหนักแก่หน่วยงานของรัฐเพราะเข้าใจว่ากฎหมายได้มอบพื้นที่การตัดสินใจไว้ให้ฝ่ายปกครอง ส่วนหลักหลังให้น้ำหนักแก่หน่วยงานเท่าที่เหตุผลของหน่วยงานนั้นมีพลังโน้มน้าวต่อศาลเท่านั้น¹¹ แม้ว่าหลัก *Skidmore* จะถูกอธิบายว่าเป็นเพียงการรับฟังเชิงโน้มน้าว แต่ในคำพิพากษาจริง ศาลจำนวนมากกลับใช้หลัก *Skidmore* ในลักษณะเป็นการพิจารณาให้น้ำหนักมากน้อยต่างกันตามบริบท เช่น ความสม่ำเสมอของคำอธิบาย ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานฝ่ายปกครองและความร่วมสมัยของการตีความกับการตรากฎหมาย¹² ซึ่งประเด็นที่กล่าวนี้มีความสำคัญต่อบทความนี้อย่างยิ่ง เพราะทำให้เห็นว่าแม้ภายใต้ชื่อเรียกเดียวกันการรับฟังหน่วยงานทางปกครองก็อาจมีได้ทั้งแบบที่เป็นเพียงการรับข้อมูลเพื่อช่วยการตัดสินใจของศาลและแบบที่โน้มน้าวไปยังสู่การยอมตามหน่วยงานทางปกครองโดยปริยายได้ด้วยเช่นกัน

คำพิพากษา *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* ในปี 2024 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้ข้อถกเถียงข้างต้นกลับมาเป็นที่สนใจในวงการกฎหมายศาลสูงสหรัฐ โดยเสียงข้างมากวินิจฉัยยกเลิกหลัก *Chevron* โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 706 แห่ง Administrative Procedure Act ของสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ “ศาลเป็นผู้ตัดสินปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ด้วยดุลพินิจของตนเอง ดังนั้น ศาลจึงไม่อาจละทิ้งหน้าที่ดังกล่าวไปยอมตามคำตีความของหน่วยงานทางปกครองเพียงเพราะกฎหมายคลุมเครือ¹³ ศาลย้ำว่าหน้าที่

¹⁰ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 116–19.

¹¹ Hickman and Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1248–50; Bell, “Loper Bright,” 1578–79.

¹² Hickman and Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1251–59, 1271; Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 118–22.

¹³ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 118–20, 125–27.

ของฝ่ายตุลาการคือการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการกำหนดความหมายของกฎหมาย และถือว่าการให้หน่วยงานมีอำนาจชี้ขาดความหมายของกฎหมายในกรณีที่มีความกำกวม เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับทั้งประวัติศาสตร์ของการพิจารณาคดีและโครงสร้างของกฎหมาย Administrative Procedure Act ของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตามหลักการจากคดี *Loper Bright* มิได้หมายความว่าความเห็นของฝ่ายปกครองจะหมดความสำคัญไปโดยสิ้นเชิง ตรงกันข้ามศาลกลับอ้างถึงหลักจากคดี *Skidmore* โดยชัดแจ้ง และยอมรับว่าศาลยังอาจขอความช่วยเหลือจากความเชี่ยวชาญและดุลพินิจที่ผ่านการไตร่ตรองของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายได้ เพียงแต่การรับฟังดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของความโน้มน้ำหนักเหตุผล มิใช่การยอมตาม เพราะสถานะของหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย¹⁴ นักวิชาการจำนวนมากจึงมองว่าหลังคดี *Loper Bright* กฎหมายปกครองสหรัฐมิได้เข้าสู่ภาวะไร้การรับฟังหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแต่กำลังเคลื่อนจากยุคของหลักการ *Chevron* ไปสู่ยุคใหม่ของหลักการ *Skidmore* ซึ่งคำถามสำคัญจึงมีใช้อยู่ที่ว่าศาลจะให้ความเคารพต่อการตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ให้ความเคารพต่อการตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น หากแต่เป็นว่าศาลจะกำหนดเกณฑ์การฟังและการให้น้ำหนักแก่เหตุผลของหน่วยงานทางปกครองอย่างไร

จากพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าว บทความนี้เห็นว่า สิ่งที่ควรนำมาศึกษาไม่ใช่เพียงการล้มลงของหลักการ *Chevron* ในฐานะเทคนิคการควบคุมการตีความกฎหมายของหน่วยงาน แต่คือการเปลี่ยนผ่านเชิงการให้น้ำหนักแก่ฝ่ายปกครองเพราะสถานะหรือบทบาทเชิงสถาบันของหน่วยงาน ไปสู่การให้น้ำหนักเท่าที่เหตุผลของหน่วยงานนั้นมีพลังอธิบายและโน้มน้าวอย่างแท้จริง ในแง่นี้เองหลักการจากคดีของ *Skidmore* หลังคดี *Loper Bright* จึงมีใช้เพียงที่ค้างมาจากยุคก่อนหลักการในคดี *Chevron* หากเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับการออกแบบดุลยภาพใหม่ระหว่างหน้าที่ของศาลกับความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง บทความนี้จึงได้ใช้พัฒนาการในกฎหมายสหรัฐเป็นกรอบอ้างอิงเชิงแนวคิดเพื่อย้อนกลับมาตั้งคำถามกับกฎหมายปกครองไทยว่าเมื่อศาลไทยเผชิญความเห็นทางกฎหมาย

¹⁴ *Loper Bright*, 603 U.S. at 392–400.



ของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปคำวินิจฉัยทางปกครอง ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคำอธิบายขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ศาล ควรให้ น้ำหนักแก่ความเห็นเหล่านั้นเพียงใด และด้วยเหตุผลประเภทใด คำถามสำคัญมิใช่ ว่าควรเชื่อหน่วยงาน หรือไม่เชื่อหน่วยงาน แต่คือควรแยกให้ออกระหว่างกรณีที่หน่วยงาน ทางปกครองเพียงเสนอเหตุผลที่ช่วยให้ศาลเข้าใจปัญหากับกรณีที่การรับฟังเช่นนั้น แปรสภาพเป็นการยอมตามหน่วยงานโดยปริยายเหตุเพราะเพียงว่าหน่วยงานทางปกครอง นั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญ

ด้วยเหตุนี้ กรอบการวิเคราะห์ของบทความนี้จึงตั้งอยู่บนการจำแนกความแตกต่าง ระหว่างการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองในแบบ Educational Skidmore กับ Deferential Skidmore

แบบแรกคือ Educational Skidmore หมายถึงการที่ศาลรับฟังเหตุผล ข้อมูล ประสพการณ์ และความเชี่ยวชาญของหน่วยงานในฐานะสิ่งที่ช่วยให้ศาลทำหน้าที่ ตีความกฎหมายของตนได้ดีขึ้น ขณะที่แบบหลังคือ Deferential Skidmore หมายถึง การที่ศาลให้น้ำหนักแก่หน่วยงานในระดับที่ใกล้เคียงกับการยอมตามเชิงสถาบัน แม้จะ ไม่ได้เรียกเช่นนั้นโดยตรง กล่าวอีกนัยหนึ่งความแตกต่างระหว่างทั้งสองแบบอยู่ที่ฐาน ของน้ำหนักมิใช่ระดับของน้ำหนัก Educational Skidmore ให้น้ำหนักแก่ความเห็น ของหน่วยงานในฐานะที่เป็นข้อมูล ประสพการณ์ และเหตุผลที่ช่วยให้ศาลทำหน้าที่ ตีความกฎหมายได้ดีขึ้น กล่าวคือ ศาลรับฟังเพราะเหตุผลมีคุณภาพ ส่วน Deferential Skidmore ให้น้ำหนักเพราะสถานะเชิงสถาบันของหน่วยงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ ศาลยอมตามเพราะว่าใครเป็นคนพูด ไม่ใช่เพราะว่าพูดอะไร ดังนั้นทั้งสองแบบจึงแตกต่างกัน ในเชิงโครงสร้าง แบบแรกรักษาดุลพินิจอิสระของศาล ไว้ครบถ้วน แบบหลังกีดเซาะดุลพินิจนั้นโดยปริยาย การแยกแบบสองลักษณะนี้ ออกจากกันเป็นหัวใจของบทความ เพราะช่วยทำให้เห็นว่าการรับฟังอย่างเคารพ กับการที่ศาลยอมรับผูกพันต่อฝ่ายปกครองมิใช่สิ่งเดียวกัน และกฎหมายปกครองไทย ควรยอมรับอย่างแรกโดยระวังไม่ให้ไหลไปสู่อย่างหลัง

2. กรอบแนวคิด

การศึกษาที่ตั้งอยู่บนรากฐานทางความคิดที่มองว่าหลักกฎหมายไม่ใช่เพียงผลผลิตของคำวินิจฉัยที่ กระจายกระจายแต่เป็นส่วนหนึ่งของภาพระบบของหลักการทั่วไป ในกฎหมายปกครอง อันประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความมีเหตุผลและความเป็นธรรมในกระบวนการ

ในเชิงวิธีวิจัยบทความนี้ใช้การวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์เชิงหลักกฎหมาย ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบ โดยเริ่มจากการอธิบายฐานคิดของ Chevron Deference หลัก Skidmore และคำพิพากษาคดี *Loper Bright* เพื่อแสดงพัฒนาการของแนวคิด เรื่องน้ำหนักของความเห็นทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง และได้พัฒนาเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ เพื่อเสนอกรอบสำหรับกฎหมายปกครองไทยที่เปิดรับเหตุผลและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานรัฐได้อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับบทบาทของศาล ในการพิทักษ์หลักนิติรัฐ

บทความนี้ได้มุ่งรับเอาหลักกฎหมายอเมริกันมาใช้โดยตรง แต่ได้ใช้ประสบการณ์จากหลักการในคดี Chevron Skidmore และ Loper Bright เพื่อทำให้ปัญหาของไทยชัดเจน ว่าศาลควรรับฟังฝ่ายปกครองเพราะอะไร และถึงระดับใดจึงจะยังคงรักษาหน้าที่ของศาล ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายไว้ได้ ประกอบกับคำตอบที่บทความมุ่งเสนอ คือ กฎหมายปกครองไทยควรพัฒนาไปสู่มาตรฐานของการรับฟังอย่างเคารพ มิใช่เพียงเพราะฝ่ายปกครองมีสถานะที่สมควรได้รับการยอมรับในเชิงสถาบัน

3. พลวัตของหลักแนวคิด Skidmore จากจุดกำเนิดสู่ยุคหลังคดี Loper Bright

3.1 หลัก Skidmore ดั้งเดิมและพัฒนาการแนวคิดมาตรฐานการตีความกฎหมายโดยศาลในรูปแบบใหม่ที่มาแทนหลัก Chevron

คำพิพากษาคดี *Skidmore v. Swift & Co.* (1944) วางหลักว่า การตีความของหน่วยงานทางปกครองได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน สม่าเสมอ



และด้วยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น อาจมีพลังโน้มน้าวที่ศาลพึงคำนึงถึงได้¹⁵ อย่างไรก็ตามก็ตีศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกายืนยันชัดเจนว่าศาลจะยอมรับการตีความของหน่วยงานทางปกครองก็ต่อเมื่อคำอธิบายนั้นมีน้ำหนักงูใจในฐานะผู้เชี่ยวชาญ มิใช่หากกฎหมายเขียนไว้คลุมเครือและการตีความของหน่วยงานรัฐพอรับฟังได้ศาลต้องยอมตามนั้น แม้ศาลจะมีความเห็นส่วนตัวเป็นอย่างอื่นก็ตาม กล่าวคือ หน่วยงานมิได้มีสิทธิผูกพันศาลในการตีความกฎหมาย

ศาสตราจารย์ Kristin E. Hickman และนาย Matthew Dean Krueger ได้อธิบายว่า ก่อนคดี Loper Bright ศาลอุทธรณ์สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาแนวคิด Skidmore ไปสู่รูปแบบที่เรียกว่า ระดับการยอมรับของศาลต่อฝ่ายปกครองนั้นแปรผันไปตามคุณภาพของเหตุผลที่หน่วยงานรัฐนำมาเสนอ (sliding-scale model)¹⁶ ภายใต้มาตรฐานนี้ ศาลจะตรวจสอบการกำหนดน้ำหนักของความเห็นนั้น ได้แก่ ความละเอียดถี่ถ้วน ความสม่ำเสมอ ความเชี่ยวชาญ และความสมเหตุสมผลของตรรกะ¹⁷ ข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่าอัตราการชนะคดีของหน่วยงานปกครองภายใต้หลักการ Skidmore อยู่ที่ร้อยละ 60 ขึ้นไป¹⁸ ซึ่งสะท้อนว่าหลักการ Skidmore ในทางปฏิบัติทำหน้าที่เป็นกลไกที่ใกล้เคียงกับการให้ความเคารพโดยพฤตินัย สภาการณนี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ แม้ศาลจะประกาศว่าตนกำลังใช้ดุลพินิจตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ แต่ในเนื้อกลับเอนเอียงและยอมตามจุดยืนของหน่วยงานรัฐอย่างมาก จนแทบไม่ต่างไปจากระดับความเข้มข้นของการให้ความเคารพภายใต้หลักแนวคิดที่เกิดจากคดี *Chevron*

¹⁵ Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134, 140 (1944).

¹⁶ Kristin E. Hickman and Matthew D. Krueger, "In Search of the Modern Skidmore Standard," *Columbia Law Review* 107, no. 6 (2007): 1237–42 (describing the sliding-scale model of Skidmore deference as applied by circuit courts).

¹⁷ Hickman and Krueger, "In Search of the Modern Skidmore Standard," 1235–40 (identifying thoroughness, consistency, expertise, and logical coherence as the four Skidmore factors used by reviewing courts).

¹⁸ Hickman & Krueger, "In Search of the Modern Skidmore Standard," 1271–90.

อย่างไรก็ดี จุดอ่อนของมาตรฐานการตีความกฎหมายโดยศาลในรูปแบบใหม่คือความไม่ชัดเจนของเส้นแบ่งระหว่างการรับฟังเหตุผลเชิงโน้มน้าวใจกับการให้น้ำหนักเชิงสถาบัน¹⁹ ภาวะที่ศาลมีอำนาจในการปรับระดับการพึ่งพาความเห็นจากหน่วยงานทางปกครองโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่สามารถตรวจสอบหรือคาดการณ์ได้ และนี่คือสิ่งที่ McGinnis เรียกว่าการค่อยๆ กลายเป็นแนวทางที่ศาลให้น้ำหนักพิเศษแก่หน่วยงานทางปกครองเพียงเพราะสถานะความเป็นผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานนั้น โดยที่ศาลยังไม่ได้พิจารณาความสมเหตุสมผลของเนื้อหาอย่างเต็มที่ (Deferential Skidmore) ซึ่งต้องระมัดระวังเป็นพิเศษในยุคหลังคดี Chevron²⁰

3.2 แนวคิดคดี Loper Bright และการฟื้นฟูเจตนารมณ์ของมาตรา 706

คำวินิจฉัยในคดี Loper Bright Enterprises v. Raimondo คือคำพิพากษาประวัติศาสตร์ของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2024 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้ากฎหมายปกครองครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ 40 ปี โดยการสั่งยกเลิกหลักการ Chevron Deference ซึ่งถือเป็นการประกาศอิสรภาพของฝ่ายตุลาการจากการผูกมัดด้วยการตีความของหน่วยงานทางปกครอง²¹ John Roberts ประธานศาลสูงสุดสหรัฐฯคนปัจจุบัน ได้รื้อฟื้นหลักการดั้งเดิมของมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ที่ว่า ศาลจะต้องตัดสินคำถามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

¹⁹ Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1279; Kent Barnett and Christopher J. Walker, “Chevron in the Circuit Courts,” *Michigan Law Review* 116, no. 1 (2017): 1, 30.

²⁰ Peter L. Strauss, “‘Deference’ Is Too Confusing—Let’s Call Them ‘Chevron Space’ and ‘Skidmore Weight,’” *Columbia Law Review* 112, no. 6 (2012): 1143, 1165–70.

²¹ Bernard W. Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore in a New Era,” *Seton Hall Law Review* 55, no. 4 (2025): 1577; John O. McGinnis and Phil Pillari, “Against Deferential Skidmore,” *Northwestern University Law Review* (2026, forthcoming), 8–12.



โดยชี้ว่าคำว่าตัดสินในที่นี้หมายถึงการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระเพื่อค้นหาการอ่านที่ดีที่สุดของกฎหมาย²²

ศาสตราจารย์ Bernard W. Bell ได้วิเคราะห์ว่าคำวินิจฉัยประวัติศาสตร์ในคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ไม่เพียงแต่เป็นการยกเลิกหลักการที่ศาลรับฟังและยอมตามฝ่ายปกครอง (Chevron Deference) เท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการแบ่งเขตอำนาจพิจารณา (Jurisdictional Categorization) ออกเป็นสองมิติที่แยกขาดจากกันอย่างชัดเจนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act: APA)²³

มิติแรก ปัญหาการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Statutory Interpretation)

ในมิตินี้ศาสตราจารย์ Bell ได้ชี้ให้เห็นว่าศาลต้องกลับคืนสู่บทบาทหลักตามมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง และหลักการในคดี *Marbury v. Madison* ที่ว่า “เป็นหน้าที่โดยแท้ของสถาบันตุลาการในการวินิจฉัยว่ากฎหมายคืออะไร” ศาลจึงต้องใช้ดุลพินิจอิสระ (Independent Judgment) เพื่อค้นหาความหมายที่ถูกต้องที่สุดของกฎหมาย โดยไม่อาจโอนอ่อนตามการตีความของฝ่ายปกครองเพียงเพราะกฎหมายมีความคลุมเครือ อย่างไรก็ตาม แนวคิดจากคดีของ *Skidmore* ได้ถูกดึงกลับมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้ศาลรับฟังคำอธิบายของหน่วยงานรัฐในฐานะข้อมูลประกอบการพิจารณาที่มีน้ำหนัก (Persuasive Weight) โดยศาลจะให้ความเคารพต่อข้อมูลนั้นตามระดับความเชี่ยวชาญ ความสม่ำเสมอ และความสมเหตุสมผลของฝ่ายปกครองเพื่อให้การวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลตั้งอยู่บนพื้นฐานของบริบทเชิงเทคนิคที่ถูกต้อง²⁴

²² *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 394 (2024) (Roberts, C.J.).

²³ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 412 (2024) (citing 5 U.S.C. § 706); 5 U.S.C. § 706.

²⁴ Bell, “*Loper Bright: Resurrecting Skidmore*,” 1581–82.

มิติที่สอง ปัญหาการใช้ดุลพินิจเชิงนโยบาย (Policy Discretion and Fact-Finding)

ในทางกลับกัน เมื่อปัญหาที่พิพาทเป็นเรื่องของการเลือกใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายอนุญาตหรือเป็นประเด็นนโยบายที่รัฐสภาเจตนาให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตัดสินใจ ศาสตราจารย์ Bell ได้อธิบายว่าศาลจะยังคงบทบาทเป็นเพียงผู้ตรวจสอบเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปใช้ดุลพินิจแทนที่ฝ่ายปกครอง (Substitution of Judgment) แต่จะพิจารณาผ่านมาตรฐานความไม่สมเหตุสมผลอย่างยิ่งหรือการใช้อำนาจโดยอำเภอใจ (Arbitrary-and-Capricious Review) ตามบรรทัดฐานในคดี *Motor Vehicle Mfrs. Ass'n v. State Farm* (1983) เพื่อตรวจสอบว่าหน่วยงานรัฐได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่สำคัญอย่างครบถ้วนและมีเหตุผลรองรับที่เพียงพอหรือไม่²⁵

3.3 ปัญหาเรื่องความไม่สม่ำเสมอในระดับศาลอุทธรณ์

ประสบการณ์ของศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ แสดงให้เห็นว่า การขาดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินพลังโน้มน้าวของเหตุผล อาจทำให้ Skidmore กลายเป็นการยอมตามโดยปริยาย²⁶

ที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งคือปรากฏการณ์สถานะที่ศาลอ้างว่ากำลังใช้มาตรฐานการตรวจสอบที่เป็นอิสระ แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับยอมตามการตีความของหน่วยงานรัฐอย่างง่ายตายเกินไป กล่าวคือ แม้ศาลจะประกาศใช้ หลักการ Skidmore เป็นมาตรฐาน แต่ในทางปฏิบัติกลับให้ผลลัพธ์ที่ใกล้เคียงกับแนวคิดของ Chevron²⁷ เนื่องจากการวิเคราะห์พลังในการจูงใจของเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐนำเสนอต่อศาล มักถูกทำในลักษณะที่ผูกผลเข้ากับสถานะของหน่วยงานหรือการพิจารณาตามสถานะ

²⁵ Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore,” 1582–84; Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369, 394–95 (2024).

²⁶ Kristin E. Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” *Duke Law Journal Online* 74 (2025): 120–28; Kent Barnett and Christopher J. Walker, “Chevron in the Circuit Courts,” *Michigan Law Review* 116, no. 1 (2017): 1, 20–35 (documenting circuit-level variation in applying deference standards).

²⁷ Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1288–90.



ศาลมักตั้งสมมติฐานว่าเนื่องจากหน่วยงานนี้เป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรง สิ่งที่น่าเสนอมาก็ควรจะถูกต้องซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบเพียงแต่ในนามและขัดต่อหลักการในคดี Loper Bright²⁸ ซึ่งสภาวะที่ศาลเชื่อตามสถานะแต่ละเลยสาระของกฎหมายนี้เองคือสิ่งที่บทความต้องการแก้ไขผ่านการพัฒนาแบบทดสอบที่มีโครงสร้างชัดเจน เพื่อดึงศาลกลับสู่การใช้ดุลพินิจอิสระอย่างแท้จริง

4. ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้างการปะทะกันระหว่างมติการเรียนรู้และการยอมตามในมาตรฐาน Skidmore

4.1 หัวใจของการแบ่งแยกน้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) ปะทะกับน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight)

ในการวิเคราะห์สถานะของหลักกฎหมายปกครองยุคหลังคดี Loper Bright นั้น McGinnis และ Pillari ได้เสนอการจำแนกประเภทที่มีความสำคัญยิ่ง โดยแยกโมเดลในทางทฤษฎีระหว่างแนวคิด “Educational Skidmore” และ “Deferential Skidmore” ออกจากกันอย่างเด็ดขาด ความแตกต่างในเชิงทฤษฎีนี้ถูกหยิบยกขึ้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงความลักลั่นและย้อนแย้งเชิงโครงสร้างที่ซ่อนอยู่ภายในมาตรฐาน Skidmore เอง เมื่อต้องนำมาปรับใช้ภายใต้กรอบข้อบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 706²⁹

แนวคิด Educational Skidmore ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าหน่วยงานทางปกครองมีสถานะเป็นเพียงพยานผู้เชี่ยวชาญเชิงสถาบัน โดยความเห็นหรือการตีความของหน่วยงานไม่ได้มีความชอบธรรมโดยผลของสถานะทางอำนาจ หากแต่มีความชอบธรรมในฐานะแหล่งข้อมูลที่บรรจุไปด้วยเหตุผลและประสบการณ์เฉพาะด้านที่ศาลอาจเข้าไม่ถึง

²⁸ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 130–33; Peter L. Strauss, “‘Deference’ Is Too Confusing—Let’s Call Them ‘Chevron Space’ and ‘Skidmore Weight,’” *Columbia Law Review* 112, no. 6 (2012): 1143, 1170–75.

²⁹ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 19–23.

โดยลำพัง³⁰ ในรูปแบบนี้หน่วยงานทำหน้าที่เสมือนแหล่งกำเนิดแสงสว่าง (A source of illumination) ที่ช่วยให้ศาลเข้าใจบริบททางเทคนิค เจตนารมณ์ของบทบัญญัติ และโครงสร้างของระบบกฎหมายได้ดียิ่งขึ้นขณะที่ศาลยังคงใช้อำนาจตัดสินความหมายของกฎหมายอย่างอิสระ³¹ หน้าที่ที่ศาลมอบให้จึงมีลักษณะเป็นเพียงน้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน กล่าวคือ ศาลประเมินความน่าเชื่อถือของคำอธิบายจากหน่วยงานผ่านความสอดคล้องเชิงตรรกะ ความถูกต้องของแหล่งอ้างอิง และความสม่ำเสมอของจุดยืน เช่นเดียวกับการประเมินคำให้การของพยานผู้เชี่ยวชาญทั่วไป โดยไม่ถือว่าหน่วยงานมีข้อได้เปรียบเชิงสถาบันเหนือคู่ความอื่น³² หัวใจสำคัญของมิตินี้คือสาระที่นำเสนอมีนัยสำคัญยิ่งกว่าสถานะของผู้พูดและการเคารพความเชี่ยวชาญ ต้องไม่นำไปสู่การถ่ายโอนอำนาจตัดสินใจเรื่องความหมายของกฎหมายออกจากศาล³³ ในมิตินี้ McGinnis และ Pillari มีความเห็นสอดคล้องกันว่า คำวินิจฉัยในคดี Loper Bright ได้เปิดช่องให้หลักการ Educational Skidmore สามารถดำรงอยู่ควบคู่ไปกับหน้าที่ของศาลในการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ เพื่อชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งปวงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Administrative Procedure Act: APA) ของสหรัฐอเมริกา ได้โดยไม่ขัดแย้งกัน³⁴

แนวคิด Deferential Skidmore ในทางตรงกันข้าม คือแบบที่ตั้งอยู่บนการให้น้ำหนักเชิงสถาบันหรือการมองว่าหน่วยงานทางปกครองคือผู้ได้รับมอบอำนาจที่ศาลควรให้ความยำเกรงหรือยอมตามเพียงเพราะสถานะในระบอบการปกครอง

³⁰ John O. McGinnis and Phil Pillari, “Against Deferential Skidmore,” *Northwestern University Law Review* (2026, forthcoming), 1–5.

³¹ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 3–5.

³² McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 5–7.

³³ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 3–4 (distinguishing evidentiary weight from institutional weight).

³⁴ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 4–6; Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1271–79.



ไม่ใช่เพราะคุณภาพของเหตุผลในคดีเฉพาะ³⁵ ภายใต้แนวคิดนี้ ศาลมักวางแต้มต่อเชิงหลักการให้แก่หน่วยงานทางปกครองตั้งแต่ต้นเพียงเพราะความเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่ง McGinnis และ Pillari วิจัยว่า รูปแบบดังกล่าวมิได้เป็นเพียงเทคนิคในการให้น้ำหนักพยานหลักฐาน หากแต่เป็นกลไกที่ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับอภิสิทธิ์เชิงสถาบันในการตีความกฎหมายแข่งกับคู่ความฝ่ายเอกชน อันมีผลในเชิงโครงสร้างต่อการจัดวางความสัมพันธ์ ระหว่างศาลกับหน่วยงานทางปกครอง ด้วยเหตุนี้แนวคิด Deferential Skidmore จึงเป็นเพียงรูปแบบการให้ความเคารพแก่ฝ่ายปกครองโดยพฤตินัย (Chevron-lite) ที่ไม่อาจสอดคล้องได้ทั้งกับมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองและตรรกะเชิงรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างในคดี *Loper Bright* ซึ่งยืนยันว่าศาลไม่อาจโอนพื้นที่ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายไปให้ฝ่ายบริหารผ่านความเคารพหรือความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองได้³⁶

ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้างของมาตรฐาน Skidmore จึงไม่ได้อยู่ที่รายละเอียดเชิงเทคนิคของตัวปัจจัยในการตรวจสอบเท่านั้น แต่อยู่ที่การแบกรับสองมิติที่ไม่อาจประนีประนอมกันได้ ระหว่างการยืนยันอำนาจตุลาการในการพิจารณาเนื้อหาของเหตุผลกับการยอมตามฝ่ายปกครองบนฐานของสถานะองค์กร การเลือกปรับใช้มิติใดมิติหนึ่งจึงเป็นการเลือกคำตอบที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงว่าใครกันแน่คือผู้มีอำนาจขั้นสุดท้ายในการกล่าวว่กฎหมายคืออะไรระหว่างศาลกับฝ่ายบริหาร และแน่นอนย่อมส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของอำนาจและมาตรฐานการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในระยะยาว³⁷

³⁵ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 19–23; *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 394, 412 (2024).

³⁶ McGinnis and Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 35–39; Strauss, “‘Deference’ Is Too Confusing,” 1145–50.

³⁷ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 26–32, 35–39 (describing deferential Skidmore as Chevron-lite and placing a “thumb on the interpretive scale” for the executive).

มิติ	Educational Skidmore	Deferential Skidmore
ประเภทน้ำหนัก	น้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight)	น้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight)
บทบาทศาล	เรียนรู้และตัดสินด้วยตนเอง	การให้น้ำหนักต่อสถานะของหน่วยงานทางปกครองโดยปราศจากเหตุผลรองรับที่เพียงพอ
เป้าหมาย	ค้นหาความหมายที่ชอบด้วยกฎหมายที่สุด	ค้นหาทางเลือกที่สมเหตุสมผลครบในที่ทางเลือกนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและมีความสมเหตุสมผลในเชิงนโยบายก็ให้ถือว่าใช้ได้
ความสอดคล้อง APA	สอดคล้องและรักษาไว้ซึ่งการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ	เสี่ยงที่จะขัดแย้งและลดทอนการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระจากภายใน
ผลต่อ Rule of Law	ส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้	สร้างสภาวะต่อการตีความของฝ่ายปกครองที่ตรวจสอบยาก

ตารางเปรียบเทียบ Educational Skidmore และ Deferential Skidmore

4.2 ข้อวิจารณ์ต่อสมมติฐานเรื่องความเชี่ยวชาญ

บทความนี้ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุผลสำคัญที่ควรจำกัดบทบาทของฝ่ายปกครองไว้ภายใต้กรอบ Educational Skidmore คือการสลายตัวของความเชื่อเรื่องความเป็นกลางทางเทคนิคของหน่วยงานรัฐ³⁸ ในพลวัตของรัฐสมัยใหม่ หน่วยงานทางปกครองมักถูกชี้ขาดด้วยมิติทางอุดมการณ์และการควบคุมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้ลดทอนลักษณะความเป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคที่เป็นกลางลงอย่างนัยสำคัญและมักใช้ความเชี่ยวชาญเป็นเครื่องมือบังหน้าในการผลักดันวาระเชิงนโยบาย³⁹ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ศาลสามารถเข้าถึงความเห็น

³⁸ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 44–47 (discussing separation of powers and judicial independence under APA § 706); Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore,” 1596–1602.

³⁹ Loper Bright, “Resurrecting Skidmore,” 1595–1600.



ของผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นความจำเป็นที่ศาลจะต้องผูกขาดความเชื่อไว้ที่หน่วยงานของรัฐเพียงแห่งเดียวจึงลดน้อยถอยลง⁴⁰

4.3 การวิเคราะห์เชิงตัวบทมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง กำหนดให้ศาลวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายด้วยดุลพินิจอิสระ

ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 3.2 แล้วว่า มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองกำหนดให้ศาลต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายทั้งหมดด้วยดุลพินิจของตนเองโดยตรง ไม่ใช่เพียงการประเมินความสมเหตุสมผลของคำตีความฝ่ายปกครอง^{41,42}

การออกแบบมาตรฐานที่เปิดให้หน่วยงานได้รับน้ำหนักเชิงสถาบันโดยเฉพาะ ย่อมขัดต่อโครงสร้างของมาตรา 706 โดยตรงเพราะมีผลเป็นการเปลี่ยนหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายด้วยดุลพินิจอิสระของตนเองให้กลับกลายเป็นการยอมตามความเห็นของหน่วยงานในอีกชื่อหนึ่ง⁴³ เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการตามคำพิพากษาคดี *Marbury v. Madison*⁴⁴ ซึ่งยืนยันว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการที่จะกล่าวว่าการกฎหมายคืออะไร ก็ยิ่งเห็นได้ชัดว่าการให้น้ำหนักเชิงสถาบันแก่หน่วยงานในลักษณะนี้มีโทษอะไรอื่นนอกจาก “การยอมตามโดยปริยาย (Hidden Deference)” ที่ศาลวางนิ้วโป้งไว้บนตาชั่งโดยการตีความให้ฝ่ายบริหาร อันขัดแย้งต่อทบทับัญญัติ

⁴⁰ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 13–15.

⁴¹ 5 U.S.C. § 706 (2018) (“To the extent necessary to decision and when presented, the reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action.”).

⁴² McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 18–19.

⁴³ 5 U.S.C. § 706 (“The reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action.”); McGinnis and Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 23–27.

⁴⁴ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803) (Marshall, C.J.) (“It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is.”).

ของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 และต่อโครงสร้างการตรวจสอบ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร⁴⁵

5. กรอบการวินิจฉัยข้อกฎหมายหลังคดี Loper Bright มาตรา 706 แห่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ในฐานะหลักเกณฑ์กำกับ

5.1 การรื้อหลักการ Chevron และภารกิจการวางรากฐานนิติวิธีใหม่ในยุค Modern Skidmore

การสิ้นสุดลงของหลักการ Chevron มิได้หมายความว่าศาลต้องปิดกั้นตนเอง จากความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นการชี้ให้เห็นว่าสถานะการให้น้ำหนัก เชิงสถาบันแก่ความเห็นของหน่วยงานปกครองเพียงเพราะสถานะของผู้พูดนั้น ซึ่งขัดต่อโครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 ของสหรัฐอเมริกาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 3.2 โดยศาล ต้องวินิจฉัยข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วยดุลพินิจอันเป็นอิสระของตนเอง⁴⁶ การยอมตามความเห็นของคู่ความฝ่ายหนึ่งภายใต้บริบทของความเชี่ยวชาญจึงเท่ากับเป็น การละทิ้งหน้าที่ตุลาการ ดังนั้นภายใต้บริบทนี้ แนวคิด Educational Skidmore จึงเกิดขึ้น ในฐานะที่เป็นทางออกเชิงโครงสร้างโดยมีวัตถุประสงค์จำกัดอยู่ที่ การยอมรับ ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานในลักษณะของแหล่งข้อมูลเชิงเหตุผลที่ศาลสามารถ นำมาประกอบการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจบริบทของกฎหมายได้เท่านั้น⁴⁷ โดยจะต้อง ไม่ก่อให้เกิดสถานะการให้น้ำหนักเชิงสถาบันหรือการวางนัยไปเชิงหลักการเพื่อสร้าง ความได้เปรียบให้แก่ฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ซึ่ง McGinnis และ Pillari ยืนยัน ว่าการให้ความเคารพในลักษณะการยอมตาม (Deferential Skidmore) นั้น

⁴⁵ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803).

⁴⁶ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 40–45; *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 394 (2024).

⁴⁷ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2261–62 (2024); 5 U.S.C. § 706 (“the reviewing court shall decide all relevant questions of law”).



ไม่สอดคล้องกับทั้งถ้อยคำและประวัติการตรากฎหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706⁴⁸

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการอย่าง Hickman, Krueger และ Bell ต่างวิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกันว่าภูมิทัศน์ทางกฎหมายหลังคดี *Loper Bright* จำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจากแบบที่ให้น้ำหนักตามสถานะไปสู่การประเมินค่าตามพลังการโน้มน้าวของเหตุผล (Persuasive Force) ภายใต้กรอบมาตรา 706 อย่างแท้จริง⁴⁹ ซึ่งบทความนี้ได้มุ่งเน้นนำเสนอหลักการในคดี *Loper Bright* และมาตรา 706 ในฐานะนิติวิธีเชิงโครงสร้างที่แปลงแนวคิด Educational Skidmore ให้กลายเป็นขั้นตอนการวินิจฉัยที่สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเป็นเกราะป้องกันสถานะการยอมตามที่ยากต่อการตรวจสอบได้และเป็นการต่อยอดหลักการอมตะนับแต่คดี *Marbury v. Madison* ว่าหน้าที่ในการกล่าวหาว่ากฎหมายคืออะไร ยังคงเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาลมิใช่ของหน่วยงานทางปกครอง⁵⁰

การปฏิเสธแนวคิด Deferential Skidmore มิได้หมายความว่าศาลต้องปิดกั้นตนเองจากความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นการกำหนดเงื่อนไขว่าจะรับฟังความเชี่ยวชาญนั้นบนฐานใด บทความจึงนำเสนอเกณฑ์ทดสอบ 4 ขั้นตอนที่แปลง Educational Skidmore ให้เป็นนิติวิธีที่ตรวจสอบได้จริงในทางปฏิบัติ

5.2 โครงสร้างนิติวิธี *Loper Bright* กระบวนการวินิจฉัย 4 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การจำแนกประเภทคำถามทางกฎหมาย (Identification of the Legal Question) ในขั้นแรก ศาลมีพันธกรณีต้องจำแนกประเด็นแห่งคดีให้ชัดเจนว่าปัญหาที่เข้าสู่การพิจารณานั้นมีลักษณะเป็น คำถามทางกฎหมาย (Question of Law)

⁴⁸ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 51 (arguing that agency opinions should function only as amicus or expert witness illuminating the original meaning of the statute).

⁴⁹ Litigating *Loper Bright*, “Interpretive Challenges and Solutions for the Post-Chevron Era,” *West Virginia Law Review* 128 (2025), 47.

⁵⁰ Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1245–50; Bell, “*Loper Bright*: Resurrecting Skidmore,” 1610.

หรือเป็นคำถามทางข้อเท็จจริงหรือนโยบาย (Question of Fact or Policy)⁵¹ การระบุสถานะของคำถามมีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากเป็นคำถามทางกฎหมาย มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองย่อมสถาปนาให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดโดยเด็ดขาด การข้ามพ้นขั้นตอนการจำแนกประเภทนี้ไปหรือการยอมรับ อย่างง่ายตายว่าประเด็นดังกล่าวมีลักษณะผสมแล้วลระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบลง ย่อมถือเป็นจุดเริ่มต้นของสภาวะการโอนอ่อนตามดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งท้ายที่สุด จะนำไปสู่การที่ศาลละทิ้งหน้าที่ในการคุ้มครองความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมาย⁵²

ขั้นตอนที่ 2 การแสวงหาความหมายที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอิสระที่สุด (The Court's Independent Best Reading)

ในขั้นตอนนี้ ศาลมีพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องพัฒนาคำอ่านที่ดีที่สุด ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยตนเองผ่านการปรับใช้เครื่องมือทางนิติวิธีมาตรฐาน อันประกอบด้วย การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงตัวอักษรโครงสร้างของบทบัญญัติ บริบท แห่งกฎหมาย และเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย⁵³ สารสำคัญที่เป็นหัวใจของ ขั้นตอนนี้ คือการกำหนดให้ความเห็นของหน่วยงานปกครองต้องไม่ถูกนำมาใช้เป็น จุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์

หากศาลเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาด้วยการตั้งคำถามเพียงว่าความเห็นของหน่วยงาน มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ ย่อมเท่ากับศาลได้สละเสียซึ่งอาณัติแห่งหน้าที่ของตุลาการ

⁵¹ Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2273 (2024) (citing *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803)); Mitchell Zaic, “The Skidmore Compromise: Interpreting Skidmore as a Tiebreaker to Preserve Judicial Wisdom in the Era of Loper Bright,” *Minnesota Law Review* 110 (2026): 1535, 1586.

⁵² Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2261 (2024) (emphasising the distinction between the court's authority to decide questions of law and the agency's capacity to apply law to facts); Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1270–71.

⁵³ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 12–15 (analysing the risk of using “mixed questions” as a pretext for avoiding § 706 duties); Bolinder, “Litigating Loper Bright,” 33.



ในการวินิจฉัยกฎหมายโดยอิสระไปแล้ว และเป็นการเปิดช่องให้เกิดสถานะการยอมตามที่ซ่อนเร้น ซึ่งขัดต่อหลักการที่ว่าศาลต้องเป็นผู้แสวงหาความหมายที่ถูกต้องที่สุดของกฎหมายมิใช่เพียงผู้ประเมินความสมเหตุสมผลของฝ่ายปกครอง⁵⁴

ขั้นตอนที่ 3 การแยกส่วนเหตุผลออกจากแหล่งที่มา (Reason-Source Separation)

ภายหลังจากการสถาปนาศรีความโดยอิสระแล้ว หากศาลจะนำความเห็นของหน่วยงานทางปกครองมาประกอบการพิจารณา ศาลจำต้องดำเนินการสกัดแยกแหล่งที่มา (Strip away the source) ออกจากเนื้อหาเสียก่อน⁵⁵ กล่าวคือ ศาลต้องประเมินน้ำหนักของเหตุผลโดยปราศจากอคติเชิงบวกต่อสถานะของหน่วยงานและปฏิบัติต่อข้ออ้างทางกฎหมายของฝ่ายปกครองเสมือนเป็นเพียงข้อสุ่คดีจากคู่ความหรือความเห็นทางวิชาการเท่านั้น

ในขั้นตอนนี้ศาลย่อมต้องทดสอบในเชิงประจักษ์ว่าหากตัดปัจจัยเรื่องสถานะของหน่วยงานออกไป เหตุผลดังกล่าวยังคงมีพลังในการโน้มน้าวใจในระดับเดิมหรือไม่ หากคำตอบคือไม่ยอมแสดงว่าน้ำหนักส่วนเพิ่มที่ศาลมอบให้คือน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ซึ่งเป็นส่วนเกินที่กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706 มิให้นำมาวางบนตาชั่งแห่งการตีความ⁵⁶

ขั้นตอนที่ 4 การกลั่นกรองภายใต้กรอบคำถามสำคัญ (Major Questions Filter)

ในกรณีที่ประเด็นซึ่งเข้าสู่การพิจารณาของศาลมีผลกระทบกว้างขวางต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจหรือการเมืองในระดับชาติ ศาลย่อมต้องใช้มาตรฐานความระมัดระวัง

⁵⁴ Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2261–63 (2024) (reaffirming courts' obligation to employ "traditional tools of statutory interpretation" to ascertain the best reading of the statute); Bolinder, "Litigating Loper Bright," 25–28.

⁵⁵ McGinnis & Pillari, "Against Deferential Skidmore," 34 (warning that beginning analysis from the agency's perspective distorts independent judicial judgment); Bell, "Loper Bright: Resurrecting Skidmore," 1602.

⁵⁶ McGinnis & Pillari, "Against Deferential Skidmore," 38 (proposing that the criterion for educational Skidmore is evaluating reasons without regard to the identity of the speaker); Strauss, "Is Too Confusing," 1145.

ในระดับสูงสุด⁵⁷ โดยภายในข้อความสำคัญดังกล่าว บทบาทและความเห็นของหน่วยงานปกครองจะถูกจำกัดวงไว้อย่างเข้มงวดในสองมิติที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) มิติเชิงเทคนิค (Technical Dimension) ความเห็นของหน่วยงานอาจได้รับน้ำหนักในฐานะแหล่งข้อมูลเพื่อช่วยให้ศาลเข้าใจข้อเท็จจริง บริบททางวิชาการ หรือความซับซ้อนเชิงระบบที่เกี่ยวข้องกับคดี

(2) มิติแห่งอำนาจ (Jurisdictional Dimension) ความเห็นนั้นไม่อาจนำมาใช้เป็นฐานในการขยายขอบเขตอำนาจของหน่วยงานได้หากปราศจากถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มอบอำนาจไว้อย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจง การใช้ตัวกรองนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานทางปกครองใช้ความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิคมาเป็นเครื่องบังหน้าเพื่อแสวงหาอำนาจมหาชนในเรื่องที่กระทบต่อรากฐานของรัฐโดยปราศจากความเห็นชอบโดยตรงจากฝ่ายนิติบัญญัติ⁵⁸

การปรับกรอบ 4 ขั้นตอนให้สอดคล้องกับบริบทกฎหมายปกครองไทย เมื่อนำกรอบ 4 ขั้นตอนมาปรับใช้ในบริบทของกฎหมายปกครองไทย ควรกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะดังต่อไปนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(ก) ขั้นที่ 1 ในบริบทไทย ศาลปกครองควรแยกให้ชัดเจนว่าปัญหาที่พิพาทเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลต้องตีความเอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือเป็นดุลพินิจทางเทคนิคที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน

⁵⁷ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 42; *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2262 (2024) (affirming that weight given to agency views must rest on thoroughness and consistency of reasoning, not institutional authority).

⁵⁸ *West Virginia v. EPA*, 597 U.S. 697, 721–23 (2022) (holding that in matters of “economic and political significance” the Court will not accept interpretations expanding agency authority without a clear congressional mandate); *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2273–74 (2024).



(ข) ขั้นที่ 2 ศาลปกครองไทยต้องตีความตัวบทกฎหมายด้วยตนเองก่อน ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นเพียงข้อมูลประกอบ (Educational Skidmore) มิใช่คำตอบที่ผูกพันศาล

(ค) ขั้นที่ 3 ศาลควรรับฟังเหตุผลของหน่วยงานเฉพาะในส่วนที่เหตุผลนั้นมีคุณภาพตามเกณฑ์ Skidmore ได้แก่ ความละเอียดรอบคอบ ความสม่ำเสมอ และความสอดคล้องเชิงตรรกะ มิใช่เพราะสถานะขององค์กร เช่น กสทช. หรือ คณะกรรมการพลังงาน

(ง) ขั้นที่ 4 ในกรณีที่การตีความกฎหมายหรือดุลพินิจทางเทคนิคมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อำนาจมหาชน หรือผลประโยชน์สาธารณะ ในวงกว้าง ศาลพึงยกระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบโดยนำหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 มาใช้ประเมินว่าหน่วยงานได้พิจารณาทางเลือกที่จำกัดสิทธิน้อยที่สุดแล้วหรือไม่⁵⁹

5.3 คุณค่าเชิงระบบของเกณฑ์ทดสอบ ความโปร่งใสและการรับผิดชอบทางตุลาการ

นิติวิธี Loper Bright และกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 ที่ผู้เขียนนำเสนอนี้ มิได้ทำหน้าที่เพียงเป็นขั้นตอนเชิงปฏิบัติในการพิจารณาบรรทัดที่เท่านั้น หากยังเป็นการสถาปนาคุณค่าเชิงระบบที่สำคัญไว้ใน 3 มิติ ดังนี้

(1) มิติแรก การสถาปนาความโปร่งใสเชิงเหตุผล

เกณฑ์ทดสอบนี้มีผลบังคับให้ศาลต้องสำแดงไว้อย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยว่าน้ำหนักที่มอบให้แก่ความเห็นของหน่วยงานทางปกครองนั้นมีรากฐานมาจาก

⁵⁹ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขตอำนาจดุลพินิจของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ และหลักเกณฑ์การตรวจสอบโดยศาลปกครอง, เรื่องเสร็จที่ 1185/2562 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562); บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะทางเทคนิค, เรื่องเสร็จที่ 423/2560 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560); ดูประกอบ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองและคดีปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), 285–310.

คุณภาพของเหตุผลมิใช่มาจากสถานะเชิงสถาบัน (Institutional Status) ของผู้เสนอ ซึ่งคุณค่าในมิตินี้จะช่วยจัดการใช้ดุลพินิจแบบเบ็ดเสร็จ ปราศจากการอธิบายที่มาของเหตุผลให้เป็นรูปธรรม⁶⁰

(2) มิติที่สอง การสร้างภาระรับผิดชอบทางตุลาการ

การวางกระบวนการที่มีขั้นตอนชัดเจนช่วยเปลี่ยนผ่านการตีความกฎหมายจากสถานะดุลพินิจปลายเปิด ไปสู่กระบวนการวินิจฉัยที่ยึดโยงกับมาตรฐานทางนิติวิธีที่ตรวจสอบได้ ส่งผลให้คำพิพากษาของศาลเปิดรับการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นระบบภายใต้กรอบวิชาการกฎหมาย มากกว่าจะเป็นเพียงความเห็นส่วนบุคคลของตุลาการ⁶¹

(3) มิติที่สาม การรักษาความซื่อตรงต่อบทบาทตุลาการ

คุณค่าที่ลุ่มลึกที่สุดคือการทำหน้าที่เป็นเกราะป้องกันไม่ให้ศาลตกสู่สภาวะการยอมตามที่ซ่อนเร้นอันเป็นสภาวะที่ขัดต่อทั้งเจตนารมณ์ของมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง และหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (Article 3) ซึ่งยืนยันอำนาจเด็ดขาดของตุลาการในการวินิจฉัยความหมายของกฎหมาย

6. มุมมองกฎหมายเปรียบเทียบ แคนาดา สหราชอาณาจักร และไทย

6.1 แคนาดา บรรทัดฐานจากคดี *Vavilov* และนิติวิธีแบบ Reasons-First

กระบวนการที่ศาลพึงวิพากษ์ก่อนยอมรับข้อสรุปของฝ่ายปกครอง

กฎหมายปกครองแคนาดาได้สร้างนวัตกรรมทางนิติวิธีครั้งสำคัญผ่านคำวินิจฉัยบรรทัดฐานในคดี *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov (2019)* ซึ่งมักถูกยกย่องให้เป็นจุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง ของกฎหมายปกครองแคนาดา

⁶⁰ Bolinder, “Litigating Loper Bright,” 42–45 (proposing that the major questions doctrine acts as a “circuit breaker” against administrative-state expansion); McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 48.

⁶¹ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 45 (emphasizing that transparency is central to distinguishing educational Skidmore from deference); Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2262 (2024).



ยุคใหม่ ทั้งในมิติของมาตรฐานการกลั่นกรองและในมิติของวัฒนธรรมแห่งการให้เหตุผล (Culture of Justification) ของรัฐ⁶² หัวใจสำคัญของคำวินิจฉัยนี้อยู่ที่การเลื่อนจุดเน้นของการควบคุมฝ่ายปกครองจากการตรวจสอบเพียงผลลัพธ์สุดท้ายของการตัดสินใจไปสู่การตรวจสอบความสมเหตุสมผลของเหตุผลที่รองรับผลลัพธ์นั้นโดยตรงผ่านเกณฑ์มาตรฐานสามประการอันเป็นแกนกลางทางนิติวิธี ได้แก่ ความมีเหตุผลรองรับ (Justification) ความโปร่งใส (Transparency) และความชัดเจนเข้าใจได้ (Intelligibility)⁶³ แนวทางดังกล่าวส่งผลให้ศาลไม่ได้เพียงตั้งคำถามว่าคำตัดสินของหน่วยงานทางปกครอง สมเหตุสมผลหรือไม่ แต่ยังตรวจสอบไปถึงว่าเหตุผลที่หน่วยงานทางปกครองใช้ประกอบ คำตัดสินนั้นมีโครงสร้างเชิงนิติวิธีและเชิงตรรกะที่ทนทานต่อการตรวจสอบ ได้หรือไม่

สาระสำคัญของคดี *Vavilov* จึงอยู่ที่การปฏิเสธสภาวะการยอมจำนนเชิงสถาบัน (Institutional Deference) ต่อหน่วยงานทางปกครองเพียงเพราะสถานะความเชี่ยวชาญ หากแต่เป็นการโยกภาระการพิสูจน์เชิงเหตุผล (Burden of Justification) มายังหน่วยงานของรัฐ ให้ต้องสำแดงด้วยเหตุผลที่ตรวจสอบได้ประจักษ์ว่าการใช้ความเชี่ยวชาญ ดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับกรอบของกฎหมายและหลักนิติรัฐอย่างไร ศาลแคนาดายืนยันอย่างชัดเจนว่าความเชี่ยวชาญมิใช่บัตรผ่านที่ทำให้หน่วยงานของรัฐหลุดรอดจากการอธิบายเหตุผลอย่างจริงจัง หากแต่เป็นเพียงบริบทที่อาจช่วยเสริมน้ำหนักของหน่วยงานในมิติที่หน่วยงานทางปกครองสามารถอธิบายต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ได้ว่าเหตุใดตนจึงตีความและบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนั้น⁶⁴ ในแง่นี้ แนวทางคดี *Vavilov* จึงมีความใกล้เคียงกับกรอบคิด Educational Skidmore อย่างเด่นชัด

⁶² *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2273 (2024) (citing *Marbury v. Madison*); Zaic, “The Skidmore Compromise,” 1586.

⁶³ *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, (2019) SCC 65, [2019] 4 SCR 653.

⁶⁴ *Vavilov*, (2019) SCC 65, paras. 85–86; Paul Daly, “Struggling Towards Coherence: The Supreme Court’s Deference Jurisprudence,” *McGill Law Journal* 66, no. 1 (2020): 1, 12–15.

ตรงที่ต่างยืนยันว่าการยอมตาม (Deference) ที่ชอบด้วยกฎหมายต้องวางอยู่บนคุณภาพของเหตุผล (Quality of Reasoning) มิใช่สถานะเชิงสถาบัน (Institutional Status)

ศาสตราจารย์ Paul Daly นักวิชาการคนสำคัญผู้มีบทบาทสูงในการวิพากษ์นิติวิธีนี้วิเคราะห์คดีนี้ว่า *Vavilov* คือการก้าวพ้น (Transcending) ข้อจำกัดของกรอบบรรทัดฐานเดิมในคดี *Dunsmuir* (2008) ซึ่งมักถูกวิจารณ์ว่าขาดความชัดเจนและทำให้ศาลผลอใช้ความเกรงใจทางสถาบันบดบังอำนาจการตรวจสอบ⁶⁵

ในทัศนะของ Daly ความสำคัญของคดี *Vavilov* อยู่ที่การจัดวางหลัก Deference ใหม่ ให้ผูกพันกับคุณภาพของเหตุผลที่หน่วยงานเสนอแทนที่จะผูกกับประเภทของหน่วยงานหรือรูปแบบของกระบวนการเพียงอย่างเดียว การยอมตามในแบบ *Vavilov* จึงไม่ใช่การยอมตามเชิงโครงสร้าง แต่เป็นการให้น้ำหนักเชิงพยานผู้เชี่ยวชาญ (Expert-like Evidentiary Weight) ที่ยังเปิดช่องให้ศาลตรวจสอบ แยก และปฏิเสธได้เมื่อเหตุผลไม่ผ่านมาตรฐานความสมเหตุสมผล นิติวิธีแบบที่ยึดถือเหตุผลเป็นแกนนำ (Reasons-First) ที่ฝังอยู่ในคดี *Vavilov* จึงทำหน้าที่เป็นแกนกลางของหลัก Deference ยุคใหม่ และสอดคล้องกับนิติวิธีแบบ Educational *Skidmore* ที่เน้นให้ศาลเรียนรู้จากเหตุผลของหน่วยงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญและเป็นฐานเชิงเนื้อหาโดยไม่สละอำนาจหน้าที่ของศาลในการค้นหาความหมายที่ชอบด้วยกฎหมายที่สุดของบทบัญญัติ⁶⁶

เมื่อพิจารณาคดี *Vavilov* ผ่านกรอบเปรียบเทียบที่กว้างขึ้น งานของศาสตราจารย์ Vincent Martenet ว่าด้วยการยอมตามของศาลต่อการตีความบทกฎหมายโดยฝ่ายปกครองช่วยให้เห็นว่าแนวทางของแคนาดาสอดคล้องกับเงื่อนไขสากลของระบบประชาธิปไตย Martenet เสนอว่าการยอมตามจะชอบธรรมได้ต้องมีองค์ประกอบสะสมอย่างน้อยสามประการ (1) บทกฎหมายต้องมีช่องว่าง

⁶⁵ Vavilov, (2019) SCC 65, para. 121 (emphasising the state’s duty to make its reasoning intelligible to those affected by administrative decisions); Zaic, “The Skidmore Compromise,” 1582.

⁶⁶ Paul Daly, “Dunsmuir’s Flaws Exposed: Recent Decisions on Standard of Review,” *McGill Law Journal* 58, no. 3 (2012): 483; Daly, *A Theory of Deference in Administrative Law*, 140–45.



ในการตีความ (Margin of Interpretation) อย่างแท้จริง (2) การตีความต้องไม่ฝ่าฝืนข้อจำกัดภายนอก เช่น รัฐธรรมนูญ หรือหลักนิติรัฐ และ (3) สามารถให้เหตุผลในเชิงโครงสร้างได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความยินยอมเชิงโครงสร้างให้พื้นที่แก่ฝ่ายปกครอง⁶⁷ นอกจากนี้ Martenet ยังเชื่อมโยงมิตินี้เข้ากับความเหลื่อมของความเชี่ยวชาญที่ไม่ใช่กฎหมาย (Asymmetry of Non-legal Expertise) โดยมองว่าการยอมรับตามคือผลลัพธ์จากการตอบโจทย์เชิงปฏิบัติที่ว่าผู้ใดมีทรัพยากรที่เหมาะสมกว่าในการประเมินข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน ดังนั้นเมื่อมองผ่านแนวความคิดของ Martenet จะพบว่าคดี *Vavilov* คือรูปธรรมของการกำหนดให้ความเชี่ยวชาญมีค่าน้ำหนักได้ก็ต่อเมื่อถูกแปรรูปเป็นเหตุผลที่ตรวจสอบได้ประจักษ์แล้วเท่านั้น สุดท้ายเมื่อนำเกณฑ์นิติวิธีตามแนวทางคดี *Loper Bright* ภายใต้กรอบกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่ผู้เขียนได้พัฒนาขึ้นในส่วนที่ 5 มาประยุกต์ใช้กับบรรทัดฐานในคดี *Vavilov* จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องเชิงโครงสร้างที่ลึกซึ้งในสองชั้นสำคัญของนิติวิธีในระดับหนึ่งเกณฑ์ดังกล่าวทำหน้าที่เป็นภาษากลางที่ช่วยถอดรหัสโครงสร้างการให้เหตุผลของศาลแคนาดาให้อยู่ในรูปของขั้นตอนที่ตรวจสอบได้ (Diagnostic Steps) แทนที่จะเป็นเพียงคำอธิบายเชิงเนื้อหาทั่วไปว่าศาลใช้การทบทวนแบบสมเหตุสมผลเท่านั้น ในอีกระดับหนึ่งเกณฑ์ *Loper Bright* ภายใต้กรอบกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองยังช่วยเปิดเผยว่าแม้แคนาดาจะไม่อยู่ภายใต้วิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706 แต่กลับเคลื่อนเข้าสู่โครงสร้างเชิงหลักการที่คล้ายกันอย่างน่าทึ่ง กล่าวคือ การรักษาอำนาจอธิปไตยขั้นสุดท้ายไว้ที่ศาล ขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้ศาลเรียนรู้จากความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ครอบครองข้อมูลเชิงเนื้อหา มากกว่าจะยอมจำนนต่อสถานะสถาบันของหน่วยงาน

(1) โครงสร้างนิติวิธีในขั้นตอนที่ 2 คือการแสวงหาความหมายที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอิสระที่สุด (The Court's Independent Best Reading) ซึ่งพบว่าศาลแคนาดาได้ทำการสถาปนาบรรทัดฐานทางกฎหมาย (Legal Benchmark) หรือกรอบเชิงธรรมเนียมปฏิบัติที่หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามให้ชัดเจนล่วงหน้า ในฐานะที่เป็นคำอ่านที่ดีที่สุดของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก่อนที่ศาลจะเริ่มกระบวนการ

⁶⁷ McGinnis & Pillari, "Against Deferential Skidmore," 51.

ตรวจสอบความสมเหตุสมผลของการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตดังกล่าว บรรทัดฐานคดี *Vavilov* มองว่าหน้าที่ขั้นต้นของศาลคือการระบุให้ได้เสียก่อนว่ากฎหมายในประเด็นพิพาทนั้นอนุญาตอะไร ห้ามอะไร ผ่านการใช้เครื่องมือตีความทางกฎหมายมาตรฐานอย่างเต็มที่ แล้วจึงค่อยพิจารณาว่าหน่วยงานได้ปฏิบัติตามอยู่ภายในกรอบความหมายที่ถูกต้องนั้นหรือไม่ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องโดยตรงกับแก่นของคดี *Loper Bright* กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่ยืนยันว่าศาลต้องให้คำอ่านที่ดีที่สุดของบทบัญญัติด้วยตนเองมีอาจเริ่มต้นเพียงจากคำถามว่าการตีความตัดสินของหน่วยงานทางปกครองสมเหตุสมผลพอหรือไม่ เพราะการเริ่มจากจุดหลังย่อมเป็นการสูญเสียซึ่งหน้าที่ของตุลาการในการตัดสินคำถามทางกฎหมายด้วยดุลพินิจอันเป็นอิสระ⁶⁸

(2) โครงสร้างนิติวิธีขั้นตอนที่ 3 คือ การแยกส่วนเหตุผลออกจากแหล่งที่มา (Reason Source Separation) ซึ่งเป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนในหลักการ ซึ่งพบว่าศาลแคนาดา กำหนดให้การประเมินความสมเหตุสมผลของเหตุผล ต้องกระทำในเชิงวัตถุวิสัย โดยทำการสกัดแยกเนื้อหาเหตุผลออกจากแหล่งที่มาหรือสถานะเชิงสถาบันของผู้เสนอเสียก่อน กล่าวคือ แม้ศาลจะยอมรับว่าหน่วยงานมีความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิคที่เหนือกว่าในหลายบริบท แต่ความเชี่ยวชาญนั้นจะมีค่าน้ำหนักในทางพิจารณาคดีได้ก็ต่อเมื่อถูกแปรรูปให้กลายเป็นเหตุผลที่มีโครงสร้างเชิงตรรกะ รองรับด้วยพยานหลักฐาน และสามารถอธิบายได้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ ในเชิงหลักการนี้ คือการป้องกันไม่ให้ความเกรงใจทางสถาบันถูกยกระดับขึ้นเป็นน้ำหนักเชิงสถานะ (Institutional Weight) ที่เข้ามาทาบทับหรือแทนที่การประเมินเชิงเหตุผลของศาลเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ McGinnis และ Pillari ที่ยืนยันแนวคิดว่า หลัก Educational Skidmore

⁶⁸ Vincent Martenet, “Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 54, no. 1 (2021): 83, 145–46 (proposing the principle of “Asymmetry of Expertise” as a foundation for legitimate deference).



จะชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่อศาลให้ค่าน้ำหนักแก่เหตุผลในฐานะข้อมูลเชิงพิสูจน์ (Persuasive/Evidentiary Weight) ไม่ใช่ในฐานะข้อยุติเชิงสถาบันของฝ่ายบริหาร⁶⁹

ในความหมายนี้ นิติวิธีแบบ Reasons-First ตามแนวบรรทัดฐานของคดี *Vavilov* จึงสามารถทำความเข้าใจได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวคิด Educational Skidmore ในบริบทของแคนาดา มากกว่าจะเป็นรูปแบบใหม่ของสภาวะการยอมตามเชิงสถานะ ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งศาลสามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้แย่ง และปฏิเสธได้ หากไม่เป็นไปตามมาตรฐานความสมเหตุสมผลที่ศาลวางไว้ ขณะเดียวกันศาลยังคงรักษาอำนาจหน้าที่อิสระในการให้คำอ่านที่ดีที่สุด (Best Reading) ของกฎหมาย และปฏิเสธการให้ความสำคัญเชิงชี้ขาดแก่ตัวตนของผู้เสนอเหตุผล กล่าวอีกนัยหนึ่ง นิติวิธีแนวคิดของคดี *Vavilov* แสดงให้เห็นว่าศาลสามารถเรียนรู้โดยไม่ยอมตาม ต่อความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองได้จริงในทางปฏิบัติ โดยยังคงยึดมั่นต่อหลักนิติธรรม ในแบบที่สอดคล้องกับจิตวิญญาณของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 และโครงสร้างนิติวิธีจากคดี *Loper Bright*

สุดท้าย เมื่อนำเกณฑ์นิติวิธีตามแนวทางคดี *Loper Bright* แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่เสนอใน ส่วนที่ 5 มาประยุกต์ใช้กับคดี *Vavilov* จะเห็นความสอดคล้องเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจนในสองมิติหลัก

6.2 สหราชอาณาจักร จากความไม่สมเหตุสมผลสู่ระดับความเข้มของการกลั่นกรองการเคารพดุลพินิจโดยปราศจากการสละอำนาจตีความ

ในระบบกฎหมายอังกฤษ พัฒนาการของการทบทวนการใช้อำนาจทางปกครอง มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากทั้งสหรัฐอเมริกาและแคนาดาอย่างสำคัญ ตรงที่ศาลอังกฤษมิได้สถาปนาหลักการการยอมตาม (Deference) ในลักษณะที่เป็นสูตรสำเร็จตายตัว หรือเป็นมาตรฐานการทบทวนที่มีขอบเขตแบ่งแยกชัดเจน หากแต่พัฒนานิติวิธีโดยอาศัยการปรับระดับความเข้มของการกลั่นกรองเป็นกลไกหลักสำหรับถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเคารพต่อฝ่ายบริหารในระบบอังกฤษมิได้แสดงออกผ่านการมอบพื้นที่ตีความให้หน่วยงานในเชิงหลักการทฤษฎี หากแต่ถูกฝังเอาไว้ในระดับ

⁶⁹ Vavilov, (2019) SCC 65, paras. 108–10; Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1255.

ความเข้มข้นที่ศาลเลือกใช้เมื่อทำ Judicial Review ต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ในแต่ละบริบทเฉพาะ

ศาสตราจารย์ Paul Craig แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ชี้ให้เห็นว่า ศาลอังกฤษ ใช้วิธีวิธีผ่านแนวคิดเรื่องความเคารพและการยอมรับในขอบเขตแห่งดุลพินิจในการวินิจฉัย (Discretionary Area of Judgment) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างศาลกับฝ่ายบริหาร⁷⁰ โดยมีความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) เป็นเส้นแบ่งเขต ที่ศาลไม่เคยสละให้ฝ่ายบริหารเข้ามาครอบครอง ในระดับโครงสร้างศาลอังกฤษยังคงยืนยัน ว่าการตีความขอบเขตอำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่สุดท้ายของศาล แม้ในกรณี ที่เกี่ยวข้องกับดุลพินิจเชิงเทคนิคหรือนโยบายสาธารณะที่ซับซ้อน ความเชี่ยวชาญ ของหน่วยงานจึงทำหน้าที่เป็นเพียงปัจจัยประกอบที่ศาลพึงรับฟังเมื่อประเมิน ว่าการตัดสินใจนั้นตั้งอยู่บนฐานของเหตุผลที่รับฟังได้หรือไม่ มากกว่าจะเป็นเหตุผล ที่มีผลชี้ขาดให้ศาลต้องยอมจำนนต่อการตีความของหน่วยงาน⁷¹ แนวทางนี้สะท้อนว่า ความเคารพในกฎหมายอังกฤษมีลักษณะเชิงเนื้อหาที่ผูกกับคุณภาพของเหตุผล มากกว่าจะเป็นน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ที่ผูกกับสถานะของผู้ใช้อำนาจ

หากพิจารณากรณีดังกล่าวในเชิงประวัติศาสตร์ คดี *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation (1948)* ได้วางบรรทัดฐาน Wednesbury Unreasonableness ว่าการตัดสินใจจะถูกเพิกถอนต่อเมื่อไม่มีผู้ใช้อำนาจ ที่มีสติสัมปชัญญะคนใดเห็นว่าสมเหตุสมผล ซึ่งถือเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำของการตรวจสอบ เชิงเนื้อหาจากฐานความคิดนี้ แต่ระบบอังกฤษได้พัฒนาไปสู่ความซับซ้อนยิ่งขึ้นผ่านแนวคิด การตรวจสอบอย่างเข้มงวด (Anxious Scrutiny) และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

⁷⁰ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 38 (analysing source-stripping to assess the weight of reasons); Paul Daly, “Vavilov and the Culture of Justification,” *Canadian Journal of Administrative Law and Practice* 34, no. 1 (2021): 1, 5–8.

⁷¹ Craig, *Administrative Law*, 605–10 (explaining the structure of the discretionary area of judgment and the concept of respect in the English context).



(Proportionality)⁷² โดยเฉพาะในคดีที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้ Human Rights Act 1998 หรือประเด็นนโยบายสาธารณะที่มีนัยสำคัญ การยับยั้งจาก Wednesbury ไปสู่ระดับที่เข้มข้นกว่า แสดงให้เห็นว่าศาลอังกฤษพร้อมจะปรับเพิ่มระดับความเข้มของการกลั่นกรองเมื่อธรรมชาติของสิทธิหรือผลกระทบในคดีเรียกร้องให้มีการตรวจสอบที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

นิติวิธีดังกล่าวสะท้อนแนวคิดที่ Craig เรียกว่าการปรับจูนระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบ (Intensity Calibration) ซึ่งมีความสอดคล้องเชิงหน้าที่กับ ขั้นตอนที่ 4 (Major Questions Filter) ของนิติวิธีหรือโครงสร้างการกลั่นกรองโดยศาลรูปแบบใหม่ ในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีประวัติศาสตร์ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ที่นำเสนอไว้ส่วนที่ 3 ของบทความนี้ กล่าวคือ เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับคำถามใหญ่หรือประเด็นหลักการที่มีผลกระทบกว้างขวาง ศาลอังกฤษจะตอบสนองด้วยการยกระดับความเข้มข้นของการกลั่นกรองไปสู่ระดับสูงสุด แทนที่จะปล่อยให้หน่วยงานทางปกครองอ้างความเชี่ยวชาญเป็นเกราะกำบัง ในระดับนี้ ศาลจะกลับมาเน้นบทบาทของตนเองในฐานะผู้รักษาหลักนิติธรรมและเสถียรภาพของโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยไม่ยอมให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจเชิงเทคนิคมาลดมาตรฐานการตรวจสอบลง

ข้อสรุปสำคัญจากกรณีศึกษาของอังกฤษคือ ระบบกฎหมายสามารถให้ความเคารพต่อหน่วยงานทางปกครองได้อย่างมีนัยสำคัญโดยไม่จำเป็นต้องสร้างทฤษฎีว่าด้วยการให้น้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ที่เป็นหลักการตายตัวเหมือนทฤษฎี Chevron หากแต่เลือกที่จะฝังความเกรงใจเชิงสถาบันไว้ในระดับความเข้มของการกลั่นกรองแทน อย่างไรก็ตาม นิติวิธีเช่นนี้ถูกวิพากษ์ว่าเป็นรูปแบบของ “Deference without Doctrinal Accountability” กล่าวคือ แม้จะมีการยอมตามในทางปฏิบัติ แต่กลับขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ว่าเมื่อใดและด้วยเหตุผลใดศาลจึงควร

⁷² R (on the application of Lord Carlile of Berriew QC) v. Secretary of State for the Home Department, [2014] UKSC 60, paras. 31–34. Accessed 10 April 2026. <https://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2014/60.html>

ปรับระดับความเข้มของการกลั่นกรอง⁷³ เมื่อเทียบกับโครงสร้างที่มีเกณฑ์นิติวิธีปรากฏชัด อย่างคดี *Loper Bright* ในบทความนี้ ระบบอังกฤษจึงยังมีจุดอ่อนในมิติของความแน่นอน ชัดเจน แม้ในแง่ผลลัพธ์เชิงโครงสร้างอังกฤษจะเข้าใกล้แนวคิดการยอมฟังด้วยความเคารพ โดยไม่สละอำนาจตีความขั้นสุดท้าย แต่ในเชิงโครงสร้างทางนิติวิธียังขาดกรอบนิติวิธีที่ระบุ ให้ชัดว่าเส้นแบ่งระหว่างการเคารพกับการยอมจำนนอยู่ตรงไหนและจะป้องกันมิให้น้ำหนัก ทางสถาบันบดบังการใช้เหตุผลของศาลได้อย่างไร

6.3 การเปรียบเทียบเชิงสังเคราะห์ การรักษาดุลยภาพระหว่างความเชี่ยวชาญ ฝ่ายบริหารกับอำนาจชี้ขาดของ

จากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายปกครองในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหราชอาณาจักร แม้แต่ละระบบจะดำเนินอยู่ภายใต้บริบททางรัฐธรรมนูญ และประเพณีทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทว่าในระดับโครงสร้างนิติวิธี (Methodological Structure) ทั้งสามระบบกลับกำลังเผชิญหน้าและพยายามจัดการกับ ปัญหาเชิงโครงสร้าง ชัดเดียวกัน นั่นคือ การออกแบบนิติวิธีให้ความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร (Executive Expertise) เข้ามามีอิทธิพลต่อการตีความกฎหมายได้เพียงใด โดยไม่บั่นทอนบทบาท ของศาลในฐานะผู้ให้คำอ่านสุดท้ายของกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม ในเชิงทฤษฎี ปัญหานี้คือการแสวงหาดุลยภาพที่ละเอียดอ่อนระหว่างช่องทางให้ความเชี่ยวชาญ เข้ามาเกี่ยวพันกับเส้นแบ่งที่ศาลไม่อาจสละอำนาจหน้าที่ ซึ่งแต่ละระบบได้พัฒนา แบบนิติวิธีที่แตกต่างกันในเชิงรูปแบบ หากเมื่อมองในมิติของจุดบรรจบ (Convergence) จะพบการมุ่งแก้ปัญหามุ่งในทิศทางที่สอดคล้องกันอย่างน่าทึ่งผ่านหลักการรับฟัง โดยรักษาดุลพินิจอิสระของศาล

ในสหรัฐอเมริกาคดี *Loper Bright* วางนิติวิธีเชิงโครงสร้าง 4 ขั้นตอนตามที่ วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 5 ยืนยันดุลพินิจอิสระของศาลในการแสวงหา Best Reading

⁷³ Paul Craig, *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 222–23 (analysing the evolution from *Wednesbury* to proportionality as a tool for adjusting the intensity of review).



สถาปนาหลักการ Reason-Source Separation และกลั่นกรองคำถามสำคัญ ด้วยความระมัดระวังสูงสุด นิติวิธีนี้จึงเป็นต้นแบบเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนที่สุดในสามระบบ⁷⁴

แคนาดาภายใต้คดี *Vavilov* เลือกตอบโจทย์เดียวกันด้วยนิติวิธีแบบ Reasons-First โดยกำหนดให้ศาลสถาปนา Legal Benchmark ก่อน แล้วจึงตรวจสอบว่าเหตุผลของหน่วยงานมีความชอบธรรมและโปร่งใสภายใต้บรรทัดฐานนั้น นิติวิธีนี้จึงเปลี่ยนผ่านจากน้ำหนักเชิงสถานะสู่น้ำหนักเชิงคุณภาพของเหตุผล โดยยังคงรักษาบทบาทสุดท้ายของศาลในการกำหนดขอบเขตแห่งกฎหมายไว้

สำหรับสหราชอาณาจักร ศาสตราจารย์ Paul Craig ชี้ให้เห็นว่าศาลอังกฤษมิได้สร้างหลักการยอมตามในลักษณะสูตรสำเร็จ หากกลับใช้นิติวิธีผ่านการปรับระดับความเข้มของการกลั่นกรองภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องความเคารพ และขอบเขตแห่งดุลพินิจในการวินิจฉัยจุดยืนที่เด่นชัดของระบบอังกฤษคือ ศาลไม่เคยสละอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ให้แก่ฝ่ายบริหาร ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานทำหน้าที่เพียงเป็นปัจจัยประกอบที่มีนัยสำคัญซึ่งน้ำหนักจะผันแปรไปตามระดับความเข้มของการตรวจสอบ ตั้งแต่เกณฑ์พื้นฐานอย่างคดี *Wednesbury* ไปจนถึงการตรวจสอบอย่างเข้มงวด (Anxious Scrutiny) และหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality) นิติวิธีนี้จึงถือเป็นสถาปัตยกรรมการยอมตามโดยพฤตินัยที่รักษาอำนาจชี้ขาดของตุลาการไว้อย่างเหนียวแน่นท่ามกลางการเปิดรับข้อเท็จจริงฝ่ายบริหาร

ในบทสรุปเชิงสังเคราะห์ จะเห็นแบบแผนร่วมที่บทความนี้เสนอในนามของนิติวิธีปฏิเสศการยอมตามเชิงสถาบัน แต่เปิดรับการเรียนรู้เชิงความเชี่ยวชาญ ทั้งสามระบบ ต่างเคลื่อนเข้าสู่จุดบรรจบของแนวคิดที่ให้น้ำหนักแก่อำนาจบนฐานเหตุผลแทนที่อำนาจบนฐานสถานะ (Status-based Authority) ซึ่งสอดคล้องกับแก่นของ Educational Skidmore อย่างยิ่ง การเปรียบเทียบเชิงสังเคราะห์นี้จึงทำหน้าที่เป็นการยืนยันเชิงเปรียบเทียบ การวิเคราะห์หลักของบทความที่ว่า นิติวิธีในการควบคุมการใช้อำนาจปกครองสมัยใหม่จำต้องตั้งอยู่บนหลักการรับฟังด้วยความเคารพแต่ไม่ยอมสละอำนาจชี้ขาด (Respectful Listening but Non-Abdication) และการรับฟังความเห็น

⁷⁴ Daly, *A Theory of Deference in Administrative Law* (discussing problems of standard fluidity in the English system).

โดยไม่สละดุลพินิจอันเป็นอิสระ กล่าวคือ ศาลสามารถและควรใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ในฐานะแหล่งข้อมูลเชิงเนื้อหา แต่ต้องไม่ละทิ้งภารกิจสูงสุดในฐานะผู้ชี้ขาดคำถามทางกฎหมายและผู้คุ้มครองหลักการแบ่งแยกอำนาจ

7. นัยต่อกฎหมายปกครองไทย จากสถานะการยอมตามโดยนัยสู่บรรทัดฐานการตรวจสอบบนหลักการ

7.1 ความย้อนแย้งระหว่างนิติวิธีที่ไร้หลักเกณฑ์กับผลลัพธ์เชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรม

กฎหมายปกครองไทยมีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นในเชิงเปรียบเทียบ โดยบทความนี้เสนอให้ทำความเข้าใจผ่านแนวคิด การยอมตามโดยปราศจากหลักคำสอน กล่าวคือ แม้ในระดับตำราและบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลปกครองไทยจะยังไม่ปรากฏการสถาปนาหลักการยอมตามที่เป็นระบบและมีชื่อเรียกชัดเจนในลักษณะเดียวกับหลัก *Skidmore* หรือ *Chevron* ของสหรัฐอเมริกา บรรทัดฐานคดี *Vavilov* ของแคนาดาหรือทฤษฎีขอบเขตแห่งดุลพินิจในการวินิจฉัย (*Discretionary Area of Judgment*) ในกฎหมายอังกฤษ แต่ผลลัพธ์เชิงปฏิบัติในอรรถคดีจำนวนมากกลับสะท้อนแบบแผนการให้ค่าน้ำหนักเชิงสถาบัน (*Institutional Weight*) ต่อดุลพินิจและความเห็นทางเทคนิคของหน่วยงานทางปกครองในระดับที่สูงยิ่ง โดยปราศจากกรอบเกณฑ์ที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

ในเชิงนิติวิธี ปรากฏการณ์นี้คือรูปแบบหนึ่งของการยอมตามโดยนัย (*Implicit Deference*) หรือการยอมตามที่ซ่อนเร้น (*Hidden Deference*) ซึ่งไม่ถูกระบุออกมาในระดับหลักคำสอน (*Doctrinal Level*) หากแต่ถูกฝังตัวอยู่ในโครงสร้างภาระการพิสูจน์ ถ้อยคำที่ศาลเลือกใช้ คำพิพากษา และระดับความเข้มของการกลั่นกรองที่มีกลดทอนลงทันทีเมื่อเผชิญกับประเด็นที่มีความซับซ้อนเชิงเทคนิคสูง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวในบริบทไทยสามารถจำแนกออกเป็นสามมิติเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้



ประการแรก การยอมรับดุลพินิจทางเทคนิคโดยปราศจากการตรวจสอบเชิงเหตุผล (The Uncritical Acceptance of Technical Discretion)

ในคดีที่มีความซับซ้อนสูง เช่น คดีด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม หรือการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน ศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่จะยอมรับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ ข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญ หรือผลการประเมินภายในของหน่วยงานในฐานะข้อเท็จจริงสำเร็จรูป มากกว่าจะเข้าไปตรวจสอบเชิงลึกในมิติของวิธีวิทยา ความสอดคล้องภายในเชิงตรรกะ และการตอบสนองต่อข้อโต้แย้งที่มีนัยสำคัญจากคู่ความ เมื่อปราศจากวัฒนธรรมแห่งการแสดงเหตุผล (Culture of Justification) ตามมาตรฐานสากล ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานจึงถูกแปรสภาพจากน้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) ที่ศาลควรชั่งน้ำหนักเชิงวิจารณ์ ไปเป็นเกราะคุ้มกันเชิงพฤตินัย (De Facto Immunity) จากการกลั่นกรองทางตุลาการ⁷⁵ ดังเช่นใน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 335/2554 ศาลระบุว่า “การตรวจสอบรายละเอียดทางเทคนิคย่อมอยู่ในขอบเขตดุลพินิจของหน่วยงาน” โดยไม่วิเคราะห์คุณภาพของเหตุผลเชิงเนื้อหา⁷⁶

ประการที่สอง การอ้างหลักการไม่ก้าวล่วงดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (The Rhetoric of Non-Intervention)

คำพิพากษาของศาลปกครองไทยจำนวนมากมักอ้างอิงโวหารในลักษณะที่ว่า ศาลไม่ควรแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกรณีที่เป็นปัญหาทางเทคนิคหรือนโยบาย (Non-intervention Language) การอ้างหลักการดังกล่าวทำหน้าที่เป็น Deference อย่างไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ เมื่อศาลประกาศว่าคดีอยู่ในพื้นที่ที่ไม่ควรแทรกแซง ศาลย่อมมอบน้ำหนักเชิงสถาบันแก่หน่วยงานโดยปริยาย โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์คุณภาพของเหตุผลตามแนวทาง Skidmore Deference

⁷⁵ Martenet, “Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes,” 145-46.

⁷⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 335/2554 (ศาลปกครองสูงสุด, 28 กันยายน 2554) (คดีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขอบเขตดุลพินิจทางเทคนิคของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ); ดูประกอบ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2558), 245-60.

ซึ่งยืนยันว่าความเคารพต่อองค์กรผู้เชี่ยวชาญฟังผิดติดกับความน่าเชื่อถือของเนื้อหา เหตุผล มากกว่าสถานะสถาบันของผู้ใช้อำนาจ สภาวะดังกล่าวทำให้เส้นแบ่งระหว่าง การให้ความเคารพต่อดุลพินิจกับการสละอำนาจหน้าที่ของตุลาการ (Judicial Abdication) เลื่อนหายลง

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลข แดงที่ 2163/2568 ซึ่งศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการออกคำสั่งระงับรายการส่งเสริมการขายที่กำหนดอัตราค่าบริการภายใน โครงข่าย (On-net) และระหว่างโครงข่าย (Off-net) แตกต่างกัน ศาลรับรองน้ำหนักแห่ง ความเชี่ยวชาญขององค์กรกำกับดูแลผ่านการยอมรับดุลพินิจ ทั้งในรูปแบบมาตรการกำกับ ดูแลล่วงหน้า (Ex Ante Regulation) และเชิงเยียวยา (Ex Post Regulation) เพื่อป้องกัน พฤติกรรมผูกขาดและกีดกันทางการค้า โดยวินิจฉัย ว่าการใช้อำนาจเช่นนั้นเป็นดุลพินิจที่ ชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะและศาลจะไม่ก้าวล่วงตรวจสอบดุลพินิจเชิง นโยบายเศรษฐกิจศาสตร์และเทคนิคขององค์กรผู้เชี่ยวชาญ トラบเท่าที่กระบวนการใช้อำนาจ นั้นถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด⁷⁷

ประการที่สาม ความไม่สมมาตรของการจัดสรรภาระการพิสูจน์ (Burden Asymmetry) ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 130/2567 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเชิงเทคนิคในการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยศาลเลือกใช้แนวทาง

⁷⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2163/2568 (ศาลปกครอง กลาง, 2568) (คดีระหว่าง บริษัท ทู รู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด กับ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ-การ ควบคุมอัตราค่าบริการโทรคมนาคม); ดูประกอบ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานกฎหมาย ปกครองและคดีปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), 310-25 (หลักการตรวจสอบดุลพินิจ ทางเทคนิคและน้ำหนักเชิงสถาบันของหน่วยงานกำกับดูแลผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายปกครอง ไทย).



ตรวจสอบที่ให้ค่าน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Deference) แก่การประเมินขององค์กรกำกับดูแลด้านพลังงานในฐานะหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางทั้งในด้านความมั่นคงทางพลังงาน ภาระค่าไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค⁷⁸

สภาวะดังกล่าวส่งผลให้ภาระในการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายถูกผลักไปยังผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียวในลักษณะที่เป็นความเสียเปรียบเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระอันหนักอึ้งในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นอย่างแจ่มชัดว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ทางนโยบายนั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหรือดุลพินิจโดยมิชอบอย่างชัดเจน (Manifest Error) ขาดความสมเหตุสมผล หรือบิดเบือนอำนาจทางปกครอง ในทางกลับกันฝ่ายปกครองกลับมิได้ถูกกำหนดภาระเชิงเนื้อหา (Burden of Justification) อย่างเข้มงวดให้ต้องพิสูจน์หรือสำแดงพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ต่อศาลว่า มาตรการหรือเงื่อนไขทางเทคนิคที่เลือกใช้เป็นทางเลือกที่จำกัดสิทธิน้อยที่สุดตามหลักความได้สัดส่วนจริงหรือไม่

ในทางทฤษฎี หากถือว่าการตีความกฎหมายของหน่วยงานเป็นเพียงข้อเสนอเชิงเหตุผล (Persuasive Interpretation) ตามกรอบแนวคิดของ Loper Bright หรือคดี *Vavilov* หน่วยงานย่อมต้องรับภาระในการแสดงให้เห็นว่าคำอธิบายของตนมีความชอบธรรมและโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติของไทยภาระกลับถูกผลักไปยังคู่กรณีเอกชนให้ต้องพิสูจน์ความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอย่างร้ายแรง โครงสร้างภาระการพิสูจน์ที่ไม่สมมาตรเช่นนี้ทำให้ค่าน้ำหนักที่ศาลมอบให้หน่วยงานมีลักษณะยึดติดกับสถานะ มากกว่าที่จะตั้งอยู่บนฐานของเหตุผล ซึ่งสวนทางกับแนวโน้มสากลที่เคลื่อนไปสู่การตรวจสอบบนฐานของหลักการ

⁷⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 130/2567 (ศาลปกครองสูงสุด, 2567) (คดีพิพาทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ขอบเขตดุลพินิจทางนโยบายและเทคนิคของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน); เปรียบเทียบกับ Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, [2019] SCC 65, para. 121 (หลัก burden of justification); McGinnis and Pillari, "Against Deferential Skidmore," 42.

โดยสรุป ปรัชญาการณัฏฐภาวะที่ศาลอ้างว่าใช้มาตรฐานการตรวจสอบอย่างอิสระ แต่ในทางปฏิบัติกลับ ให้ความยอมต่อการประเมินหรือการตีความของฝ่ายบริหาร โดยปริยาย ในระบบไทยสร้างความเสี่ยงต่อหลักนิติธรรมในสองมิติสำคัญ ชั้นแรกคือ การขาดความรับผิดชอบทางหลักคำสอน (Doctrinal Accountability) เนื่องจากศาล สามารถให้ความเกรงใจฝ่ายบริหารได้โดยไม่ต้องอธิบายเกณฑ์เชิงนิติวิธีว่าเหตุใด จึงลดระดับความเข้มของการตรวจสอบลง ชั้นที่สองคือการขาดความโปร่งใสต่อสาธารณะ ในการคาดหมายมาตรฐานการตรวจสอบ การเปลี่ยนผ่านจากสภาวะการยอมตาม โดยปราศจากหลักคำสอน (Deference without Doctrine) ไปสู่การสร้างหลักเกณฑ์ ที่ตรวจสอบได้ตามบทเรียนจากคดี *Loper Bright, Vavilov* และนิติวิธี ของสหราชอาณาจักรจึงเป็นภารกิจเชิงโครงสร้างในการยกระดับกฎหมายปกครองไทย ให้ก้าวสู่มาตรฐานการตรวจสอบทางตุลาการที่สง่างามและมีประสิทธิภาพในระดับสากล

7.2 จากการยอมตามเชิงสถาบันสู่การตรวจสอบบนฐานของเหตุผลข้อจำกัดเชิงนิติวิธีของกฎหมายปกครองไทย

เมื่อนำเกณฑ์การตรวจสอบเชิงโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นจากคดี *Loper Bright* และมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาใช้ประเมินแนวคำวินิจฉัย ของศาลปกครองไทยจะพบว่า ระบบไทยยังไม่สามารถพัฒนาการตรวจสอบบนฐาน แห่งหลักการ (Principled Review) ได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในมิติของการให้เหตุผล การกลั่นกรองอำนาจดุลพินิจ และการป้องกันสภาวะการยอมตามเชิงสถาบันโดยปริยาย ดังต่อไปนี้

ชั้นที่ 1 ความไม่ชัดเจนในการแยกแยะปัญหาข้อกฎหมายออกจากปัญหาเชิงเทคนิค

ในเชิงหลักการ ชั้นแรกมุ่งหมายให้ศาลสถาปนาความชัดเจนด้วยการแยกแยะ ประเด็นพิพาทว่าส่วนใดคือคำถามทางกฎหมายที่ศาลต้องใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ และส่วนใดคือคำถามเชิงเทคนิคหรือเชิงนโยบายที่อาจเปิดพื้นที่ให้ดุลพินิจทางเทคนิค ของหน่วยงาน ทว่าเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของไทยในคดีที่มีความซับซ้อนสูง ศาลมักนำ คำถามทางกฎหมายและคำถามเชิงเทคนิคมาพัวพันกันในกรอบการวินิจฉัยเดี่ยว (Blurring of Questions) ส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างองค์ประกอบที่ศาลต้องตีความเองกับ



องค์ประกอบที่ศาลควรให้เกียรติความเชี่ยวชาญของหน่วยงานกลายเป็นเรื่องคลุมเครือ การขาดการจัดวางโครงสร้างคำถามที่โปร่งใสตั้งแต่ต้นทำให้หลักการใช้ดุลพินิจอิสระของศาลถูกทอนกำลังลงและเปิดโอกาสให้อำนาจทางเทคนิคของฝ่ายปกครองรุกล้ำเข้ามาในพื้นที่ที่ควรเป็นของศาลอยู่เสมอ

ขั้นที่ 2 จุดตั้งต้นแห่งการยอมตามแทนการตีความโดยอิสระ

หัวใจของขั้นที่ 2 คือ ศาลต้องแสวงหาคำอ่านที่ดีที่สุด (Best Reading) ของบทบัญญัติด้วยนิติวิธีของตนเองก่อน แล้วจึงค่อยหันไปประเมินว่าความเห็นของหน่วยงานมีพลังโน้มน้าวใจเพียงใด หากเปรียบเทียบกับหลักนี้ ศาลปกครองไทยมักเริ่มต้นกระบวนการวินิจฉัยพิจารณาด้วยโจทย์ที่ว่า หน่วยงานใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่มากกว่า การเริ่มต้นจากการกำหนดความหมายที่ถูกต้องของกฎหมายด้วยตนเอง

นิติวิธีเช่นนี้เท่ากับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการยอมตาม ที่มอบความเป็นธรรมให้แก่การตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองไว้ล่วงหน้า แทนที่จะเริ่มจากฐานะของศาลในฐานะผู้ให้ความหมายสุดท้ายของกฎหมายตามหลัก *Marbury v Madison* กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศาลไทยมักกระโดดไปตรวจสอบว่าหน่วยงานออกนอกเส้นหรือไม่ ทั้งที่ศาลยังไม่ได้ลากเส้นบรรทัดฐานทางกฎหมายของตนเองให้ชัดเจนเสียก่อน

ขั้นที่ 3 การแยกเหตุผลออกจากแหล่งที่มา

สาระสำคัญของขั้นที่ 3 คือการสกัดแยกเหตุผลออกจากแหล่งที่มา เพื่อพิจารณาว่าเหตุผลของหน่วยงานมีน้ำหนักในตัวเองเพียงใด มากกว่าจะยอมรับเพียงเพราะสถานะของผู้พูด ในบริบทของไทย น้ำหนักที่ศาลมอบให้แก่ความเห็นของหน่วยงานมักผูกติดอยู่กับสถานะเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ของหน่วยงานหรือคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาอย่างเหนียวแน่น ความเห็นของหน่วยงานมักได้รับการยอมรับ ในฐานะเสียงที่ถูกต้องกว่าโดยเนื้อแท้ มากกว่าจะถูกส่งผ่านตะแกรงร่อนเชิงเหตุผล เพื่อตรวจสอบว่ามีความสมเหตุสมผล สอดคล้อง และสม่าเสมอเพียงใดในกรอบของบทบัญญัติและข้อเท็จจริงในสำนวน

เมื่อศาลไม่แยกตัวตนออกจากเนื้อหา น้ำหนักที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการยอมตามเชิงโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนฐานสถานะ มากกว่าบนฐานเหตุผล และเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์

เชิงหลักคำสอนมารองรับว่าการให้น้ำหนักเชิงสถาบันเช่นนี้ชอบด้วยหลักการเพียงใด จึงย่อมขาดความรับผิดชอบทางหลักคำสอนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยสรุป ข้อจำกัดทั้งสามชั้นดังกล่าวสะท้อนภาวะการยอมตามโดยปริยาย ที่บั่นทอนบทบาทตุลาการ การพัฒนาไปสู่ระบบการตรวจสอบบนฐานของเหตุผล จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับกฎหมายปกครองไทยในอนาคต รัฐธรรมนูญไทย 2560 และกรอบกฎหมายควบคุมการใช้อำนาจปกครอง การวิเคราะห์ปรากฏการณ์ “Deference without Doctrine” ในระบบไทยจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับกรอบรัฐธรรมนูญ ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วางโครงสร้าง การตรวจสอบอำนาจปกครองไว้ในสองระดับ

ระดับแรก หลักนิติธรรม มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้การกระทำใด ในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม บทบัญญัตินี้สถาปนา หลักนิติรัฐเป็นหลักการรัฐธรรมนูญชั้นพื้นฐานซึ่งหมายความว่า การใช้ดุลพินิจทางเทคนิค ของหน่วยงานปกครองต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเชิงเหตุผลโดยศาลมิใช่ได้รับการยกเว้น จากการตรวจสอบ

ระดับที่สอง อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครอง มาตรา 197 กำหนดให้ศาลมีหน้าที่ พิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเมื่ออ่านร่วมกับมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนด ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีที่ หน่วยงานทางปกครองกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมหมายความว่าศาลมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบ ว่าการตีความกฎหมายของหน่วยงานชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยไม่อาจยกเว้นคำถาม ทางกฎหมายออกไปจากการตรวจสอบในนามของความเชี่ยวชาญ

ที่สำคัญ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องระบุเหตุผล ซึ่งถือเป็นการวางรากฐาน (Duty to Give Reasons) ในระดับกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทยแล้ว การที่ศาลปกครองยังไม่ได้ใช้ บทบัญญัตินี้อย่างเต็มศักยภาพเพื่อตรวจสอบคุณภาพเหตุผลของหน่วยงานในคดีเทคนิคสูง



จึงเป็นช่องว่างเชิงนิติวิธีที่สำคัญและเป็นพื้นที่สำหรับการพัฒนาตามกรอบ Educational Skidmore⁷⁹

โดยสรุป รัฐธรรมนูญไทย 2560 และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์เชิงโครงสร้าง (Structural Intent) ที่คล้ายคลึงกับกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706 ของสหรัฐอเมริกาตรงที่ต่างสถาปนาให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยอิสระ การพัฒนา Doctrine ว่าด้วย Educational Skidmore ในบริบทไทยจึงไม่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแต่เป็นการปลดล็อกศักยภาพที่มีอยู่แล้วในระบบกฎหมายไทย

7.3 การรับฟังโดยไม่ยอมตาม นิติวิธีแบบ Educational Skidmore สำหรับการตรวจสอบฝ่ายปกครองบนฐานของเหตุผลในกฎหมายปกครองไทย

เพื่อแก้ไขภาวะการยอมตามที่ซ่อนเร้น (Hidden/Implicit Deference) ซึ่งบั่นทอนความชัดเจนของการตรวจสอบเชิงนิติวิธี บทความนี้ จึงได้เสนอให้นำแนวคิดแบบ Educational Skidmore มาปรับใช้ในกฎหมายปกครองไทย เพื่อสถาปนาระบบการรับฟังบนฐานของเหตุผล โดยปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานทางปกครองจากผู้กำหนดทิศทางของคำวินิจฉัย มาเป็นแหล่งความรู้และเหตุผลเชิงเนื้อหาสำหรับศาล กระบวนการดังกล่าวช่วยให้ศาลยังคงรักษาดุลพินิจอิสระในการตีความกฎหมายผ่านการรับฟังความเชี่ยวชาญในฐานะแหล่งข้อมูลเชิงเหตุผล มิใช่ในฐานะแหล่งอำนาจที่มีผลผูกพัน โดยการขับเคลื่อนนิติวิธีใหม่นี้จะดำเนินการผ่านหลักการสำคัญ 4 ประการดังต่อไปนี้

⁷⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 37 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย”; ดูประกอบ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 198–215 (วิเคราะห์ขอบเขตและมาตรฐานของหน้าที่แสดงเหตุผลในกฎหมายไทย).

(1) การยืนยันอำนาจชี้ขาดทางกฎหมายและการจัดสรรพื้นที่ทางเทคนิค (Reasserting Legal Supremacy and Allocating Technical Space)

ศาลควรยืนยันอย่างชัดเจนว่าดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล ครอบคลุมคำถามทางกฎหมายทุกกรณี โดยไม่ปล่อยให้ความคลุมเครือของถ้อยคำในกฎหมายกลายเป็นช่องว่างให้ฝ่ายปกครองเข้าไปยึดครองอำนาจตีความตามอำเภอใจ ในทางกลับกัน ศาลอาจให้นำหนักต่อความเห็นของหน่วยงานได้ในส่วนที่เป็นคำถามเชิงเทคนิคหรือการประเมินข้อเท็จจริงที่มีความซับซ้อน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจที่กฎหมายมอบหมายไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น

การเสนอเช่นนี้มีเป้าหมายเพื่อลดการรุกล้ำของดุลพินิจทางเทคนิค (Technical Discretion) เข้ามาในแดนของการตีความกฎหมาย และรักษาหลักการ *Marbury v Madison* ในเวอร์ชันกฎหมายไทยไว้ กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองมีพื้นที่ทางเทคนิค แต่ไม่มีสิทธิพิเศษในการครอบครองความหมายของตัวบทกฎหมาย

(2) การสถาปนาเกณฑ์ประเมินคุณภาพเหตุผล (Standardizing Reason-Based Scrutiny)

ศาลควรกำหนดมาตรฐานการให้เหตุผลของหน่วยงานให้ชัดเจน โดยนำปัจจัยตามแนวคิดจากคดี *Skidmore* ได้แก่ ความละเอียดถี่ถ้วน และความสม่ำเสมอของแนวทางมาใช้เป็นเกณฑ์ประเมินความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ หากหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงวิธีที่รัดกุม โดยไม่ได้ตอบโต้ข้อโต้แย้งสำคัญ หรือมีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ศาลย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการยกระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบ (Intense Scrutiny) ให้สูงขึ้นเพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องรักษามาตรฐานการใช้ดุลพินิจบนฐานแห่งเหตุผล ไม่ใช่บนฐานของความเชื่อใจเชิงสถาบัน ตรงกันข้ามหากหน่วยงานทางปกครองสามารถเสนอเหตุผลที่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าว ศาลจึงจะพิจารณาลดระดับการตรวจสอบลงได้ โดยไม่กระทบหลักนิติธรรม

(3) การยุติการอ้างหลักการไม่ก้าวล่วงดุลพินิจโดยปราศจากเหตุผล (Rejecting Non Intervention Rhetoric)

ศาลปกครองไทยควรหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำในทำนองที่ว่าศาลไม่สมควรก้าวล่วงหรือแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หากไม่มีหลักเกณฑ์เชิงนิติวิธีที่ชัดเจนรองรับ



การใช้ถ้อยคำสำเร็จรูปในทำนองว่าศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบหรือแก้ไขการตัดสินใจของฝ่ายปกครองในประเด็นนั้น ๆ โดยอ้างว่าเป็นพื้นที่เฉพาะของฝ่ายบริหาร มักสร้างน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ให้แก่หน่วยงานโดยอัตโนมัติ และนำไปสู่สภาวะการสละอำนาจตรวจสอบทางตุลาการ (Judicial Abdication) โดยปริยาย

การตรวจสอบควรตั้งอยู่บนความสมเหตุสมผลของเนื้อหาและคุณภาพของเหตุผล ไม่ใช่บนความเกรงใจในสถานะของหน่วยงาน หากศาลเห็นว่าคดีใดควรลดระดับการแทรกแซงก็จำเป็นต้องอธิบายด้วยหลักเกณฑ์ที่ตรวจสอบได้ว่าเป็นเพราะเหตุใด มิใช่อาศัยถ้อยคำกว้าง ๆ แทนการให้เหตุผล

(4) การสร้างความสมมาตรของภาระในการแสดงเหตุผล (Establishing Burden Symmetry)

บทความนี้เสนอให้กลับด้านโครงสร้างภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเป็นฝ่ายมีภาระหน้าที่เบื้องต้นในการแสดงให้เห็นว่า การตีความหรือการตัดสินใจของตนนั้นผ่านเกณฑ์คุณภาพเหตุผลตามปัจจัย Skidmore แล้ว เช่น ความละเอียดรอบคอบในกระบวนการพิจารณา การรักษามาตรฐานการตีความกฎหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง และการอธิบายได้ว่า ด้วยความรู้เฉพาะทางทางเทคนิค วิทยาศาสตร์ หรือประสบการณ์เชิงระบบ เหตุใดจึงต้องตีความกฎหมายในลักษณะนั้น เป็นการเปลี่ยนความเชี่ยวชาญให้กลายเป็นเหตุผลที่จูงใจศาลได้ ก่อนที่ศาลจะพิจารณาลดระดับความเข้มของการถ่วงดุล

การสร้างความสมมาตรเช่นนี้จะช่วยเปลี่ยนผ่านระบบจากการยอมรับโดยุษฎีไปสู่การตรวจสอบบนฐานแห่งการโต้แย้งและการแสดงเหตุผลอย่างแท้จริงและทำให้การลดพิจารณาของศาลเป็นผลมาจากคุณภาพของเหตุผล ไม่ใช่สถานะของผู้ใช้อำนาจ

8. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงบรรทัดฐานในส่วนก่อนหน้าสามารถขับเคลื่อนได้จริงในบริบทกฎหมายปกครองไทย บทความนี้ขอเสนอทิศทางการปฏิรูปเชิงโครงสร้างในเชิงนโยบายกฎหมายและการจัดองค์กรของศาลใน 3 มิติที่สัมพันธ์กัน มุ่งเปลี่ยนผ่าน

จากสภาวะการยอมตามโดยนัย ไปสู่ระบบการตรวจสอบบนฐานแห่งหลักการและเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) การปฏิรูปยานผู้เชี่ยวชาญผ่านสถาบัน

ประการแรก บทความนี้เสนอให้ศาลปกครองไทยพัฒนาสถาบันผู้ให้ความเห็นอิสระต่อศาลอย่างเป็นทางการในคดีที่มีความสลับซับซ้อนเชิงเทคนิคสูง เพื่อให้ศาลสามารถเข้าถึงคลังความรู้ชุดอื่นที่หลากหลายโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาพยานหลักฐานหรือคำอธิบายจากหน่วยงานปกครองซึ่งเป็นคู่ความเพียงฝ่ายเดียวในเชิงสถาบัน ควรกำหนดกลไกการรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิอิสระภายนอก ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ เช่น การบัญญัติอำนาจศาลในการเชิญหรืออนุญาตให้บุคคลภายนอกยื่นความเห็นประกอบการวินิจฉัยและในระดับระเบียบภายในของศาลปกครองที่วางเกณฑ์การคัดเลือกและมาตรฐานความเป็นกลางของผู้เชี่ยวชาญไว้อย่างรัดกุม

กลไกดังกล่าวจะเปิดหน้าต่างแห่งโอกาส ให้ตุลาการได้รับฟังแง่มุมเชิงเทคนิคที่รอบด้านจากผู้ทรงความรู้ อาทิ นักวิชาการอิสระ องค์กรวิชาชีพ หรือสถาบันวิจัยเฉพาะทางที่อยู่นอกโครงสร้างระบบราชการ แทนที่จะถูกจำกัดอยู่เพียงในกรอบคำชี้แจงของหน่วยงานรัฐที่เป็นคู่กรณี วิธีการนี้ไม่เพียงช่วยยกระดับคุณภาพของข้อเท็จจริงและบริบทเชิงลึกในคำพิพากษาเท่านั้น หากยังช่วยลดแรงกดดันเชิงโครงสร้างที่บีบให้ศาลต้องพึ่งพาโดยปริยายต่อความเห็นของรัฐในฐานะผู้ผูกขาดความเชี่ยวชาญ (Technical Monopoly) ซึ่งเป็นต้นธารสำคัญของสภาวะการยอมตามโดยนัยที่บทความนี้ได้วิพากษ์วิจารณ์

ในแง่นี้ การมีผู้ให้ความเห็นอิสระที่ทำหน้าที่เสมือนพยานผู้เชี่ยวชาญกลางของศาล จะช่วยเสริมพลังให้กับรูปแบบ Educational Skidmore โดยเปลี่ยนบทบาทของศาลจากการเป็นเพียงผู้รับฟังฝ่ายบริหารมาเป็นผู้แสวงหาความจริงจากพหุวิทยาการ ศาลจึงสามารถเรียนรู้ และวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างเที่ยงธรรมและสง่างาม โดยไม่จำเป็นต้องยอมตามต่อความเห็นของหน่วยงานรัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

(2) การยกระดับมาตรฐานภาระหน้าที่ในการแสดงเหตุผลของหน่วยงานปกครอง

ประการที่สอง ในระดับฝ่ายบริหาร บทความนี้เสนอให้ยกระดับมาตรฐานหน้าที่ในการแสดงเหตุผล อย่างเป็นทางการ โดยกำหนดให้รายงานการตัดสินใจหรือคำสั่ง



ทางปกครองที่มีความซับซ้อนเชิงเทคนิค ต้องระบุอย่างชัดเจนทั้ง วิธีวิทยา และ พยานหลักฐานที่ใช้รองรับการใช้ดุลพินิจ หน่วยงานปกครองไม่ควรหยุดอยู่เพียงการเสนอข้อสรุปสำเร็จรูปจากผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น แต่ต้องเปิดเผยวิถีแห่งการใช้เหตุผลอย่างเป็นระบบ เช่น กระบวนการคัดเลือกและประเมินความน่าเชื่อถือของข้อมูล การชั่งน้ำหนักทางเลือกเชิงนโยบายที่หลากหลาย ตลอดจนการตอบสนองต่อข้อโต้แย้งที่มีนัยสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นรูปธรรม

การกำหนดมาตรฐานในระดับความเข้มข้นเช่นนี้จะช่วยให้ศาลมีฐานพยานหลักฐานเชิงเหตุผล (Reason-Based Evidence) เพียงพอสำหรับการประเมินคุณภาพของดุลพินิจตามบรรทัดฐานแบบ Skidmore ไม่ว่าจะในด้านความละเอียดถี่ถ้วนรอบด้าน (Thoroughness) หรือความสม่ำเสมอคงเส้นคงวา (Consistency) แทนที่ศาลจะต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมรับฟังเพียงข้อสรุปเชิงสถาบันโดยปราศจากโอกาสตรวจสอบใส่ในของเหตุผล ยิ่งไปกว่านั้น การยึดโยงภาระการแสดงผลเข้ากับวิธีวิทยาและหลักฐานเชิงระบบยังเป็นการสถาปนาวัฒนธรรมแห่งการสำแดงความชอบธรรม ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นในระบบราชการไทย สอดคล้องกับพลวัตของกฎหมายปกครองเปรียบเทียบร่วมสมัยที่มุ่งตรวจสอบความชอบธรรมผ่านคุณภาพของเหตุผล มากกว่าการโอนอ่อนตามสถานะเชิงสถาบันหรืออำนาจหน้าที่ตามรูปแบบเพียงอย่างเดียว

(3) การวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อออกแบบมาตรวัดความเข้มของการตรวจสอบ

ประการที่สาม บทความนี้เสนอให้มีการจัดทำโครงการวิจัยเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบเพื่อออกแบบมาตรวัดระดับความเข้มของการตรวจสอบที่เหมาะสมกับบริบทของไทย โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจากคำพิพากษาศาลปกครองในคดีเทคนิคสูงย้อนหลังจำนวนมาก จุดมุ่งหมายคือการสกัดแบบแผนที่เกิดขึ้นจริงว่าศาลไทยปรับระดับความเข้มความอ่อนของการตรวจสอบอย่างไรในสถานการณ์ประเภทต่าง ๆ เช่น ประเภทของสิทธิที่ถูกระทบระดับความซับซ้อนเชิงเทคนิค หรือลักษณะของความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์และนโยบายสาธารณะที่แฝงอยู่ในคดีนั้น

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมืองและกลไกการเปลี่ยนผ่าน

ข้อเสนอในบทความนี้ต้องเผชิญกับความเป็นจริงทางการเมืองและเชิงสถาบัน ประสพการณ์ของสหรัฐฯ หลังคดี *Loper Bright* แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลง Deference

Doctrine มักก่อให้เกิดแรงต้านจากฝ่ายบริหาร เนื่องจากหน่วยงานปกครองย่อมต้องการรักษาอำนาจตีความไว้กับตน

สำหรับบริบทไทย บทความวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมืองใน 3 มิติ

(1) การตอบสนองของฝ่ายบริหาร

หากศาลยกระดับความเข้มของการตรวจสอบ ฝ่ายบริหารอาจตอบสนองด้วยการพัฒนาคุณภาพการให้เหตุผล (ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์) หรือพยายามจำกัดขอบเขตอำนาจตรวจสอบของศาลผ่านการออกกฎหมาย (ผลลัพธ์ที่ต้องระมัดระวัง) การออกแบบกลไกการเปลี่ยนแปลงจึงต้องคำนึงถึงสมดุลนี้

(2) แรงต้านทางโครงสร้าง (Structural Resistance)

การเปลี่ยนแปลง Deference Pattern ในระบบไทยมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ (ก) วัฒนธรรมราชการที่ฝังหลักความเกรงใจสถาบัน (ข) ขาดผู้เชี่ยวชาญอิสระที่พร้อมทำหน้าที่เป็น Amicus Curiae ในคดีเทคนิคสูง และ (ค) ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของศาลในการประมวลความรู้เชิงเทคนิคที่ซับซ้อน

(3) กลไกการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Mechanism)

เพื่อลดแรงต้าน บทความเสนอแนวทางการเปลี่ยนแปลงแบบค่อย ๆ โดยเริ่มจาก (ก) การพัฒนาแนวปฏิบัติภายในของศาลปกครองสำหรับคดีเทคนิคสูง ก่อนที่จะ (ข) ยกระดับเป็นระเบียบที่มีผลบังคับ และ (ค) เสนอแก้ไขกฎหมายในที่สุด แนวทางนี้สอดคล้องกับบทเรียนจากคดี *Vavilov* ที่แคนาดาใช้เวลาหลายปีในการพัฒนา Doctrine ผ่านสายคำพิพากษาก่อนที่จะตกผลึกในคดี *Vavilov*

9. บทสรุป การรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองโดยรักษาดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักของแนวคิด Skidmore ในยุคหลังคำพิพากษาคดี *Loper Bright* หาได้อยู่ที่การกำหนดระดับค่าน้ำหนักที่ศาลจะมอบให้แก่ความเห็นของหน่วยงานเพียงอย่างเดียวไม่ หากอยู่ที่การทำให้ชัดเจนว่าค่าน้ำหนักประเภทใดเท่านั้นที่ขอบด้วยกฎหมายภายใต้มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหรัฐอเมริกา ข้อสรุปสำคัญของบทความคือการให้ค่าน้ำหนักต่อความเห็นของหน่วยงานภายใต้กรอบ



แนวคิด Skidmore ที่สอดคล้องกับมาตรา 706 ต้องมีลักษณะเป็น Educational Skidmore เท่านั้น เพื่อให้ศาลยังคงอ้างบทบาทในการสืบค้นการตีความที่ดีที่สุด (The Best Reading) ของกฎหมาย โดยไม่ปล่อยให้ทุนทางความรู้และความเชี่ยวชาญของหน่วยงานรัฐสูญหายไปจากกระบวนการพิจารณาคดี

ในเชิงหลักคำสอน บทความได้แสดงให้เห็นอย่างเป็นระบบว่าแนว Deferential Skidmore ขัดแย้งกับหน้าที่ของศาลตามมาตรา 706 อย่างไร และได้สกัดเกณฑ์ออกมาเป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างหรือนิติวิธี (Decision Procedure) ที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยคำถามทางกฎหมาย (Questions of Law) ในคดีปกครอง ภายหลังจากที่ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้วางบรรทัดฐานใหม่ในคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ซึ่งเป็นการยกเลิกหลัก Chevron Deference ในฐานะนิติวิธีเชิงโครงสร้างที่ศาลสามารถนำไปใช้กลั่นกรองรูปแบบการให้คำน้ำหนัที่ชอบด้วยกฎหมายได้จริง

ในเชิงแนวคิด บทความได้ทำให้คู่ตรงข้ามระหว่าง Educational Skidmore กับ Deferential Skidmore มีความคมชัดและมีผลเชิงปฏิบัติมากขึ้น โดยเชื่อมโยงกับทั้งหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการตาม Article 3 และข้อความใน APA มาตรา 706 ที่กำหนดให้ศาลต้องเป็นผู้ตัดสินคำถามทางกฎหมายทุกประการด้วยตนเอง และในเชิงภาคปฏิบัติ บทความได้เสนอกรอบและภาษาทางนิติวิธีที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับหน่วยงานในระบบกฎหมายของแคนาดา สหราชอาณาจักร และประเทศไทย

การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบยืนยันว่าแนวทางการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองโดยรักษาดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล มิใช่กระแสเฉพาะในสหรัฐ หากกำลังกลายเป็นทิศทางร่วมของระบบกฎหมายมหาชนสำคัญทั่วโลก แคนาดาผ่านคดี *Vavilov* ได้ยกระดับวัฒนธรรมแห่งการให้เหตุผล และภาระการอธิบายให้เป็นแก่นกลางของการตรวจสอบความสมเหตุสมผล สหราชอาณาจักรใช้การปรับความเข้มของการกลั่นกรอง (Intensity of Review) ภายใต้อกรอบ Legality Reasonableness Proportionality ส่วนสหรัฐอเมริกาผ่านคดี *Loper Bright* ตอกย้ำว่าความเชี่ยวชาญของหน่วยงานจะมีคุณค่าก็ต่อเมื่อถูกถ่ายทอดผ่านกระบวนการตรวจสอบที่ศาลสามารถ

ประเมินเหตุผลได้ มิใช่นำมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อเรียกร้องการยอมจำนนโดยอัตโนมัติ จากฝ่ายตุลาการ

สำหรับกฎหมายปกครองไทย การทำให้น้ำหนักของความเห็นทางกฎหมายของรัฐ กลายเป็นสิ่งที่ตรวจสอบได้ด้วยเหตุผลอย่างเปิดเผย จะช่วยเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่าง ศาลและฝ่ายปกครองจากสภาวะการยอมตามโดยนัย ไปสู่ความสัมพันธ์เชิงตรวจสอบ ถ่วงดุลที่มุ่งสู่ความยุติธรรมภายใต้ความเป็นใหญ่ของกฎหมายอย่างแท้จริง การพัฒนาหลักคำสอนว่าด้วยการยอมตามในบริบทไทยจึงมิใช่การลอกเลียนแบบกฎหมาย สหรัฐ หากเป็นการสถาปนาระบบการรับฟังอย่างเคารพ ที่กลมกลืนกับโครงสร้างกฎหมาย และวัฒนธรรมตุลาการไทยโดยอาศัยบทเรียนจากต่างประเทศมาเป็นกรอบอ้างอิง เพื่อกำหนดให้ชัดเจนว่า ศาลควรรับฟังความเชี่ยวชาญของหน่วยงานปกครองอย่างไร โดยไม่สละดุลพินิจอันเป็นอิสระในการชี้ขาดข้อกฎหมายด้วยตนเอง คำพิพากษาคดี *Loper Bright* มิได้เชื่อเชิญให้ตุลาการปิดหูปิดตาต่อความซับซ้อนของโลกสมัยใหม่ หากแต่ย้ำเตือนว่าไม่มีใครมีสิทธิผูกขาดการตีความกฎหมายเพียงเพราะดำรงตำแหน่ง ในฝ่ายบริหาร ท่ามกลางภูมิทัศน์กฎระเบียบที่ทวีความซับซ้อนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง บทบาทของศาลจึงมิใช่การปฏิเสธความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร แต่คือการพัฒนา เครื่องมือเชิงนิติวิธีที่ทำให้ความเชี่ยวชาญนั้นถูกประเมินได้อย่างเป็นระบบ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ในความหมายนี้หลักการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครอง โดยรักษาดุลพินิจอันเป็นอิสระในฐานะหัวใจของ Educational Skidmore จึงมิใช่เพียง หลักกฎหมายย่อย หากเป็นปรัชญาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารในระบอบนิติรัฐที่ยึดมั่นว่ากฎหมายมีความหมายที่ศาลต้องสืบค้น มิใช่ความหมายที่หน่วยงานรัฐประกาศกำหนดแต่ฝ่ายเดียว



รายการอ้างอิง

หนังสือ

- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองและคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- โกคิน พลกุล, และ สุรพล นิติไกรพจน์. กฎหมายปกครองไทย: ฐาน ทฤษฎี และแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.
- Craig, Paul P. *Administrative Law*. 9th ed. London: Sweet & Maxwell, 2021.
- Craig, Paul P. *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Daly, Paul. *A Theory of Deference in Administrative Law: Basis, Application and Scope*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

บทความวารสาร

- Barnett, Kent, and Christopher J. Walker. “Chevron in the Circuit Courts.” *Michigan Law Review* 116, no. 1 (2017): 1–65.
- Bell, Bernard W. “Loper Bright: Resurrecting Skidmore in a New Era.” *Seton Hall Law Review* 55, no. 4 (2025): 1577–1640.
- Bolinder, Eric R. “Litigating Loper Bright: Interpretive Challenges and Solutions for the Post-Chevron Era.” *West Virginia Law Review* 128 (2025, forthcoming).
- Daly, Paul. “Dunsmuir’s Flaws Exposed: Recent Decisions on Standard of Review.” *McGill Law Journal* 58, no. 3 (2012): 483–520.



- Daly, Paul. “Struggling Towards Coherence: The Supreme Court’s Deference Jurisprudence.” *McGill Law Journal* 66, no. 1 (2020): 1–45.
- Daly, Paul. “Vavilov and the Culture of Justification.” *Canadian Journal of Administrative Law and Practice* 34, no. 1 (2021): 1–20.
- Hickman, Kristin E. “Anticipating a New Modern Skidmore Standard.” *Duke Law Journal Online* 74 (2025): 111–45.
- Hickman, Kristin E., and Matthew D. Krueger. “In Search of the Modern Skidmore Standard.” *Columbia Law Review* 107, no. 6 (2007): 1235–1317.
- Martenet, Vincent. “Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective.” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 54, no. 1 (2021): 83–165.
- McGinnis, John O., and Phil Pillari. “Against Deferential Skidmore.” *Northwestern University Law Review* (2026, forthcoming).
- Metzger, Gillian E. “1930s Redux: The Administrative State under Siege.” *Harvard Law Review* 131, no. 1 (2017): 1–95.
- Strauss, Peter L. “‘Deference’ Is Too Confusing—Let’s Call Them ‘Chevron Space’ and ‘Skidmore Weight.’” *Columbia Law Review* 112, no. 6 (2012): 1143–79.
- Sunstein, Cass R. “The Consequences of Loper Bright.” Harvard Law School Preliminary Draft, 2024.
- Sunstein, Cass R., and Adrian Vermeule. “Interpretation and Institutions.” *Michigan Law Review* 101, no. 4 (2003): 885–951.
- Zaic, Mitchell. “The Skidmore Compromise: Interpreting Skidmore as a Tiebreaker to Preserve Judicial Wisdom in the Era of Loper Bright.” *Minnesota Law Review* 110 (2026): 1535–1610.



คำพิพากษาต่างประเทศ

Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation. (1948)
1 KB 223 (UK Court of Appeal).

Biden v. Nebraska. 143 S. Ct. 2355 (2023).

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov. [2019] SCC 65.
[2019] 4 SCR 653.

Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.. 467 U.S. 837
(1984).

Loper Bright Enterprises v. Raimondo. 603 U.S. 369 (2024). Also reported as
144 S. Ct. 2244.

Marbury v. Madison. 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

*Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc. v. State
Farm Mutual Automobile Insurance Co..* 463 U.S. 29 (1983).

*R (on the application of Lord Carlile of Berriew QC) v. Secretary of State for
the Home Department.* UKSC 60. Accessed 10 April 2026.
<https://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2014/60.html>.

Skidmore v. Swift & Co.. 323 U.S. 134 (1944).

West Virginia v. EPA. 597 U.S. 697 (2022).

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขต
อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญและหลักเกณฑ์การตรวจสอบโดยศาล
ปกครอง. เรื่องเสร็จที่ 1185/2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,
2562.



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การให้
เหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะทางเทคนิค. เรื่องเสร็จที่ 423/2560.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560



มาตรการทางกฎหมายในการบังคับทำประกันภัยความรับผิด

ต่อบุคคลภายนอกสำหรับโครงการก่อสร้าง

Legal Measures for The Compulsory Procurement of Third-Party Liability Insurance in Construction Projects.

ชญานุช ตันติประภาคาร¹

บทคัดย่อ

กฎหมายประกันภัยถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในเชิงธุรกิจเนื่องจากเป็นกฎหมายที่ผู้เอาประกันจ่ายเงินเบี้ยประกันเพียงเล็กน้อยและเมื่อประสบภัยก็จะได้รับค่าสินไหมทดแทน หรือให้บริษัทประกันภัยเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหลักกฎหมายและมาตรการบังคับทำประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอกในงานก่อสร้างของไทย โดยศึกษากฎหมายเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งในปัจจุบันที่มีการก่อสร้างเพิ่มขึ้นจำนวนมากแต่กฎหมายประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอกของไทยยังไม่ครอบคลุมทำให้ประชาชนต้องเป็นผู้รับความเสี่ยงภัยนั้นเมื่อเกิดอุบัติเหตุในงานก่อสร้าง แม้จะสามารถฟ้องร้องได้ตามกฎหมายลักษณะละเมิดแต่ก็ยังต้องมีภาระการพิสูจน์และอาจใช้เวลาในการฟ้องร้องนาน ดังนั้นเพื่อที่จะทำให้ประชาชนไม่ต้องเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงภัยนั้นแต่เพียงผู้เดียวและได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว บทความนี้จึงเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในการให้คำนิยามอาคารที่ต้องทำประกันภัย

¹ Chanyanuch Tantipraphakhan

นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Bachelor of Laws Student, Srinakharinwirot University

Email: chanyanuch31133@gmail.com



ความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกและขยายวงเงินในการรับประกันเพื่อให้สามารถเยียวยา
ผู้ได้รับความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

คำสำคัญ: ประกันภัย; การก่อสร้าง; บุคคลภายนอก



Abstract

Insurance law constitutes a body of legislation of significant commercial importance, insofar as it enables the insured to pay a relatively modest premium and, upon the occurrence of peril, to receive indemnification or to have the insurer assume liability in cases of damage caused to third-party. The academic article is intended to examine and analyze the legal principles and compulsory measures governing third-party liability insurance in construction works in Thailand, with comparative reference to the law of the French Republic. At present, notwithstanding the considerable increase in construction activity, Thai law on third-party liability insurance remains insufficiently comprehensive, thereby imposing the burden of risk upon the public in the event of construction accidents. Although recourse may be had under the law of tort, such proceedings entail evidentiary burdens and may be protracted. Accordingly, to relieve the public from bearing such risks exclusively and to ensure prompt compensation, this article proposes legislative amendments to define the categories of buildings required to be insured for third-party liability and to expand the scope of coverage, thereby enhancing the efficiency and timeliness of redress for injured parties.

Keywords: Insurance; Construction; Third-party



1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการก่อสร้างภาคเอกชนในประเทศไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ตามการขยายตัวของเมืองซึ่งการก่อสร้างเหล่านี้ทำให้มีความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนรวมถึงคนงานก่อสร้าง และถึงแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย แต่ก็มักปรากฏอุบัติเหตุต่าง ๆ เช่น กำแพงหรือดินถล่ม วัสดุก่อสร้างตกลงในไสร์ถยนต์ที่สัญจรไปมา หรือการขุดเจาะฐานรากที่ส่งผลให้บ้านเรือนข้างเคียงทรุดตัว หรืออาจเกิดจากภัยธรรมชาติ ซึ่งก็จะก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือกระบวนการเยียวยาความเสียหายและโดยทั่วไปจะสามารถเรียกค่าเสียหายได้จากเหตุละเมิดตามมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่แม้กฎหมายจะบอกให้ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างต้องจ่ายแต่ในความเป็นจริง ผู้รับเหมาอาจประสบปัญหาขาดสภาพคล่องหรือไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อเกิดอุบัติเหตุส่งผลให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกต้องแบกรับภาระความเสียหายนั่นเอง อีกทั้งการที่จะฟ้องละเมิดผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์จะเป็นผู้รับภาระการพิสูจน์ซึ่งทำให้เป็นความยากลำบากของผู้เสียหายเอง แม้ในปัจจุบันจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ต้องทำประกันภัยความรับผิดตามกฎหมาย พ.ศ.2564 (“กฎกระทรวงฯ”) บังคับให้ต้องมีประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอกในโครงการก่อสร้างภาคเอกชนแต่กฎกระทรวงฯ ฉบับนี้ยังครอบคลุมเท่าที่ควรโดยมีการบังคับทำประกันเฉพาะอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ² ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงนิยามคำว่า “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ทำให้บุคคลที่ก่อสร้างอาคารเหล่านี้ไม่ต้องถูกบังคับให้ทำประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอก เช่น การถล่มของกำแพงดินในวันที่ 22 สิงหาคม 2568 ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

² ข้อ 3 ในระหว่างการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอนอาคารของเอกชน เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการประกันภัยความรับผิด ตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก อันเนื่องมาจากการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอนอาคาร สำหรับอาคารดังต่อไปนี้

- (1) อาคารสูง
- (2) อาคารขนาดใหญ่
- (3) อาคารขนาดใหญ่พิเศษ

ทั้งเรือสปีดโบ๊ทพร้อมเครื่องยนต์มูลค่าเกือบ 350,000 บาท เทลเลอร์ลากเรือราคา 45,000 บาท รวมถึงเครื่องปรับอากาศและข้าวของเครื่องใช้ในบ้านอีกจำนวนมาก รวมมูลค่าความเสียหายหลายแสนบาท แต่เจ้าของโครงการไม่ยอมรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชนต้องเข้าแจ้งความกับตำรวจสภ.สัทหีบ เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเล็งเห็นความสำคัญในการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขทางกฎหมายในการบังคับทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกสำหรับงานก่อสร้าง เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้รับการเยียวยาโดยเร็วผ่านผู้รับประกันภัย

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาประโยชน์จากการทำประกันภัย
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายและมาตรการบังคับทำประกันภัยงานก่อสร้างของไทย
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการบังคับทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกสำหรับโครงการก่อสร้างของไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการทางกฎหมายของการทำประกันภัยที่เหมาะสมในประเทศไทย

1.3 แนวคิด หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวกับประกันภัย

1.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันภัย

การประกันภัยมีมาตั้งแต่สมัย 3,000 ปีก่อนคริสต์ศักราชโดยชาวจีนได้เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดในการกระจายความเสี่ยงภัย ด้วยวิธีการนำสินค้าแบ่งเฉลี่ยใส่เรือไปหลาย ๆ ลำ ในกรณีที่เรือลำใดเกิดภัยพิบัติก็ยังมีสินค้าในเรือลำอื่นที่ไม่เกิดอันตรายส่งไปถึงเมืองปลายทาง ต่อมาการประกันภัยก็ได้ถูกพัฒนาเรื่อยมาโดยเริ่มมาจากการค้า การขนส่งทางทะเล เนื่องจากในบางครั้งต้องมีเหตุการณ์ที่ร้ายแรงได้รับความเสียหายจนทำให้ขาดทุนและเลิกกิจการ ผู้คนจึงพยายามหาหนทางลดความเสี่ยงลงจนในที่สุดได้พบความจริงซึ่งเรียกว่ากฎแห่งการเฉลี่ยมีหลักการว่า แต่ละคนที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการ



ค้าขายประเภทเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันยอมเสียสละแต่เพียงส่วนน้อยเพื่อใครคนใดคนหนึ่งในทุกคนนั้นจะได้ไม่ต้องแบกความเสียหายอันหนักแต่เพียงผู้เดียว

การประกันภัยมิได้หมายความว่าป้องกันมิให้ภัยเกิดขึ้น มิได้หมายความว่าผู้รับประกันให้คำรับรองว่าจะไม่มีภัยเกิดขึ้นแก่ผู้เอาประกัน แต่หมายถึงการโอนความรับผิดชอบจากผู้เอาประกันไปยังบริษัทผู้รับประกัน โดยผู้รับประกันสัญญาว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นตามที่ตกลงกันไว้ บริษัทจะจ่ายค่าเสียหายให้ตามจำนวนที่รับประกันและเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่ออันนี้ผู้เอาประกันจะต้องส่งเงินจำนวนหนึ่งให้กับบริษัทเป็นเบี้ยประกัน³

1.3.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการประกันภัย

(1) หลักส่วนได้เสียที่เอาประกันได้

ส่วนได้เสีย หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เอาประกันกับวัตถุที่เอาประกันภัย ซึ่งอาจเป็นทรัพย์ ความรับผิดชอบ หรือชีวิต สุขภาพอนามัยของบุคคลก็ได้ อันมีผลกระทบต่อ การสูญเสียทางการเงิน โดยส่วนได้เสียที่เอาประกันภัยได้ในสัญญาประกันวินาศภัย จะต้องเป็นภัยที่ตีราคาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 869 “อันคำว่า “วินาศภัย” ในหมวดนี้ ท่านหมายรวมเอาความเสียหายอย่างใด ๆ บรรดาซึ่งจะพึง ประมาณเป็นเงินได้” ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ตามลักษณะ ละเมิด ซึ่งวัตถุที่เอาประกันภัยอาจมีส่วนได้เสียหลายอย่าง เช่น การทำประกันภัย ห้างสรรพสินค้าก็จะมีส่วนได้เสียเป็นทางผู้เช่าพื้นที่ในห้างสรรพสินค้า ประชาชนทั่วไปที่ อาจได้รับอันตรายจากความเสียหายของห้างสรรพสินค้า และเจ้าของห้างสรรพสินค้านั้นซึ่ง ผู้เอาประกันภัยก็ต้องมีความสัมพันธ์กับวัตถุที่เอาประกันภัย เช่น เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นส่วนได้เสีย ผู้เอาประกันให้ยอมมีความเสี่ยงภัยในการใช้หรือได้ประโยชน์จากวัตถุที่ เอาประกันภัย จึงเอาส่วนได้เสียนี้ไปประกันภัยเพื่อจุดประสงค์ในการเยียวยาความเสียหาย ทางการเงิน หากความสัมพันธ์นั้นไม่ใช่ความสำคัญตามกฎหมายสัญญาประกันภัยจะ เกิดขึ้นไม่ได้ ผลที่ตามมาคือสัญญาประกันภัยนั้นไม่มีส่วนได้เสียที่เอาประกันภัยได้สัญญา ประกันภัยไม่เกิดเป็นผลสำเร็จ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 863

³ สรพล์ สุขทรศนีย์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ 15, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565),

“อันสัญญาประกันภัยนั้น ถ้าผู้เอาประกันภัยมิได้มีส่วนได้เสียในเหตุที่ประกันภัยไว้นั้นไซ้ร่า่านว่าอย่าอ้อมไม่ผูกพันคู่สัญญาแต่อย่างหนึ่งอย่างใด”

(2) หลักสุจริตอย่างยิ่ง

เนื่องจากสัญญาประกันภัย เป็นสัญญาต่างตอบแทนที่มีค่าตอบแทนไม่เท่าเทียมกัน ผู้เอาประกันจ่ายเบี้ยประกันเพียงเล็กน้อย แต่เมื่อเกิดเหตุดังที่ระบุไว้ในสัญญา ผู้รับประกันจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเงินเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการกระจาย ความเสี่ยงภัยนั้นให้เป็นที่ไปตามกฎของสิ่งจำนวนมาก ผู้รับประกันภัยจะต้องได้รับความจริงที่เป็นสาระสำคัญจากผู้เอาประกันภัยตามหลักสุจริตอย่างยิ่งเพื่อจะได้พิจารณาการรับประกันได้อย่างรอบคอบ

(3) หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นหลักการสำคัญ เนื่องจากการประกันภัยยึดหลักไม่มีกำไร จึงทำให้ผู้เอาประกันวินาศภัยจะมีกำไรจากการเอาประกันไม่ได้ ซึ่งการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจทำได้หลายวิธี เช่น การชดใช้เป็นเงินสด การนำทรัพย์สินที่เสียหายไปซ่อมแซม การจัดหาสิ่งทดแทน การเปลี่ยนชิ้นส่วนใหม่ โดยผลของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแบ่งได้เป็นหลายกรณี แต่ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งเน้นไปที่ความเสียหายกับบุคคลภายนอกโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความเสียหายกับบุคคลภายนอก จะเป็นกรณีที่ผู้เอาประกันภัยมีความรับผิดชอบกับบุคคลภายนอกตามกฎหมาย เช่น การละเมิดหรือผิดสัญญา ผู้รับประกันภัยจึงต้องมีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้บุคคลภายนอกตามความรับผิดชอบของผู้เอาประกันภัย หรือตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในสัญญาประกันภัย เมื่อผู้เอาประกันภัยหลุดพ้นความรับผิดชอบตามกฎหมาย ผู้รับประกันภัยจึงหลุดพ้นความรับผิดชอบตามสัญญาประกันภัยแต่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็มีข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามสัญญาประกันภัย โดยเมื่อจะเอาประกันภัยสิ่งที่จะต้องอ่านเข้าใจในกรมธรรม์ประกันภัยคือข้อยกเว้นโดยข้อยกเว้นผู้รับประกันภัยจะเขียนข้อยกเว้นในกรมธรรม์ประกันภัย โดยมีทั้งตามกรมธรรม์และตามกฎหมาย ซึ่งข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามกรมธรรม์จะถูกเขียนไว้โดยผู้รับประกันภัย และข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายจะมีระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ผู้เอาประกันภัยทุจริต ผู้เอาประกันภัยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



(4) หลักการรับช่วงสิทธิ

เมื่อผู้รับประกันได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันวินาศภัยแล้ว ผู้รับประกันภัยยังได้สิทธิตามกฎหมายในการรับช่วงสิทธิจากผู้เอาประกันภัยไปเรียกจ่ายเงินที่ผู้รับประกันภัยได้จ่ายไปแทนก่อนจากบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในเหตุวินาศภัยนั้น ซึ่ง การรับช่วงสิทธิทำให้ผู้เอาประกันได้รับค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง ไม่เกินไปกว่าความเสียหายที่แท้จริง การที่ผู้รับประกันภัยจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัยนั้นเป็นการจ่ายแทนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งจะต้องรับผิดชอบตามหลักกฎหมายทั่วไป

(5) หลักการเฉลี่ยค่าสินไหมทดแทน

ในสัญญาประกันวินาศภัยผู้เอาประกันภัย อาจเอาประกันภัยทรัพย์สินของตนกับผู้รับประกันมากกว่าหนึ่งราย เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้รับค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริง และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องเฉลี่ยค่าสินไหมทดแทน ระหว่างผู้รับประกันทุกคนตามจำนวนมากหรือน้อยของจำนวนเงินที่ได้รับประกันไว้

(6) หลักสาเหตุใกล้ชิด

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น สิ่งแรกที่ต้องนึกถึงคือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากภัยที่รับประกันไว้หรือไม่ ถ้าเป็นภัยที่รับประกันไว้ ก็จะพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทน ถ้าเป็นภัยที่ไม่ได้รับประกันไว้แต่เป็นภัยที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินที่เอาประกันภัยในลักษณะต่อเนื่องกับไทยที่ได้รับประกันภัยไว้การพิจารณา คือ ภัยที่ได้รับประกันไว้เป็นสาเหตุใกล้ชิดกับความเสียหายหรือไม่ เช่น การป้องกันอัคคีภัยที่ละลามายังบ้านตัวเอง จนทำให้เกิดความเสียหายจากน้ำที่ไว้ใช้ดับไฟ ผู้รับประกันก็ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์ประกันอัคคีภัย อีกประการหนึ่งคือเหตุที่เกิดภัยและผลของความเสียหายจะต้องต่อเนื่องกันไม่ขาดตอน

กฎหมายรับประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในการก่อสร้างของราชอาณาจักรไทย

กฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ต้องทำประกันภัยความรับผิดตามกฎหมาย พ.ศ.2564 เป็นกฎหมายที่ออกภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคาร จัดระเบียบ ควบคุมความมั่นคงแข็งแรงและ

ความปลอดภัยในการก่อสร้างและการใช้อาคาร และได้มีการพัฒนาจนในปัจจุบันที่มีการก่อสร้างอาคารเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรเป็นจำนวนมาก ดังนั้นความปลอดภัยของผู้ใช้อาคารจึงเป็นเรื่องสำคัญจึงได้มีการปรับปรุงมาตรการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงทำให้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก พ.ศ. 2548 แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับเก่ามิได้มีการกำหนดเรื่องจำนวนเงินเอาประกันจึงได้ยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวและเปลี่ยนเป็นกฎหมายกำหนดอาคารที่ต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมาย พ.ศ.2564 ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีการทำการประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอก ตาม

“ข้อ 3 ในระหว่างการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอนอาคารของเอกชน เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ดำเนินการ ต้องจัดให้มีการประกันภัยความรับผิด ตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก อันเนื่องมาจากการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือรื้อถอนอาคาร สำหรับอาคารดังต่อไปนี้

- (1) อาคารสูง
- (2) อาคารขนาดใหญ่
- (3) อาคารขนาดใหญ่พิเศษ”

1. อาคารสูง หมายถึง อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ที่มีความสูงตั้งแต่สี่สิบสามเมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่ว หรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด⁴

2. อาคารขนาดใหญ่ หมายถึง อาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกินสองพันตารางเมตรหรืออาคารที่มีความสูงตั้งแต่สี่ห้าเมตรขึ้นไปและมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกินหนึ่งพันตารางเมตร แต่ไม่เกินสอง

⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 4, **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 96 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2522).



พันตารางเมตร การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

3. อาคารขนาดใหญ่พิเศษ หมายถึง อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคาร หรือ ส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันตั้งแต่หนึ่งหมื่นตารางเมตรขึ้นไปและกฎกระทรวง ฉบับนี้ยังได้มีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนขั้นต่ำตามกฎหมาย⁵

“ข้อ 8 การประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อบุคคลภายนอกตาม กฎกระทรวงนี้ ให้มีจำนวนเงินเอาประกันภัย ดังต่อไปนี้

(1) กรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาทต่อคน และ ค่ารักษาพยาบาล ไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาทต่อคน รวมกันแล้วไม่ต่ำกว่าห้าล้านบาทต่อครั้ง

(2) ความเสียหายต่อทรัพย์สินจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าแสนบาทต่อครั้ง การได้รับ ค่าสินไหมทดแทนจากผู้รับประกันภัยตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหาย ที่จะ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายอื่น”

กฎหมายรับประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอกในการก่อสร้างของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายประกันภัย (Code des assurances) คือประมวลกฎหมายที่ได้ รวบรวมกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้เอาประกันภัย ผู้รับประกันภัยตลอดจนการดำเนินงานของตัวแทนนายหน้าและบริษัทประกันภัย โดยเริ่ม บังคับใช้ครั้งแรกจากประกันภัยรถยนต์เมื่อปี 1930 จนได้พัฒนาจนถึงกฎหมายฉบับที่ 78-12 ลงวันที่ 4 มกราคม 1978 ว่าด้วยความรับผิดและประกันภัยในสาขาการก่อสร้าง (Loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction) ที่ได้เป็นจุดเริ่มต้นในเรื่องการร่างกฎหมาย บังคับทำประกันในงานก่อสร้าง โดยผู้ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเจ้าของ โครงการที่ตัดสินใจสร้างและซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย สัญญาฉบับนี้กำหนด ความรับผิดอย่างเข้มงวดแก่ผู้รับเหมา โดยที่ลูกค้าไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของ

⁵ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 4.,

ผู้รับเหมา โดยได้รวบรวมทั้งข้อสัญญาประกันภัยภาคบังคับ การดำเนินงานของบริษัท ประกันภัยกฎหมายสำหรับตัวแทนหรือนายหน้าประกันภัย เป็นต้น โดยประกันภัยของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีทั้งภาคบังคับและสมัครใจ แต่ในการประกันภัยเกี่ยวกับงานก่อสร้าง จะถือเป็นประกันภัยภาคบังคับ โดยบังคับให้ต้องมีการทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อ บุคคลภายนอกตามลักษณะที่ 2 ประกันภัยภาคบังคับ หมวดที่ 4 ประกันภัยงานก่อสร้าง

“มาตรา L241-2⁶ บุคคลใดที่จ้างให้ผู้อื่นดำเนินการก่อสร้าง จะต้องมีการประกันภัย ความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกที่ครอบคลุมความเสียหายตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1792⁷ และ 1792-2⁸ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และผลสืบเนื่องมาจากการกระทำของผู้นั้น

⁶ Article L241-2 Celui qui fait réaliser pour le compte d'autrui des travaux de construction doit être couvert par une assurance de responsabilité garantissant les dommages visés aux articles Prévisualiser : Code civil - art. 1792 (V) 1792 et 1792-2 du code civil et résultant de son fait.

Il en est de même lorsque les travaux de construction sont réalisés en vue de la vente.

⁷ ผู้สร้างโครงสร้างใด ๆ ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของหรือผู้ซื้อโครงสร้างนั้นอย่างเต็มที่สำหรับความเสียหายใด ๆ แม้ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากความบกพร่องของพื้นดินก็ตาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความแข็งแรงของโครงสร้าง หรือ ส่งผลกระทบต่อส่วนประกอบใดส่วนประกอบหนึ่งหรืออุปกรณ์ใดอุปกรณ์หนึ่ง ทำให้โครงสร้างนั้นไม่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ความรับผิดดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นหากผู้รับเหมาก่อสร้างพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุภายนอก

Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination.

Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère.

⁸ ข้อสันนิษฐานความรับผิดที่กำหนดโดย มาตรา 1792 ยังครอบคลุมถึงความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อความแข็งแรงของชิ้นส่วนอุปกรณ์ของโครงสร้าง แต่เฉพาะในกรณีที่ชิ้นส่วนเหล่านั้นเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกกับโครงสร้าง พื้นฐาน ฐานราก โครงสร้าง รั้ว หรือหลังคาเท่านั้น

อุปกรณ์ชิ้นใดชิ้นหนึ่งจะถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญของโครงสร้างพื้นฐาน ฐานราก โครงสร้าง หรือหลังคา เมื่อการถอด การรื้อถอน หรือการเปลี่ยนอุปกรณ์นั้นไม่สามารถทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำให้วัสดุจาก โครงสร้างนั้นเสียหาย

La présomption de responsabilité établie par l'article Prévisualiser 1792 s'étend également aux dommages qui affectent la solidité des éléments d'équipement d'un ouvrage, mais seulement



ความตามวรรคแรกกับการก่อสร้างที่ดำเนินการเพื่อขายด้วย”

และยังมีการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำในการทำประกันภัยตามส่วนกฎระเบียบ
ลักษณะที่ 2 การประกันภัยภาคบังคับ หมวดที่ 4 การประกันภัยสำหรับงานก่อสร้าง

“มาตรา R243-3⁹

1. จำนวนเงินค้ำประกันตามสัญญาประกันภัยที่ระบุไว้ในมาตรา L243-9 ต้อง
ครอบคลุมถึงบุคคลที่กล่าวถึงในมาตรา L241-1, L241-2, L242-1 และ L242-2 กำหนด
จำนวนเงินขั้นต่ำต่อโครงสร้าง จำนวนเงินนี้ต้องไม่น้อยกว่าต้นทุนการก่อสร้างทั้งหมดที่
เจ้าของโครงการแจ้งไว้สำหรับโครงสร้างนั้น หรือ 150 ล้านยูโร หากต้นทุนนั้นเกิน 150
ล้านยูโร

เมื่อมีสัญญาประกันกลุ่มที่กล่าวถึงในมาตรา R243-1 กำหนดว่าความคุ้มครอง
โดยรวมตามที่กำหนดโดยสัญญากลุ่มนี้และสัญญาที่ค้ำประกันบุคคลแต่ละคนภายใต้สัญญา

lorsque ceux-ci font indissociablement corps avec les ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos ou de couvert.

Un élément d'équipement est considéré comme formant indissociablement corps avec l'un des ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos ou de couvert lorsque sa dépose, son démontage ou son remplacement ne peut s'effectuer sans détérioration ou enlèvement de matière de cet ouvrage.

⁹ I.-Le montant de garantie du ou des contrats d'assurance mentionnés à L243-9 doit couvrir les personnes mentionnées aux articles L241-1, L241-2, L242-1 et L242-2 à hauteur d'un montant minimum par ouvrage. Ce montant ne peut être inférieur, pour cet ouvrage, au coût total de construction déclaré par le maître de l'ouvrage, ou à 150 millions d'euros si ce coût est supérieur à 150 millions d'euros.

Lorsqu'il est recouru à un contrat d'assurance collectif mentionné à l'article R243-1, le total des garanties, tel qu'il résulte de ce contrat collectif et des contrats garantissant chacune des personnes assurées par le contrat collectif, doit couvrir le paiement des travaux de réparation des dommages engageant la responsabilité décennale d'une ou de plusieurs de ces personnes, à hauteur du coût total de construction déclaré par le maître de l'ouvrage, ou à 150 millions d'euros si ce coût est supérieur à 150 millions d'euros.

II.-Le montant du plafond de garantie mentionné au I peut être modifié par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la construction, en tenant compte de l'évolution du coût de la construction et des capacités économiques des marchés de l'assurance et de la réassurance.

กลุ่มนี้ จะต้องครอบคลุมการชำระค่าซ่อมแซมความเสียหายที่ก่อให้เกิด ความรับผิดชอบในระยะเวลาสิบปีของบุคคลหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นโดยไม่เกินต้นทุน การก่อสร้างทั้งหมดที่เจ้าของโครงการประกาศ หรือไม่เกิน 150 ล้านยูโร หากต้นทุนนี้เกิน 150 ล้านยูโร

2. จำนวนเงินวงเงินความคุ้มครองที่กล่าวถึงในข้อ 1. อาจได้รับการแก้ไขโดยคำสั่งร่วมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้าง โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในต้นทุนการก่อสร้างและความสามารถทางเศรษฐกิจของตลาดประกันภัยและประกันภัยต่อ”

ซึ่งลักษณะการก่อสร้างที่ต้องทำประกันภัยคือการก่อสร้างเป็นไปตามลักษณะที่ 2 ประกันภัยภาคบังคับ หมวดที่ 4 ประกันภัยงานก่อสร้าง บทที่ 3 บทบัญญัติทั่วไป

“มาตรา L243-1-1¹⁰

1. สิ่งต่อไปนี้ไม่อยู่ภายใต้ข้อผูกพันด้านประกันภัยที่ระบุไว้ในมาตรา L241-1 L241-2 และมาตรา 242-1 ว่าด้วยงานทางทะเล งานในทะเลสาบ งานทางน้ำ งานถนน งานท่าเรือ งานสนามบิน งานลานจอดเฮลิคอปเตอร์ งานโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟ

¹⁰ I.-Ne sont pas soumis aux obligations d'assurance édictées par les articles L241-1, L. 241-2, et L242-1 les ouvrages maritimes, lacustres, fluviaux, les ouvrages d'infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires, hélicoptuaires, ferroviaires, les ouvrages de traitement de résidus urbains, de déchets industriels et d'effluents, ainsi que les éléments d'équipement de l'un ou l'autre de ces ouvrages.

Les voiries, les ouvrages piétonniers, les parcs de stationnement, les réseaux divers, les canalisations, les lignes ou câbles et leurs supports, les ouvrages de transport, de production, de stockage et de distribution d'énergie, les ouvrages de stockage et de traitement de solides en vrac, de fluides et liquides, les ouvrages de télécommunications, les ouvrages sportifs non couverts, ainsi que leurs éléments d'équipement, sont également exclus des obligations d'assurance mentionnées au premier alinéa, sauf si l'ouvrage ou l'élément d'équipement est accessoire à un ouvrage soumis à ces obligations d'assurance.

II.-Ces obligations d'assurance ne sont pas applicables aux ouvrages existants avant l'ouverture du chantier, à l'exception de ceux qui, totalement incorporés dans l'ouvrage neuf, en deviennent techniquement indivisibles.



งานบำบัดขยะมูลฝอยในเมือง งานบำบัดขยะอุตสาหกรรมและน้ำเสีย รวมถึงอุปกรณ์และส่วนประกอบของงานเหล่านี้

ถนน โครงสร้างทางเดินเท้า ลานจอดรถ เครือข่ายต่าง ๆ ท่อส่ง สายเคเบิล และส่วนรองรับ โครงสร้างการขนส่ง การผลิต การจัดเก็บ และการจำหน่ายพลังงาน โครงสร้างการจัดเก็บและบำบัดของแข็ง ของเหลว และของไหลจำนวนมาก โครงสร้างโทรคมนาคม โครงสร้างกีฬากลางแจ้ง ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ของโครงสร้างเหล่านั้น ก็ไม่รวมอยู่ในภาระผูกพันด้านประกันภัยที่กล่าวถึงในวรรคแรก เว้นแต่โครงสร้างหรืออุปกรณ์นั้นเป็นส่วนประกอบของโครงสร้างที่อยู่ภายใต้ ภาระผูกพันด้านประกันภัยเหล่านั้น

2. ภาระผูกพันด้านประกันภัยเหล่านี้ไม่ครอบคลุมถึงโครงสร้างที่มีอยู่ก่อนเริ่มการก่อสร้าง เว้นแต่โครงสร้างเหล่านั้นซึ่งเมื่อรวมเข้ากับโครงสร้างใหม่แล้ว จะไม่สามารถแยกออกจากโครงสร้างใหม่ได้ในทางเทคนิค”

1.2 แนวคิดกฎหมายที่เกี่ยวกับละเมิด

ทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดมีอยู่ 2 ทฤษฎี

(1) ทฤษฎีความผิด (Fault Liability)

บุคคลจะต้องรับผิดเพราะการที่ตนไปกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นโดยตรง คือ เป็นกรณีที่ผู้กระทำมีความรับผิดเพื่อละเมิดในกรณีจะต้องมีความผิดของผู้กระทำละเมิด คือ ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ซึ่งตามมาตรานี้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

บุคคล หมายถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แม้บุคคลนั้นจะเป็นผู้เยาว์ หรือคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถก็ตาม

การกระทำ สามารถเป็นได้ทั้งการกระทำ เช่น การชกต่อยร่างกาย การแสดงความรู้สึกนึกคิดภายในใจของตนออกมาให้บุคคลทั่วไปทราบ โดยการเคลื่อนไหวร่างกาย ไม่ว่าจะโดยทางใด จะโดยทางกริยา อากาโร วาจา ลายลักษณ์อักษรก็ได้และผู้แสดงนั้นได้รู้สึก

สำนึกในการเคลื่อนไหวของตน หรือการกระทำโดยการงดเว้น หรือ การนิ่งเฉย¹¹ การที่จะพิจารณาว่าบุคคลงดเว้นการกระทำนั้นควรจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ต้องพิจารณาให้เคร่งครัดลงไปว่าเขามีหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อไม่ให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือไม่เป็นสำคัญ หากบุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายบางประการที่จะต้องกระทำ ซึ่งหากเขากระทำตามหน้าที่แล้ว ความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น การที่เขาไม่กระทำตามหน้าที่หรืองดเว้นนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น การงดเว้นนี้จึงอยู่ในความหมายของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายเช่นกัน¹² ดังนั้นหากบุคคลนั้นไม่ได้มีหน้าที่ที่ต้องกระทำแม้การงดเว้นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายก็ไม่ต้องรับผิด

จงใจ หมายถึง การรู้สำนึกในการที่กระทำและรู้ถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำ มุ่งหมายให้บุคคลอื่นเสียหาย¹³

ประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำโดยมิได้จงใจให้เขาเสียหายแต่มิได้ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์

ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งที่กฎหมายให้ความสำคัญหรือมุ่งคุ้มครอง

ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

ทฤษฎีนี้เกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายที่ว่า “ผู้ใดก่อความเสียหาย ผู้นั้นต้องจ่าย” ผู้ได้รับความเสียหายก็ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ กับ ผลที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง โดยตามกฎหมายไทยมีปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “มาตรา 434 ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุที่โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่องก็ดีหรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอก็ดี ท่านว่าผู้ครองโรงเรือน

¹¹ วาริ นาสกุล, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พิมพ์, 2559), 46.

¹² ศนันกรณ (เจ้าปี) โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), 56.

¹³ จิตติ ดิงศภัทย์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), 178.



หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียหายฉนั้นแล้ว ท่านว่าผู้เป็นเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” โดยกฎหมายได้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นบกพร่องในการดูแล ดังนั้นเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายทันที โรงเรือนหมายถึงสิ่งปลูกสร้างที่มนุษย์ได้ปลูกสร้างขึ้นเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่สามารถอยู่อาศัยได้ เช่น บ้าน โรงแรม หอพัก รวมถึงส่วนประกอบของโรงเรือน ส่วนสิ่งปลูกสร้าง หมายถึง สิ่งที่มนุษย์ปลูกสร้างขึ้นนอกจากโรงเรือนที่ติดกับพื้นดินและไม่ติดตงตรงรากับที่ดิน เช่น กำแพง ถนน บ่อน้ำ แต่ไม่หมายความรวมถึงการขุดหลุมหรือโพรงซึ่งมิได้มีสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ลงไป¹⁴

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยประกันภัย (“คปภ.”)

สำนักงาน คปภ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดโดยคปภ.มีภารกิจ ดังนี้¹⁵

1. กำกับและพัฒนาธุรกิจประกันภัย ให้มีความเข้มแข็งมั่นคง ออกกฎระเบียบควบคุมการดำเนินงานของบริษัทประกันภัย ทั้งการประเมินความเสี่ยงและความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันภัย
2. ส่งเสริมสนับสนุนให้ธุรกิจประกันภัยมีบทบาทสร้างเสริมความแข็งแกร่งให้ระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน
3. คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ด้านการประกันภัย ทั้งในด้านการตรวจสอบกรมธรรม์ประกันภัยเพื่อดูแลไม่ให้ประชาชนถูกเอาเปรียบจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนของประชาชนเมื่อประชาชนไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือรับค่าสินไหมทดแทนอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งตรวจสอบด้านจริยธรรมของนายหน้าและบริษัทประกันภัย

¹⁴ วาริ นาสกุล, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลากมิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 2559), 192.

¹⁵ “แนะนำสำนักงาน คปภ.,” คปภ., สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2569, <https://www.oic.or.th/th/introducing>.

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้เขียนหวังว่าบทความฉบับนี้ จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในประโยชน์ของการทำประกันภัยงานก่อสร้างซึ่งจะช่วยทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุการก่อสร้างได้รับการเยียวยาเป็นธรรมและแน่นอนมากขึ้น รวมทั้งการศึกษากฎหมายต่างประเทศก็จะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนากฎหมายไทย และเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

2. ผลการศึกษา

2.1 ประโยชน์จากการทำประกันภัย

การประกันภัยมีรากฐานมาจากกฎแห่งการเฉลี่ยเพื่อกระจายความเสี่ยงภัยเพื่อไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องล้มละลายหรือแบกรับความเสียหายที่หนักหน่วงเกินไปเพียงลำพัง โดยเป็นการให้ผู้รับประกันเป็นผู้รับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อแลกกับการได้รับชำระเบี้ยประกันภัย ซึ่งการประกันภัยของประเทศไทยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคปภ. ที่จะเป็นผู้ดูแลทั้งในเรื่องกรรมธรรม์ และความมั่นคงทางการเงินของบริษัทประกันภัย ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายสามารถมั่นใจได้ว่าจะได้รับการเยียวยา โดยไม่ต้องกลัวว่าผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายจะไม่มีเงินจ่าย และหากมีข้อร้องเรียนก็สามารถร้องเรียนผ่านคปภ. ได้ทันที และผู้เอาประกันก็จะมั่นใจได้ว่าหากมีความเสียหายเกิดขึ้นตนก็ไม่ต้องเป็นผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งแตกต่างจากเหตุละเมิดที่การลงโทษผู้กระทำผิดในทางแพ่งเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยจากผู้ก่อให้เกิด ความเสียหายโดยตรง แต่แม้ผู้เสียหายจะได้เงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดแต่การที่จะได้เงินค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องผ่านกระบวนการศาลซึ่งจะใช้เวลานานและผู้เสียหายจะมีภาระการพิสูจน์ทั้งการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น การพิสูจน์การกระทำว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และในบางกรณีโจทก์ต้องแสดงให้เห็นว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการได้รับเงินเยียวยา เช่น หากผู้เสียหายทุพพลภาพก็จะไม่สามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ หรือทำได้ด้วยความยากลำบาก และถึงแม้ว่าศาลจะพิพากษาให้จำเลยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่หากบริษัทที่กระทำละเมิดล้มละลายก็จะเป็นการยากที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน



2.2 เปรียบเทียบกฎหมายประกันภัยบุคคลภายนอกในงานก่อสร้างระหว่างราชอาณาจักรไทย กับ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายการบังคับทำประกันภัยการก่อสร้างไทยและฝรั่งเศสได้มีแนวคิดที่จะคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนเหมือนกันแต่ยังคงแตกต่างกันในรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ที่เอาประกันที่ของฝรั่งเศสโดยจะครอบคลุมงานก่อสร้างครอบคลุมมากกว่าของไทยเนื่องจากครอบคลุมงานทุกประเภทแต่จะมีข้อยกเว้นตามมาตรา L243-1-1 ซึ่งประเทศไทยจะใช้หลักการกำหนดว่างานก่อสร้างใดที่ต้องถูกบังคับซึ่งไม่ครอบคลุมถึงกำแพงกันดิน รั้ว การก่อสร้างขนาดเล็ก คลังสินค้า บ้าย ที่ก็สามารถก่อให้เกิดความเสียหายได้เมื่อเกิดการพังถล่ม

2. วงเงินในการเอาประกันภัย ในประเทศไทยโดยแม้จะเป็นงานก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่ก็จะมีวงเงินในการรับประกันเท่าเดิมซึ่งอาจไม่ครอบคลุมถึงโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่พิเศษที่ยังการก่อสร้างใหญ่ก็จะมีโอกาสที่จะสร้างความเสียหายได้มากแต่ก็ยังคงวงเงินไว้เท่าเดิมและวงเงินขั้นที่เยียวยาผู้เสียชีวิตหรือทุพพลภาพนั้นยังมีจำนวนน้อยเกินไปคือขั้นต่ำคนละ 100,000 บาท ถึงแม้จะมีวงเงินที่รับประกันได้แน่นอนก็อาจไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งต่างจากฝรั่งเศสที่จะมีวงเงินประกันภัยตามวงเงินต้นทุนการก่อสร้างซึ่งทำให้มีโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยได้มากกว่าเพราะยังเป็นงานก่อสร้างที่มีมูลค่าสูง วงเงินการประกันภัยก็จะยิ่งสูง

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์หลักกฎหมายพบว่า การประกันภัยมีบทบาทสำคัญในการกระจายความเสี่ยงและช่วยให้ผู้ประสบอุบัติเหตุจากการก่อสร้างได้รับการเยียวยาที่แน่นอนผ่านบริษัทประกันภัยซึ่งมีคปภ. ในการช่วยควบคุมดูแล ซึ่งมีผลดีกว่าการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามเหตุละเมิดเพียงอย่างเดียวที่ผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์ และอาจไม่ได้รับค่าชดเชยหากผู้รับเหมาไม่มีเงินจ่ายหรือล้มละลาย

การบังคับทำประกันภัยความรับผิดชอบของทั้งสองประเทศมีจุดประสงค์ที่คล้ายกันในการทำบังคับทำประกันเพื่อให้ประชาชนได้รับการเยียวยาได้อย่างรวดเร็ว และ

กฎหมายนี้ได้ปรับปรุงผลงานของเจ้าของโครงการในฝรั่งเศสมีคุณภาพให้ดีขึ้น แต่ทั้งสองประเทศนี้มีความแตกต่างกันในด้านรายละเอียดดังนี้

	กฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ ต้องทำประกันภัยความรับผิด ตามกฎหมาย พ.ศ.2564 (ราชอาณาจักรไทย)	ประมวลกฎหมายประกันภัย (สาธารณรัฐฝรั่งเศส)
1. การบังคับทำ ประกันภัย	มีการบังคับทำประกันภัยความรับผิดต่อบุคคลภายนอกงานก่อสร้าง	
2. วงเงินในการ ชดเชยค่าสินไหม ทดแทน	<ul style="list-style-type: none"> - กรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ จำนวนไม่ต่ำกว่า 100,000 บาทต่อคนและ ค่ารักษาพยาบาล ไม่ต่ำกว่า 100,000 บาทต่อคน รวมกัน แล้วไม่ต่ำกว่า 5,000,000 บาทต่อครั้ง - กรณีเสียหายต่อทรัพย์สิน จำนวนไม่ต่ำกว่า 500,000 บาทต่อครั้ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีการระบุเป็นรายคนแต่ มีการ กำหนดจำนวนเงิน ค่าประกัน ตามสัญญาประกันภัยต้องไม่น้อย กว่าต้นทุนการก่อสร้างทั้งหมด ที่ เจ้าของโครงการแจ้งไว้สำหรับ โครงสร้างนั้น หรือ 150 ล้านยูโร¹⁶ หากต้นทุนนั้นเกิน 150 ล้านยูโร

¹⁶ เทียบเป็นเงินไทย เท่ากับ 5,680,980,000 บาท (1ยูโร = 37.87 บาท) อ้างอิง ณ วันที่ 8 เมษายน 2569 ของธนาคารแห่งประเทศไทย.



	กฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ ต้องทำประกันภัยความรับผิด ตามกฎหมาย พ.ศ.2564 (ราชอาณาจักรไทย)	ประมวลกฎหมายประกันภัย (สาธารณรัฐฝรั่งเศส)
3. วัตถุประสงค์ที่ ทำประกันภัย	อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ	การก่อสร้างทุกประเภท ยกเว้น ตาม มาตรา L243-1-1 เช่น งานทาง ทะเล งานในทะเลสาบ งานทางน้ำ งานถนน งานท่าเรือ งานสนามบิน งานลานจอดเฮลิคอปเตอร์ งาน โครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟ งาน บำบัดขยะมูลฝอยในเมือง งาน บำบัดขยะอุตสาหกรรมและน้ำเสีย โครงสร้างโทรคมนาคม โครงสร้าง กีฬากลางแจ้ง
4. บุคคลที่เป็น ผู้เอาประกันภัย	เจ้าของอาคาร, ผู้ครอบครอง อาคาร หรือผู้ดำเนินการ	บุคคลที่ว่าจ้างให้ผู้อื่นดำเนินการ ก่อสร้าง (ผู้ว่าจ้าง)

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้กำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ต้อง
ทำประกันภัยความรับผิดตามกฎหมาย พ.ศ.2564 ไว้ดังนี้

1. เพิ่มเติมนิยามตามข้อ 3 ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ต้องทำประกันภัย
ความรับผิดตามกฎหมาย พ.ศ.2564 โดยควรเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงนิยามคำว่าอาคาร
ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และ
สิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

(1) อัฒจันทร์หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

(2) เชื้อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุ้เรือ คานเรือ ท่อน้ำ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งทีสร้างขึ้น ให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

(3) ป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(ก) ทีติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือ มีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม

(ข) ทีติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) พื้นทีหรือสิ่งทีสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กัลัรบรถ และทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารทีกำหนดตามมาตรา 8 (9)

(5) สิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย”

เพื่อคุ้มครองประชาชนทีได้รับความเสียหายจากสิ่งปลูกสร้างประเภทอื่น เช่น กำแพงกันดิน บ้าน โกดังสินค้า

2. ควรแก้ไขเพิ่มวงเงินในการประกันภัยโดยเฉพาะในกรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ โดยควรพิจารณานำแนวคิดของกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้ โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองให้ สอดคล้องกับมูลค่าหรือต้นทุนการก่อสร้างทั้งหมดของโครงการนั้น ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าวงเงิน จะเพียงพอต่อความเสียหายทีแท้จริงตามหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทีมุ่งเน้นเยียวยา ความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบตามความเป็นจริง และควรใส่วงเงินขั้นต่ำไว้ในกรณีที งานก่อสร้างเป็นงานก่อสร้างทีมูลค่าไม่ครอบคลุมความเสียหายตามกฎกระทรวง

3. ควรเพิ่มเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตก่อสร้างว่าเจ้าของโครงการ หรือ ผู้รับเหมาจะต้องทำประกันภัยความรับผิดชอบบุคคลภายนอกในงานก่อสร้างมิเช่นนั้นจะ ไม่สามารถขอใบอนุญาตก่อสร้างได้

เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงนี้เพื่อให้ผู้รับเหมาก่อสร้าง หรือเจ้าของ อาคารได้รอบคอบในการทำงานก่อสร้างของตนมากขึ้นเพื่อมิให้เกิดความไม่ปลอดภัย ในงานก่อสร้างของตนเองและถึงแม้ว่าจะทำให้มีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพิ่มขึ้นแต่ก็ช่วย



ป้องกันปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน หรือการไม่มีทรัพย์สินเพียงพอชดใช้ ค่าเสียหายจนอาจส่งผลให้ต้องเลิกกิจการภายใต้กฎแห่งการเฉลี่ย ทำให้ธุรกิจสามารถ ดำเนินต่อไปได้ และยังช่วยประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายให้ได้รับการเยียวยา โดยเร็ว ครอบคลุมความเสียหายที่ตนได้รับรวมถึงลดภาระและความยากลำบาก ในการ พิสูจน์ความผิด ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดีละเมิด อีกทั้งยังเป็นผลดีกับ ประเทศไทยที่จะยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยและการเยียวยาความเสียหาย ใน อุตสาหกรรมการก่อสร้าง

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- กฎกระทรวง กำหนดอาคารที่ต้องทำประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมาย พ.ศ.2564.
จิตติ ติงศภัทีย์. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วย
มูลแห่งหนี้. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.
- จิตติ ติงศภัทีย์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยประกันภัย. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, 2566.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.
- พินิจ ทิพย์มณี. หลักกฎหมายประกันภัย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. คำอธิบายกฎหมายละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน,
2564.
- วารี นาสกุล. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดจัดการงานนอกสั่ง
และลาภมิควรได้. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: กรุงสยาม พิมพ์ซิง, 2559.
- ศันนกรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง
ลาภมิควรได้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- สรพลจ สุขทรศนีย์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะประกันภัย. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ:
วิญญูชน, 2565.
- สิทธิโชค ศรีเจริญ. หลักกฎหมายประกันภัย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.
- Code des assurances.

บทความวารสาร

- วรชัย แสนสีระ. (2552). พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ กฎหมายเสียกระดาษ... จุลนิตี, ปีที่ 6
(ฉบับที่ 2), หน้า 97-106.



BAKOUCHE David. (2014). Aléa et faute intentionnelle. RESPONSABILITÉ CIVILE ET ASSURANCES. 26-32.

เว็บไซต์

กรมโยธาธิการและผังเมือง. “คู่มือการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร สำหรับประชาชน. นนทบุรี: ลายเส้น ครีเอชั่น.” chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/ https://www.dpt.go.th/webupload/1xff0d34e409a13ef56eea54c52a291126/m_document/14587/1790/file_download/765563db350d4a754937059afd19fa6b.pdf

“ชาวบ้านสุดทน! ‘กำแพงกันดินพหุลิลา’ ถล่มทับบ้านพัง-แต่ไม่ได้รับการเยียวยา.”

สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2569. <https://www.naewna.com/local/910024>

“ประวัติ แนวคิด ทฤษฎี และวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร.” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2569, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://dspace.spu.ac.th/server/api/core/bitstreams/ca6c0668-5357-48e0-8417-89926dca3b10/content>

พงศธร ศรีสาคร. “ความรับผิดชอบละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 434 วรรคหนึ่ง และ 436 ในกรณีของตกหล่นจากอาคารชุด.” สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2569. <https://share.google/KecFQRfOMTkmGWvCl> “มท.3 ผลักดันร่างกฎกระทรวงกำหนดอาคารที่ต้องทำประกันภัยคุ้มครองบุคคลภายนอก.” สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2569. https://www.matichon.co.th/weekly/pr/article_395008

ANTEBI Ronit. “L’assurance-construction : la protection du maître del’ouvrage.” Accessed April 1, 2026. <https://www.avocantantebi.fr/avocat-droit-de-la-construction/assurance-construction-la-protection-du-maitre-ouvrage/>



“Lexique de l'assurance Code des assurances.” Accessed April 1, 2026.

<https://www.april.fr/assurance/lexique/code-des-assurances>

MOWBRAY ALBERT H. “THE NEW FRENCH SOCIAL INSURANCE LAW.”

Accessed March 20, 2026. <chromeextension://efaidnbmnnnibpcaj>

pcgclefindmkaj/https://www.casact.org/sites/default/files/database/proceed_proceed30_30241.pdf



SWU LAW UPDATE

ผู้จัดทำ นางสาว กชพรรณ โภคภิรมย์
นางสาว ณิชชา หอมสุคนธ์

คอลัมน์พิเศษ “ SWU LAW UPDATE ” ของวารสารนิติสารเล่มนี้ จัดทำขึ้นเพื่อถ่ายทอดเรื่องราว และกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทางหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้ จัดทำขึ้นภายในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2569 ซึ่งสื่อให้เห็นว่า ทางหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตนี้ไม่ เพียงแต่ได้ศึกษาหาความรู้แคในห้องเรียนเท่านั้น แต่ยังมีโอกาสทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างรุ่นพี่ รุ่นน้องและยังได้ออกไปศึกษาหาความรู้นอกห้องเรียนอีกด้วย



ยินดีต้อนรับอาจารย์ใหม่ ประจำภาควิชานิติศาสตร์



อ.ดร.ธนาวุฒิ วงศ์อนันต์ อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

SWU LAW UPDATE

ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ขอแสดงความยินดีแต่ความก้าวหน้าของคณาจารย์ ดังต่อไปนี้



รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์
เนื่องในโอกาสที่ได้รับแต่งตั้งจากสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ด้านกฎหมาย ในคณะกรรมการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัฐอัครธีร์ อัครธีร์ฐิติภูมิ
เนื่องในโอกาสที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิดีเด่น สำหรับวารสารกฎหมายและสังคม
รังสิต ประจำปี พ.ศ. 2568

SWU LAW UPDATE



อ.ดร.รณาวุฒิ วงศ์อนันต์ ได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเทียบตำแหน่งวิชาการ
เป็น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชากฎหมายอาญา



อ.ดร.วิศรุต สำลีอ่อน อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์
เนื่องในโอกาสได้รับการแต่งตั้ง จากสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขานิติศาสตร์

SWU LAW UPDATE

ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ขอแสดงความยินดีแก่นิสิตประจำภาควิชาดังต่อไปนี้



นาย ธีรสิทธิ์ รักบัวทอง นิสิตชั้นปีที่ 2 ได้รับรางวัลชมเชย รองชนะเลิศอันดับสอง และ
นางสาว โสภิสรา อุ๋นตระกูล นิสิตชั้นปีที่ 3 ได้รับรางวัลชมเชย จากการแข่งขัน Lawyers TED
Talk : บทบาททนายความไทยบนเวทีกฎหมายระหว่างประเทศ ณ สภานายความในพระบรม
ราชูปถัมภ์



นางสาว ตมิตา กาญจนโกมลย์ นางสาว พรนภัส พรหมศิริ นางสาว พิชยานต์ แทนจ้อหอและ
นางสาว ภภัตสร สุทธิฉิมวาล นิสิตชั้นปีที่ 3 ได้รับรางวัลชมเชย ประเภททีมเจรจาเนื่องจากเข้าร่วมการ
แข่งขันการประนอมข้อพิพาทเชิงพาณิชย์ (National Mediation Competition) ครั้งที่ 7 ภาคกลาง
จัดขึ้นโดยสถาบันอนุญาโตตุลาการ (Thailand Arbitration Center-THAC)

SWU LAW UPDATE

พิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ

วันที่ 25 มีนาคม 2569



สถาบันนิติวัชร์ สำนักงานอัยการสูงสุด ร่วมกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ ได้ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกันเพื่อกำหนดกรอบความร่วมมืออย่างเป็นทางการ อันจะนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตลอดจนการเสริมสร้างประสบการณ์วิชาชีพแก่นิสิต

ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

เข้าร่วมกิจกรรมบริจาคโลหิต โครงการหนึ่งคนให้สามคนรับ ครั้งที่ 24

วันที่ 26 - 27 มีนาคม 2569



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ หัวหน้าภาควิชานิติศาสตร์นำทีมคณาจารย์และนิสิตนิติศาสตร์เข้าร่วมกิจกรรมบริจาคโลหิตโครงการหนึ่งคนให้สามคนรับ ครั้งที่ 24 จัดขึ้นโดยสำนักอัยการสูงสุด เนื่องในโอกาสครบรอบสถาปนาองค์กรอัยการครบรอบ 133 ปี

SWU LAW UPDATE

ภาควิชานิติศาสตร์เข้าร่วมงานเสวนาทางวิชาการ
ทรัพย์สินทางปัญญาและอนาคตของมหาวิทยาลัยในยุคดิจิทัลและ AI
วันที่ 24 เมษายน 2569



การเสวนาในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพย์สินทางปัญญา ในฐานะกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนวัตกรรม การพัฒนาความรู้ และการปรับตัวของมหาวิทยาลัยในยุคดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์

การศึกษาดูงาน ณ U.S.Embassy Bangkok Thailand
วันที่ 27 เมษายน 2569



ภาควิชานิติศาสตร์ นำนิสิตชั้นปีที่ 3 เข้าศึกษาดูงานประกอบบรรยายวิชากฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง ณ U.S.Embassy Bangkok Thailand และรับฟังการแนะนำการศึกษาต่อที่ประเทศสหรัฐอเมริกา

SWU LAW UPDATE

กิจกรรม SWU SPORT กีฬาสานสัมพันธ์นิติศาสตร์ ครั้งที่ 2

วันที่ 30 เมษายน 2569



ชาวนิติศาสตร์ มศว ได้มาเจอกันครบทั้งความสนุกสนานและความอบอุ่น ทั้งการแข่งขันกีฬา กิจกรรมสานสัมพันธ์ รวมถึงการแสดงดนตรีจากนิสิตและคณาจารย์ พร้อมเติมเต็มไปด้วยการสืบสาน ประเพณีสงกรานต์ รดน้ำดำหัวคณาจารย์ บรรยากาศเรียบง่ายแต่เต็มไปด้วยความเคารพ

โครงการ Voices of Law Academic Conference ครั้งที่ 2

วันที่ 21 พฤษภาคม 2569



เวทีนำเสนอผลงานทางวิชาการของนิสิต ชั้นปีที่ 4 ซึ่งเป็นการบูรณาการองค์ความรู้จากการศึกษา การค้นคว้าและประสบการณ์จากการฝึกประสบการณ์วิชาชีพทางกฎหมายตลอดภาคการศึกษา โดยนิสิต แต่ละคนได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะจากคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิ

SWU LAW UPDATE

งาน Legally Graduated SWU LAW 04

วันที่ 22 พฤษภาคม 2569



ภาควิชานิติศาสตร์ได้จัดงาน Legally Graduated SWU LAW 04 ให้แก่นิสิตชั้นปีที่ 4 ในโอกาสสำเร็จการศึกษาท่ามกลางบรรยากาศโดยอบอุ่น ได้รับเกียรติจากอัยการสูงสุด ท่านอิทธิพร แก้วทิพย์ ซึ่งได้ให้โอวาทและข้อคิดในการทำงานแก่นิสิตหลังสำเร็จการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการก้าวสู่เส้นทางวิชาชีพและการดำเนินชีวิตในอนาคต

โครงการพัฒนาทักษะนักกฎหมาย กิจกรรม “นิติวิชาการ”

วันที่ 31 พฤษภาคม 2569



ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้จัดกิจกรรมนี้ขึ้นเพื่อส่งเสริมความรู้ ความสามารถ และทักษะด้านกฎหมายให้นักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา โดยได้รับเกียรติจากรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ รองอธิการบดีฝ่ายพัฒนาองค์กรและกิจกรรมพิเศษ เป็นประธานกล่าวเปิดงาน พร้อมด้วยคณาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์

โดยเปิดโอกาสให้นักเรียนได้แสดงศักยภาพ ความรู้ และทักษะด้านกฎหมายผ่านกิจกรรม 2 ประเภท ได้แก่ การแข่งขันสุนทรพจน์และการแข่งขันตอบปัญหากฎหมาย

SWU LAW UPDATE



การแข่งขันสุนทรพจน์ จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมทักษะการสื่อสาร การใช้ภาษา การคิดวิเคราะห์ และการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านกฎหมายอย่างมีเหตุผลและสร้างสรรค์ ตลอดจนเสริมสร้างความกล้าแสดงออกและความมั่นใจในการนำเสนอ โดยผลการแข่งขันสุนทรพจน์โรงเรียนที่ได้รับรางวัลชนะเลิศ



ได้แก่ โรงเรียนโยธินบูรณะ

การแข่งขันตอบปัญหากฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมาย พัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์ การแก้ไขปัญหา และการประยุกต์ใช้หลักกฎหมายในสถานการณ์ต่าง ๆ อันเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการศึกษาด้านกฎหมายในอนาคต โดยผลการแข่งขันตอบปัญหาทางกฎหมาย โรงเรียนที่ชนะเลิศ ได้แก่ โรงเรียนพูนพิทยาคม

ขอแสดงความยินดีกับทุกโรงเรียนที่ได้รับรางวัล และขอชื่นชมผู้เข้าแข่งขันทุกคนที่ได้ร่วมแสดงศักยภาพทางวิชาการ อันเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาสู่การเป็นนักกฎหมายคุณภาพในอนาคต

NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL
NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL NITISARN JOURNAL



ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ