ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

นัฐวัช โพธิเพ็ชร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2557

Legal Problems in Supervise the Compulsory Motor Insurance Business

Natthawat Popeth

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ
ชื่อผู้เขียน นัฐวัช โพธิเพ็ชร
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2556

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัทซึ่งเป็นประกันภัยภาคบังคับ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย และมีการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย เมื่อมีกรณีรถนั้นมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายหรือเจ้าของรถไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษาถึงปัญหาในรูปแบบการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ซึ่งในปัจจุบันนี้ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีความเหมาะสมต่อผู้บริโภคเพราะเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายนี้ มุ่งช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากรถให้ได้รับการเยียวยาที่เหมาะเพียงพอกับความเสียหายและทันท่วงที ไม่ได้มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรแตกต่างไปจากประกันภัยลักษณะทั่วไป เป็นเรื่องที่รัฐที่เป็นนิติรัฐสร้างสวัสดิสงเคราะห์มอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะประสบภัยจากรถ แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายปัจจุบันกลับเป็นหน้าที่บริษัทผู้รับประกันภัยที่เป็นเอกชนประกอบกิจการแสวงหากำไร เพราะปรากฏว่าค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับที่ปรากฏใน Loss Ratio ตกเป็นรายได้ในธุรกิจเกินร้อยละห้าสิบ ทั้งที่บริษัทได้หักเงินค่าเบี้ยประกันภัยเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอยู่แล้วไม่ควรมีกำไรเกิดจากการประกันภัยส่วนนี้อีก สำหรับตัวแทนและนายหน้า ยังได้รับค่าบำเหน็จในการขายประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเช่นกัน ทำให้ผู้บริโภคต้องแบกรับภาระเพิ่มมากขึ้น ปัญหาในส่วนของค่าเสียหายเบื้องต้นที่ผู้ประสบภัยมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พบว่ายังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับเศรษฐกิจในปัจจุบัน ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัยจากรถได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยมีรายได้เพิ่มมากขึ้นเช่นกันและแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการจัดตั้งกองทุน

ทดแทนผู้ประสบภัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย ก็ตาม แต่ยังพบว่าผู้ประสบภัยส่วนมากยังไม่ได้ใช้สิทธิจากกองทุนดังกล่าวโดยยังมีการใช้สิทธิจากกองทุนด้านสุขภาพอื่น ๆ ตามสิทธิหน้าที่การงานที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่มีการใช้เงินจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นค่าเบี้ยที่ตกเป็นของบริษัทประกันภัยที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัย ปัญหาการใช้เงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ที่เป็นการเหลื่อมล้ำกองทุนต่าง ๆ ในกฎหมายอื่น

ผู้เขียนเห็นควรให้นำเงินกำไรที่ได้จากค่าเบี้ยประกันภัยดังกล่าว สนองความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัย เช่น เพิ่มวงเงินคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ หากมีเงินคงเหลือจำนวนมากควรนำไปทำสาธารณะประโยชน์ ห้ามบริษัทประกันภัยที่จะกระทำกำไรใด ๆ อันมาจากการดำเนินงานประกันภัยภาคบังคับโดยส่วนเกินจากการดำเนินการตามปกติจะต้องนำไปสะสมและสงวนไว้ เพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพื่อมิให้ผลประโยชน์อันมหาศาลที่ควรตกอยู่กับประชาชน เพื่อการสาธารณะประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้เขียนจึงขอเสนอแก้ไข ดังนี้คือ ให้การรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับอยู่ในความดูแลของรัฐ เพราะผู้ที่จะทำหน้าที่ในการรับประกันภัยประเภทนี้ได้ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐ โดยมีบทบาททั้งในส่วนการรับประกันภัยจนไปถึงการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย เพราะการดำเนินงานของรัฐเป็นการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนตามหลักประโยชน์มหาชน ยกเลิกค่าบำเหน็จตัวแทนและนายหน้า แก้ไขปรับปรุงวงเงินคุ้มครองค่าเสียหายเบื้องต้นให้มีความเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริง เพื่อที่ผู้ประสบภัยจากรถจะได้ใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ

Thesis Title	Legal Problems in Supervise the Compulsory Motor Insurance Business
Author	Natthawat Popeth
Thesis Advisor	Prof.Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

Protection for Motor Vehicle Accident Victims Act B.E. 2535 requires that motor vehicle owners must obtain compulsory motor insurance from insurance companies. When the vehicle is involved in a road accident, the insurance company will pay compensation to the victims. Moreover, Road Victims Protection Fund must be established in order to provide compensation for victims who have received partial compensation or have not received it at all in cases where vehicle owners did not apply for compulsory motor insurance.

The aim of this study is to investigate the problems of compulsory motor insurance. In this paper I maintained that compulsory motor insurance is not suitable for victims of road accident since it fails in objective to help the victims. The purpose of this Act is to help road accident victims to receive adequate compensation as soon as possible. The compensation is considered welfare benefits; therefore, the agency makes compensation payment should be governmental not private. However, in practice, compensation payment task belongs to insurance companies who give higher priority to their profit than public benefit.

It is not surprising that insurance companies earn considerable profit from this Act. Statistics reveal that insurance companies' profit ratio is more than 50% in collected premiums, excluding cost of operation already added to the premiums. Insurance agents and brokers also receive commission for selling compulsory insurance. Higher earnings the insurance companies generate mean more expenses that vehicle owners and accident victims have to meet.

Compensation the victims received by this law is fairly low and insufficient for the expenses incurred by the accident. Though there is Road Victims Protection Fund, accident victims hardly draw on this fund as they can find compensation from other health insurances or funds.

This paper attempts to show the problems of compulsory motor insurance. These include the profit insurance companies made from high premiums, low compensation, and Road Victims Protection Fund that overlaps with other health funds.

The results of this study suggest that Insurance companies should not be allowed to reap profit from compulsory insurance. The profit made from insurance premiums should be conferred on accident victims and the public; for example, increasing insurance coverage amount, using for public interest purposes, etc.

Moreover, it is recommended that compulsory motor insurance affairs should be administered by the government, especially compensation payment. Commission for agents and brokers should be cancelled. Insurance coverage amount should be increased in order that accident victims can find enough compensation from this Act.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้โดยสมบูรณ์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งให้ความกรุณาถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการให้แก่ผู้เขียน และให้คำแนะนำในการค้นคว้าหาข้อมูล คำชี้แนะในการอธิบายเนื้อหา แนวทางในการนำเสนอข้อมูลวิธีการวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบทุก ๆ ท่านอันประกอบไปด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตัณศิริ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำชี้แนะเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเปรียบเสมือนการหงายของที่คว่ำ เปิดในสิ่งที่ถูกปิด ชี้ทางให้แก่ผู้หลงทาง ผู้เขียนมีความซาบซึ้งในความเมตตาของประธานและกรรมการสอบทุก ๆ ท่านเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรภัทร์ อาจารย์จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และนางสาววิศนี วณิชวิชากรกิจ ที่ให้คำแนะที่มีประโยชน์ต่อผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบพระคุณพระอาจารย์ คึกฤทธิ์ โสตฺถิผโล เจ้าอาวาสวัดนาป่าพง ที่กล่าวสอนธรรมะพุทธวจน อันเป็นประโยชน์อย่างมาก ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาค้นคว้า ผู้เขียนได้นำธรรมะตามหลักอิทธิบาท 4 (ฉันทะ วิริยะ จิตตะ วิมังสา) มาใช้ในการในการสร้างกำลังใจที่ดีนำไปสู่ความสำเร็จแห่งผลที่มุ่งหมาย

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดาและมารดาที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด ซึ่งคุณค่าและประโยชน์ใด ๆ ที่อาจมีจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบแด่บุคคลผู้ที่กล่าวมาข้างต้นด้วยความเคารพอย่างยิ่ง

นัฐวัช โพธิเพ็ชร

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ช

บทที่

1. บทนำ 1
   - 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
   - 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 5
   - 1.3 สมมติฐานของการศึกษา 5
   - 1.4 ขอบเขตของการศึกษา 6
   - 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 6
   - 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 6
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ภารกิจรัฐและการบริการสาธารณะ และมาตรการทางกฎหมายสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 8
   - 2.1 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐและภารกิจของรัฐ 9
     - 2.1.1 หลักนิติรัฐ 9
     - 2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยภารกิจของรัฐ 18
     - 2.1.3 แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ 22
     - 2.1.4 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ 25
     - 2.1.5 แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย 29
   - 2.2 หลักประกันภัยภาคบังคับ 34
   - 2.3 การประกันภัยรถยนต์ 35
   - 2.4 หลักพื้นฐานและหลักสำคัญของการประกันภัย 37
     - 2.4.1 หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Indemnity) 37
     - 2.4.2 หลักการไม่มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร (No loss No profit) 38
   - 2.5 ความแตกต่างในด้านปรัชญาและแนวคิดของการบริหารงานระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน 41

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

2.6 กฎหมายประกันภัยที่เป็นกฎหมายมหาชน 42

2.7 ความเป็นมา แนวความคิดและมาตรการทางกฎหมายสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ การกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535..... 44

2.7.1 นิยามความหมาย 45

2.7.2 แนวความคิดของกฎหมายการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทย..... 47

2.8 ทฤษฎีและความมุ่งหมายในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย 49

2.8.1 ความเป็นมาและพัฒนามาตรการกฎหมายในการควบคุมและดูแลกิจการประกันภัยโดยรัฐ..... 49

2.8.2 องค์กรของรัฐและองค์การอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย..... 51

2.8.3 การตระหนักถึงความสำคัญและเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของรัฐ..... 53

2.8.4 อำนาจรัฐในการบังคับให้ต้องทำประกันภัยรถยนต์..... 56

2.8.5 การจัดตั้ง บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด 57

2.8.6 อัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันที่ถือเป็นรายได้ (Loss Ratio) เปรียบเทียบระหว่างประกันภัยภาคบังคับและภาคสมัครใจ 61

3. การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามกฎหมายไทยและตามกฎหมายต่างประเทศ..... 75

3.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามกฎหมายไทย..... 75

3.1.1 รัฐธรรมนูญ 75

3.1.2 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479..... 77

3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารผ่านทางจดหมายของผู้ต้องขัง 81

3.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารผ่านทางโทรศัพท์ของผู้ต้องขัง 86

3.1.5 กฎหมายที่เกี่ยวกับรับรู้ข้อมูลข่าวสารภายนอกเรือนจำของผู้ต้องขัง..... 89

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

3.2 การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามมาตรฐาน
ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างประเทศ 91
3.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 91
3.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 95
3.2.3 อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ
ขั้นพื้นฐาน 95
3.2.4 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของ
สหประชาชาติ 96
3.3 การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามกฎหมายต่างประเทศ 97
3.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา 97
3.3.2 ประเทศอังกฤษ 112
3.3.3 ประเทศญี่ปุ่น 122
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจ
ประกันภัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 129
4.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมายในการบังคับปฏิบัติการ
ประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ 130
4.1.1 ปัญหาการจัดทำการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามหลัก No Loss No
Profit 130
4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการจัดทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามหลัก
No Loss No Profit 135
4.2 ปัญหาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 140
4.2.1 ปัญหาการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถ 141
4.2.2 แนวทางแก้ไขการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถ 146
4.3 ปัญหาการบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย 148
4.3.1 ปัญหาการบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่ก่อให้เกิดการ
เหลื่อมล้ำกองทุนอื่น 148

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย
ที่ก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำกองทุนอื่น 151
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 153
5.1 บทสรุป 154
5.2 ข้อเสนอแนะ 155
บรรณานุกรม 159
ประวัติผู้เขียน 165

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

2.1 เบี้ยประกันภัยรับตรงของธุรกิจประกันภัย (Direct Premium by Line of Business) (มกราคม - กันยายน 2556) 62
2.2 อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทน Loss Ratio ต่อเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ (Earned Premium) (มกราคม - กันยายน 2556*) 63
2.3 การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Motor Insurance At-a-Glance)..... 64
2.4 ไตรมาส 1..... 67
2.5 ไตรมาส 2..... 68
2.6 ไตรมาส 3..... 69
2.7 ไตรมาส 4..... 70
2.8 รวมทั้ง 4 ไตรมาส..... 71
2.9 ประเภทรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน..... 72
2.10 ยอดรวมรถทุกประเภทที่เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับ..... 73
4.1 สิทธิที่ได้รับจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535..... 144
5.1 เงินค่าเสียหายเบื้องต้น และจำนวนเงินคุ้มครองสูงสุด 158

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคโลกาภิวัฒน์ แม้จะมีวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีการสื่อสารอันทันสมัย แต่ความจำเป็นในการเดินทางเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างกัน และการขนส่งเคลื่อนย้ายสรรพสิ่งของก็ไม่ได้ลดน้อยลง จึงมีการพัฒนายานยนต์ซึ่งเป็นพาหนะที่ใช้ในการเดินทางและขนส่งให้มีสมรรถนะสูงขึ้น มีความรวดเร็วยิ่งขึ้นทรงพลังมากขึ้นและในจำนวนประเภทการเดินทางและขนส่งที่หลากหลาย การคมนาคมทางบกดูเหมือนจะได้รับความนิยมสูงสุดเพราะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้คนและสภาพสังคมที่ดีที่สุด ด้วยเหตุว่าสามารถโยงใยเชื่อมต่อทุกส่วนของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การคมนาคมทางบกที่สำคัญที่สุดคือการสัญจรทางถนนโดยมีรถยนต์เป็นพาหนะหลัก ส่งผลให้ในปัจจุบันการคมนาคมของประชาชนส่วนใหญ่จึงนิยมใช้รถยนต์ที่เป็นยานพาหนะส่วนตัวในการเดินทาง สังเกตได้จากจำนวนรถยนต์และรถจักรยานยนต์โดยเฉพาะรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี จากรายงานของกรมการขนส่งทางบกมีรถที่จดทะเบียนทั่วประเทศ จนถึงวันที่ 31 มกราคม 2554 จำนวนทั้งสิ้น 28,648,100 คัน เป็นรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์จำนวน 27,691,307 คัน และรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกจำนวน 956,793 คัน เฉพาะเดือนมกราคม 2554 มีรถจดทะเบียนใหม่ทั้งสิ้น จำนวน 284,777 คัน และวันที่ 31 ธันวาคม 2555 จำนวนรถที่จดทะเบียนสะสมทั้งสิ้นจำนวน 32,476,977 คัน เป็นรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์จำนวน 31,439,643 คัน และรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกจำนวน 1,037,334 คัน[1] ปัจจุบันมีการจดทะเบียนรถใหม่เพิ่มขึ้นตามลำดับ จนสามารถกล่าวได้ว่ารถเป็นปัจจัยที่ห้าในการใช้ชีวิตในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะเศรษฐกิจขาขึ้นอย่างเช่นทุกวันนี้ ประชาชนทุกอาชีพทุกระดับและแทบจะกล่าวได้ว่าทุกชั้นต่างต้องดิ้นรนแสวงหาการอยู่รอดของทั้งตนเองครอบครัวและหน่วยงาน จนเกิดวิถีใหม่แห่งการดำรงชีพที่ผู้คนต้องเร่งรีบ แข่งขันและแก่งแย่งตอบสนองความต้องการต้องดิ้นรนแสวงหายานพาหนะ รถยนต์จึงกลายเป็นเครื่องประดับทางสังคมที่บ่งบอกถึงสถานะทางเศรษฐกิจ บารมีและรสนิยมอีกด้วย ส่งผลให้ปริมาณรถยนต์

---

[1] กรมการขนส่งทางบก. (2554, มีนาคม). *ข่าวที่ 65/1.* สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2557, จาก www.dlt.go.th

บนท้องถนนแน่นขนัดและติดขัดจนกลายเป็นสัญลักษณ์ของประเทศไทย[2] แม้การใช้รถยนต์จะสามารถอำนวยความสะดวก และสร้างประโยชน์ทั้งแก่ประชาชน เศรษฐกิจ สังคมและประเทศชาติได้อย่างมาก แต่ในทางตรงกันข้ามการเกิดอุบัติเหตุจากการจราจรบนท้องถนน (Road Traffic Accident) ก็กลายเป็นปัญญาหาสำคัญของสังคมไทย คือ อุบัติเหตุและความเสียหายอันเนื่องมาจากรถซึ่งเหมือนเป็นเงาตามตัว ทั้งในด้านชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุเลยย่อมเป็นไปไม่ได้เพราะโดยสถิติแล้วทุกนาทีจะมีคนไทยได้รับอุบัติเหตุจากถนนและมีคนตายชั่วโมงละสองคนบนถนนในประเทศไทยโดยยังมีผู้คนที่ต้องบาดเจ็บ ทุพพลภาพจากการประสบภัยจากรถอีกมาก ทั้งเป็นผู้ใช้รถเองรวมถึงบุคคลภายนอกที่ได้รับผลของอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการใช้รถใช้ถนน ผู้ประสบภัยเหล่านี้อาจไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับค่าเสียหายซึ่งยังไม่คุ้มกับความเสียหายที่แท้จริง บางครั้งรัฐอาจต้องรับภาระเพื่อเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ ซึ่งความเสียหายแต่ละครั้งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ประสบภัยโดยตรงและครอบครัวแล้วยังส่งผลให้เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจและทรัพยากรอย่างมหาศาล ดังที่ได้เห็นกันมาในอดีต นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณะสุข และส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย เพราะก่อนมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บังคับใช้ ประเทศไทยยังไม่มีการบังคับให้รถทุกคันต้องจัดทำประกันภัยลักษณะบังคับตามกฎหมายโดยหลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จึงได้บัญญัติให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท ส่งผลทำให้การประกันภัยรถยนต์ในปัจจุบันมีอยู่ 2 ลักษณะคือ 1. การประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจ (Voluntary Car Insurance) ซึ่งการประกันภัยลักษณะนี้เกิดขึ้นมานานแล้ว แม้ไม่ได้เป็นการรับรองว่าเมื่อทำประกันภัยแล้วจะไม่ทำให้รถเกิดอุบัติเหตุแต่ก็สามารถบรรเทาและเยียวยาความเสียหายของผู้เอาประกันภัยและบุคคลที่สามได้เป็นอย่างดี แต่ก็ยังได้รับความนิยมจากประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนน้อยมาก 2. การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Car Insurance) ซึ่งเมื่อมีบทลงโทษทางอาญาทำให้มีรถเข้าสู่ระบบการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพิ่มในระบบมากขึ้นตามลำดับ การที่รัฐออกกฎหมายกำหนดให้รถทุกคันต้องจัดให้มีประกันภัยอย่างน้อยที่สุด คือ การทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

---

[2] กองวิชาการและสถิติ กรมการประกันภัย. (2535, ตุลาคม-ธันวาคม). “สาระน่ารู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง.” *วารสารประกันภัย,* 68(17), เล่มที่ 4, น. 23.

1. เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตเพราะประสบภัยจากรถ ให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงที กรณีบาดเจ็บหรือช่วยเป็นค่าปลงศพกรณีเสียชีวิต

2. เป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ

3. เป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกันภัยเข้ามีส่วนร่วมในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัว

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวเห็นได้ว่าลักษณะของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนั้นมิใช่เป็นการประกันภัยที่ผู้รับประกันภัยจะสามารถมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรจากการรับประกันเหมือนการรับประกันภัยทั่วไปได้ ซึ่งโดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้วแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชนโดยให้ประชาชนมีนิติสัมพันธ์ผ่านบริษัทประกันภัยซึ่งเป็นเอกชน นับตั้งแต่การรับประกันภัยจนกระทั่งการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รัฐเพียงเข้ามากำกับดูแล ดังนั้นบทบาทของบริษัทประกันภัยจึงมีความสำคัญมากเนื่องจากพื้นฐานของบริษัทย่อมก่อตั้งขึ้นเพื่อมุ่งแสวงหากำไร แต่การประกันภัยภาคบังคับนี้เป็นสวัสดิสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ได้รับผลร้ายหรือผู้ที่ประสบภัยจากรถโดยจะต้องนำหลัก No Loss No Profit มาใช้เป็นหลักการสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมานับแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 5 เมษายน 2536 ถึงปัจจุบันนอกจากค่าดำเนินการซึ่งบริษัทรับประกันภัยได้มีการหักจากค่าเบี้ยประกันภัยภาคบังคับและเงินสมทบที่บริษัทต้องจ่ายเข้ากองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแล้ว หน่วยงานภาครัฐยังยินยอมให้มีการนำเงินรายได้จากเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับที่เหลือจากการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแต่ละปี (Claim Ratio หรือ Loss Ratio) เป็นกำไรจากการประกอบกิจการรับประกันภัย โดยนำเงินที่เหลือดังกล่าวไปปันผลให้กับผู้ถือหุ้นของบริษัทหรือยินยอมให้บริษัทผู้รับประกันภัยนำส่วนของเบี้ยประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับหักเป็นค่านายหน้าหรือค่าคอมมิชชั่นของผู้ที่เป็นฝ่ายขายของบริษัทและมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บอากรแสตมป์จากผู้เอาประกันภัยอีกด้วย ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลัก No Loss No Profit อย่างชัดแจ้ง เมื่อพิจารณาอัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันที่ถือเป็นรายได้ (Claim Ratio หรือ Loss Ratio) พบว่าค่า Claim Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับนั้นค่อนข้างต่ำอยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2552 และเพิ่มในปี พ.ศ. 2553 ไปเกือบร้อยละ 60 ซึ่งการเพิ่มขึ้นเกิดจากการมีวงเงินคุ้มครองที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้หากพิจารณาตามประเภทรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน รถบรรทุกและรถโดยสารเกิน 7 คน มี Claim Ratio ที่ต่ำมากในขณะที่

รถจักรยานยนต์เพียงประเภทเดียวที่มี Claim Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับที่สูงกว่าร้อยละ 60 แต่สำหรับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) และสหรัฐอเมริกานั้น Claim Ratio อยู่ที่ร้อยละ 60-80 ในขณะที่เบลเยี่ยมและเยอรมันซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 80 และเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ตามลำดับ[3] จึงเห็นได้ว่าการประกันรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทยยังมี Claim Ratio น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนค่าเบี้ยที่เข้ามาในระบบ รัฐจึงควรเข้ามากำกับดูแลในส่วนนี้อย่างมีระบบเพื่อนำรายได้ส่วนนี้กลับมาพัฒนาประเทศต่อไป โดยไม่ให้ตกอยู่กับผู้ถือหุ้นบริษัทหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนค่าสินไหมทดแทนนั้นพบว่ายังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยจากรถได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีปริมาณการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามกฎหมายที่ต่ำมาก ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างระหว่างค่าเบี้ยประกันภัยที่รับตรงกับค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายออกไปอยู่มากอีกส่วนที่สำคัญคือ ผู้ประสบภัยจากรถมีด้วยกันหลายกลุ่ม เช่น 1. กลุ่มที่อยู่ในระบบข้าราชการ ซึ่งมีสิทธิตาม “กองทุนสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ” 2. กลุ่มที่เป็นลูกจ้างภาคเอกชนจะมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล อยู่ในระบบ “กองทุนประกันสังคม” 3. กลุ่มที่ไม่ได้อยู่ในระบบสองกลุ่มดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกลุ่มนี้สามารถใช้สิทธิการเข้ารับการรักษาพยาบาลจาก “กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” เกิดขึ้นโดยยึดหลักการรักษาพยาบาลที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะได้รับตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการใช้สิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลจากภัยอุบัติเหตุจากรถนั้น ผู้ประสบภัยที่เป็นบุคคลตามกลุ่มต่างๆ ข้างต้น มีการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิที่ตนมีอยู่ เช่น ข้าราชการเมื่อประสบอุบัติเหตุจากรถก็เข้ารับการรักษาพยาบาล โดยใช้สิทธิจากสวัสดิการที่รัฐมอบให้โดยหน้าที่การงานผ่าน “กองทุนสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ” ผ่านทางกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนโดยงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีส่งผลให้ไม่มีการใช้เงินจากกองทุนทดแทน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเงินสมทบหลักมาจากค่าเบี้ยประกันที่ได้รับจากบริษัทประกันภัย ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำการใช้สิทธิจากกองทุนต่าง ๆ เป็นผลให้รัฐต้องแบกภาระที่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ซึ่งเงินที่มีอยู่ในกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนตามกฎหมายกลับไม่ได้ถูกนำมาใช้หรือถูกนำมาใช้น้อย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการในการกำหนดให้มีกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้น

ดังนั้นทั้งค่านายหน้า ค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าอากรแสตมป์ ล้วนแล้วแต่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนทั้งนั้น ส่วนค่าเบี้ยที่กลายเป็นผลประกอบการของบริษัทและปันผลแก่ผู้ถือหุ้นซึ่งแต่ละปี ถือเป็นเงินจำนวนมหาศาล หากได้เปลี่ยนเงินส่วนนั้นมาเยียวยาประชาชนผู้ประสบภัย

---

[3] Europe Economics. (2009). *The Retail Insurance Market Study* และ ทีดีอาร์ไอ. (2556, ธันวาคม). *อุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ: ผลกระทบ การประกันภัย และการชดเชยเยียวยา* (รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 98).

จากรถยนต์ไม่ว่าจะเป็นการลดเบี้ยประกันภัยภาคบังคับ รวมไปถึงการกำหนดจำนวนเงินเอาประกันภัยและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถให้สูงขึ้นหรือนำเงินดังกล่าวกลับมาพัฒนาองค์กรของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ประชาชนก็ไม่ต้องแบกภาระค่าเบี้ยประกันที่สูงโดยไม่จำเป็น และในส่วนของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ ควรได้มีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการเหลื่อมล้ำกัน โดยอาจมีหน่วยงานกลางของรัฐที่เข้ามาดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ กล่าวโดยสรุปจึงควรมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้การประกันภัยภาคบังคับเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถอย่างแท้จริง และนำเงินในระบบการประกันภัยภาคบังคับกลับมาเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ ประเทศก็ย่อมได้รับการพัฒนาตามไปด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิธีการลดความเสี่ยงที่รัฐมอบอำนาจในรับประกันภัยภาคบังคับกับเอกชนโดยยึดหลักการสากล No Loss No Profit ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่มุ่งยึดหลักสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ มากกว่าการให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร

2. เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการเยียวยาค่าเสียหายแก่ผู้ประสบภัยจากรถให้มีความเหมาะสมและทันท่วงที มีความเป็นธรรมมากขึ้นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงในปัจจุบัน

3. เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องรูปแบบมาตรการทางกฎหมายของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับให้มีความเหมาะสม และลดความเหลื่อมล้ำจากการใช้เงินกองทุนของรัฐตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยมีกระบวนการบริหารจัดการการและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของรถจะต้องจัดให้มีการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเป็นการใช้อำนาจมหาชน ที่รัฐมุ่งสร้างสวัสดิสงเคราะห์ให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ แต่รัฐมิได้ดำเนินการจัดเก็บเงินค่าเบี้ยประกันภัยดังกล่าวเอง ซึ่งต้องผ่านบริษัทรับประกันภัยที่ประกอบธุรกิจเพื่อมุ่งการค้าหรือแสวงหาผลกำไร โดยเงินค่าเบี้ยประกันภัยอาจถูกแปลงไปในลักษณะต่าง ๆ

นอกเหนือจากค่าดำเนินการตามปกติ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการประกันภัยภาคบังคับ ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายโดยให้ประชาชนซื้อประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตลอดจนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนผ่านรัฐ หรือหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเฉพาะโดยอยู่ในความดูแลของรัฐโดยตรง ให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายที่เหมาะสมมากขึ้นตามความต้องการที่แท้จริงและหน่วยงานรัฐที่ดูแลกองทุนด้านหลักประกันสุขภาพนั้น หากสามารถเข้ามาบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ก็จะทำให้มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเงินในส่วนนี้ อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ลดการเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาหลักเกณฑ์และบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยประกันภัย รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศญี่ปุ่น เพื่อหาแนวทางอันเหมาะสมที่จะนำกลับมาใช้กับการประกันภัยภาคบังคับของประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ซึ่งรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประสบภัยจากรถ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าเป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง บทความของหน่วยงานต่าง ๆ ความเห็นนักวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น แนวคำพิพากษาฎีกา (ถ้ามี) วิทยานิพนธ์ ข้อมูลจากอินเตอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้สามารถหาวิธีแก้ไขปัญหา และแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสม สามารถบังคับใช้กฎหมายตามแนวทาง No Loss No Profit อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นำเงินค่าเบี้ยประกันภัยมาใช้ในกิจการที่เป็นสาธารณะประโยชน์ มากกว่าให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร

2. ทำให้ผู้ประสบภัยจากรถได้รับการเยียวยารักษาที่เหมาะสมและทันท่วงทีได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงในปัจจุบัน

3. ทำให้สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับให้มีความเหมาะสม ลดความเหลื่อมล้ำจากการใช้เงินกองทุนของรัฐตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยมีกระบวนการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ภารกิจรัฐและการบริการสาธารณะ และมาตรการทางกฎหมายสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเป็นสิ่งที่จำเป็นมากในปัจจุบันโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนาประชากรหรือพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศมีสภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ กอปรกับประเทศที่กำลังพัฒนา มักจะมีการขยายระบบเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิตหรือการบริการ โดยเฉพาะรถยนต์ที่มีอัตราการผลิตที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้นซึ่งความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นกับชีวิตมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่มีใครหลีกเลี่ยงได้ทุกประเทศจึงพยายามสร้างหลักประกันทางสังคมหรือหลักคุ้มครองสังคม คือ การให้ความคุ้มครองประชาชนให้สามารถยังชีพอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและปกติสุขแม้ในยามที่ต้องเผชิญกับชะตากรรมอันเลวร้าย[1] การสร้างหลักประกันเหล่านี้แตกต่างกันไป ตามวัฒนธรรม ประเพณีและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ จุดเด่นและจุดด้อย ระบบที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศหนึ่งก็ไม่จำเป็นต้องเหมาะสมสำหรับอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้น การสร้างหลักประกันทางสังคมหรือหลักคุ้มครองสังคมที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศ บทบาทของรัฐและสถาบันต่าง ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลและรัฐบาล จึงเป็นเครื่องมือ ในการแก้ไขปัญหาจึงอยู่ที่ว่าแต่ละสถาบันจะแบ่งหน้าที่กันอย่างไรจึงจะเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด สถาบันอื่น ๆ ซึ่งนอกจากรัฐแล้วยังมีเอกชนที่เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนและมีบทบาทในการสร้างหลักประกันทางสังคมและหลักคุ้มครองสังคม อาทิ บริษัทประกันภัยเอกชนประเภทต่าง ๆ แต่ปัญหาของการประกันภัยตามความสมัครใจ คือ Adverse Selection และ Moral Hazard อันเป็นเหตุให้เบี้ยประกันภัยค่อนข้างแพง ซึ่งหากมองในส่วนบทบาทของรัฐแล้ว การสนับสนุนการแทรกแซงของรัฐในกรณีกลไกราคาล้มเหลวไม่สามารถนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ (Pareo Optimality) และเป็นกรณีที่เชื่อมั่นว่าการแทรกแซงจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมขึ้นดังนั้น รัฐที่ยึดหลักการปกครอง

---

[1] ทีดีอาร์ไอ. *การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณ เพื่อหลักประกันทางสังคม*. น. 1.

โดยอาศัยหลักนิติรัฐ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะกฎหมายที่ดีก็จะทำให้มีการปกครองที่ดีตามไปด้วย ดังนั้นภารกิจของรัฐที่สำคัญในกรณีนี้ คือ การให้บริการสาธารณะโดยยึดหลักประโยชน์มหาชน เพราะหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะประโยชน์มหาชนเป็นกฎหมายสูงสุด

2.1 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐและภารกิจของรัฐ

รัฐถือกำเนิดได้โดยอาศัยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ ดินแดน (Territory) ประชากร (Population) รัฐบาล (Government) และอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เมื่อมนุษย์อยู่ด้วยกันเป็นสังคมและอยู่ภายใต้การปกครอง มีอำนาจรัฐเกิดขึ้นมนุษย์ทุกคนจะยินยอมมาอยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน จะต้องยินยอมสูญเสียความเป็นส่วนตัว มีหน้าที่เพิ่มขึ้นและต้องยินยอมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และระเบียบของสังคมเพื่อให้สังคมส่วนรวมอยู่ได้อย่างสงบสุข โดยสมาชิกทุกคนในสังคมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ในขณะเดียวกันรัฐต้องดำเนินการตอบสนองความต้องการพื้นฐานให้สมาชิกทุกคนในสังคม (Social Contact) อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันสิ่งเหล่านี้เราเรียกว่า “ภารกิจของรัฐ” (Function of the State)

2.1.1 หลักนิติรัฐ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจเป็นอย่างมาก ในส่วนนี้ผู้เขียนได้อธิบายให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความหมายของหลักนิติรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐไว้ว่ารัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ย่อมเป็นนิติรัฐ ถือเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองหรือยอมให้ใช้บังคับ[2]

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ให้ความหมายของหลักนิติรัฐไว้ว่า รัฐซึ่งยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อราษฎรจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด[3]

---

[2] หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. น. 123.

[3] สมยศ เชื้อไทย. (2536). *หลักกฎหมายมหาชน*. น. 154.

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐไว้ว่า “นิติรัฐ” (The Rule of Law, L’Etat de Droit, Rechtsstaat) เป็นคำซึ่งนักประวัติศาสตร์และนักปรัชญาการเมืองตะวันตกใช้เรียกรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อราษฎรจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ราษฎรแต่ละคนจะเห็นสมควร[4]

สิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรที่รัฐยอมรับรอง และให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญนี้อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ ในชีวิต ร่างกาย เคหะสถาน การติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน การเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ และครอบครัว

2) สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การประกอบอาชีพ การมีและใช้ทรัพย์สิน การทำสัญญา

3) สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญได้แก่ การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง การรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคมหรือพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมตลอดถึงการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้งการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองโดยราษฎรฝ่ายข้างมาก และในขณะเดียวกันก็ต้องเคารพฝ่ายข้างน้อยการรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะต่อราษฎรฝ่ายข้างน้อยซึ่งมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกับราษฎรฝ่ายข้างมากที่ใช้อำนาจปกครองของรัฐในนามของรัฐอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง เพราะถ้าสิทธิและเสรีภาพของราษฎรฝ่ายข้างน้อยไม่ได้รับการรับรองและให้ความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็อาจจะค่อย ๆ เปลี่ยนรูปเป็นการปกครองระบอบเผด็จการโดยราษฎรฝ่ายข้างมากไปในที่สุด

หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายประการ ได้แก่[5]

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐจะไม่สามารถเกิดขึ้นมาได้หากในรัฐนั้นไม่มีการแบ่งแยกอำนาจมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรของรัฐ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการโดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้แต่หลักนี้ไม่ได้มุ่งหมาย

---

[4] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. น. 1.

[5] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. น. 25-37.

ที่จะนำเอาอำนาจรัฐมาแบ่งแยกเป็นส่วน ๆ หากแต่มีความมุ่งหมายให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ การที่ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียวย่อมจะช่วยให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นไปได้ง่ายขึ้น ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจนอกจากนี้การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรของรัฐอื่นเป็นผู้ใช้ย่อมมีผลเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐในองค์กรต่าง ๆ และการแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในภารกิจของรัฐแต่ละด้านเพราะบุคคลที่ทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐแต่ละองค์กรนั้นย่อมมีความเชี่ยวชาญในงานของตนหากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบอาจแยกการพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามภาระหน้าที่ของรัฐซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” หรือ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจนั้นหรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่การแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ตัวบุคคลแล้วก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิงด้วยเหตุนี้จึงทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมาย

ประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

ในปัจจุบันนี้รัฐเสรีประชาธิปไตยได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเกณฑ์ในการจัดโครงสร้างของรัฐและจัดรูปแบบการปกครองอาจแบ่งแยกรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยออกเป็น 3 ประเภทคือ[6]

1) การปกครองในระบบประธานาธิบดีทั้งรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและประธานาธิบดีซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยรัฐสภาและประธานาธิบดีจะเป็นอิสระต่อกันประธานาธิบดีไม่อาจยุบสภาได้และในขณะเดียวกันรัฐสภาก็ไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่วางใจประธานาธิบดีได้ในระบบนี้ นอกจากประธานาธิบดีจะ

---

[6] วรเจตน์ภาคีรัตน์. (2551). *ทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน (เอกสารประกอบคาบรรยาย) ชุดที่ 5 หลักนิติรัฐ*. น. 5-6.

เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้วยังถือว่าเป็นประมุขของรัฐด้วยประเทศที่เป็นแม่แบบการปกครองในระบบนี้ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา

2) การปกครองในระบบรัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนพรรคการเมืองที่ได้คะแนนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจบริหารย่อมบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะอย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารก็อาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ในระบบนี้ประมุขของรัฐอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ไม่ว่าประมุขของรัฐจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีประมุขของรัฐจะไม่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงเนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของประธานาธิบดีประเทศที่เป็นแม่แบบการปกครองในระบบนี้ได้แก่ประเทศสหราชอาณาจักร รวมถึงประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภากล่าวคือประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยปกติแล้วหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะเสนอแนะให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ได้เช่นกัน

3) การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัตินอกจากนี้ประชาชนยังเลือกประธานาธิบดีโดยตรงโดยประธานาธิบดีมีอำนาจในทางบริหารและในขณะเดียวกันก็เป็นประมุขของรัฐด้วย ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งกล่าวคือนายกรัฐมนตรีในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ต้องบริหาราชการแผ่นดินโดยรับผิดชอบทั้งต่อประธานาธิบดีและต่อสภาผู้แทนราษฎรประเทศที่เป็นแม่แบบการปกครองในระบบนี้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส

2. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งในปัจจุบันนี้กฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพถือเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรและช่วยในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขต

ของสิทธิและเสรีภาพของราษฎรการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงจึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน และให้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้รับความคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพของบุคคลคืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการส่วนสิทธิในความเสมอภาคคืออำนาจในอันที่จะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ในรัฐที่เป็นนิติรัฐการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใดเพื่อเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไม่สามารถทำตามอำเภอใจได้เนื่องจากผู้ที่ใช้อำนาจจะต้องผูกพันกับหลักการต่าง ๆ หลายประการแม้ว่าองค์กรนิติบัญญัติจะเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดแต่การใช้อำนาจตรากฎหมายก้าวล่วงสิทธิของราษฎรนั้นองค์กรนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[7]

1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ ในการตรากฎหมายเพื่อมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นรัฐธรรมนูญจะเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ “กระทำได้เท่าที่จำเป็น” หมายถึงต้องตรากฎหมายให้พอเหมาะพอประมาณหรือพอสมควรแก่เหตุหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐถือเป็นหลักทั่วไปที่มีค่าบังคับเท่ากันกับบทบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญโดยสภาพขององค์กรนิติบัญญัติไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจปกครองล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงแต่องค์กรนิติบัญญัติอาจใช้อำนาจรัฐตรากฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกันด้วยเหตุนี้เมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกฎหมายนั้นจึงต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุดังนี้

1.1) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้อง “เหมาะสม” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหลักความเหมาะสมเรียกร้องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลิดรอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นโดยกฎหมายใดก็ตามที่กำหนดมาตรการซึ่งเห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้อย่างแน่แท้ ถือได้ว่ากฎหมายนั้นไม่เหมาะสมจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายที่จะถือได้ว่าขัดต่อหลักความเหมาะสมและทำให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องปรากฏว่าองค์กรนิติบัญญัติใช้ดุลพินิจซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐาน

---

[7] วรเจตน์ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. น. 13.

ของการคาดคะเนพัฒนาการในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง เพียงแต่ข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายนั้นเมื่อใช้ไปแล้วไม่เหมาะสมในอันที่จะบรรลุผลที่ต้องการไม่เป็นเหตุที่จะพอฟังได้ว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

1.2) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” แก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้หลักความจำเป็นจึงเป็นหลักที่เรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมายในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการหากองค์กรนิติบัญญัติเลือกเอามาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างรุนแรงมาบัญญัติเป็นกฎหมายทั้ง ๆ ที่อาจเลือกมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าได้แล้วย่อมถือว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดต่อหลักความจำเป็นจึงเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

1.3) มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นในกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้นนอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้วจะต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุด้วยหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบเรียกร้องให้องค์กรนิติบัญญัติชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็นการพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่ให้เริ่มพิจารณาสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองปัจเจกบุคคลก่อนหลังจากนั้นจึงพิจารณาระดับความรุนแรงของมาตรการตามกฎหมายที่ล่วงละเมิดสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองเมื่อพิจารณาสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองปัจเจกชนและระดับความรุนแรงของมาตรการตามกฎหมายแล้วจึงค่อยมาวินิจฉัยว่าความรุนแรงของมาตรการนั้นยังคงพอสมควรแก่เหตุหรือไม่หากการละเมิดสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครองยังอยู่ในระดับที่พอสมควรแก่เหตุองค์กรนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับได้

2) หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ การตรากฎหมายที่จะมากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพได้กฎหมายใดที่ตราขึ้นกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิกฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับไม่ได้แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ (Absolute) แต่มุ่งคุ้มครองอย่างสัมพัทธ์ (Relative) มากกว่าดังนั้นการพิจารณาว่ากฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีผลทำให้สารัตถะของสิทธิได้รับความกระทบกระเทือนหรือไม่จึงต้องดูข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไปเมื่อได้ชั่งน้ำหนักของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนแล้วจึงจะตอบได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่กล่าวคือแม้ว่าองค์กรของรัฐจะตรากฎหมาย

ที่มีผลกระทบกระเทือนแก่นของสิทธิและเสรีภาพก็ตามแต่ถ้าการกระทบกระเทือนแก่นของสิทธิและเสรีภาพนั้นยังคงสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุอยู่ และกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะย่อมไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพเมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองโดยทั่วไประบบกฎหมายจะมุ่งประสงค์คุ้มครอง “แก่น” ของสิทธิและเสรีภาพแต่ละชนิดการคุ้มครองนี้เป็นการคุ้มครองโดยสัมบูรณ์ไม่มุ่งประสงค์ให้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังนั้นการพิจารณาว่ากฎหมายใดกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพจะนำเอาหลักความพอสมควรแก่เหตุมาร่วมพิจารณาและใช้เป็นเครื่องช่วยในการวินิจฉัยไม่ได้

3) หลักการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล หลักนิติรัฐเรียกร้ององค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าจะต้องตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เพราะไม่ต้องการให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมายเนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้เป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนอกจากนี้หลักนี้ยังช่วยคุ้มครองปัจเจกบุคคลไม่ให้รัฐเลือกปฏิบัติโดยตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับด้วยเพราะกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เหมือนกันการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันนี้ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรม กฎหมายที่จะถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่เป็นกฎหมายเฉพาะบุคคลและเฉพาะกรณีซึ่งต้องห้ามตามหลักนิติรัฐอาจเกิดขึ้นได้ดังนี้คือกรณีแรกเป็นกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้มีผลใช้บังคับเฉพาะบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งและกรณีที่สองเป็นกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่แม้มีลักษณะเป็นนามธรรมใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปแต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วมุ่งประสงค์ให้ใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่มในกรณีที่เกิดเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นและองค์กรนิติบัญญัติเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลองค์กรนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายลักษณะนี้ขึ้นใช้บังคับได้โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักการห้ามมิให้ตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีหากว่ากฎหมายที่ตราขึ้นนั้นไม่ได้มีผลเฉพาะเหตุการณ์นั้นแต่ได้รับการบัญญัติให้ครอบคลุมเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและมีผลใช้บังคับกับบุคคลไม่จำกัดจำนวนด้วย

4) หลักการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติจะต้องอ้างหรือระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ในกฎหมายฉบับนั้นด้วยกล่าวคือองค์กรนิติบัญญัติจะได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเฉพาะที่ตนต้องการจริง ๆ เท่านั้น และเพื่อเป็นเครื่องช่วยในการใช้และการตีความกฎหมายด้วยอย่างไรก็ตามองค์กรนิติบัญญัติจะระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจทุกมาตราไว้ในกฎหมายโดยมีเหตุจูงใจที่จะ “ป้องกัน” ไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้การที่ฝ่าฝืนไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในระบบกฎหมายที่มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยเหตุนี้ย่อมต้องถือว่ากฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจใช้บังคับไม่ได้ทั้งฉบับ หากกล่าวโดยสรุป หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐเพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

5) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักนี้เป็นการเชื่อมโยงความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนกล่าวคือหลักนี้เรียกร้องให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองและฝ่ายตุลาการต้องปฏิบัติภารกิจและใช้อำนาจโดยผูกพันอยู่กับกฎหมาย ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้หมายถึงรัฐธรรมนูญกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาตลอดจนกฎหมายลายลักษณ์อักษรในลำดับที่ต่ำกว่าคือกฎหมายลำดับรองรวมทั้งกฎหมายจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป

กล่าวได้ว่านิติรัฐนั้นไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกฎหมายกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย ถึงกับมีผู้กล่าวว่า ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐคือกฎหมายที่รัฐตราขึ้นและประกาศใช้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในลำดับขั้นสูงต่ำอย่างไรก็ตาม หาอาจที่จะกล้ำกรายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ตามอำเภอใจไม่ ตรงกันข้ามอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนกระทำการเช่นว่านั้น เพราะหากเพียงแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีนโยบาย และแม้ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะถ้าหากยังมิได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปบัญญัติเป็นกฎหมายให้อำนาจตน

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นก็หาอาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นได้ไม่

สาระสำคัญของนิติรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Ultimate Aim) อยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrarily) ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ได้ดังนี้

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of Legality of Administrative Actions) ซึ่งหมายความว่าให้ความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับราษฎรนั้น องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of Constitutionality of Legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควร ว่าให้องค์กรฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างใด ประการหนึ่งและจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะอีกประการหนึ่ง

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาก็ได้ อย่างไรก็ดีองค์กรตุลาการนั้น ๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากนั้นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งคำบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หลักต้องมีองค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีการแบ่งลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายและก็ต้องมีองค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ (ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย) และศาลปกครอง (ควบคุมความชอบด้วยการกระทำทางปกครอง)[8]

---

[8] พรชัย เลื่อนฉวี. (2547). *เอกสารคำบรรยายรายวิชารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง 1*. น. 14.

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่าหลักนิติรัฐมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายอยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร การแบ่งแยกอำนาจ การควบคุมการใช้อำนาจออกจากการกระทำของรัฐ ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการทางปกครองภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องกระทำการเช่นว่านี้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยภารกิจของรัฐ

เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมและอยู่ภายใต้การปกครอง มีอำนาจรัฐเกิดขึ้นมนุษย์ทุกคนจะยินยอมมาอยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน จะต้องยินยอมสูญเสียความเป็นส่วนตัวมีหน้าที่เพิ่มขึ้นและต้องยินยอมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ระเบียบของสังคมเพื่อให้สังคมส่วนรวมอยู่ได้อย่างสงบสุขและที่สำคัญมนุษย์ทุกคนได้มอบอำนาจการปกครองให้กับรัฐ โดยมีสัญญาประชาคมว่ารัฐจะต้องใช้อำนาจที่สมาชิกทุกคนมอบให้ เพื่อที่จะทำให้สมาชิกทุกคนในสังคมอยู่ได้อย่างมีความสุข โดยสมาชิกทุกคนในสังคมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ต้องเสียภาษีในขณะเดียวกันรัฐต้องดำเนินการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้สมาชิกทุกคนในสังคม (Social Contract) อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน[9] สิ่งเหล่านี้เราเรียกว่า “ภารกิจของรัฐ” (Function of State)

การศึกษาภารกิจของรัฐในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute Theory) และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory)[10]

สำหรับทฤษฎีสมบูรณ์เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่นทฤษฎีเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ (Rechtsstaat)” หรือ “รัฐคนเฝ้ายาม” แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจในการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวความคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐมิใช่จำกัดอำนาจรัฐทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ (Police State)” ส่วนทฤษฎีสัมพัทธ์เห็นว่ารัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนไปตามยุคสมัย

ในที่นี้จะแยกภารกิจของรัฐในสมัยใหม่ออกเป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐที่เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน” และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง” ทั้งนี้ผู้เขียนมุ่ง

---

[9] สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2554). *หลักกฎหมายมหาชน*. น. 181.

[10] สมยศ เชื้อไทย. (2536). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. น. 127.

ศึกษาถึงภารกิจลำดับรอง ซึ่งภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึงภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีจึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง

ภารกิจลำดับรองนั้น รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชน หรือชุมชนอื่น ๆ ที่มิใช่รัฐทำภารกิจลำดับรองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อทำให้ประชาชน “กินดีอยู่ดีมีความสุข” นั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐภารกิจลำดับรองนี้จึงนิยมเรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

ภารกิจลำดับรองของรัฐแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

ก) ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม หมายถึง ภารกิจด้านการศึกษาได้แก่จัดตั้งสถานศึกษาในระดับต่าง ๆ ด้านสาธารณสุข ได้แก่การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่อาหารการกินอยู่ การรักษาพยาบาลโดยจัดให้มีสถานพยาบาลรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษาการพักผ่อนหย่อนใจโดยการจัดตั้งสวนสาธารณะ เป็นต้น ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งการสนับสนุนส่งเสริมศิลปะการแสดงต่าง ๆ อันเป็นสมบัติของชาติ นอกจากนั้นยังมีภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

ข) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม รวมทั้งการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ การทำภารกิจของรัฐในด้านนี้มีวิธีและรูปแบบการแตกต่างกันในแต่ละรัฐตามแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกัน บางรัฐเน้นการควบคุมโดยทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติและควบคุมตรวจสอบให้เอกชนดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ แต่รัฐก็นิยมเข้าไปประกอบการเองแบบผูกขาดหรือแบบแข่งขันกับเอกชนและรัฐเพียงแต่ประสานนโยบายของรัฐนั้น ๆ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นก็อาจแยกได้ 2 ประเภท คือ ภารกิจของรัฐในฐานะ “ผู้ควบคุมเศรษฐกิจ” และภารกิจในฐานะเป็น “ผู้ประกอบการ” หรือเป็นผู้ดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

ภารกิจแต่ละประเภท รัฐย่อมมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์การในกฎหมายมหาชนเป็นผู้จัดทำตามความเหมาะสม ถ้าเป็นภารกิจในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัย

อำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน เครื่องมือหรือองค์การที่เหมาะที่จะใช้ทำภารกิจนี้คือส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย

ส่วนภารกิจของรัฐในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ รัฐอาจเลือกใช้เครื่องมือของรัฐได้ถึง 2 ลักษณะคือ ให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ เช่น เดียวกับภารกิจพื้นฐานของรัฐลักษณะหนึ่ง หรืออาจตั้งองค์การประเภทใหม่ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ขึ้นดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยเฉพาะอีกลักษณะหนึ่ง

เหตุผลที่รัฐเข้าไปดำเนินการก็เพราะเอกชนยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการและมีผลกระทบต่อภารกิจพื้นฐานของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งกระทบต่อบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่หรือภารกิจของรัฐนั่นเอง นอกจากนี้หน่วยงานราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการปกครองย่อมมีการดำเนินการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคล โดยเหตุนี้ตามหลักนิติรัฐจึงกำหนดให้ข้าราชการต้องกระทำการภายขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้และจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ระเบียบวินัย และขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนลักษณะดังกล่าว โดยเหตุผลดังกล่าวประเทศต่าง ๆ จึงได้พัฒนาหน่วยงานทางเทคนิคของรัฐขึ้นเพื่อรับผิดชอบดำเนินการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยแยกต่างหากจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐลักษณะนี้คือ “รัฐวิสาหกิจ”นั่นเอง หรืออาจเรียกว่า “วิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise)[11] เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้เช่นกัน

ภารกิจของรัฐทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาตราจารย์ W .Friedmann ได้จำแนกไว้เป็น 5 ประเภทด้วยกันคือ[12]

1) ภารกิจของรัฐในฐานะผู้พิทักษ์ (The State as Protector) คือ ภารกิจในการป้องกันความมั่นคงของประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2) ภารกิจของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนหรือผู้บริการ (The State as Provider) คือ ภารกิจในการจัดทำบริการและสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ประชาชนเพื่อรักษามาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ โดยการให้บำนาญแก่คนชรา ความช่วยเหลือทางการแพทย์ ฯลฯ ซึ่งแสดงออกถึงความคิดว่าด้วยรัฐสวัสดิการ

3) ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมทางเศรษฐกิจ (The State as Regulator) คือ ภารกิจในการควบคุมกิจกรรมของประชาชนรวมทั้งควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยวิธีการดังนี้

---

[11] จันทจิรา เอี่ยมยุรา. *ข้อความคิดว่าด้วยรัฐวิสาหกิจมหาชน*.

[12] W.Friedman. (1971). *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*.

ก) ควบคุมให้วิสาหกิจเอกชนปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือระเบียบที่รัฐวางไว้ เช่น กำหนดราคาสินค้า กำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ควบคุมมาตรฐานการผลิต การแลกเปลี่ยน ควบคุมการค้ากำไร กำหนดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

ข) ส่งเสริมช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน เช่น ให้เงินอุดหนุนการผลิต ตั้งกำแพงภาษีสินค้าต่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ทั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ เป็นต้น

ค) บังคับให้เอกชนขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มการดำเนินการบางประเภท เช่น ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าสินค้าบางอย่างที่รัฐกำหนดขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ขออนุญาตประกอบกิจการน้ำมันและก๊าซ เป็นต้น

4) ภารกิจของรัฐในฐานผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ (The State as Entrepreneur) คือ การที่รัฐลงมือประกอบการในทางเศรษฐกิจเสียเอง โดยจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนขึ้นดำเนินงานโดยตรงหรือโดยผ่านส่วนราชการเป็นผู้จัดทำแล้วแต่กรณี

1. มาตรการของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจ (Measures of state action to comply with mission) ในปัจจุบันรัฐสมัยใหม่มีมาตรการของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจในการบริการสาธารณะได้ 2 มาตรการ คือ มาตรการทางสังคมและมาตรการทางกฎหมายที่เป็นภารกิจของรัฐเพื่อให้เกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน

(1) มาตรการทางสังคมของรัฐ (Measures of Social State) นั้นพิจารณาในแง่ความมุ่งหมายของการกระทำของรัฐ รัฐได้กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บังเกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยพิจารณามุ่งหมาย เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ทำให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมีชีวิตที่ดีขึ้น

(2) มาตรการทางกฎหมายของรัฐ (Measures of Social State Law) จะพิจารณาการกระทำของรัฐในฐานะที่เป็นมาตรการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ คือ ต้องมีมาตรการคือ 1) ตรากฎหมาย 2) บังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้น 3) วินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการใช้กฎหมายจึงเป็นวิธีการหรือมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจในการบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความมั่นคงของประเทศ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาความสงเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐทำทุกอย่างเพื่อให้ประเทศไม่ถูกรุกรานโดยต่างชาติ รัฐทำทุกอย่างเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รัฐทำทุกอย่างเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะมั่นคง ทั้งหมดนี้ คือมาตรการทางสังคม แต่การบรรลุภารกิจอันนั้น การบรรลุความหมายจะทำให้รัฐอยู่ในความมั่นคงไม่ถูกรุกราน การทำให้รัฐสงบเรียบร้อยและอยู่ในศีลธรรมอันดีเพื่อให้เศรษฐกิจมั่นคง ต้องมีมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งการใช้กฎหมายจึงเป็นวิธีการหรือมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ที่ตั้งไว้ มาตรการสังคมของรัฐ มาตรการทางด้านกฎหมายของรัฐเป็นเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนี้

1) ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินที่เราเรียกว่า “Security” แต่ละคนไม่อยากจะให้คนอื่นมาประทุษร้ายชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของตน ต้องการให้การดำรงชีวิตในสังคมของคนนั้นเป็นไปอย่างปลอดโปร่ง ไม่ต้องเกรงกลัวอันตรายอันเกิดจากการประทุษร้ายด้านต่าง ๆ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) ความมั่นคงของรัฐ (Security of State) ที่ปราศจากการรุกรานจากต่างชาติเพราะหากต่างชาติรุกรานคนในรัฐก็ไม่มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต 2) ความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ (Peace within the state) ไม่มีอาชญากรรม ไม่มีสงคราม ไม่มีการจลาจล หากมีอาชญากรรมหรือจลาจล คนในรัฐก็ไม่มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย

2) ความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดี เรียกว่า “ความต้องการความผาสุก” หรือเรียกว่า “การอยู่ดีกินดี” ต้องการมีชีวิตที่ดีได้ในทางกายภาพและจิตใจ ต้องการที่จะมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง มีสติปัญญารอบรู้ในเรื่องเกี่ยวกับโลกชีวิตและจักรวาลของมนุษย์ ในเรื่องที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) ความเจริญรุ่งเรืองทางวัฒนธรรม เช่น ศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

2.1.3 แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ เป็นภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ ที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยกิจการบริการสาธารณะนั้นอยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง “บริการสาธารณะ” (Public Service) หมายความถึง กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน[13] ในทางทฤษฎี ไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตาม มีหลักเกณฑ์บางประการที่พอจะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานระหว่างบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่แม้จะมีบางอย่างแตกต่างกัน แต่ก็ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้แทรกอยู่ภายใน หลักเกณฑ์ที่ Louis Rolland แห่งสำนักความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (L’Ecôle de Bordeaux) นักกฎหมายมหาชนพากันเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” หรือ “กฎหมายของ Rolland” ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้กับบริการสาธารณะทุกประเภทกฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับ

---

[13] มาลี ทองสุวรรณ์. (2537). *กฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 8 –25* (เอกสารประกอบการสอน). น. 743.

สาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะนั้นประกอบด้วย 3 ประการ[14]

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Le Principe d'égalité)

หลักความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอกัน

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ (Public d'égalité) นี้เป็นหลักที่มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des drôits de L'homme et du citoyen) ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา

หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้ ส่วนหนึ่งแล้วมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้พยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง จนกระทั่งในปัจจุบันได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Le principe general du droit) ไปแล้วและนอกจากนี้ หลักว่าด้วยความเสมอภาคทีมีต่อการบริการสาธารณะยังมีที่มาจากคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกด้วย ซึ่งหลักการว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

ความเสมอภาคกันที่ว่านี้มีหลายประเภท กล่าวโดยสรุปคือ นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือการบริการความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะต้องมีการเรียกประกวดราคาหรือประมูลเพื่อให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสเข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับ

---

[14] ประยูร กาญจนดุล ก (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*.

รัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่น ๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Le Principe de continuité)

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de continuite) ของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ (Principe de la continuite de L'Etât) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardeiu ได้กล่าวไว้ว่า "ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ" และหลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยหลักความต่อเนื่องจนกระทั่งในปัจจุบันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงได้กลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principegéneral du droit)

หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงัก ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Territorials) หรือองค์การมหาชน (Establishments Publics) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Tutelle) จะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ แม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังต้องมีส่วนรับผิดชอบในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนไปจัดทำ โดยในการจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครองนั้น เอกชนคู่สัญญาจะอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ

1) ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณะ

2) ในกรณีที่เกิดเหตุร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะที่มีการมอบให้เอกชนไปจัดทำแทนนั้น ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปดำเนินกิจการนั้นแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

3) หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ (Theorie de l'imprevision) กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้นและมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองจะต้องเข้ารับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Le Principe d'adaptation หรือ Le principe de mutabilité)

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d'adaptation หรือ Principe de mutabilitité) นี้มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น "หลักกฎหมายทั่วไป" หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นอย่างชัดแจ้งจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่มีการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่าโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

การใช้อำนาจของรัฐโดยหลักแล้ว จะเป็นการดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐในรูปแบบราชการ เป็นการจัดทำที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์การหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ อำนาจของรัฐจะใช้ผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็มีภารกิจของรัฐบางประเภทที่รัฐถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทน

2.1.4 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะส่วนใหญ่แล้วรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบ รัฐได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ และนอกจากนี้ในระยะหลัง ๆ เมื่อบริการ

สาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำแต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วรัฐไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการ “มอบ” บริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำและรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ

สาระสำคัญของการบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น กับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะ ที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครอง ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางก็ได้มอบบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้นการบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำอันได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชแล้วโดยเข้ามามีส่วนร่วมในการขุดคลองและทางน้ำ ต่อมาก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเกี่ยวกับการให้ความสว่างบนถนนหนทางและการขนส่ง ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

(1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้ามาร่วมมือของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัคร

รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป

2. คณะที่ปรึกษา ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นหรือคำปรึกษาจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวมีผลคือ นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบ (Vice de forme) ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

3. การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

(2) การมีส่วนร่วมทางตรง ดังได้กล่าวไปแล้วว่าบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ กิจการบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

การมอบอำนาจ (Habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หมายความถึงการที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพราะโดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ การมอบอำนาจโดยทั่วไปนั้นอาจทำได้โดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถ “อนุญาต” ให้เอกชนมาทำบริการสาธารณะได้หรืออาจทำโดยนิติกรรมทางปกครอง (Un acte administratif) ก็ได้ ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ว่านี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายซึ่งก็คือสัญญา (Contract) นั่นเอง อนึ่งการที่ฝ่ายปกครองจะมอบอำนาจให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนี้มีข้อจำกัดอยู่ในหลายกรณี กล่าวคือ บริการสาธารณะที่รัฐบัญญัติมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมอบต่อไปให้เอกชนทำได้ ปัจจุบัน เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. สัมปทาน (Concession) ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไป

2. องค์กรวิชาชีพ (Organismes Professionnels) ได้แก่องค์กรเอกชนที่มีกฎหมายระดับรัฐบัญญัติมอบอำนาจหน้าที่ให้ทำการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาการลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรวิชาชีพมีมานานแล้ว โดยมีการนำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภาทนายความ (Ordre des avocats) คณะกรรมการผู้ประกอบวิชาชีพรับรองนิติกรรม (Chambre de disciplie des notaries) เป็นต้น โดยองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชน (Establissement Public) และต่อมาคือ องค์กรวิชาชีพเกษตรกร (La corporation paysanne) องค์กรวิชาชีพแพทย์ (Ordre des medecins) องค์กรวิชาชีพสถาปนิก (Ordre des architectes) และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร (Ordre des pharmaciens) เป็นต้น องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาภายหลังมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้ สัมพันธ์กับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากกการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ

แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชนก็ตาม แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนกล่าวคือ อำนาจในการออกกฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัย เมื่อสมาชิกองค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ อันมีสถานะเป็นคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการ (Des decisions jurisdictionnelles)

เหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และอำนาจตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดว่าเนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดจึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการเพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.5 แนวคิดในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย[15]

จัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชน ในประเทศไทยพบว่าได้มีการแบ่งภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะออกเป็นสองประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง

ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนั่นเอง โดยความมั่นคงจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนหมายความถึงความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของเอกชนของแต่ละคนทั้งที่จงใจและไม่จงใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมที่ดีของประชาชน เป็นต้น

ความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศหมายถึงการประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่นหรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากมีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศทำให้สินค้าภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากนอกประเทศนั้นกระทำได้โดยสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญาและเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนการเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นที่รัฐต้องจัดทำนี้ เรียกอีกนัยหนึ่งว่า บริการสาธารณะ (Public Service) ภารกิจของรัฐที่เรียกกันในปัจจุบันว่าเป็นบริการสาธารณะนั้นเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว

---

[15] แหล่งเดิม. น. 141.

1) ความหมาย ในประเทศไทยนั้นคำว่าบริการสาธารณะ ได้มีผู้พยายามให้ความหมายไว้หลายคน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและเหตุผลในการให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่าบริการสาธารณะแล้ว พบว่า คำจำกัดความหรือความหมายทั้งหลายต่างก็ได้รับอิทธิพลมาจากศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ที่ได้ให้ความหมายของคำว่าบริการสาธารณะไว้ในหนังสือ “กฎหมายปกครอง” ว่าบริการสาธารณะหมายถึง[16] กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวม

2) องค์ประกอบ จากความหมายของคำว่าบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นสามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะออกมาได้ 2 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นภารกิจที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นคือ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนสูง หรือใช้บุคลากรเป็นจำนวนมากมาจัดทำซึ่งรัฐให้บุคคลอื่นโดยอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหมายหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้วบทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของการบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

(2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้นและนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

---

[16] ประยูร กาญจนดุล ข (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. น. 108.

3) หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำแนกแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการในกิจการบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่างปกติต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นช่วง ๆ โดยไม่มีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องได้

หลักในเรื่องว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้มิได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้ เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดในส่วนนี้

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ[17] ไว้ในมาตรา 30 วรรคแรก “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้นประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้

(3) จัดทำบริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปรับปรุงบริการสาธารณะได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลใด เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายเดียวเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา โดยในการปรับปรุงบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องทำโดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของ

---

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่สอง ความเสมอภาค มาตรา 30 วรรคแรก“ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน.....” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ดังกล่าวมีที่มาจากหลักความเสมอภาคนั้นเอง.

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องทำโดยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้จากบริการสาธารณะมีขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้

4) ผู้จัดทำบริการสาธารณะ

เดิมนั้น การบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ (ส่วนกลาง) อาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้กำหนดหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

2. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากล่าวคือเป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐแบ่งได้เป็น 4 ประการคือ

1. หน้าที่ในการป้องกันประเทศเพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครอง จากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สิน กิจการทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดน รวมทั้งอำนาจในการประกาศสงครามกับรัฐอื่นด้วย

2. หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายในจะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (Social Control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินการเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในท้องถิ่นแต่ละแห่งทั่วประเทศ เช่น กิจการตำรวจซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการคาบเกี่ยวกันหลาย ๆ พื้นที่

แต่ไม่รวมถึง กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น เช่น กิจการตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น

3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

4. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจลำดับรองนี้ รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินการกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสารคมนาคมประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่ลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาชั้นต้น การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฌาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

(3) บริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐและท้องถิ่นต้องร่วมกันดูแลโดยมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องมาจากบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของคนส่วนรวมทั้งประเทศ ในขณะเดียวกันการศึกษาในชั้นประถมก็เป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกันไป ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่

ของท้องถิ่นที่จะจัดทำส่วนนี้ส่วนการศึกษาระดับสูงขึ้นไป เป็นการจัดกิจการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระดับสูง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำ

2.2 หลักประกันภัยภาคบังคับ

หลักการประกันภัยภาคบังคับนี้ ถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่รัฐได้คำนึงถึงพื้นฐานหลักประกันทางสังคม ตัวอย่างเช่น ประกันภัยรถยนต์เป็นตัวอย่างของการประกันภาคบังคับ โดยเกือบทุกรัฐอย่างน้อยต้องมีการประกันภัยขั้นต่ำ มีกฎหมายประกันภัยภาคบังคับที่รัฐบังคับให้มีการประกันภัยความรับผิดเป็นขั้นต่ำเอาไว้ ซึ่งความจริงแล้วการประกันภัยภาคบังคับนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น การประกันผู้เช่า ประกันภัยพืชผลทางการเกษตร ประกันสุขภาพ และการประกันภัยธุรกิจ เช่น การประกันการท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งการประกันภัยภาคบังคับนั้นถือเป็นความจำเป็นขั้นต่ำที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงการประกันภัยรถยนต์ เนื่องจากในปัจจุบันมีอุบัติเหตุจากรถยนต์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ขับขี่รถทั้งหลาย การไม่เคารพกฎจราจร การไม่มีจิตสำนึกของการใช้รถใช้ถนนของผู้ขับขี่โดยเฉพาะท้องถนนในยามค่ำคืนสัญญาณไฟจราจรบริเวณสี่แยกหรือทางร่วมทางแยกต่าง ๆ ถูกปรับให้เป็นสัญญาณไฟฉุกเฉินซึ่งเมื่อผู้ขับขี่ขาดวินัยและจิตสำนึกแล้ว ก็จะเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย ซึ่งถือเป็นภัยสาธารณะ เพราะอุบัติเหตุย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดการณ์หรือป้องกันได้ โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลและวันสำคัญต่าง ๆ ในบางครั้งอาจเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ซึ่งอาจไม่ส่งผลเสียมากมายนัก เพราะสามารถแก้ไขให้กลับมาสู่สภาพเดิมได้ แต่กรณีความเสียหายต่อชีวิตร่างกายนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะผู้ประสบภัยบางรายอาจไม่มีเงินในการรักษาเยียวยา รวมถึงค่าฟื้นฟูบำบัด การประกันภัยจึงมีความสำคัญมาก อย่างน้อยก็เป็นการสร้างความเชื่อมั่น ให้กับสังคมว่าหากเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ก็ไม่ต้องมีความกังวลว่าจะต้องสูญเสียทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก การประกันภัยจึงได้เข้ามาช่วยเหลือในกรณีนี้ ซึ่งการประกันภัยรถยนต์ในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะคือ 1. การประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจ (Voluntary Car Insurance) โดยการประกันภัยลักษณะนี้เกิดขึ้นมานานแล้ว 2. การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Car Insurance) เป็นการที่รัฐออกกฎหมายกำหนดให้รถทุกคันต้องจัดให้มีประกันภัยอย่างน้อยที่สุดคือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

2.3 การประกันภัยรถยนต์[18]

การเกิดอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากรถยนต์มีจำนวนมากขึ้นในแต่ละวันยิ่งในปัจจุบันนี้ การคมนาคมทางบกโดยอาศัยรถยนต์สร้างความสะดวกและรวดเร็ว ผู้คนจึงนิยมซื้อรถยนต์มาใช้

จำนวนรถยนต์ในท้องถนนจึงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทุกปี แต่เมื่อเกิดอุบัติเหตุความสูญเสียย่อมตามมา มีผู้คนบาดเจ็บ พิการ เสียชีวิต ทรัพย์สินสูญเสีย กระทบกระเทือนต่อการประกอบธุรกิจและความสงบสุขในการดำรงชีวิต รัฐจึงจัดให้มีการประกันภัยรถยนต์ขึ้น เพื่อช่วยลดความเดือดร้อน และความเสียหายอันมีสาเหตุมาจากการเกิดอุบัติเหตุรถยนต์

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการที่เกี่ยวข้อง กรมการประ กันภัย กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในขณะนั้น จึงได้จัดทำเอกสารประกันภัยรถยนต์ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้คือ

1. ความหมายของการประกันภัยรถยนต์

การประกันภัยรถยนต์ คือ การประกันความเสียหายอันเกิดจากการใช้รถยนต์ ซึ่งได้แก่

(1) ความเสียหายที่เกิดแก่รถยนต์

(2) ความเสียหายที่รถยนต์ได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก รวมทั้งบุคคลที่โดยสารอยู่ในรถยนต์นั้น

กรณีนี้ผู้เขียนขอเน้นไปที่ความเสียหายที่รถยนต์ได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอกรวมทั้งบุคคลที่โดยสารอยู่ในรถยนต์นั้น ซึ่งการประกันภัยรถยนต์เป็นการประกันวินาศภัยแขนงหนึ่งของการประกันอุบัติเหตุ แต่ในประเทศไทยเราจัดให้การประกันภัยรถยนต์เป็นประเภทแยกต่างหากจากการประกันอุบัติเหตุ

2. ประเภทของการคุ้มครอง

ผู้ขอเอาประกันภัยรถยนต์ อาจเลือกซื้อความคุ้มครองจากการประกันภัยรถยนต์ได้ตามประเภทของความคุ้มครอง ดังต่อไปนี้

(1) ประเภทคุ้มครองรวม (Comprehensive Cover) เป็นการประกันที่ให้ความคุ้มครองทั้งความเสียหายและความสูญหายต่อรถยนต์ รวมทั้งอุปกรณ์ติดตั้งประจำรถและให้ความคุ้มครองความรับผิดต่อบุคคลภายนอกด้วย การประกันภัยประเภทนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า การประกันภัยประเภทหนึ่ง ผู้เอาประกันภัยที่ซื้อความคุ้มครองประเภทนี้จึงสามารถเรียกร้องให้บริษัทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ทั้งความเสียหายที่เกิดจากรถที่เอาประกันภัย และความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก ซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายต่อบุคคลภายนอกตามความเสียหายที่แท้จริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินเอาประกันภัย

---

[18] กระทรวงพาณิชย์ กรมการประกันภัย. (2540). *สาระน่ารู้เกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์*. น. 1-12.

(2) ประเภทความคุ้มครองความรับผิดต่อบุคคลภายนอก (Liability to Third Party) เป็นการประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะความรับผิดต่อบุคคลภายนอก หมายความว่าบริษัทจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก เนื่องจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถยนต์ที่ใช้หรืออยู่ในทาง หรือสิ่งที่บรรทุกหรือติดตั้งในรถยนต์นั้นในระหว่างระยะเวลาเอาประกันภัย ซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดตามกฎหมายต่อบุคคลภายนอกตามความเสียหายที่แท้จริง แต่ไม่เกินจำนวนเงินเอาประกันภัยการประกันภัยประเภทนี้ เรียกกันโดยทั่ว ๆ ไปว่า การประกันภัยประเภทสาม

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้เอาประกันภัยจะต้องซื้อความคุ้มครอง เฉพาะความเสียหายต่อรถยนต์ของผู้เอาประกันภัยเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่อาจขอซื้อความคุ้มครองเฉพาะความรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงอย่างเดียวได้ อย่างไรก็ตามผู้ที่ขับขี่รถยนต์ด้วยความระมัดระวังและไม่ค่อยมีอุบัติเหตุเกิดขึ้น แต่มีความเสี่ยงต่อการสูญหายของรถยนต์มาก ก็อาจขอซื้อความคุ้มครอง เฉพาะประเภทความคุ้มครองความรับผิดต่อบุคคลภายนอก และขอซื้อความคุ้มครองเพิ่มเติมภัยจากการลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ หรือยักยอกทรัพย์ต่อรถยนต์คันที่เอาประกันภัยและไฟไหม้ด้วยก็ได้ ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไป เรียกการประกันภัยประเภทนี้ว่า การประกันภัยประเภทสอง

3. การคุ้มครองความรับผิดต่อบุคคลภายนอก

กรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ได้จำแนกการคุ้มครองความรับผิดต่อบุคคลภายนอกออกเป็น 3 ภัย ดังนี้

(1) ความรับผิดต่อความบาดเจ็บหรือมรณะ (บจ.)

บริษัทจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย ซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของบุคคลภายนอก เนื่องจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถยนต์ที่ใช้หรืออยู่ในทางหรือสิ่งของที่บรรทุกหรือติดตั้งในรถยนต์นั้น

ข้อยกเว้น การประกันภัยความรับผิดต่อความบาดเจ็บหรือมรณะของบุคคลภายนอกไม่คุ้มครองความรับผิดต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของ บุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้เอาประกันภัยหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอยู่ด้วยกันกับผู้เอาประกันภัย
2. ลูกจ้างของผู้เอาประกันภัยซึ่งอยู่ในระหว่างทางการที่จ้าง

(2) ความรับผิดต่อผู้โดยสาร (ผส.)

บริษัทจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามผู้เอาประกันภัย ซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของบุคคลที่โดยสารอยู่ในรถยนต์หรือกำลังขึ้นหรือลงจากรถยนต์ เนื่องจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถยนต์ที่ใช้หรืออยู่ในทางหรือสิ่งของที่บรรทุกหรือติดตั้งในรถยนต์นั้น

ข้อยกเว้น การประกันความรับผิดต่อผู้โดยสารไม่คุ้มครองความรับผิด ต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของบุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้เอาประกันภัยหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอยู่ด้วยกันกับผู้เอาประกันภัย
2. ลูกจ้างของผู้เอาประกันภัยซึ่งอยู่ในระหว่างทางการที่จ้าง

2.4 หลักพื้นฐานและหลักสำคัญของการประกันภัย

2.4.1 หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Indemnity)

ในกรณีการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้ หมายถึง การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No Fault) เนื่องจากเดิมเมื่อรถยนต์เกิดอุบัติเหตุตามหลักกฎหมายละเมิด คู่กรณีมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความผิดว่าเป็นความผิดของใครกรณีไม่อาจทราบแน่ชัดว่าใครเป็นผู้ก่อเหตุแห่งความเสียหายหรืออุบัติเหตุเกิดจากผู้ใด ผู้ได้รับความเสียหายต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ถึงจำนวนมูลค่าความเสียหายว่ามีอย่างไรบ้างเป็นจำนวนเท่าไหร่ Fault แต่วิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No Fault) โดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นประเทศใด ก็มักจะนำวิธีการนี้มาใช้กับการประกันภัยรถภาคบังคับ สาเหตุเนื่องจากอุบัติเหตุเกี่ยวกับรถเกิดขึ้นมักจะอยู่ในสถานการณ์ที่ยุ่งยากซับซ้อน การกระทำละเมิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ยาก “การประกันภัยความเสียหายระบบไม่มีความผิด” (No-Fault Insurance) อันเป็นการประกันชนิดที่บริษัทผู้รับประกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจได้แก่ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ คำนวณเป็นราคาเงินได้ให้แก่ผู้เสียหายที่ประสบภัยจากรถไม่ว่าผู้เอาประกันจะเป็นผู้ผิดหรือไม่ก็ตาม ในระบบกฎหมายละเมิดมักพบเสมอว่าการค้นหาความผิดเป็นงานที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและยากลำบากไม่ว่าจะเป็นคดีละเมิดชนิดง่ายหรือซับซ้อนก็ตาม กฎหมายละเมิดเริ่มต้นจากหลักที่ว่าผู้กระทำละเมิดเป็นผู้กระทำผิดซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้บริสุทธิ์ ผู้เสียหายไม่เพียงแต่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน อันได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าสูญเสียรายได้จากการทำงานเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงค่าเสียหายชนิดที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ อันได้แก่มูลค่าต่ออนามัย (ความเจ็บปวด) ซึ่งความเสียหายต่ออนามัย หมายถึง การทำให้บุคคลอื่นเสียสุขภาพหรือการทำให้เดือดร้อนที่จะอยู่อย่างสงบเพราะ กลิ่น ควัน ความกระเทือนหรือน้ำเน่า (คำพิพากษาฎีกาที่ 1396/2517, 340/2535) ที่ยากคือต้องพิสูจน์ถึงรายได้ที่แน่นอนซึ่งต้องสูญเสียไปรวมถึงค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งในปัจจุบันและที่ต้องเสียต่อไปในอนาคต[19] การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีความเสียหายต่ออนามัย ไม่สามารถนำหลัก Indemnity ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย

[19] ธานี วรภัทร์ ก (2555). *กฎหมายว่าด้วยประกันภัย*. น. 102.

แพ่งและพาณิชย์มาตรา 877[20] มาใช้บังคับได้ ดังเช่นในกรณีความเสียหายต่อร่างกายได้ทั้งนี้เพราะไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ว่า การเดินขากะเผลกหรือสูญเสียอวัยวะเป็นความเสียหายที่แท้จริงเท่าไหร่ การชดใช้ในกรณีความเสียหายต่ออนามัยจึงต้องชดใช้เป็นจำนวนเงินแน่นอนเหมือนกับการประกันชีวิต และการประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคล[21] กล่าวได้ว่าการชดใช้ค่าสินไหมโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดจะมีผลให้ผู้ประสบภัยจากรถหรือผู้ได้รับความเสียหายได้รับชดใช้ค่าเสียหายรวดเร็วและเท่าทันกับความเสียหายที่ผู้ประสบภัยได้รับ ไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิสูจน์ความรับผิดตามกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด

2.4.2 หลักการไม่มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร (No loss No profit)

เนื่องจากเป็นการประกันภัยภาคบังคับที่กฎหมายกำหนดให้รถทุกคันต้องทำประกันภัยความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัย รัฐจึงกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยภาคบังคับนี้ให้ต่ำที่สุดเพื่อจูงใจให้ประชาชนเข้าสู่ระบบการประกันภัย ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ขณะเดียวกันรัฐต้องคำนึงถึงภาคธุรกิจ โดยให้สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงภัยของรถเพื่อให้ธุรกิจที่รับประกันภัยประเภทนี้สามารถดำเนินการรับประกันภัยได้ด้วย จึงเป็นที่มาของหลัก No Loss No Profit คือหลักของการไม่ขาดทุนแต่ไม่ได้กำไร โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ให้ความสำคัญในหลักการนี้ สืบเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการมอบหน้าที่ในการรับประกันภัยให้แก่บริษัทประกันภัยซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชน โดยเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจประกันภัย ให้มีส่วนร่วมในการแบ่งเบาค่าเสียหายของผู้ประกันภัย อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุจากรถและเป็นกิจการที่บริษัทประกันภัยโดยเฉพาะบริษัทผู้รับประกันภัยรถยนต์ดำเนินการอยู่แล้วซึ่งมีความเชี่ยวชาญในกิจการด้านนี้เป็นอย่างดี นอกจากจะเป็นการช่วยบรรเทาภาระความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยและครอบครัวแล้ว ยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านสวัสดิสงเคราะห์อีกด้วย แต่โดยหลักการจัดตั้งบริษัทของเอกชนล้วนแล้วแต่มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร เพื่อนำเงินมาเป็นผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เฉพาะในกลุ่ม เช่น ผู้ถือหุ้นของบริษัท เป็นต้น แต่พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถเพราะบทบาทของรัฐมีลักษณะเพื่อสาธารณะประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม บริษัทประกันภัยผู้มีหน้าที่รับประกันภัยตามกฎหมายฉบับนี้จึงต้องนำหลัก No loss No profit ซึ่งถือเป็นหลักสากลที่การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับที่ใช้อยู่เกือบทุกประเทศ ไม่ว่าจะดำเนินการในลักษณะให้บริษัทประกันภัยซึ่งเอกชนเข้ามารับเสี่ยงภัย

---

[20] มาตรา 877 ผู้รับประกันภัยจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนดั่งจะกล่าว ต่อไปนี้ คือ

(1) เพื่อจำนวนวินาศภัยอันแท้จริง

[21] อำนวย ศุภเวชย์. *รู้ทันประกันภัยรถยนต์*. น. 67.

ทั้งหมดหรือรัฐกับเอกชนร่วมกันรับเสี่ยงภัยหรือรัฐเป็นผู้รับเสี่ยงภัยไว้ทั้งหมด ซึ่งแล้วแต่มาตรการของแต่ละประเทศที่จะดำเนินการ ซึ่งล้วนเป็นนโยบายของรัฐที่ออกมาเป็นมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ผู้ใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยจากรถหลัก No loss No profit เนื่องจากการประกันภัยในลักษณะนี้เป็นมาตรการบังคับให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติจึงทำให้ภาระตกอยู่กับประชาชน และถ้าเป็นการนำเงินของประชาชนที่ถูกบังคับให้ต้องชำระเบี้ยประกันภัยมาเป็นกำไรแก่ผู้อื่นอีกด้วยแล้ว ก็จะเป็นการกระทำที่ผิดหลักการที่รัฐพึงกระทำต่อประชาชนและเป็นการที่ไม่ชอบด้วยหลักการและกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐในลักษณะประโยชน์มหาชนซึ่ง[22] ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะของกฎหมายมหาชน คือ วัตถุหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกันเช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะคือประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล

ความต้องการของมนุษย์ในสังคมโดยทั่วไปแยกออกได้เป็นความต้องการส่วนตัวและความต้องการส่วนรวม ความต้องการส่วนตัวเป็นประโยชน์เฉพาะตัวหรือประโยชน์ส่วนตัวทุกคนต่างมีความต้องการและจัดการตอบสนองความต้องการส่วนตัวนี้ด้วยตนเอง แต่มนุษย์ที่รวมอยู่เป็นชุมชนใหญ่ ๆ เป็นเมืองเป็นประเทศ ก็มีความต้องการบางอย่างร่วมกันซึ่งถือเป็นความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน ความต้องการในส่วนนี้เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินงานมหาชนหรือจัดการบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ในสังคม

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่นับว่าสำคัญนั้นมีอยู่ 2 ประการ[23] คือ ความต้องการที่จะอยู่รอดปลอดภัย และความต้องการที่จะอยู่อย่างสะดวกสบายในการดำรงชีวิต

มนุษย์เราจะดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความสุข ก็ต่อเมื่อมีความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ฉะนั้นความปลอดภัยจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนปรารถนา แต่ความต้องการของประชาชนนั้นมิได้มีความปลอดภัยเท่านั้น ประชาชนยังต้องการความสะดวกสบายต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตอีกด้วย เช่น ต้องการได้รับความสะดวกสบายในการคมนาคม และการสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

ความต้องการส่วนรวมดังกล่าวเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการ ซึ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การคุ้มครองหรือให้ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชน และการส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งกิจการที่รัฐจัดทำเพื่อคุ้มครองให้ความปลอดภัย

---

[22] สมยศ เชื้อไทย. (2551). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. น. 29.

[23] ประยูร กาญจนดุล ค (2533). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*.

ในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ การรักษาความมั่นคงของประเทศและการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ส่วนกิจการที่รัฐจัดทำเพื่อทำนุบำรุงส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับกินดีอยู่ดีนั้นเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณูปโภคและกิจการเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น มีข้อสังเกตว่า กิจการที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริมนี้มีความเกี่ยวพันกับกิจการที่จัดทำเพื่อคุ้มครองอย่างใกล้ชิดและบางกรณีก็ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เช่น การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เป็นต้น

ประเภทของประโยชน์มหาชน

การแบ่งแยกประเภทประโยชน์มหาชนนั้นจะแยกโดยไม่เพ่งเล็งถึงวัตถุประสงค์ว่าสิ่งใดเป็นประโยชน์มหาชนหรือไม่ แต่จะพิจารณาในแง่ของผู้รับประโยชน์ กล่าวคือเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไปหรือเป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

ประโยชน์มหาชนทั่วไป เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่เอกชนทุกคน เช่น ประโยชน์จากการป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร การรักษาความสงบภายในโดยตำรวจหรือประโยชน์จากหลักการคุ้มครองโดยทางภาษี งานมหาชนหรือบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ทั่วไปนี้อยู่ในลักษณะเป็นประโยชน์ทางอ้อม เช่น ประโยชน์จากการคุ้มครองโดยทางภาษี อาจเป็นผลดีแก่พ่อค้าหรือนักอุตสาหกรรมจำนวนมาก แต่ไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งได้รับประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจง หรือโดยตรงจากการคุ้มครองทางภาษี คือประโยชน์ไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

ประโยชน์มหาชนเฉพาะ เป็นประโยชน์ที่ตกแก่บุคคลเฉพาะเจาะจง ประโยชน์ชนิดนี้มีลักษณะเป็นประโยชน์โดยตรงเฉพาะรายตัวบุคคลเป็นบุคคล ๆ ไป เช่น ประโยชน์จากการศึกษาของชาติย่อมตกแก่ผู้ศึกษา ประโยชน์กิจการไปรษณีย์ย่อมตกแก่ผู้ส่งข่าวสารหรือผู้รับข่าวสาร การที่รัฐหรือฝ่ายปกครองก่อให้เกิดประโยชน์ตามความปรารถนาของบุคคลแต่ละคนเหล่านี้คือวิถีทางที่จะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสะดวกสบาย และมีความเจริญก้าวหน้า จึงนับว่าเป็นงานมหาชนที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยในขณะเดียวกัน

ในกรณีที่เอกชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากงานมหาชนหรืองานบริการสาธารณะนั้นต้องถือว่าเอกชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่ได้รับประโยชน์เฉพาะกรณี และบุคคลที่ได้รับประโยชน์โดยตรงนี้เราเรียกว่า “ผู้ใช้บริการ” จากงานมหาชน เป็นผู้มีสิทธิมหาชนอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ส่วนเอกชนที่มิได้รับประโยชน์โดยตรงจากงานมหาชนหรืองานบริการสาธารณะ เช่น พ่อค้าหรือนักอุตสาหกรรมในกรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองทางภาษีศุลกากรย่อมไม่มี

สิทธิมหาชนที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองคุ้มครองทางภาษีศุลกากรเพื่อประโยชน์แก่ตนเฉพาะรายได้เพราะเป็นเอกชนที่อยู่ในฐานะได้รับประโยชน์โดยทางอ้อมเนื่องจากผลที่มีการคุ้มครองทางภาษีศุลกากรของรัฐเท่านั้น ไม่มีสิทธิในฐานะที่เป็นผู้ใช้วิธีการภาษีนั้นให้เป็นประโยชน์แก่ตนโดยลำพังได้

ดังนั้นแล้วรัฐควรคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก โดยนำหลัก No Loss No Profit มาใช้บังคับกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535โดยเคร่งครัด โดยไม่ให้ประโยชน์ที่เอกชนได้รับอันเกิดจากการออกกฎหมายของรัฐนั้น ตกเป็นผลประโยชน์แก่เอกชนหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ บุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะภารกิจของเอกชนมิได้มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายเพื่อทำนุบำรุงส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับกินดีอยู่ดี และส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณูปโภคและกิจการเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นต้น แต่เพื่อมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรเท่านั้น

2.5 ความแตกต่างในด้านปรัชญาและแนวคิดของการบริหารงานระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน[24]

แนวคิดในการให้บริการของภาครัฐมุ่งเน้นที่การให้บริการประชาชนให้ดี ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและคำนึงถึงส่วนรวม (Public) หรือประเทศชาติ แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของข้าราชการอาจไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้ในบางกรณีจึงต้องมีการสนองนโยบายทางการเมือง ซึ่งอาจทำให้การการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติในบางขั้นตอนผิดเพี้ยน (Distortion) กลายเป็นภาพมายา (Elution) ซึ่งสำหรับแนวคิดในการดำเนินการของภาคเอกชนนั้นจะมุ่งที่ผลกำไรเป็นสำคัญ เน้นการแข่งขัน (Competiveness) โดยการวัดความสำเร็จของงานที่กำไร ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายของภาครัฐหรือเจตนารมณ์ตามกฎหมาย การบริหารกิจการอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการบริษัท ประชาชนทั่วไปจะเข้าวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้ ดังนั้นเมื่อปรากฏว่ารถที่ยังฝ่าฝืนไม่ทำประกันภัยตามกฎหมายนี้ ส่วนใหญ่เป็นรถจักรยานยนต์ซึ่งมีความเสี่ยงสูง ภาคเอกชนจึงไม่มีความกระตือรือร้นที่จะผลักดันให้รถเหล่านี้ เข้าสู่ระบบอย่างจริงจังและในด้านการบริการหลังการขายคือการให้บริการด้านการจ่ายค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไม่ปรากฏว่าภาคเอกชนได้พยายามแข่งขันด้านบริการในด้านนี้เพราะจะส่งผลมีต้นทุนเพิ่มขึ้น ดังนั้นเอกชนภาคธุรกิจจึงไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างจริงจังในการผลักดันให้มีการประกันภัย 100 % ตามที่ภาครัฐมุ่งหวัง ดังนั้นภาคธุรกิจซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประกันภัยตามกฎหมายนี้ นับว่ามีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้

---

[24] กรมการประกันภัย. (2547, 24 มีนาคม). *25 ปี กรมการประกันภัย*. น. 25.

นโยบายนี้บรรลุผลหรือล้มเหลวเพราะการดำเนินการของภาคธุรกิจทั้งในด้านการรับประกันภัย และการให้บริการด้านสินไหมทดแทนคือหัวใจสำคัญที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชน อันจะทำให้ประชาชนพร้อมจะเข้าสู่ระบบด้วยความสมัครใจและมั่นใจแทนที่จะเป็นการซื้อประกันภัยเพราะกลัวจะถูกตำรวจจับ นอกจากนี้เพื่อให้ผู้ประสบภัยจากรถสามารถใช้สิทธิขอรับค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

2.6 กฎหมายประกันภัยที่เป็นกฎหมายมหาชน

กฎหมายประกันภัยที่เป็นกฎหมายมหาชน สาเหตุตามที่กล่าวมาแล้วว่าการประกันภัยเป็นกิจการที่กระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกของสาธารณชน ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงต้องมีกฎหมายมหาชนเข้ามาควบคุมอีกชั้นหนึ่งเพื่อกำกับดูแลและบริหารจัดการบางเรื่อง กฎหมายประกันภัยที่เป็นกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ คำสั่งนายทะเบียน ประกาศนายทะเบียน ระเบียบกรมการประกันภัย เป็นต้น กฎหมายดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะควบคุมกิจการประกันชีวิตประกันวินาศภัยโดยเฉพาะ ภาครัฐคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและของประชาชนเป็นหลัก โดยมีบทบัญญัติควบคุมกิจการประกันภัยหลายประการ เช่น ลักษณะของกิจการประกันภัยกำหนดให้ต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดเท่านั้น และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องดำรงไว้ ซึ่งเงินกองทุนตามประเภทของการประกอบธุรกิจประกันภัยมีการควบคุมแบบ และข้อความของกรมธรรม์ประกันภัย โดยกรมธรรม์ประกันภัยทุกฉบับต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อนจึงจะสามารถนำมาใช้ได้ มีการควบคุมอัตราเบี้ยประกันภัยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อนนำไปใช้[25] ซึ่งในส่วนของการควบคุมอัตราเบี้ยประกันภัยนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมไม่ให้บริษัทรับประกันภัย คิดอัตราดอกเบี้ยประกันภัยสูงเกินไปจนเป็นการเอาเปรียบผู้เอาประกันภัยหรือลดอัตราเบี้ยประกันภัยต่ำเกินไปจนอาจทำให้บริษัทขาดทุน ซึ่งจะกระทบต่อการเงินของบริษัท จนอาจทำให้ไม่สามารถไม่สามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเงินเอาประกันภัยให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับผลประโยชน์ตามกรมธรรม์ได้ รัฐจึงต้องควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมกันทั้งสองฝ่าย โดยอัตราเบี้ยประกันภัยต้องเหมาะสมและสอดคล้อง

[25] ธานี วรภัทร์ ก เล่มเดิม. น. 26.

กับสภาพความเสี่ยงภัยกฎหมายจึงกำหนดมาตรการการควบคุมอัตราเบี้ยประกันภัยไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 สรุปดังนี้

1. อัตราเบี้ยประกันภัยที่บริษัทกำหนดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน

2. อัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนได้เห็นชอบไว้ก่อนแล้วเมื่อนายทะเบียนเห็นสมควรหรือเมื่อบริษัทร้องขอ นายทะเบียนจะสั่งให้เปลี่ยนอัตรานั้นเสียใหม่ก็ได้ การเปลี่ยนอัตราใหม่ไม่มีผลกระทบกระเทือนกรมธรรม์ประกันภัยที่ได้กำหนดเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียนได้ให้ความเห็นชอบไว้ก่อนแล้ว[26] ซึ่งในส่วนของอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยภาคบังคับนี้ เนื่องจาก เป็นการประกันภัยที่รัฐออกมาตรการให้ประชาชนทุกคนที่ใช้รถใช้ถนนต้องจัดให้มีการประกันภัยสำหรับรถทุกคัน ส่งผลให้มีรถเข้าไปในระบบประกันภัยเป็นจำนวนมาก การกำหนดอัตราค่าเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยประเภทนี้ รัฐจึงต้องเข้มงวดเป็นพิเศษ เพราะด้วยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของคนในประเทศ ที่มีคนยากจนเป็นจำนวนมาก หากรัฐปล่อยให้ระบบกลไกค่าเบี้ยเกิดจากบริษัทเอกชนซึ่งทำหน้าที่รับประกันภัยเป็นผู้กำหนดแล้ว ประชาชนจำนวนมากก็จะได้รับความเดือดร้อน เพราะความรู้สึกของประชาชนผู้ใช้รถที่ไม่ได้มีการเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากบริษัทหรือขับรถด้วยความระมัดระวังมาตลอด ก็จะมองว่าเงินค่าเบี้ยดังกล่าวเป็นเงินที่สูญเปล่าด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถตามพระราชบัญญัตินี้ โดยนายทะเบียนได้มีการออกประกาศกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยรถสำหรับการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ให้บริษัทประกันภัยใช้ในการรับประกันภัยตามที่กำหนดไว้ในประกาศนายทะเบียนเรื่อง การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันภัยรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 17 กันยายน 2536 และประกาศนายทะเบียนเรื่อง การกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัย (เพิ่มเติม) สำหรับการประกันภัยสำหรับการประกันภัยรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 3 มกราคม 2538 แต่เนื่องจากอัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดให้ใช้บังคับอยู่ยังไม่เหมาะสมกับสภาพธุรกิจประกันภัยรถยนต์ในปัจจุบัน และไม่เอื้อประโยชน์แก่ผู้เอาประกันภัยและประชาชนเท่าที่ควร นายทะเบียนจึงมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงอัตราเบี้ยประกันภัยรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดไว้ในประกาศนายทะเบียนข้างต้นเสียใหม่ ให้เป็นไปตามอัตราเบี้ยประกันภัยสูงสุดไม่รวมภาษีอากรสำหรับการประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ดังปรากฏรายละเอียดตามเอกสารแนบท้ายคำสั่งนี้ และให้คำสั่งนี้ใช้สำหรับกรมธรรม์ประกันภัยที่มีระยะเวลาประกันภัยเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2540 เป็นต้นไป และยังมีการควบคุมการคำนวณ

---

[26] ศิริวรรณ วัลลิโภคม. (2544). *การประกันภัยและการจัดการธุรกิจประกันภัย.กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).* น. 213.

ผลกำไรของบริษัทที่จ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นโดยกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนก่อน ควบคุมการจ่ายเงินแก่กรรมการผู้จัดการ พนักงานลูกจ้าง เป็นต้น ค่านายหน้าค่าตอบแทนต่าง ๆ รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทประกันภัย เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ มิได้ยกเลิกบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการประกันภัยแต่อย่างใด หลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการประกันภัยยังคงเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่ในเรื่องที่กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษเท่านั้น เพราะโดยหลักของการประกันภัยนั้นก็ยังเป็นเรื่องของสัญญาในทางแพ่งเป็นหลักคือประชาชนเข้าทำสัญญาซื้อความคุ้มครอง และบริษัทผู้รับสัญญาก็มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ในสัญญาหรือเงื่อนไขของกรมธรรม์ หลักการพิจารณาค่าสินไหมต่าง ๆ ก็ยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก แต่เนื่องจากสัญญาดังกล่าวอาจมีความไม่เป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งรัฐจึงต้องมีการควบคุมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่ากฎหมายประกันภัยมิได้มีสถานะเป็นกฎหมายเอกชนเท่านั้น แต่ยังมีสถานะเป็นกฎหมายมหาชนรวมอยู่ด้วย แม้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เอาประกันภัยกับผู้รับประกันภัยในการทำประกันภัยภาคสมัครใจจะอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การการควบคุมกำกับดูแลจากภาครัฐนั่นเอง และโดยอย่างยิ่งการประกันภัยภาคบังคับที่รัฐเป็นผู้ออกกฎหมายมาบังคับให้ประชาชนต้องมีการจัดทำประกันภัยและกำหนดบทลงโทษไว้ รวมถึงกำหนดบทลงโทษสำหรับบริษัทที่ปฏิเสธการรับประกันภัยด้วยและด้วยสาเหตุที่การประกันภัยมีผลกระทบต่อชีวิต ร่างกายทรัพย์สิน และประโยชน์ได้เสียอื่นใดก็ตามของคนจำนวนมากในสังคม จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายประกันภัยมีสถานะเป็นกฎหมายสังคม (Social Law) นั่นเอง จึงต้องมองการประกันภัยภาคบังคับออกเป็น 2 มุม คือ มุมที่เอกชนมีนิติสัมพันธ์ด้วยกันเองกับมุมที่รัฐเข้ามาควบคุมดูแลการมีนิติสัมพันธ์ของเอกชนเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมขึ้นจากกฎหมายที่รัฐเป็นผู้บัญญัติขึ้นนั่นเอง เพราะประโยชน์สุขของมหาชนย่อมเป็นภารกิจที่สำคัญสูงสุดของรัฐ

2.7 ความเป็นมา แนวความคิดและมาตรการทางกฎหมายสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ การกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันภัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

การประกันภัยโดยบังคับ (Compulsory Insurance) การประกันภัยซึ่งรัฐบาลกำหนดให้บุคคลต้องมี เช่น กฎหมายกำหนดให้เจ้าของรถยนต์ต้องมีประกันภัยเพื่อคุ้มครองความรับผิดต่อบุคคลภายนอก กล่าวคือ ผู้ใช้รถยนต์ทุกคนต้องมีประกันภัยเพื่อบุคคลที่สามภายในวงเงินที่กำหนด

ไว้ในกฎหมาย ซึ่งหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกมีกฎหมายบังคับให้มีการประกันภัยบุคคลที่สาม รวมทั้งประเทศไทยด้วย

2.7.1 นิยามความหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดบทนิยามความหมายไว้ในมาตรา 4 ในกรณีที่บทกฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำบางคำมีความหมายเป็นพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันอยู่ในภาษาธรรมดาหรือภาษาเทคนิคหรือในทางวิชาการ กฎหมายจะได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์ (Definition) ขึ้นเพื่อให้บทนิยามของกฎหมายฉบับใดจะใช้เฉพาะกฎหมายฉบับนั้น ในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้นิยามของคำต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

1. “รถ” หมายความว่ารถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์รถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกรถยนต์ทหารตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหารและหมายความรวมถึงรถอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากนิยามคำว่า “รถ” ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้น สรุปได้ว่านอกจากรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหารแล้ว รถทุกคันซึ่งเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ กำลังไฟฟ้า หรือพลังงานอื่น และหมายรวมถึงรถพ่วงของรถนั้นด้วย (ยกเว้นรถไฟ) ต้องจัดให้มีการประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นพิเศษ

2. “เจ้าของรถ”หมายความว่าผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในรถหรือผู้มีสิทธิครอบครองรถตามสัญญาเช่าซื้อและหมายความรวมถึงผู้นำรถที่จดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาใช้ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวด้วย

ตามคำนิยามนี้เจ้าของรถจึงแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

(1) ผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในรถ

(2) ผู้มีสิทธิ์ครอบครองรถตามสัญญาเช่าซื้อ

(3) ผู้นำรถที่จดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาใช้ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

3. “ผู้ประสบภัย”หมายความว่าผู้ซึ่งได้รับอันตรายต่อชีวิตร่างกายหรืออนามัยเนื่องจากรถที่ใช้หรืออยู่ในทางหรือเนื่องจากสิ่งที่บรรทุกหรือติดตั้งในรถนั้นและหมายความรวมถึงทายาทโดยธรรมของผู้ประสบภัยซึ่งถึงแก่ความตายด้วย

ผู้ประสบภัยตามนิยามนี้ จะเป็นบุคคลใดก็ได้ไม่ว่าเด็ก ผู้ใหญ่ ผู้ชาย ผู้หญิง คนไทยหรือคนต่างประเทศ ที่ได้รับอันตรายจากรถ ไม่ว่าจะอยู่ในรถหรือนอกรถและแม้กระทั่งผู้ขับขี่รถนั้นเอง

4. “ความเสียหาย” หมายความว่าความเสียหายต่อชีวิตร่างกายหรืออนามัยอันเกิดจากรถซึ่งความเสียหายดังกล่าวนี้จะต้องเกิดจากรถโดยตรง เช่น รถแล่นมาแล้วเสียหลักพุ่งชน

คนเดินเท้า แต่หากผู้โดยสารคิดฆ่าตัวตายกระโดดจากรถแล้วบาดตาย ไม่ถือเป็นผลโดยตรงจากรถ ในความหมายนี้

5. “ผู้ซึ่งอยู่ในรถ” หมายความว่าผู้ซึ่งอยู่ในหรือบนหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรถ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งกำลังขึ้นหรือกำลังลงจากรถนั้นด้วย

ตามคำนิยามนี้ผู้ซึ่งอยู่ในรถจึงแบ่งได้ 2 กรณี คือ

(1) ผู้ซึ่งอยู่ในหรือบนหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของรถ คือ บุคคลนั้นอยู่บนรถไม่ว่าจะนั่งหรือยืน ไม่ว่าจะอยู่บนหลังคารถหรือเกาะห้อยโหนบนบันไดรถ และหมายความรวมถึงผู้ขับขี่รถ บุตร ภรรยา หรือบริวารด้วย

(2) ผู้ซึ่งกำลังขึ้นหรือลงจากรถ เช่น ผู้กำลังก้าวขึ้นรถ แต่รถแล่นออกไปทำให้ผู้นั้นกระแทกบันไดล้มลงบาดเจ็บหรือเมื่อรถจอดคนในรถกำลังลงจากรถ แต่รถได้แล่นออกไปทำให้ผู้นั้นตกลงมาจากรถ บุคคลดังกล่าวแม้จะไม่ได้อยู่ในรถในขณะเกิดเหตุแต่กฎหมายให้รวมถึงว่าเป็นผู้ซึ่งอยู่ในรถด้วย เพราะเป็นกรณีที่เกี่ยวเนื่องกัน

6. “บริษัท” หมายความว่าบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถ

บริษัทประกันวินาศภัย เป็นบริษัทที่รับประกันภัยประเภทต่าง ๆ เช่น ประกันอัคคีภัย ประกันการเสี่ยงภัยทรัพย์สินทุกชนิด ประกันภัยทางทะเล ประกันสุขภาพประกันรถยนต์รวมถึงประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เป็นต้น

7. “ค่าเสียหายเบื้องต้น”[27] หมายความว่า ค่ารักษาพยาบาลค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลค่าปลงศพค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพรวมทั้งค่าเสียหาย และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยในเบื้องต้นทั้งนี้ตามรายการและจำนวนเงินที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 20 วรรคสอง ค่าเสียหายเบื้องต้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ซึ่งจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยจากโดยไม่คำนึงว่าเป็นความผิดของผู้ขับขี่รถนั้นหรือไม่ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ในกรณีที่ผู้นั้นได้รับบาดเจ็บหรือตาย โดยเจ้าของรถหรือบริษัทประกันภัย หรือกองทุนทดแทนจ่ายให้ตามที่กฎหมายกำหนด

ค่าเสียหายเบื้องต้นมี 2 ประเภท

(1) ค่าเสียหายเบื้องต้นกรณีความเสียหายต่อร่างกาย คือ ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของผู้ประสบภัย

---

[27] มาตรา 4 นิยามคำว่า “ค่าเสียหายเบื้องต้น” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540.

(2) ค่าเสียหายเบื้องต้นกรณีความเสียหายต่อชีวิต คือ ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการจัดการศพของผู้ประสบภัยซึ่งถึงแก่ความตาย

8. “เครื่องหมาย” (ยกเลิก)

9. “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ทวิ ส่วนองค์ประกอบคณะกรรมการเป็นไปตามมาตรา 6

10. “นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดีกรมการประกันภัยหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัยมอบหมายโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นายทะเบียนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในการออกกฎ ระเบียบหรือประกาศ เพื่อกำกับดูการรับประกันภัยรถตามพระราชบัญญัตินี้ให้ปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน เช่น กรณีบริษัทบอกเลิกกรมธรรม์ต้องแจ้งต่อนายทะเบียน การยึดรถที่ก่อให้เกิดความเสียหายและขายทอดตลาดกรณีที่เจ้าของรถมิได้จัดให้มีการประกันภัย ฯ ออกประกาศ เช่น ประกาศนายทะเบียน เรื่องให้บริษัทรายงานการรับประกันภัยรถ ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

11. “กองทุน” หมายความว่า กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยโดยเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย และเป็นค่าใช้จ่ายอื่น

12. “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

2.7.2 แนวความคิดของกฎหมายการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทย

เนื่องจากตั้งแต่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ จนกระทั่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาในปัจจุบัน (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2551) รวมแก้ไขเพิ่มเติม 5 ฉบับ รัฐบาลได้เสนอตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาโดยมีเหตุผลและนโยบายที่สำคัญตามหมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติ[28] สรุปได้ คือ

---

[28] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือเนื่องจากปรากฏว่าอุบัติเหตุอันเกิดจากรถได้ทวีจำนวนขึ้นในแต่ละปีเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาโดยผู้ประสบภัยดังกล่าวไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายหรือได้รับชดใช้ค่าเสียหายไม่คุ้มกับความเสียหายที่ได้รับจริงและหากผู้ประสบภัยจะใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายก็จะต้องใช้เวลาดำเนินคดียาวนานดังนั้นเพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย

(1) เพื่อมุ่งคุ้มครองให้ผู้ประสบภัยได้รับการชดใช้ค่าเสียหายและได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที

(2) เพื่อลดภาระให้แก่ผู้ประสบภัยในการใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายซึ่งต้องใช้เวลาดำเนินคดียาวนานเพราะอย่างน้อยผู้ประสบภัยจะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ถูกผิด

(3) เพื่อจัดให้มีสถานที่ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บริการประชาชนผู้ประสบภัยจากรถครบ ทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานครและเพื่อเป็นหลักประกันต่อสถานที่พยาบาลทุกแห่งที่รับผู้ประสบภัยจากรถเข้าทำการรักษาจะได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล คือ สร้างหลักประกันทั้งสองฝ่ายให้ผู้ประสบภัยได้รับการเยียวยารักษาอย่างทันท่วงที

(4) เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจประกันภัย ให้มีส่วนร่วมในการแบ่งเบาค่าเสียหายของผู้ประสบภัยอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุจากรถ ซึ่งนอกจากจะเป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยและครอบครัวแล้ว ยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านสวัสดิสงเคราะห์อีกด้วย[29]

กฎหมายฉบับนี้ได้นำแนวคิด-ปรัชญาของต่างประเทศที่เป็นหลักสากลมาผสมผสานในการบัญญัติกฎหมายในลักษณะกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้[30] คือ

(1) หลักการบังคับให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถ หรือผู้มีรถไว้เพื่อใช้จะต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย สำหรับผู้ประสบภัยจากรถ เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายประกันภัยเดิม

(2) หลักการไม่แสวงหากำไรจากการรับประกันภัยภาคบังคับ กล่าวคือ อัตราเบี้ยประกันภัยที่บริษัทผู้รับประกันภัยเรียกเก็บจะไม่สร้างกำไรอย่างมากมายให้กับบริษัทที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า No Loss No Profit

(3) หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No Fault) กล่าวคือ หลัก No Fault นั้นจะมีสองลักษณะคือ Pure No Fault และ Modified No Fault โดย Pure No Fault จะมีหลักที่บังคับให้เจ้าของรถทุกคันจะต้องเอาประกันภัยและยกเลิกหลักกฎหมายละเมิดอย่างสิ้นเชิง ส่วน Modified No Fault นั้นใช้หลักกฎหมายละเมิดต่อไปได้ภายหลังการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยไปก่อนแล้ว กล่าวโดยรวมหลัก No Fault ก็คือจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยไปโดยไม่คำนึงว่าเป็นความผิดของผู้ใด เพียงแต่ว่า Pure No Fault นั้นจะ

และได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงทีสมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

[29] กองวิชาการและสถิติกรมการประกันภัย. เล่มเดิม. น. 23.

[30] ธานี วรภัทร์ ก เล่มเดิม. น. 106.

นำหลักกฎหมายละเมิดไปฟ้องร้องกันอีกไม่ได้ ส่วน Modified No Fault นั้นยอมให้นำหลักกฎหมายละเมิดไปฟ้องร้องกันต่อไปอีกได้

(4) หลักการให้มีมาตรการเสริมการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ประสบภัยจากรถ หลักการนี้เกิดขึ้นเนื่องจากในบางกรณีมีช่องว่างของกฎหมายในการเยียวยาผู้ประสบภัย เช่น กรณีขับชนแล้วหนี ผู้เสียหายจำรถที่ชนไม่ได้ หรือกรณีรถคันที่ก่อภัยไม่ได้เอาประกันภัยไว้ เป็นต้น มาตรการเสริมที่ประเทศต่าง ๆ ได้สร้างขึ้นเช่น การจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถหรือการเพิ่มเติมข้อความในกรมธรรม์ประกันภัยให้คุ้มครองผู้เสียหายจากรถในกรณีดังกล่าวด้วยเป็นต้น

2.8 ทฤษฎีและความมุ่งหมายในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

การประกันภัยนั้นไม่ว่าจะเป็นประเภทใด ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคประกันภัยทั้งนั้น เนื่องจากธุรกิจประเภทนี้มีความสำคัญทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศจำนวนมากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลธุรกิจประเภทนี้อย่างใกล้ชิดทั้งนี้เพื่อผู้บริโภคจะได้รับความเป็นธรรมจากการรับบริการประกันภัยมากขึ้น

2.8.1 ความเป็นมาและพัฒนามาตรการกฎหมายในการควบคุมและดูแลกิจการประกันภัยโดยรัฐ

การควบคุมกิจการประกันภัยโดยรัฐ เนื่องจากการดำเนินงานในการรับประกันภัยเป็นกิจการที่กว้างขวางต้องใช้เงินทุนมากและโดยที่กิจการประกันภัยต้องเกี่ยวข้องอยู่กับประชาชนเป็นจำนวนมาก หากผู้รับประกันภัยดำเนินงานไม่ได้ อาจเป็นเหตุให้ประชาชนผู้เอาประกันภัยไว้ต้องเสียหายเดือดร้อน และเป็นผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอีกด้วยดังจะเห็นตัวอย่างได้จากเมื่อคราวที่บริษัทนครหลวงประกันชีวิต จำกัด ถูกกระทรวงเศรษฐการสั่งถอนใบอนุญาตเมื่อปี พ. ศ. 2507 และต่อมาก็ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ปรากฏว่ามีเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 8,590 ราย เป็นจำนวนหนี้ถึง 75 ล้านบาทเศษ ส่วนบริษัท บูรพาประกันชีวิต จำกัด ซึ่งถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เมื่อปี พ.ศ. 2512 ก็มีเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 5,458 ราย เป็นจำนวนหนี้ 65 ล้านบาทเศษ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าหนี้ตามกรมธรรม์ประกันชีวิตด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงานประกันภัยรัฐจึงได้เข้าควบคุมสอดส่องผู้รับประกันภัยอย่างใกล้ชิดโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้รับประกันภัยได้ดำเนินกิจการไปด้วยดีมีหลักฐานทางการเงินมั่นคงสามารถให้ความช่วยเหลือหรือจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ได้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ และให้ผู้รับประกันภัยได้ปฏิบัติต่อผู้เอาประกันภัยด้วยความเป็นธรรม

การควบคุมกิจการประกันภัยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐเพื่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกิจการประกันภัย จำเป็นต้องอาศัยมาตรการกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ.2471 ขึ้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2471 ปรากฏเหตุผลที่ออกกฎหมายฉบับนี้ว่า “โดยที่ทรงพระราชดำริว่าพาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศได้วิวัฒนาการถึงซึ่งความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการควบคุมกิจการค้าทั้งหลายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของพสกนิกรให้เป็นที่เรียบร้อยสืบไป” และจำนวนกิจการค้าขายหลายอย่างที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็มีประกันภัยรวมอยู่ด้วยดังปรากฏตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

“มาตรา 7 ห้ามมิให้บุคคลผู้ใดประกอบกิจการประกัน ฯลฯ หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกันในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการนั้น ในเวลาที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะการ ห้ามมิให้ประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวนั้นในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลทางเสนาบดีเจ้าหน้าที่ ฯลฯ” และบทบัญญัติมาตรา 8 ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติด้วย

หลังจากมีพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนออกประกาศใช้แล้ว บริษัทประกันภัยที่จะประกอบกิจการได้ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมก่อน แต่ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2472 กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ได้ประกาศกำหนดเงื่อนไขการขอรับอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัยทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย เงื่อนไขทั้งสองฉบับได้ทำขึ้นเป็นภาษาอังกฤษ เพราะบริษัทที่ขออนุญาตประกอบการประกันภัยในระยะแรกนี้เป็นบริษัทประกันภัยต่างประเทศเป็นส่วนมาก ส่วนการประกันภัยประเภทอื่น นอกจากสองประเภทดังกล่าวก็ยังไม่มีเงื่อนไขควบคุม แต่ก็จะต้องปฏิบัติการบางประการตามที่กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมกำหนดไว้

สำหรับเงื่อนไขดังกล่าวแล้วซึ่งกำหนดไว้ในชั้นแรกนี้ มีข้อความไว้เพียงว่าบริษัทประกันภัยต้องมีทุนชำระแล้วอย่างน้อย 2 แสนบาท ต้องฝากหลักทรัพย์ไว้กับรัฐบาลไทยหรือสถานทูตไทยในต่างประเทศ ต้องพิมพ์โฆษณาฐานะการเงินของบริษัทในหนังสือพิมพ์เป็นประจำปี และกำหนดให้ส่งรายงานแสดงกิจการประจำปีและรายงานแสดงทรัพย์สิน อย่างไรก็ดีนับว่าเป็นก้าวแรกของการเริ่มงานควบคุมบริษัทประกันภัยที่ประกอบกิจการในประเทศไทย

ต่อมาได้มีประกาศลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2472 ระบุให้กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รักษาการอันเกี่ยวกับการประกันภัย ผู้ใดจะเริ่มประกอบกิจการประกันภัยจำเป็นต้องขอรับอนุญาตก่อน และบุคคลที่ประกอบกิจการประกันภัยอยู่แล้วในวันที่ใช้พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 ต้องขอรับอนุญาตภายในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2472 เป็นอันว่าผู้ประกอบกิจการประกันภัยจะต้องจดทะเบียนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาและได้อยู่ภายใต้การควบคุมของกองประกันภัยซึ่งตั้งขึ้นในวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2472 สังกัดกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

2.8.2 องค์กรของรัฐและองค์การอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย

บทบาทของรัฐในการควบคุมดูแลธุรกิจประกันภัย[31]

การควบคุมธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2472 โดยกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยถึงความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2476 ออกประกาศเงื่อนไขการควบคุมธุรกิจประกันภัยขึ้น 2 ฉบับ คือ เงื่อนไขควบคุมธุรกิจการประกันชีวิต 2472 และเงื่อนไขควบคุมธุรกิจประกันอัคคีภัย พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษทั้ง 2 ฉบับเพราะในระยะนั้นผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยและผู้เอาประกันภัยส่วนมากเป็นชาวต่างประเทศในเงื่อนไขการควบคุมธุรกิจประกันภัยทั้ง 2 ฉบับได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย การวางหลักทรัพย์ประกัน การส่งรายงานประจำปีและการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนแต่ยังมิได้มีการควบคุมการลงทุน อัตราเบี้ยประกันภัย เงื่อนไขกรมธรรม์และการเลิกบริษัท

ในปี พ.ศ. 2492 กระทรวงพาณิชย์ได้รวบรวมประกาศเงื่อนไขการควบคุมธุรกิจประกันภัยปี พ.ศ. 2472 ทั้งสองฉบับเป็นฉบับเดียวกัน และได้มีการเพิ่มประเภท การประกันภัยทางทะเล และการขนส่ง และการประกันภัยเบ็ดเตล็ด ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบบริษัทประกันภัย การเลิกประกอบธุรกิจประกันภัย และอำนาจการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมธุรกิจประกันภัยตามหลักสากลขึ้น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 เนื่องจากปัจจุบันธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วมีผู้เอาประกันและประชาชนให้ความสนใจมากขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลจึงได้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 มาเป็นพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

---

[31] กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์. (2540). *เอกสารวิชาการ*.

ขึ้นใช้แทนจุดประสงค์เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพธุรกิจในปัจจุบันและเพื่อสามารถรองรับอัตราการเจริญเติบโตทางธุรกิจและเศรษฐกิจในอนาคต รวมทั้งให้เกิดความมั่นคงและเป็นหลักประกันในการประกอบธุรกิจประกันภัยมากขึ้น

องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลธุรกิจประกันภัยได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อและฐานะตามลำดับ ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2472 - 2491 องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลธุรกิจประกันภัย คือ กองควบคุมบริษัทประกันภัย สังกัดกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

พ.ศ. 2492 - 2495 กองควบคุมบริษัทประกันภัย ได้ถูกยุบเป็นแผนกควบคุมบริษัทประกันภัย สังกัดกองหุ้นส่วนและบริษัท กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

พ.ศ. 2495-2510 แผนกควบคุมประกันภัยได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็นกองประกันภัย สังกัดกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

พ.ศ. 2511-2514 กองประกันภัยได้ย้ายมาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์

พ.ศ. 2515-2522 กองประกันภัย เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานประกันภัย แต่ยังมีฐานะเป็นกองสังกัดสำนักงานกระทรวงพาณิชย์

พ.ศ. 2522 สำนักงานประกันภัยได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรม สังกัดกระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและพัฒนาส่งเสริมธุรกิจประกันภัยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการประกันภัยว่ามีความสำคัญและกลายเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งของชีวิตในการเสริมสร้างความมั่นคงของสังคม และเป็นสถาบันการเงินที่มีส่วนระดมเงินออมในระยะยาวจากประชาชนผู้เอาประกันภัยเพื่อนำไปลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีนโยบายในด้านการควบคุมดูแลธุรกิจประกันภัย ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเชื่อถือและศรัทธาของประชาชนในความมั่นคงของธุรกิจประกันภัยและในขณะเดียวกันมีนโยบายให้ความสำคัญในการพัฒนาส่งเสริมธุรกิจประกันภัยความคู่กันไปด้วย ทั้งนี้สำนักงานประกันภัยมีอำนาจหน้าที่บริหารงานภายใต้กฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 20 ว่าด้วยการประกันภัย
2. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535
4. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจาก พ.ศ. 2535

2.8.3 การตระหนักถึงความสำคัญและเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของรัฐ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นี้ก็ด้วยสาเหตุเพื่อให้เจ้าของรถที่เอาประกันภัยครอบคลุมความเสียหายต่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินแล้วถือได้ว่าจะสามารถเยียวยาให้กับผู้ประสบภัยซึ่งได้รับอันตรายต่อชีวิตร่างกายหรืออนามัยแล้วยังสามารถชดเชยความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้ประสบภัยอีกส่วนหนึ่งซึ่งผู้เอาประกันภัยในลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายและเกิดความเป็นธรรมเพราะปัจจุบันเจ้าของรถผู้ได้เอาประกันภัยต้องถูกบังคับให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยด้วยทั้ง ๆ ที่เจ้าของรถได้เอาประกันภัยครอบคลุมความเสียหายต่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินแล้วเนื่องจากกฎหมายนี้มุ่งคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ให้กับประชาชนที่ตกเป็นผู้ประสบภัยจากรถและลักษณะของกฎหมายเป็นการบังคับให้ประชาชนนำรถเข้าจัดทำประกันภัย ดังนั้น รัฐจึงควรมีบทบาทเป็นอย่างมากที่จะเข้ามาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยการเข้ามากำกับดูแลบริษัทประกันภัย ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานโดยตรงที่เข้ามาควบคุมดูแลธุรกิจประกันวินาศภัย คือ “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)” โดยมีประวัติความเป็นมาดังนี้[32]

พ.ศ. 2454 จัดตั้งกฎหมายเกี่ยวกับประกันภัยครั้งแรก คือ “พระราชบัญญัติลักษณะเข้าหุ้นส่วน และบริษัท ร.ศ. 130”

พ.ศ. 2471 จัดตั้ง “พระราชบัญญัติควบคุมการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือความผาสุก แห่งสาธารณชน”

พ.ศ. 2472 จัดตั้ง “กองควบคุมบริษัทประกันภัย” ภายใต้กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

พ.ศ. 2484 เปลี่ยนชื่อเป็น “แผนกควบคุมประกันภัย” กองหุ้นส่วนบริษัท กรมทะเบียนการค้า กระทรวงเศรษฐการ

พ.ศ. 2495 ยกฐานะขึ้นเป็น “กองประกันภัย” กรมทะเบียนการค้า กระทรวงเศรษฐการ

พ.ศ. 2511 เปลี่ยน “กองประกันภัย” มาสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงเศรษฐการ

พ.ศ. 2515 เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานประกันภัย” สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

พ.ศ. 2522 ยกฐานะสำนักงานประกันภัยเทียบเท่าเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงพาณิชย์

---

[32] สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.). (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2557, จาก http://www.oic.or.th/th/home/index.php

พ.ศ. 2533 เปลี่ยนชื่อกรมจากสำนักงานประกันภัยเป็น “กรมการประกันภัย” กระทรวงพาณิชย์

พ.ศ. 2550 – ปัจจุบันเปลี่ยนสถานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้ชื่อ “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมเสรมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ดังนี้

โดยที่ปัจจุบันการประกอบธุรกิจประกันภัยได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วรูปแบบการประกันภัยมีความหลากหลาย มีเงินหมุนเวียนในธุรกิจนี้หลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปีและผู้เอาประกันภัยได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก การประกอบธุรกิจประกันภัยจึงมีลักษณะเป็นธุรกรรมทางการเงินประเภทหนึ่งซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและต่อผู้เอาประกันภัยซึ่งเป็นผู้บริโภค องค์กรกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย จึงต้องมีความคล่องตัวเพื่อให้ทันต่อพัฒนาการของธุรกิจนี้ และต้องมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยเป็นไปตามหลักวิชาการด้านการประกันภัย แต่การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัยในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะของการประกอบธุรกิจประกันภัยที่เป็นธุรกรรมทางการเงินที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ กรมการประกันภัยมีฐานะเป็นส่วนราชการจึงไม่มีความคล่องตัวและขาดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัยและการคุ้มครองสิทธิของผู้เอาประกันภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกรณีจึงสมควรให้มีคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยขึ้นเป็นการเฉพาะจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 3 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 และบรรดากฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ

ข้อบังคับและคำสั่งตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ ให้คำบางคำในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งนั้นมีความหมายดังต่อไปนี้

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราช บัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550

คำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์” ในมาตรา 5 ให้หมายความถึง “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง”

คำว่า “รัฐมนตรี” ในมาตรา 14 มาตรา 19 มาตรา 26 มาตรา 30 และมาตรา 34 ให้หมายความถึง “คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย”

คำว่า “ปลัดกระทรวงพาณิชย์” ในมาตรา 6 ให้หมายความถึง “ปลัดกระทรวงการคลัง”

คำว่า “อธิบดีกรมการประกันภัย” ในมาตรา 10 ทวิ วรรคหก ให้หมายความถึง “คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย”

คำว่า “อธิบดีกรมการประกันภัย” ในมาตรา 4 มาตรา 6 และมาตรา 10 ทวิ วรรคสาม ให้หมายความถึง “เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย”

คำว่า “กรมการประกันภัย” ในมาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 33 และมาตรา 34 ให้หมายความถึง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

คำว่า “ผู้แทนกระทรวงการคลัง” ในมาตรา 6 ให้หมายความถึง “ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์”

สำนักงาน คปภ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และส่งเสริมพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้มีประสิทธิภาพและคุ้มครองประชาชนให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการประกันภัยอย่างครบถ้วนได้ตระหนักถึงความสำคัญของธรรมาภิบาล (Good Corporate Governance) และการปฏิบัติตามแนวทางธรรมาภิบาลที่เป็นสากล เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่น โปร่งใส เป็นธรรม และความน่าเชื่อถือต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย และนำพาองค์กรไปสู่การเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน แนวทางธรรมาภิบาลของสำนักงาน คปภ. ได้จัดทำขึ้นตามหลักการและแนวทางปฏิบัติที่ดีตามมาตรฐานสากลและมีความเข้มงวดไม่น้อยไปกว่ามาตรฐานธรรมาภิบาลได้กำหนดให้ผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลถือปฏิบัติ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ คปภ. เรียบร้อยแล้วจากการประชุม ครั้งที่ 6/2556 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2556

2.8.4 อำนาจรัฐในการบังคับให้ต้องทำประกันภัยรถยนต์

ในส่วนผู้ใช้รถนับตั้งแต่เริ่มมีพระราชบัญญัตินี้ช่วงแรกในการใช้บังคับปรากฏว่ายังไม่ได้รับการยอม รับจากประชนชนผู้ใช้รถเป็นจำนวนมาก แม้ในหมวด 4 มาตรา 37[33] ของพระราชบัญญัติได้กำหนดบทลงโทษไว้ก็ตาม แต่ด้วยทัศนคติที่ไม่ดีของประชาชนในขณะนั้นอันเกิดจากปัญหามาตรการและการบริหารจัดกฎหมายที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น ปัญหาที่เกี่ยวกับรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันภัยภาคบังคับ ตลอดถึงประชาชนในขณะนั้นยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่แห่งตน รวมทั้งประโยชน์ที่ตนเองและสังคมจะได้รับ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และขาดการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บริษัทเอกชนผู้ทำหน้าที่รับประกันภัยและบริหารจัดการในการรับเสี่ยงภัยตามกฎหมายฉบับนี้ซึ่งเป็นองค์กรที่มุ่งผลประโยชน์เชิงธุรกิจเป็นหลัก แนวความคิดของบริษัทในการรับประกันภัยภาคบังคับนี้ ยังไม่แตกต่างไปจากการประกันภัยภาคสมัครใจซึ่งเป็นลักษณะธุรกิจตั้งเดิม บริษัทมิได้คำนึงถึงภาระหน้าที่ที่รัฐมอบให้กระทำแทนรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อวัตถุประสงค์เป็นสวัสดิการสังคม โดยยังมีการเลือกรับประกันภัยอยู่ คือ เลือกภัยที่พิจารณาแล้วว่ามีความเสี่ยงการประกันภัยน้อยและการจัดทำประกันภัยยังต้องให้ผู้ใช้รถ นำรถไปทำประกันภัยกับบริษัทด้วยตนเองซึ่งบริษัทประกันภัยเองก็ยังมิได้มีสาขาหรือสถานที่ตั้งทั่วประเทศและเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าสินไหมที่จะต้องตามมาอย่างแน่นอนซึ่งจะไม่คุ้มกับค่าเบี้ยที่บริษัทได้รับโดยบริษัทมิได้คำนึงถึงหลักการเฉลี่ยภัยหรือแม้แต่ความสะดวกในการเข้าทำสัญญา ส่วนใหญ่แล้วจะมีเฉพาะสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร บางบริษัทก็มีเฉพาะบางจังหวัด หรือมีเฉพาะตัวเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความไม่สะดวกในการเข้าทำประกันภัยดังกล่าว ดังนั้นการเลือกปฏิบัติและความไม่สะดวกนี้เอง ทำให้ประชาชาชนไม่นำรถเข้าทำประกันภัยภาคบังคับโดยปริยายซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ก็ตาม แต่เมื่อในทางปฏิบัติยังมีข้อขัดข้องหลายประการทำให้กฎหมายนี้ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง โดยประชาชนส่วนใหญ่ได้จัดทำประกันภัยภาคบังคับเฉพาะในการ จดทะเบียนรถกับกรมการขนส่งทางบกในสองถึงสามปีแรก แต่หลังจากนั้นก็ไม่ได้จัดทำประกันภัยดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะรถจักรยานยนต์ซึ่งมีความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุสูงที่สุด ทำให้ประชาชนไม่สามารถหาความหลักประกันในชีวิตและร่างกายได้อย่างแท้จริงว่า เมื่อการอุบัติเหตุจากรถแล้วจะมีใครเข้ามาดูแลรักษาบรรเทาเยียวยาทั้งค่ารักษาพยาบาล ในกรณีได้รับความบาดเจ็บ ค่าปลงศพ ในกรณีเสียชีวิต เป็นต้น

---

[33] มาตรา 37 เจ้าของรถผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท.

ในส่วนของบริษัทผู้รับประกันภัย ในหมวด 4 มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติได้กำหนดบทลงโทษไว้ว่าบริษัทใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 มาตรา 10 ทวิหรือมาตรา 36 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงสองแสนห้าหมื่นบาท บริษัทประกันภัยจึงมีภาระหน้าที่ที่รัฐมอบให้กระทำแทนรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ ในการรับทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ เพื่อวัตถุประสงค์เป็นสวัสดิการสังคมโดยบริษัทจะอ้างเหตุใด ๆ เพื่อปฏิเสธการรับประกันภัยไม่ได้เลย เช่น สภาพของรถ หรือประวัติที่ไม่ดีในการใช้รถของผู้ขอจัดทำประกันภัยนั้น

2.8.5 การจัดตั้ง บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด

บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 10 ทวิแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก. วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 เนื่องจากผู้ประสบภัยไม่ได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิ์ในการขอรับค่าสินไหมทดแทน เพราะในบางพื้นที่ไม่มีสาขาของบริษัทประกันภัยหรือแต่ละบริษัทมีแนวทางในการดำเนินการที่แตกต่างกันบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เมื่อวันอังคารที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 มีทุนจดทะเบียน 100 ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 10 ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ 10 บาท ผู้ถือหุ้นประกอบด้วยบริษัทประกันวินาศภัยที่รับประกันภัยรถในขณะนั้นรวมทั้งสิ้น 71 บริษัท ในปัจจุบันบางบริษัทประกันวินาศภัยได้มีการควบรวมกิจการกันหรือหยุดการดำเนินธุรกิจ ปัจจุบันคงเหลือผู้ถือหุ้นจำนวน 64 บริษัท โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัท กลางคุ้มครองผู้ ประสบภัยจากรถ จำกัด ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย คือ

1. ให้บริการเกี่ยวกับการรับคำร้องขอค่าเสียหายเบื้องต้น และการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือเงินต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ และดำเนินกิจการตามที่บริษัทหรือสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจะได้รับมอบหมาย

2. ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเฉพาะการประกันภัยรถตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

3. ดำเนินกิจการอื่นตามที่กำหนดในหนังสือบริคณห์สนธิ

มาตรา 10 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดภารกิจแรกให้บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด คือ “ให้บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด จัดให้มีสถานที่ดำเนินการเพื่อให้บริการครบทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานครให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนการจัดให้มีสถานที่ดำเนินการเพิ่มเติมต่อไป

ให้สอดคล้องกับปริมาณความต้องการของการให้บริการแก่ผู้ประสบภัยจากรถให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมการประกันภัยในสมัยนั้นซึ่งปัจจุบัน คือ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย กำหนดโดยคำแนะนำของกรรมการ" ด้วยตระหนักดีถึงภารกิจดังกล่าว คณะผู้บริหารและพนักงานชุดแรก ได้ใช้ห้องประชุมของสมาคมประกันวินาศภัยและห้องประชุมของบริษัท ไทยอินชัวเรอส์ ดาต้าเนท จำกัด (TID) เป็นที่ทำการชั่วคราวในการกำหนดแผนงาน และแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับมอบหมาย และในวันที่ 12 มิถุนายน 2541 จึงได้ทำพิธีเปิดสำนักงานใหญ่อย่างเป็นทางการ ณ สำนักงานเลขที่ 65/42 A ชั้น 3 อาคารชำนาญเพ็ญชาติบิสเนสเซ็นเตอร์ ถนนพระราม 9 แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นได้ทยอยเปิดสาขาเพิ่มขึ้นตามแผนงานทุกเดือน จนในที่สุดเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 บริษัทสามารถเปิดสาขาให้บริการแก่ผู้ประสบภัยได้ครบ 76 จังหวัดทั่วประเทศไทยได้สำเร็จตามที่กฎหมายกำหนด บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เริ่มให้บริการรับคำร้องขอและจ่ายค่าสินไหมทดแทนในวันที่ 12 มิถุนายน 2541 ต่อมาปรากฏว่าบริษัทประกันภัยต่างประสบภาวะขาดทุนจากการรับประกันภัยรถจักรยานยนต์ทำให้มีบริษัทประกันภัยจำนวนหนึ่งไม่พร้อมที่จะรับประกันความเสี่ยงภัยรถประเภทนี้ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2542 ให้บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ดำเนินการรับประกันภัยเฉพาะรถจักรยานยนต์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถเพื่อเป็นอีกหนึ่งทางเลือกของประชาชนในการหาซื้อประกันภัยประเภทนี้ และนับได้ว่าเป็นภารกิจเพิ่มเติมจากที่ดำเนินการเฉพาะการรับคำร้องขอและจ่ายค่าสินไหมทดแทน โดยบริษัทกลางฯ ได้เร่งดำเนินการให้ทุกสาขาสามารถเปิดรับประกันภัยรถจักรยานยนต์พร้อมกันทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 16 เมษายน 2542 เป็นต้นมาและยังทำหน้าที่ เป็นสำนักงานประกันภัยรถผ่านแดนแห่งชาติ (Thai National Bureau of Insurance)

การแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการของบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยและในกรณีที่ปรากฏหลักฐานต่อคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่ากรรมการผู้จัดการมีพฤติการณ์ที่ไม่สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจถอดถอนกรรมการผู้จัดการออกจากตำแหน่งได้ และให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการชั่วคราวจนกว่าบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัดจะแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการคนใหม่ทุกรอบสามเดือนบริษัทต้องออกเงินสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัดตามสัดส่วนของเบี้ยประกันภัยที่บริษัทได้รับจากการรับประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ในแต่ละสามเดือนที่ผ่านมาในอัตราและวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเงิน

สมทบที่บริษัทจ่ายนั้นให้นำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรได้ บริษัทต้องมอบหมายการรับคำร้องขอและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือเงินต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัดดำเนินการแทนบริษัทด้วยและให้บริษัททุกบริษัทปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการจัดสรรเงินเพื่อสำรองจ่ายค่าสินไหมทดแทนแทนบริษัทตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการของบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัดกำหนด ซึ่ง บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 และมาตรา 10 ทวิให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์ของบริษัทนั้นได้ให้บริษัทที่เพิกถอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องผูกพันตามกรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ที่บริษัทได้ออกให้แก่ผู้เอาประกันภัยต่อไปจนกว่ากรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ดังกล่าวจะหมดอายุ จะเห็นได้ว่าบทบาทของธุรกิจประกันภัยมีความสำคัญต่อประเทศชาติเป็นอันมาก แม้จะเป็นธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร แต่เป็นธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวมและกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาดูแลธุรกิจนี้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะการประกันภัยที่รัฐได้ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อให้ประชาชนเข้าจัดทำประกันภัยดังกล่าว[34]

บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด[35] เอกชนรายเดียวที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหลักจากที่ประเทศไทยกำหนดให้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยที่คนยังไม่เข้าใจเรื่องกฎหมายมากนัก ในระยะเริ่มต้นของการใช้กฎหมายประกอบกับบริษัทประกันภัย บางบริษัทมีสำนักงานเฉพาะในกรุงเทพมหานคร แต่ทว่าการใช้รถยนต์และรถจักรยานยนต์ กลับมีกระจายอยู่ทั่วประเทศและสามารถเกิดอุบัติเหตุได้ทุกที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรถจักรยานยนต์มีอยู่เป็นจำนวนมากและมีสถิติการเกิดอุบัติเหตุมากที่สุด

ดังนั้น จึงทำให้มีข้อจำกัดด้านการดูแลให้บริการการรับรักษาที่ต้องเชื่อมโยงกับโรงพยาบาลต่าง ๆ อย่างรวดเร็วไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดด้วยเหตุดังกล่าวทำให้มีการแก้ไขกฎหมายในปี 2540 ด้วยการจัดตั้ง บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถโดยเฉพาะรถจักรยานยนต์ ซึ่งมีจำนวนมากและเป็นผู้มีรายได้น้อย

จาก พระราชบัญญัติสู่บริษัทเอกชน

คุณนพดล สันติภากรณ์ กรรมการผู้จัดการ บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด กล่าวว่า รายได้หลักของบริษัท คือ การได้มาจากเงินสมทบของบริษัทประกันภัยรถบริษัทต่าง ๆ

---

[34] บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด. สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.rvp.co.th/index.php

[35] ล้วงลึกประกันภัย ฉบับเข้าใจง่าย. Business +. ARIP PUBLIC COMPANY LIMITED, 2555.

ดังนั้นเงื่อนไขที่สำคัญในการจัดตั้งบริษัทเข้ามาอุดช่องโหว่ของสำนักงานสาขาที่มีไม่ครอบคลุมทั่วประเทศของบริษัทประกัน นั่นคือ การกำหนดให้บริษัทของเราต้องมีการจัดตั้งสำนักงานครอบคลุมทุกจังหวัดภายใน 1 ปี ซึ่งภายในปี 2540 เราก็สามารถจัดตั้งได้ตามเป้าหมายและเปิดตัวอย่างเป็นทางการในปี 2541 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเชื่อมโยงกับบริษัทประกันภัยต่าง ๆ รวมถึงผู้ประสบภัยจากรถด้วย คุณนภดล อธิบายเพิ่มเติมถึงที่มาที่ไปของการจัดตั้งบริษัทซึ่งนับเป็นบริษัทเอกชนเพียงบริษัทเดียวที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

เน้นคุ้มครองผู้ประสบภัยรถจักรยานยนต์ สำหรับวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งประกอบด้วย 3 ประการที่แตกต่างจากบริษัทประกันภัยทั่วไป เนื่องจากบริษัทถูกจัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายประกอบด้วย ประการแรก ให้บริการเกี่ยวกับการรับคำร้องขอค่าเสียหายเบื้องต้นและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือเงินต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ และดำเนินกิจการตามที่บริษัทหรือสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจะได้มอบหมาย ประการที่สอง ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยเฉพาะการประกันภัยรถตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบัน ให้ความคุ้มครองเฉพาะรถจักรยานยนต์ และประการสุดท้ายดำเนินกิจการอื่นตามที่กำหนดในหนังสือบริคณห์สนธิ ซึ่งปัจจุบันได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในการทำประกันภัยรถผ่านแดนแห่งชาติด้วยซึ่งการเป็นสำนักงานประกันภัยรถผ่านแดนแห่งชาติ (Thai National Bureau of Insurance) เพื่อรองรับเรื่องการขนส่งสินค้าผ่านแดนระหว่างอาเซียน

ขณะที่บริษัทก็ต้องดำเนินการตามภารกิจที่ปีนี้กำหนดไว้ 4 ประการด้วยกันอันประกอบด้วย ประการแรก การพัฒนาส่งเสริมระบบการจัดสินไหมทดแทนเพื่อให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น เรียกว่า ระบบสินไหมอัตโนมัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเชื่อมต่อกับโรงพยาบาลกว่า 1,287 แห่ง ซึ่งครอบคลุมโรงพยาบาลกว่าร้อยละ 90 ของประเทศไทย อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ประสบภัย หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อผู้บาดเจ็บต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลจะส่งข้อมูลแบบออนไลน์เข้ามาเชื่อมต่อกับบริษัทในการตรวจสอบสิทธิการรักษาพยาบาลได้แบบทันท่วงที แต่หากผู้เข้ารับการรักษาไม่ใช่ผู้ประสบภัยจากรถจักรยานยนต์ที่ไม่มีประกันภัยไว้กับบริษัท บริษัทก็จะเป็นผู้ประสานงานเชื่อมโยงข้อมูลไปยังบริษัทประกันภัยรายอื่นให้ด้วย เนื่องจากบริษัทกลาง ประกันภัย จำกัด มีบริษัทประกันภัยรายอื่นเข้ามาถือหุ้นอยู่ โครงการนี้ได้รับการตอบรับและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี หลังจากที่บริษัทได้มีกิจกรรมส่งเสริมให้โรงพยาบาลเข้ามาเชื่อมโยงข้อมูลกับบริษัท โดยมีการมอบโล่ประกาศเกียรติคุณให้กับโรงพยาบาลด้วย

ประการที่สอง การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในกลุ่มการรับประกันภัย รวมไปถึงประชาชนเพื่อให้เกิดระบบการรับประกันภัยแบบออนไลน์หรือเรียลไทม์มากขึ้น ทำให้ตัวแทนขาย

สามารถมีอุปกรณ์เคลื่อนที่เพื่อออกกรมธรรม์แบบออนไลน์ได้ทุกที่ ทุกเวลาและผู้ซื้อก็สามารถได้รับสิทธิ์การคุ้มครองทันทีนอกจากนี้ยังได้มีการจัดทีมเพื่อลงให้ความรู้แก่ชมชนต่าง ๆ อีกด้วย

ส่งเสริมการลดอุบัติเหตุทางถนน

ประการที่สามแม้จะไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เนื่องจากบริษัทเป็นองค์กรที่ทำธุรกิจอยู่บนพื้นฐานไม่แสวงหาผลกำไรหรือขาดทุน (No Loss No Profit) ดังนั้นเมื่อการทำประกันภัยรถจักรยานยนต์ไม่ให้ขาดทุน จึงต้องแก้ที่สาเหตุด้วยการรณรงค์ส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการลดอุบัติเหตุทางถนน โดยร่วมเป็นองค์กรพันธมิตรเครือข่ายเพื่อความปลอดภัยทางถนน

ยกตัวอย่างที่เข้าไปสนับสนุนกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยตำรวจจะร่วมบันทึกข้อมูลสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ จากนั้นตำรวจและคณะอนุกรรมการความปลอดภัยทางถนนทุกระดับตั้งแต่ระดับอำเภอถึงระดับจังหวัดจะเข้าร่วมกันวิเคราะห์สาเหตุและนำไปสู่การแก้ไขซึ่งในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการจัดทำโครงการนำร่องที่แขวงการทางหาดใหญ่ พบว่าก่อนการดำเนินงาน 3 เดือน มีสถิติการเกิดอุบัติเหตุเดือนละ 1-2 คน แต่เมื่อนำโครงการนี้เข้าไปวิเคราะห์สาเหตุและแก้ไขปัญหาพบว่า ไม่มีจำนวนผู้เสียชีวิตจากจุดดังกล่าวเลยและในระยะเวลาถัดไปจะสามารถกำหนดจุดบน Google เพื่อให้ทราบว่าถนนเส้นไหนบ้างที่เกิดอุบัติเหตุเพื่อรับมือกับปัญหารวมถึงรองรับการช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งมีแผนการเปิดศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุขึ้นเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับอุบัติเหตุขึ้นเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทุกมิติผ่านเว็บไซต์

2.8.6 อัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันที่ถือเป็นรายได้ (Loss Ratio) เปรียบเทียบระหว่างประกันภัยภาคบังคับและภาคสมัครใจ

Loss Ratio หรือ Claim Ratio หมายถึง อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทน อัตราส่วนระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว (Incurred Losses) กับเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ (Earned Premium) ความจริงแล้ว Claim Ratio นั้นถือว่ามีความสำคัญมากในการวัดผลกำไรขาดทุนของการประกอบการของธุรกิจประกันภัย เพราะธุรกิจประกันภัยจะอยู่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับเบี้ยประกันภัยที่บริษัทได้รับ แต่ค่าเบี้ยดังกล่าวจะต้องนำมาสำรองไว้ในกรณีการจ่ายค่าสินไหมทดแทน เมื่อเกิดเหตุตามความคุ้มครองที่ระบุตามเงื่อนไขกรมธรรม์ ซึ่งหากจำนวนการจ่ายค่าสินไหมทดแทนมีจำนวนมากกว่าจำนวนเบี้ยที่รับเข้ามา ก็จะทำให้เกิดการขาดทุน แต่หากการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีจำนวนน้อยกว่าค่าเบี้ยประกันภัยที่บริษัทรับเข้ามา ก็จะทำให้บริษัทมีกำไรในส่วนนี้เป็นจำนวนมากการกำหนดเบี้ยประกันภัยจึงมีความสำคัญมาก เนื่องจากหากมีการกำหนดค่าเบี้ยประกันภัยสูงก็เท่ากับว่าจะต้องเพิ่มความคุ้มครองสูงขึ้นเช่นกัน แต่หากกำหนดความคุ้มครองไว้ต่ำก็จะทำให้การกำหนดเบี้ยต่ำตามไปด้วย และเมื่อมีการกำหนดเบี้ยประกันภัยออกไปแล้วจะต้องมีการติดตามสถิติ Claim Ratio อีกครั้งเพื่อตรวจสอบว่าค่าเบี้ยประกันภัยที่กำหนดไปนั้น มีค่า Claim

Ratio สูงไปหรือไม่ เพื่อจะได้มีการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยใหม่ให้มีความเหมาะสม ซึ่งวิธีตรวจสอบ Claim Ratio สามารถทำได้ดังนี้ (Claim Ratio = (ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นระหว่างปี/เบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้) x 100) เช่น หาก Claim Ratio เท่ากับร้อยละ 40 เบี้ยประกัน 100 บาท ที่บริษัทรับมาจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น 40 บาทส่วนที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการรวมถึงกำไรของบริษัทประกันภัย 60 บาท ซึ่งจะทำให้บริษัทมีกำไรอย่างมากจากค่าเบี้ยประกันภัยที่รับมาดังกล่าว ทั้งนี้ทั้งนั้น ขึ้นอยู่กับ Claim Ratio เพราะหาก Claim Ratio มีปริมาณน้อยบริษัทก็ยิ่งมีกำไรจากธุรกิจนี้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะไม่เป็นไปตามหลัก No Loss No Profit ในการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้

ตารางที่ 2.1 เบี้ยประกันภัยรับตรงของธุรกิจประกันภัย (Direct Premium by Line of Business) (มกราคม - กันยายน 2556)

เบี้ยประกันภัยรับตรงของธุรกิจประกันภัย (Direct Premium by Line of Business) (มกราคม - กันยายน 2556*) หน่วย: 1,000 บาท				
ประเภทการประกันภัย	Direct Premium			
	2556	2555	เปลี่ยนแปลง	เปลี่ยนแปลง ร้อยละ
อัคคีภัย	8,655,658	7,200,812	1,454,845	20.20
ทางทะเล	4,004,249	3,822,893	181,356	4.74
ลำเรือ	310,742	318,912	(8,170)	(2.56)
คลังสินค้า	3,693,507	3,503,981	189,526	5.41
รถ	88,928,601	75,761,614	13,166,987	17.38
ภาคบังคับ	**11,466,614**	**9,748,408**	**1,718,206**	**17.63**
ภาคสมัครใจ	77,461,987	66,013,206	11,448,781	17.34
เบ็ดเตล็ด	47,789,849	42,233,788	5,556,061	13.16
เสี่ยงภัยทุกชนิด	16,747,471	13,093,119	3,654,352	27.91
บุคคลภายนอก	1,309,156	1,094,228	214,928	19.64
วิศวกรรม	2,306,552	2,097,695	208,858	9.96
การบิน	322,605	481,994	(159,389)	(33.07)
อุบัติเหตุส่วนบุคคล	17,074,007	15,094,217	1,979,790	13.12
สุขภาพ	4,564,486	4,414,610	149,875	3.39
พืชผลทางการเกษตร	1,795	434	1,360	313.35

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

เบี้ยประกันภัยรับตรงของธุรกิจประกันภัย (Direct Premium by Line of Business) (มกราคม - กันยายน 2556*) หน่วย: 1,000 บาท				
ประเภทการประกันภัย	Direct Premium			
	2556	2555	เปลี่ยนแปลง	เปลี่ยนแปลง ร้อยละ
อื่น ๆ	5,463,778	5,957,492	(493,714)	(8.29)
รวม	149,378,356	129,019,107	20,359,249	15.78

หมายเหตุ. จำนวนหน่วย : 1,000 บาท เช่น Compulsory 11,466,614 = 11,466,614,000 บาท (หนึ่งหมื่นหนึ่งพันสี่ร้อยหกสิบหกล้านหกแสนหนึ่งหมื่นสี่พันบาท)

Source: Office of Insurance Commission* Preliminary Data

ตารางที่ 2.2 อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทน Loss Ratio ต่อเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ (Earned Premium) (มกราคม - กันยายน 2556*)

อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทน Loss Ratio ต่อเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ (Earned premium) **(มกราคม - กันยายน 2556*)**			
ประเภทประกันภัย	Earned Premium (1,000 Bht)	Losses Incurred ** (1,000 Bht)	Loss Ratio (%)
อัคคีภัย	4,428,425	88,256	1.99
รถ	77,891,442	45,727,815	58.71
ภาคบังคับ	**10,302,331**	**5,158,882**	**50.07**
ภาคสมัครใจ	67,589,110	40,568,933	60.02
เบ็ดเตล็ดs	21,012,204	(2,503,898)	-
เสี่ยงภัยทุกชนิด	3,656,317	(9,785,539)	-
บุคคลภายนอก	491,452	122,759	24.98
รวม	105,639,778	43,873,719	41.53

หมายเหตุ. Source: Office of Insurance Commission* Preliminary Data

ค่าเบี้ยประกันภัยโดยตรงของการประกันภัยผู้ประสบภัยจากรถ

เนื่องจาก บริษัท ไทยอินชัวเรอส์ดาต้าเนท จำกัด (Thai Insurers Datanet Co.,Ltd.: TID) ได้จัดทำรายงานข้อมูลการประกันภัยผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งแยกประเภทได้ดังนี้

1. กราฟแสดงการประกันภัยตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

2. รายงานเปรียบเทียบจำนวนกรมธรรม์และเบี้ยประกันภัยโดยตรงของการประกันภัยรถยนต์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของธุรกิจประกันภัยทั้งหมดระหว่างช่วงไตรมาสเดียวกัน

3. รายงานข้อมูลการประกันภัยรถยนต์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของธุรกิจประกันภัยทั้งหมดแยกตามประเภทรถ

โดยเป็นการจำทำรายงานประจำเดือน พฤศจิกายน 2556 ซึ่งเป็นรายงานสะสมข้อมูลที่มีระยะเวลาประกันภัยเริ่มต้นถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2556 โดยมีการจำแนกตามประเภทรถยนต์ โดยสรุปการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Motor Insurance At-a-Glance) ดังนี้

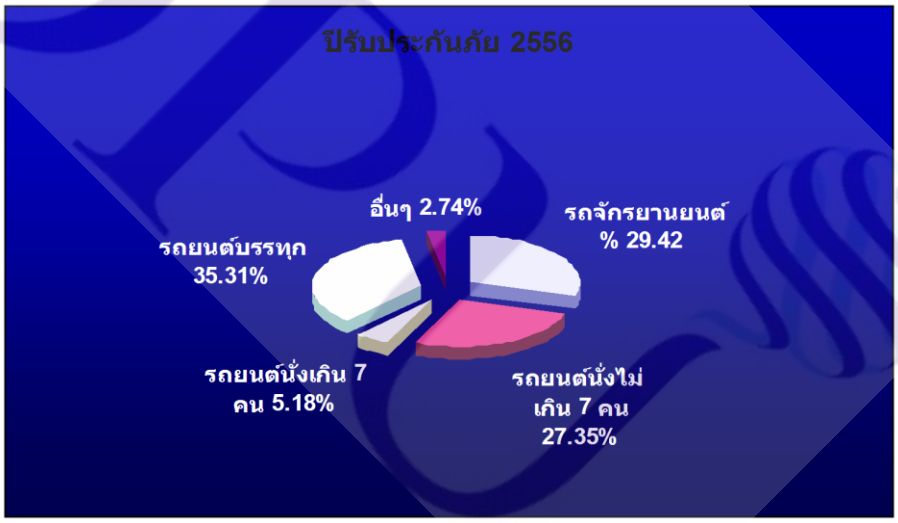
ตารางที่ 2.3 การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ (Compulsory Motor Insurance At-a-Glance)

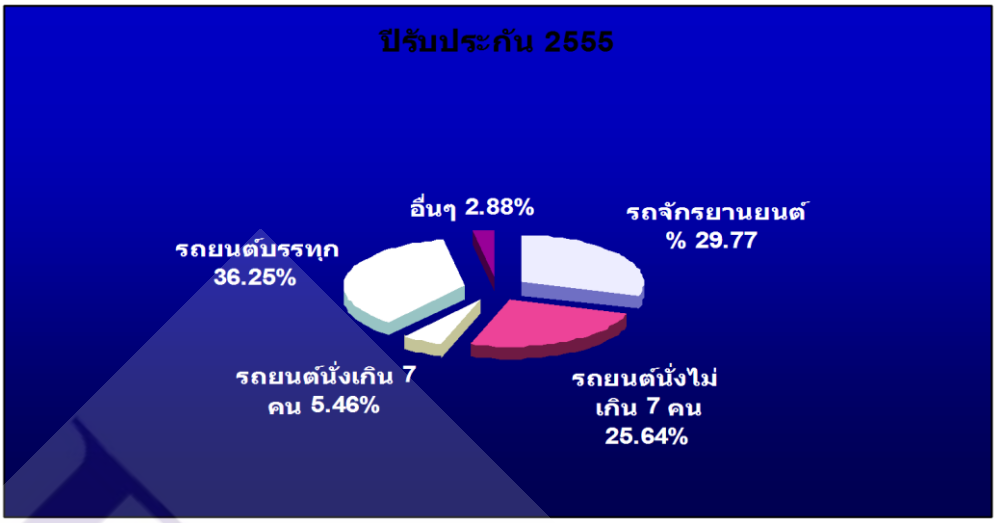
	Compulsory Motor Insurance At-a-Glance	2556	2555	2554
1	ข้อมูลเบื้องต้น			
	จำนวนบริษัทประกันภัยที่รับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ	55	54	58
	สัดส่วนการแบ่งตลาดประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ	7%	8%	9%
	อัตราค่านายหน้าสูงสุดอย่างเป็นทางการ	12%	12%	12%
2	ตัวเลขการจัดจำหน่ายทั้งอุตสาหกรรม			
	นโยบาย (ล้าน)	21.8	25.1	22.7
	เบี้ยประกันภัยสุทธิ	11,500	13,200	11,700
	เบี้ยประกันภัยได้รับ	5,200	1,300	11,700
3	ตัวเลขที่เรียกร้องทั้งอุตสาหกรรม			
	จำนวนการเรียกร้อง (1,000)	100	400	400
	การสูญเสียที่เกิดขึ้นรวม (ล้านบาท)	2,200	7,300	6,100

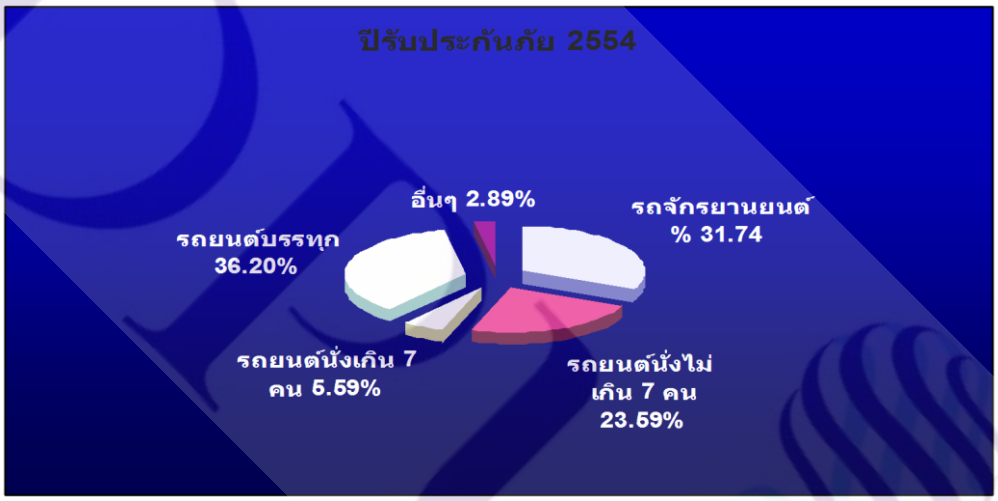
ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

	Compulsory Motor Insurance At-a-Glance	2556	2555	2554
4	ผลการจัดจำหน่ายจากข้อมูลที่บริษัท มี			
	ความถี่การสูญเสีย (เรียกร้อง / กรมธรรม์)	0.006	0.018	0.019
	ความรุนแรงสูญเสีย (บาท / เรียกร้อง)	17,847	17,072	14,870
	อัตราส่วนการสูญเสีย Loss Ratio	43%	56%	53%
	การสูญเสียต่อกรมธรรม์ (บาท)	102	291	271

กราฟแสดงสัดส่วนการครอบครองตลาดประกันภัยรถตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยใช้เบี้ยประกันภัยรับโดยตรง แยกตามประเภทรถ (ระยะเวลารับประกันภัย 01/01/2554 - 31/10/2556)







หมายเหตุ. ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลที่ทาง TID รับจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2556 คำนวณหาสัดส่วนตลาด

รถจักรยานยนต์ซึ่งมีเบี้ยประกันต่ำกว่ารถทุกประเภทโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 300 บาท แต่มีจำนวนการทำประกันภัยภาคบังคับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนกรมธรรม์มากกว่ารถประเภทอื่น ประเภทของรถที่มีจำนวนกรมธรรม์รองลงมาได้แก่รถยนต์บรรทุกรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คนรถยนต์โดยสารเกิน 7 คน และรถยนต์ประเภทอื่น ๆ ตามลำดับ

เปรียบเทียบจำนวนกรมธรรม์ และเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของการประกันภัยตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของธุรกิจประกันภัยทั้งหมด

ระหว่างไตรมาส (Quarter) เดียวกันของปี 2556 กับ ปี 2555

ตารางที่ 2.4 ไตรมาส 1

	‘56 Q1 (มค.-มีค.)		‘55 Q1 (มค.-มีค.)		เปลี่ยนแปลง ‘56 – ‘55	
	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	กธ.เพิ่ม %	เบี้ย เพิ่ม %
1.30	3,510,099	1,027,587,924	3,406,077	992,328,561	3.1	3.6
1.70	5,078	5,104,579	5,136	5,125,772	-1.1	-0.4
1.71	990	392,776	957	377,999	3.4	3.9
1.10	1,605,236	981,590,501	1,366,663	841,086,841	17.5	16.7
1.20	104,560	181,688,672	100,682	175,857,266	3.9	3.3
1.40	1,403,083	1,340,149,770	1,285,107	1,228,203,217	9.2	9.1
1.42	2,616	6,485,124	2,468	6,038,199	6.0	7.4
1.50	15,863	46,019,627	13,786	40,264,598	15.1	14.3
1.60	34,594	20,349,486	30,052	17,767,492	15.1	14.5
4.01	561	814,386	476	697,346	17.9	16.8
4.07	17,070	12,772,068	14,510	10,942,618	17.6	16.7
4.06	61,383	5,460,756	74,730	6,659,279	-17.9	-18.0
9.99	0	0	0	0	0.0	0.0
รวม	**6,761,133**	**3,628,415,669**	**6,300,644**	**3,325,349,188**	**7.3**	**9.1**

ตารางที่ 2.5 ไตรมาส 2

	‘56 Q2 (เม.ย.-มิ.ย.)		‘55 Q2 (เม.ย.-มิ.ย.)		เปลี่ยนแปลง ‘56 – ‘55	
	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	กธ.เพิ่ม %	เบี้ย เพิ่ม %
1.30	3,522,878	1,034,577,409	3,482,697	1,020,129,439	1.2	1.4
1.70	5,363	5,295,268	5,381	5,319,194	-0.3	-0.4
1.71	636	250,697	609	241,295	4.4.	3.9
1.10	1,507,780	917,633,997	1,365,891	831,002,832	10.4	10.4
1.20	102,137	181,842,329	98,173	172,887,819	4.0	5.2
1.40	1,230,894	1,185,687,838	1,187,941	1,139,566,297	3.6	4.0
1.42	2,814	6,875,283	2,910	7,054,775	-3.3	-2.5
1.50	17,243	49,947,320	15,474	45,069,951	11.4	10.8
1.60	37,859	22,226,316	33,877	19,939,522	11.8	11.5
4.01	446	553,022	370	488,097	20.5	13.3
4.07	16,583	12,438,603	15,340	11,554,484	8.1	7.7
4.06	28,062	2,454,566	75,913	6,758,162	-63.0	-63.7
9.99	0	0	0	0	0.0	0.0
รวม	**6,472,695**	**3,419,782,648**	**6,284,576**	**3,260,011,867**	**3.0**	**4.9**

ตารางที่ 2.6 ไตรมาส 3

	‘56 Q3 (ก.ค.-ก.ย.)		‘55 Q3 (ก.ค.-ก.ย.)		เปลี่ยนแปลง ‘56 – ‘55	
	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	กธ.เพิ่ม %	เบี้ย เพิ่ม %
1.30	3,314,687	976,436,899	3,322,539	974,619,978	-0.2	0.2
1.70	4,185	4,277,279	4,387	4,338,658	-4.6	-1.4
1.71	716	284,345	635	251,559	12.8	13.0
1.10	1,527,174	932,625,200	1,431,197	872,750,214	6.7	6.9
1.20	100,029	184,651,983	102,302	183,613,821	-2.2	0.6
1.40	1,207,153	1,167,034,260	1,223,350	1,170,438,099	-1.3	-0.3
1.42	2,804	6,871,247	2,651	6,506,986	5.8	5.6
1.50	17,084	49,391,086	15,778	45,460,651	8.3	8.6
1.60	41,230	24,235,583	37,401	21,690,544	10.2	11.7
4.01	392	570,231	275	381,539	42.5	49.5
4.07	17,441	13,105,479	16,802	12,576,254	3.8	4.2
4.06	26,225	2,301,523	54,837	4,876,230	-52.2	-52.8
9.99	0	0	0	0	0.0	0.0
รวม	**6,259,120**	**3,361,785,115**	**6,212,154**	**3,297,504,533**	**0.8**	**1.9**

ตารางที่ 2.7 ไตรมาส 4

	‘56 Q4 (ตค.- ธค.)		‘55 Q4 (ตค.- ธค.)		เปลี่ยนแปลง ‘56 – ‘55	
	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	กธ.เพิ่ม %	เบี้ย เพิ่ม %
1.30	-	-	3,216,033	937,605,693	-	-
1.70	-	-	3,326	1,856,353	-	-
1.71	-	-	906	358,161	-	-
1.10	-	-	1,376,464	834,757,922	-	-
1.20	-	-	104,354	187,792,247	-	-
1.40	-	-	1,284,333	1,241,188,511	-	-
1.42	-	-	2,845	6,794,058	-	-
1.50	-	-	16,169	47,429,230	-	-
1.60	-	-	39,819	23,467,877	-	-
4.01	-	-	556	816,040	-	-
4.07	-	-	18,121	13,407,928	-	-
4.06	-	-	55,841	4,951,444	-	-
9.99	-	-	0	0	-	-
รวม	-	-	**6,118,767**	**3,300,425,464**	-	-

ตารางที่ 2.8 รวมทั้ง 4 ไตรมาส

ปี	2556		2555		เปลี่ยนแปลง '56 – '55	
	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	จำนวน กธ. (ฉบับ)	เบี้ย (บาท)	กธ.เพิ่ม %	เบี้ย เพิ่ม %
	6,761,133	3,628,415,669	6,300,644	3,325,349,188		
	6,472,695	3,419,782,648	6,284,576	3,260,011,867		
	6,259,120	3,361,785,115	6,212,154	3,297,504,533		
	-	-	6,118,767	3,300,425,464		
รวม	**19,492,948**	**10,409,983,432**	**24,916,141**	**13,183,291,052**	**NA**	**NA**

หมายเหตุ. สถิตินี้จัดทำ ณ วันที่ 2 มกราคม 2557 ตามเอกสาร (ใบนำส่งที่เข้ามายังสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจภายในเดือน พฤศจิกายน 2556)

ที่มา : รายงานข้อมูลการประกันภัยผู้ประสบภัยจากรถ ประจำเดือน พฤศจิกายน 2556 (สรุปตามข้อมูลที่นำส่งไว้ ณ สิ้นเดือน ต.ค. 56) จัดทำโดย TID

เบี้ยประกันเฉลี่ยต่อจำนวนกรมธรรม์มีแนวโน้มลดลงในช่วงเวลาเดียวกันดังแสดงในตารางข้างต้นโดยสาเหตุดังกล่าวอาจมาจากการลดค่าเบี้ยประกันของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) หรือจำนวนรถที่มีค่าเบี้ยประกันต่ำเพิ่มขึ้นข้อมูลการประกันภัยรถตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประ สบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของธุรกิจประกันภัยพิจารณาเฉพาะประเภทรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน รถยนต์โดยสารเกิน 7 คน รถยนต์ป้ายแดง ปีรับประกัน 2556 (ระยะเวลาประกันเริ่มต้นวันที่ 01/01/2556 - 31/10/2556) ดังนี้

ตารางที่ 2.9 ประเภทรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน

ประเภท/ขนาดของรถ			เบี้ยประกันภัยรับ		สินไหมทดแทน			จำนวนครั้งที่	Loss Ratio	Loss/ Policy
ประเภทรถ	รหัส	จำนวนกรมธรรม์ (a)	โดยตรง	ที่ถือเป็นรายได้ (b)	คาดว่าจะจ่าย	จ่ายจริง ©	ค้างจ่าย (d)	เกิดอุบัติเหตุ	(c+d)/b *100	(c+d) / a
นั่งไม่เกิน 7 คน	1.10									
นั่งไม่เกิน 7 ที่นั่ง	1.10	5,002,413	2,910,154,168	1,240,219,517	260,364,523	220,011,075	151,833,757	35,076	29.98	74.33
นั่งไม่เกิน 7 คน	2.10	10,268	18,849,182	7,887,340	1,313,084	1,030,526	847,859	559	23.82	182.94
นั่งไม่เกิน 7 ที่นั่ง	3.10	97,956	184,964,164	77,633,042	17,876,796	12,297,372	11,259,878	2,064	30.34	240.49
นั่งไม่เกิน 7 ที่นั่ง พลังงานไฟฟ้า	1.10E	2,939	1,732,590	748,621	302,618	110,546	255,297	7	48.87	124.48
ขับเคลื่อนพลังงานไฟฟ้า นั่งไม่เกิน 7 คน	2.10E	8	15,108	8,509	0	0	0	0	0.00	0.00
รถยนต์นั่งไม่เกิน 7 ที่นั่ง พลังงานไฟฟ้า	3.10E	1,991	3,771,070	1,562,508	28,560	243,032	26,410	24	17.24	135.33
		5,115,575	**3,119,486,282**	**1,328,059,537**	**279,885,581**	**233,692,551**	**164,223,201**	**37,730**	**29.96**	**77.79**

หมายเหตุ. เบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้คิดถึง วันที่ 31/10/2556

: เบี้ยประกันภัยรับที่ถือเป็นรายได้ = (วันที่คิดรายได้ – วันเริ่มต้นกรมธรรม์) / (วันที่สิ้นสุดกรมธรรม์ –วันที่เริ่มต้นกรมธรรม์) *เบี้ย

วิธีตรวจสอบ Claim Ratio สามารถทำได้ดังนี้

(Claim Ratio = (ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นระหว่างปี/เบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้) x 100)

ทั้งนี้ในผลการประเมินภาพธุรกิจประกันภัยภาคบังคับโดยรวมยังมี รถจักรยานยนต์ รถสามล้อเครื่อง รถสกายแลป รถยนต์บรรทุก รถยนต์บรรทุกน้ำมันเชื้อเพลิง แก๊สหรือกรด หัวรถลากจูง รถพ่วง รถยนต์ที่ใช้ในการเกษตร รถยนต์ประเภทอื่น ซึ่งมีจำนวนเงินค่าเบี้ยประกันภัยที่หมุนเวียนอยู่ในอยู่ในธุรกิจประกันภัย จากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ส่วนหนึ่งเป็นค่าเบี้ยที่ถือเป็นรายได้ในธุรกิจ ซึ่งมียอดรวมรถทุกประเภทที่เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับ ดังนี้

ตารางที่ 2.10 ยอดรวมรถทุกประเภทที่เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับ

	เบี้ยประกันภัยรับ		สินไหมทดแทน			จำนวนครั้งที่	Loss Ratio	Loss/ Policy
จำนวนกรมธรรม์ (a)	โดยตรง	ที่ถือเป็นรายได้ (b)	คาดว่าจะจ่าย	จ่ายจริง ©	ค้างจ่าย(d)	เกิดอุบัติเหตุ	(c+d)/b *100	(c+d) / a
21,461,305	**11,404,686,537**	**4,876,923,887**	**1,910,798,611**	**1,207,389,599**	**1,015,943,054**	**124,580**	**45.59**	**103.60**

อธิบาย : Claim Ratio หรือ Loss Ratio เท่ากับร้อยละ 45.59 หมายถึงเบี้ยประกัน 100 บาท จ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนและ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น 45.59 บาท และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการรวมถึงกำไรของบริษัท ประกันภัย 54.41 บาท

จากตารางต่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าค่าเฉลี่ยจาก Claim Ratio ในส่วน Compulsory นั้นยังมีปริมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนเบี้ยที่ตกเป็นรายได้และผลประกอบการของธุรกิจประกันภัย ซึ่ง เหตุผลที่มีค่าสินไหมค้างจ่ายระหว่างปี ก็อาจเกิดจาก เจรจาตกลงค่าสินไหมระหว่างผู้บริษัทและผู้เอาประกันภัยยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งอาจเกิดจากการเหตุผลหลายประการ เช่น ยังมีการโต้แย้งในเรื่องค่าสินไหมทดแทนกันอยู่โดยอาจอยู่ในกระบวนการพิจารณาของบริษัทหรือกระบวนการอนุญาโตตุลาการ หรือศาล ก็ตาม อันมีผลทำให้บริษัทไม่สามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนได้ในรอบปี ที่สำคัญ คือ Claim Ratio ของการประกันภัยภาคสมัครใจจะอยู่สูงกว่าภาคบังคับ โดยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ในช่วงเวลาเดียวกัน จากข้อมูล Claim Ratio ดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นคำถามขึ้นว่า การประกันภัยภาคบังคับที่มีการกำหนดอัตราเบี้ยประกันจากทางการและไม่สามารถกำหนดได้เองเหมือนภาคสมัครใจ แต่เหตุใดจึงมีการทำกำไรที่สูงกว่าภาคสมัครใจ

ทั้งนี้ สาเหตุดังกล่าวอาจจะมาจากการกำหนดอัตราเบี้ยประกันที่ยังไม่ดีเท่าที่ควรหรือมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่น้อยเกินไป

ดังนั้นรัฐจึงควรเข้ามาตรวจสอบและกำกับดูค่าเบี้ยประกันภัยภาคบังคับที่ตกเป็นผลประกอบการของบริษัทและเป็นเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นในทุก ๆ ปีซึ่งความจริงแล้วเงินส่วนนี้ควรต้องกลับมาเป็นประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและผู้ประ สบภัยจากรถ ไม่ว่าจะเป็นความคุ้มครองที่เพิ่มมากขึ้น ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนมากยิ่งขึ้น ตามจุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ที่มุ่งเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถดังนั้นหน่วยงานและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถของรัฐ เช่น นักคณิตศาสตร์ประกันภัยหรือที่เรียกกันว่า “Actuarial Science” เป็นต้น ซึ่งเป็นบุคคลที่ใช้เทคนิคทางคณิตศาสตร์และสถิติในการวิเคราะห์และประมาณการเกิดเหตุการณ์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้กับคนทุกคนในอนาคตเช่นการเกิดการเจ็บป่วยการเกิดอุบัติเหตุการพิการการเกษียณอายุการว่างงาน เป็นต้น เพื่อช่วยให้ประมาณเหตุการณ์ ซึ่งน่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตได้ใกล้เคียงความเป็นจริง โดยการจัดทำในรูปของตาราง เช่น ตารางมรณะและตารางสุขภาพ (Mortality and Morbidity Experience Tables) แล้วนำผลที่ได้มาใช้ประกอบกับความรู้ด้านการบริหารและการเงินเพื่อคำนวณอัตราเบี้ยประกันเงินสำรองและตัวเลขข้อเท็จจริงอื่น ๆ ทางการเงิน ซึ่งจะทำให้สามารถตรวจสอบและควบคุมดูแลบริษัทประกันภัยได้อย่างราบรื่นมั่นคงและสามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์ได้เพราะบริษัทเองก็มีบุคคลกรด้านนี้จำนวนไม่น้อย รัฐเองจึงควรเร่งพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันผลประโยชน์อันมหาศาลของประเทศที่จะตกเป็นของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในส่วนของบริษัทนักคณิตศาสตร์ประกันภัยของบริษัทยังต้องมีความเข้าใจในการดำเนินงานทั้งหมดของธุรกิจประกันภัยจะถือเป็นข้อผูกมัดทางการเงินของบริษัทในระยะยาวเป็นเวลาหลาย ๆ ปีจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อนโยบายและการดำเนินงานอย่างเป็นระบบของบริษัทด้วยเหตุนี้นักคณิตศาสตร์ประกันภัยจึงต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจในหลายขั้นตอน เช่น การจัดการทั่วไปการตลาดการวิจัยการพิจารณารับประกันการลงทุนการบัญชีการบริหารและการวางแผนระยะยาว

บทที่ 3
การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามกฎหมายไทย และตามกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับเนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงหลักกฎหมายขององค์การสหประชาชาติพันธกรณีระหว่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย ซึ่งจะกล่าวโดยรวมในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับปัญหากฎหมายในเรื่องดังกล่าวของไทย และเพื่อนำข้อดีในการคุ้มครองผู้ต้องขังในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารมาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้เกิดประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรมและเป็นรูปธรรมมากที่สุด

3.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามกฎหมายไทย

3.1.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกคนไว้ในหมวด 3 เช่น

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าแหล่งกำเนิด เพศหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 36 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 39 วรรค 2 ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด วรรค 3 ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรค 2 ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและมาตรา 39 วรรค 3 ยังกำหนดว่าก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังได้กำหนดสิทธิของผู้ต้องขังไว้ เช่น อนามัยของผู้ต้องขังเครื่องนุ่งห่มหลับนอน อาหาร การรักษาพยาบาล และการติดต่อกับบุคคลภายนอก เป็นต้น นอกจากนี้ข้อกำหนดดังกล่าวยังให้สิทธิกับผู้ต้องขังสามารถยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ลงโทษทางวินัยไม่เป็นธรรม

ส่วนในเรื่องสิทธิในการเยี่ยมผู้ต้องหาหรือจำเลยทั้งโดยทนายหรือบุคคลทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 40

มาตรา 40 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมโอกาสในการต่อสู้คดีเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความและการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม รวมไปถึงสิทธิในการเยี่ยมผู้ต้องหาหรือจำเลยทั้งโดยทนายความหรือบุคคลทั่วไป โดยบุคคลผู้ถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุก ย่อมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวและมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควรอันเป็นสิทธิที่ผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด อย่างไรก็ตามสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารจะเป็นสิทธิในความเป็นส่วนตัวซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่มีอำนาจที่จะลบล้างและมิอาจจะก้าวล่วงได้ และบุคคลทุกคนย่อมสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่ในบางกรณีรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการกระทำของรัฐดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำที่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์นั้นและจะต้องเป็นการเข้าแทรกแซงโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน จึงจะเข้าข้อยกเว้นของการแทรกแซงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมาย

3.1.2 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หมายถึง กระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ต่อเนื่องนับจากที่ได้รับตัวผู้ต้องขังเข้าไว้ในเรือนจำ จนผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษ ดังนั้นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจึงครอบคลุมภารกิจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ทั้งในด้านการจัดสวัสดิการ การอบรมแก้ไข การควบคุมดูแลให้อยู่ในระเบียบวินัยและไม่หลบหนี ภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 โดยแบ่งขั้นตอนและมาตรการในการควบคุมและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ 1 การรับตัวผู้ต้องขังเข้าไว้ในเรือนจำ

การรับตัวผู้ต้องขัง เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยเริ่มตั้งแต่การรับตัวผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำตามหมายศาล คำสั่งของผู้มีอำนาจและรวมไปถึงการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่ติดตัวเข้ามาในเรือนจำ การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง การขังและการย้ายผู้ต้องขัง การอบรมกฎระเบียบ และข้อพึงปฏิบัติของผู้ต้องขังในเรือนจำ

ช่วงที่ 2 การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในระยะที่ผู้ต้องขังอยู่ระหว่างการจองจำ

ในขั้นตอนนี้รวมไปถึงการดำเนินการอบรมแก้ไข และจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ผู้ต้องขัง เช่น การจัดบริการด้านอาหาร การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษาและการฝึกวิชาชีพ การให้ความสะดวกและประโยชน์บางประการสำหรับผู้ต้องขัง รวมถึงการควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัย การควบคุมรักษาการณ์ มาตรการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำ และมาตรการควบคุมผู้ต้องขังนอกเรือนจำ

ช่วงที่ 3 การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังภายหลังปล่อยตัว

เป็นภารกิจขั้นตอนสุดท้ายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งการควบคุมผู้ต้องขังจะสิ้นสุดลงหมดภาระหน้าที่ของการราชทัณฑ์เมื่อได้รับการปล่อยตัว

ในเรื่องสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขัง ปรากฏอยู่ยังในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 33 ที่กำหนดว่าให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทนาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้

จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 8 ที่พระราชบัญญัติราชทัณฑ์กล่าวถึงนี้คือ มาตรา 8(2) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องแล้วจำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้...ฯลฯ... พูดจากับทนายหรือผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง”

จากมาตรานี้เห็นชัดว่าผู้ต้องขังที่จะได้รับความคุ้มครองหรือผู้ต้องขังที่ถูกฟ้องและศาลรับฟ้องตกเป็นจำเลยแล้วไม่รวมผู้ต้องขังอื่น ต่อมาปี พ.ศ. 2527 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2527 เพิ่มเติมมาตรา 7 ทวิ คุ้มครองสิทธิผู้จับหรือผู้ต้องหาในชั้นพนักงานสอบสวนด้วยดังนี้

มาตรา 7 ทวิ ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขัง มีสิทธิดังต่อไปนี้

(1) พบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง

(2) การเยี่ยมตามสมควร

(3) ได้รับการพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วย

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหามีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหานั้นทราบถึงสิทธิตามวรรคหนึ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 ให้ยกเลิก มาตรา 7 ทวิ และเปลี่ยนมาเป็นมาตรา 7/1 แทน โดยคุ้มครองสิทธิผู้จับหรือผู้ต้องหาในชั้นพนักงานสอบสวนด้วยดังนี้

มาตรา 7/1 ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือขังมีสิทธิแจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้ใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรกและให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหามีสิทธิดังต่อไปนี้ด้วย

(1) พบและปรึกษาทนายผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว

(2) ให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน

(3) ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติได้ตามสมควร

(4) ได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดอาการเจ็บป่วย

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับ หรือผู้ต้องหามีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถูกจับ หรือผู้ต้องหานั้นทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิตามวรรคหนึ่ง[1]

ข้อที่ควรสังเกตสำหรับมาตรานี้คือ กฎหมายบัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหา มีหน้าที่แจ้งสิทธิให้ผู้นั้นทราบ ดังนั้นในกรณีที่นำตัวบุคคลนั้นมาขังไว้ในเรือนจำ จึงตกเป็นหน้าที่ของพัศดีซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหา ที่จะต้องแจ้งสิทธิดังกล่าวเพราะกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่

อย่างไรก็ตามการเยี่ยมหรือติดต่อทนายก็จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์วางไว้ด้วย

ในสังคมที่เจริญแล้ว กฎหมายของประเทศนั้น ๆ จะได้รับการเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด กฎหมายสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้อย่างเต็มที่ สิทธิขั้นพื้นฐานอันหนึ่งของประชาชนก็คือ สิทธิที่จะพบและพูดจากับทนายความสองต่อสองได้เมื่อถูกกล่าวกาว่ากระทำผิด ทั้งนี้โดยปราศจากการข่มขู่คุกคามทั้งร่างกายและจิตใจเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหานั้นสามารถต่อสู้ข้อกล่าวหาได้เต็มที่ หรือเมื่อถูกคุกขัง ก็มีสิทธิจะได้เยี่ยมเยียนได้มิใช่ขาดหายเหมือนตายจาก

---

[1] มาตรา 7/1 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแกไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547.

กฎหมายไทยมิใช่จะล้าสมัยไปเสียทีเดียว ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรานี้และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่น่าเสียดายที่ในการปฏิบัติยังห่างกฎเกณฑ์มาก

ขอให้พิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 8 ทั้งมาตรา ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องแล้วจำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้”

(1) แต่งทนายแก้ต่างในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ในศาลชั้นต้นตลอดจนชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

(2) พูดจากับทนายหรือผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง

(3) ตรวจดูสำนวนการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาของศาล และคัดสำเนาหรือขอสำเนาที่รับรองว่าถูกต้องโดยเสียค่าธรรมเนียม

(4) ตรวจดูสิ่งที่ยื่นเป็นพยานหลักฐาน และคัดสำเนาหรือรูปถ่ายสิ่งนั้น ๆ ถ้าจำเลยมีทนาย ๆ นั้นย่อมมีสิทธิทำนองเดียวกับจำเลยดังกล่าวนั้นด้วย

ในชั้นสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามสมควรคือ... “มาตรา 134 เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมาหรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเองหรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าเจ้าพนักงานเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว นามสกุล ชาติ บิดา มารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิดและแจ้งข้อหาให้ทราบ และต้องบอกให้ทราบก่อนว่าถ้อยคำที่ผู้ต้องหากล่าวนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานยันเขาในการพิจารณาได้ เมื่อผู้ต้องหาเต็มใจให้การอย่างใดก็จดจำคำให้การไว้ ถ้าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การเลยก็ให้บันทึกไว้

มาตรา 135 ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการอย่างใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือให้สัญญากับผู้ต้องหาเพื่อจูงใจให้เขาให้การอย่างใด ๆ ในเรื่องที่ต้องหานั้น”

การให้จำเลยพบทนายนี้ ตามข้อบังคับอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 1 อนุญาตให้ทนายพบกับผู้ต้องขังทุกวันและทุกเวลาตั้งแต่ 8.00 ถึง 16.00 น. นอกจากนี้ในกรณีพิเศษยังอาจขออนุญาตผู้บัญชาการเรือนจำพบผู้ต้องขังนอกเวลานี้ได้อีกด้วย ยกเว้นเวลาที่นำตัวผู้ต้องขังเข้าห้องเก็บตัวในเรือนนอนแล้ว เพราะในเวลาเช่นนั้นนอกจากจะไม่สะดวกแล้ว ยังอาจไม่ปลอดภัยในการควบคุมด้วยและในกรณีที่ทนายต้องการเจรจาหรือพูดคุยเป็นความลับกับผู้ต้องขังก็ทำได้ โดยการให้เจ้าพนักงานที่ควบคุมออกไปคุมเชิงอยู่ไกล ๆ เท่าที่จะไม่ได้ยินการสนทนา ในปัจจุบันเรือนจำบางแห่งได้จัดสถานที่ไว้ให้ผู้ต้องขังได้พบและพูดคุยกับทนายเป็นการเฉพาะแล้ว

3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารผ่านทางจดหมายของผู้ต้องขัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสื่อสารที่บุคคลมีถึงกันไว้ในมาตรา 36 ความว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"

สำหรับในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการตรวจจดหมายไว้ และในกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ก็ไม่ได้ ระบุเช่นกัน เพียงแต่ระบุถึงการร้องทุกข์ไว้ดังนี้

ข้อ 121 การร้องทุกข์ การยื่นเรื่องราว การถวายฎีกานั้น... ในกรณีที่ผู้ต้องขังขอสงวนข้อความเป็นลับ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอยู่ใกล้ในระยะที่อาจอ่านเข้าใจข้อความหรือขออ่านหรือยอมให้ผู้อื่นมีโอกาสเช่นนั้น นอกจากบุคคลที่ผู้ต้องขังนั้นยินยอม

ข้อ 125 ข้อความในหนังสือร้องทุกข์ เรื่องราวนั้นและฎีกานั้น ผู้ต้องขังจะขอรักษาเป็นความลับก็ได้ ในกรณีนั้น ให้สอดหนังสือไว้ในซองและผนึกเสีย หน้าซองให้เขียนว่า "ลับ" ถ้าผู้ต้องขังไม่ได้เขียนคำนี้ไว้ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำเมื่อทราบความประสงค์ หนังสือเช่นนั้นห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำอ่าน แต่มีหน้าที่จัดส่งไปยังผู้รับ หากเป็นหนังสือถึงรัฐมนตรีหรือทูลเกล้าฯถวายให้ส่งไปยังอธิบดีดำเนินการต่อไปตามสมควร[2]

อย่างไรก็ตาม การรับส่งจดหมายถือเป็นประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับชั้นของผู้ต้องขัง ซึ่งระบุไว้ในข้อบังคับอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) เรื่องกำหนดความสะดวกและประโยชน์บางประการสำหรับผู้ต้องขังโดยการรับส่งจดหมายของผู้ต้องขังในประเทศตามลำดับชั้นของผู้ต้องขังมีดังนี้

---

[2] คณะทำงานศึกษาการตรวจจดหมายผู้ต้องขังในต่างประเทศกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม. (2551). *การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังในต่างประเทศ.* น. 78.

ชั้นของผู้ต้องขัง	ความถี่ในการรับส่งจดหมายผู้ต้องขัง
ชั้นเยี่ยม	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตรได้
ชั้นดีมาก	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตรสัปดาห์ละ 2 ครั้ง
ชั้นดี	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตรสัปดาห์ละ 1 ครั้ง
ชั้นกลาง	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร 2 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง
ชั้นเลว	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร 3 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง
ชั้นเลวมาก	อนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตร 4 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง

จะเห็นได้ว่า กรมราชทัณฑ์ออกข้อบังคับอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) เรื่องกำหนดความสะดวกและประโยชน์บางประการสำหรับผู้ต้องขัง ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2480 กำหนดว่า การอนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาตินั้นให้เป็นไปตามลำดับชั้นของผู้ต้องขัง กล่าวคือผู้ขังชั้นเยี่ยมไม่มีการจำกัดส่งจดหมาย ผู้ต้องขังชั้นดีมากอนุญาตให้ส่งจดหมายสัปดาห์ละ 2 ครั้ง ผู้ต้องขังชั้นดีอนุญาตให้ส่งจดหมายสัปดาห์ละ 1 ครั้งผู้ต้องขังชั้นกลางอนุญาตให้ส่งจดหมาย 2 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง ผู้ต้องขังชั้นเลว อนุญาตให้ส่งจดหมาย 3 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง ผู้ต้องขังชั้นเลวมาก อนุญาตให้ส่งจดหมาย 4 สัปดาห์ต่อ 1 ครั้ง ส่วนคนต้องขังและคนฝากมีข้อบังคับที่ 1/2499 เรื่องแก้ไขข้อบังคับอธิบดีกรมราชทัณฑ์ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2480 กำหนดให้ได้รับอนุญาตให้ส่งจดหมายถึงญาติมิตรได้โดยไม่จำกัดจำนวน

การอนุญาตให้ติดต่อสื่อสารทางจดหมายนี้จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตการติดต่อสื่อสารไว้บางประการเช่น จำกัดประเภท เนื้อหาหรือจำนวนที่ส่งหรือได้รับการจำกัดถ้อยคำในจดหมายต้องไม่ให้ มีข้อความที่เกี่ยวกับการพยายามช่วยเหลือผู้ต้องขังให้หลบหนีหรือข้อความอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการสอบสวนดำเนินคดีหรือความปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสถานที่ควบคุม ข้อความอันเป็นการอนาจาร ขัดต่อศีลธรรมอันดี ข้อความวิพากษ์วิจารณ์การเมือง ศาล การบริหารงานองค์การแห่งรัฐธรรมนูญตลอดถึงข้อความอันเป็นการสบประมาณต่อผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีกทั้งยังอาจกำหนดความยาวของจดหมายแต่ละฉบับและระยะเวลาการติดต่อทางจดหมายได้ด้วย

ดังนั้น กรณีที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะทราบถึงข้อความในจดหมายที่ผู้ต้องขังส่งให้แก่บุคคลภายนอกส่งแก่ผู้ต้องขังต้องเปิดและตรวจสอบข้อความหรือเนื้อหาในจดหมาย โดยมีอ้างเหตุผลในการตรวจสอบจดหมายที่ได้รับหรือส่งออกไปนอกเรือนจำไว้ต่างกัน โดยเหตุผลในการตรวจสอบเนื้อหาของจดหมายที่ส่งมาให้ผู้ต้องขังนั้นกระทำเพื่อต้องการสืบค้นข้อความเกี่ยวกับการหลบหนี สิ่งของต้องห้าม ข้อความลามก และสารเสพติดต่าง ๆ

ส่วนการตรวจสอบจดหมายที่ส่งออกไปนอกเรือนจำมีความจำเป็นเพื่อปกป้องสาธารณะจากแผนการที่ผิดกฎหมายหรือจดหมายที่มีข้อความหมิ่นประมาท ข่มขู่ หรือลามกและเพื่อทราบเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของแผนการหลบหนีและความไม่พอใจหรืออุปสรรคต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง ซึ่งการกำหนดขอบเขตการติดต่อสื่อสารไว้เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยและความสงบเรียบร้อยของเรือนจำประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันเรือนจำอนุญาตให้ผู้ต้องขังรับส่งจดหมายได้ตามต้องการโดยไม่ได้คำนึงถึงชั้นเป็นหลัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าเป็นสิทธิ์ของบุคคลในการติดต่อสื่อสารและเรือนจำเห็นว่าการติดต่อกับญาติน่าจะทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังและการปรับตัวภายหลังพ้นโทษ

นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการการสื่อสารผ่านทางจดหมายของผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์ยังได้ออกหนังสือที่เกี่ยวกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติในการตรวจจดหมายซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือแจ้งเรือนจำให้ตรวจจดหมายหรือเอกสารของผู้ต้องขังเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนัดแนะ การวางแผนก่อความวุ่นวาย หรือหลบหนี พร้อมทั้งลงนามผู้ตรวจทุกครั้งและให้ตรวจสอบและจดบันทึกชื่อที่อยู่ของบุคคลที่ผู้ต้องขังติดต่อด้วย เพื่อสังเกตความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง[3] นอกจากนั้นยังให้เรือนจำและทัณฑสถานตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังที่เขียนถึงบุคคลภายนอกด้วยว่า มีผลกระทบหรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นหรือไม่ หากจดหมายฉบับใดหรือข้อความที่ไม่เหมาะสม ให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือระงับการส่งจดหมายนั้นเสีย[4]

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของจดหมายร้องทุกข์ กรมราชทัณฑ์ได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงมหาดไทย ข้อ 121 และ 125 อย่างเคร่งครัด โดยห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำ/ทัณฑสถานตรวจสอบจดหมายนักโทษที่ส่งถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน[5]

---

[3] หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ มท. 0905/ว.94 เรื่อง:ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบเอกสารและการตรวจค้นบุคคลเข้าและออกจากเรือนจำ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2536.

[4] หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ. 0705/ว.71 เรื่องแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจเอกสารหรือจดหมายของผู้ต้องขัง ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2546 .

[5] หนังสือกรมราชทัณฑ์ที่ ยธ. 0705/2231 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติกรณีผู้ต้องขังร้องทุกข์ยื่นเรื่องราวและถวายฎีกา ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2545.

หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจค้นจดหมายของผู้ต้องขังที่กรมราชทัณฑ์กำหนดไว้ดังนี้

1. การตรวจค้นจดหมายให้ถือหนึ่งในบรรดาสิ่งของต้องห้ามเพราะในจดหมายอาจมีการลักลอบส่งเงิน สิ่งของต้องห้าม หรือการนัดแนะในทางที่จะเป็นภยันตรายต่อความมั่นคงของเรือนจำ

2. การส่งจดหมายของผู้ต้องขังจะต้องจัดที่ส่วนหนึ่งไว้เป็นการแน่นอนและจะต้องมีการบันทึกจดหมายที่ส่งออกถึงผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จดหมายส่งเงินธนาณัติจะต้องบันทึกเป็นหลักฐานไว้ทุกครั้ง

3. ข้อความที่ปรากฏในจดหมาย หรือคำแฝงต่าง ๆ อาทิ ชื่อแฝง ข้อความกำกวม ข่าวร้ายเกี่ยวกับการป่วยเจ็บหรือความตาย ตลอดจนคำร้องทุกข์ต่าง ๆ ให้ถือเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ

4. เจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถานจะต้องเร่งรัดการส่งจดหมายหรือให้ผู้ต้องขังได้รับจดหมายในเวลาอันรวดเร็ว

นอกจากนี้เป็นกรณีของการตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์ได้ออกหนังสือกรมราชทัณฑ์ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังหรือที่มีถึงผู้ต้องขังก่อนที่จะมีการส่งต่อทุกฉบับ เว้นแต่จดหมายของนักโทษที่ส่งถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ห้ามมิให้เจ้าพนักงานเรือนจำ/ทัณฑสถานตรวจสอบจดหมานั้น ทั้งนี้ในการตรวจสอบจดหมายเจ้าพนักงานต้องทำการตรวจสอบข้อความในจดหมายให้ละเอียดเท่าที่จะสามารถทำได้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนัดแนะวางแผนก่อความวุ่นวายหรือหลบหนี และการติดต่อของเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด รวมทั้งให้ตรวจสอบเนื้อหาหรือข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังที่เขียนถึงบุคคลภายนอกว่ามีข้อความที่มีผลกระทบหรือล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นหรือไม่ หากจดหมายฉบับใดมีเนื้อหาข้อความที่ไม่เหมาะสม ให้ผู้ต้องขังแก้ไขหรือระงับการส่งจดหมายฉบับนั้นเสีย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเรือนจำและกรมราชทัณฑ์

ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานเรือนจำจะเปิดจดหมายที่ส่งออกหรือส่งถึงผู้ต้องขังเพื่อตรวจสอบทุกฉบับแต่อาจไม่ได้อ่านข้อความในจดหมายทุกฉบับแต่จะใช้วิธีการสุ่มจดหมายบางฉบับขึ้นอ่านหรืออ่านจดหมายของผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจหรือน่าสงสัยว่าจะก่อเหตุร้าย เพื่อตรวจข้อความในจดหมายว่ามีการนัดแนะกันกระทำความผิดหรือหลบหนีหรือไม่

ส่วนการเปิดจดหมายเพื่อตรวจสอบนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจว่ามีส่งของผิดกฎหมายที่อาจใส่มาในจดหมายหรือไม่ รวมทั้งเพื่อประทับตราจดหมายที่จะส่งออกและรับจดหมายที่ส่งถึงผู้ต้องขัง จึงเปลี่ยนวิธีหนึ่งที่ช่วยในการป้องกันปราบปรามให้ผู้ต้องขังเกรงกลัวไม่กล้าใช้จดหมายเป็นเครื่องมือในการกระทำผิดเพราะทราบว่าต้องผ่านการตรวจจากเจ้าพนักงานเรือนจำก่อนทุกครั้ง

นอกจากนี้จดหมายที่มาถึงผู้ต้องขังเป็นภาษาต่างประเทศ ต้องจัดแปลเป็นภาษาไทยเสียก่อนที่จะส่งต้นฉบับจดหมายแก่ผู้ต้องขัง และถ้าจดหมายนั้นเขียนเป็นภาษาต่างประเทศที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษจะมีการส่งจดหมายฉบับนั้นไปให้สถานทูตทำการดำเนินการแปลเป็นภาษาไทยเพื่อทำให้ทราบข้อความในจดหมานั้น แต่ทางปฏิบัติเรือนจำมักไม่ได้รับความร่วมมือจากสถานทูตที่จะแปลข้อความในจดหมายให้ ดั้งนั้นหากไม่มีการแปลข้อความทางเรือนจำจะไม่ส่งจดหมายให้กับผู้ต้องขังหรือส่งออกไปนอกเรือนจำ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการส่งข่าวที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้ต้องขังเองหรือการปกครองเรือนจำ

อย่างไรก็ดีการเปิดจดหมายของผู้ต้องขังทุกฉบับตรวจดูข้อความ โดยอ้างแต่ว่าเพื่อความมั่นคงปลอดภัยหรือการตรวจค้นหาสิ่งของต้องห้ามหรือสิ่งของผิดกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีกฎหมายรับรองนั้นไม่น่าจะทำได้ และไม่ควรอ้างบทบัญญัติในข้อบังคับสำหรับคุมขังนักโทษในกรมพระนครบาล ร.ศ. 110 หรือข้อบังคับเรือนจำสำหรับคุมขังนักโทษตามหัวเมือง ร.ศ. 118 ว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำตรวจผู้ต้องขังได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติกฎหมายเก่าที่มีมาก่อนการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หากกรมราชทัณฑ์ต้องการตรวจจดหมายทุกฉบับ ควรออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้โดยเฉพาะเพื่อมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้ต้องขัง

อย่างไรก็ตามหากไม่มีการออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำไว้โดยเฉพาะการตรวจจดหมายผู้ต้องขังอาจกระทำโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยผู้ที่จะมีอำนาจเปิดจดหมายออกอ่านควรเป็นพัศดีเท่านั้น เพราะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมาตร 2(16) จึงมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่ของพัศดีได้ตามมาตร 17 ประกอบกับมาตร 2(10) ที่ให้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดได้ แต่ต้องเป็นการเปิดจดหมายตรวจสอบเฉพาะในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเท่านั้นไม่ควรตรวจสอบจดหมายทุกฉบับอันถือเป็นการตรวจข่าวสารทั่วไป (เซ็นเซอร์) ซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

ดังนั้น เมื่อกรมราชทัณฑ์ยังไม่ได้ออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำทำการตรวจสอบจดหมายทุกฉบับไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงไม่ควรทำการตรวจสอบข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังทุกฉบับ แต่กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติให้ชัดเจนว่าจะตรวจข้อความในจดหมายของผู้ต้องขังกลุ่มใด อย่างไร เพราะเหตุใด เพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่แสดงให้เป็นว่าทำการตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ เพื่อป้องกันเหตุร้ายและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำเท่านั้น

3.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารผ่านทางโทรศัพท์ของผู้ต้องขัง

สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 36 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคล มีติดต่อถึงกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษา ความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และพระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ มาตรา 33 ที่กำหนดให้ผู้ต้องขังได้รับการติดต่อสื่อสารต่อจากบุคคลภายนอก ผู้ต้องขังจึงสามารถติดต่อสื่อหรือได้รับการติดต่อจากบุคคลภายนอกตามสิทธิที่กรมราชทัณฑ์กำหนดไว้

การติดต่อสื่อสารผ่านทางโทรศัพท์เป็นการนำเอาเทคโนโลยีทางการสื่อสารมาใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ต้องขังในการติดต่อกับบุคคลภายนอกได้รวดเร็วและบ่อยครั้งขึ้น แต่การติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกจำเป็นต้องมีข้อจำกัดในการติดต่อและต้องมีการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานเรือนจำได้ในบางกรณีที่จะไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขังมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในด้านความปลอดภัย ความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเรือนจำ

นอกจากนี้ในการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์ของผู้ต้องขังต้องปฏิบัติตามข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการ ติดต่อผู้ต้องขังป่วยทางโทรศัพท์และการเยี่ยมแบบใกล้ชิด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547 หมวดที่ 5 เกี่ยวกับการติดต่อทางโทรศัพท์ โดยกำหนดไว้ดังนี้

1) ผู้ต้องขังที่จะติดต่อกับญาติทางโทรศัพท์ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ได้รับมอบหมายแล้วเท่านั้น [6]

2) ผู้ต้องขังที่จะได้รับอนุญาตให้ติดต่อหรือได้รับการติดต่อกับญาติภายนอกทางโทรศัพท์ได้ จะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(1) ผู้ต้องขังป่วยและได้รับการรักษาตัวอยู่ในทัณฑสถานโรงพยาบาลราชทัณฑ์หรือสถานพยาบาลของเรือนจำ หรือสถานที่ควบคุมอื่นใดในสังกัดของกรมราชทัณฑ์

(2) ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีและนักโทษเด็ดขาดตั้งแต่ชั้นกลางขึ้นไป

(3) ไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกลงโทษทางวินัยในรอบปีนั้น

(4) ไม่เป็นนักโทษเด็ดขาดกำหนดโทษประหารชีวิต

---

[6] ข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการ ติดต่อผู้ต้องขังป่วยทางโทรศัพท์และการเยี่ยมแบบใกล้ชิด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547 ข้อ 27.

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การติดต่อทางโทรศัพท์ให้เป็นไปตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด[7]

3) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฟังและบันทึกเสียงการติดต่อทางโทรศัพท์ระหว่างผู้ต้องขังกับญาติภายนอก หากเห็นว่าข้อความที่สนทนากันนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือความปลอดภัยในการควบคุม ให้ระงับการติดต่อทันที และห้ามผู้ต้องขังรายนั้นได้รับการติดต่อทางโทรศัพท์กับญาติอีกต่อไป[8]

จะเห็นได้ว่า การใช้โทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสารเป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อกับบุคคลภายนอกโดยเฉพาะบุคคลในครอบครัว สามีหรือภริยาได้บ่อยครั้งมากขึ้น และเป็นการแก้ปัญหาที่มีในการเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังตามปกติที่เรือนจำหรือทัณฑสถานต้องรับภาระหนักในการตรวจค้นสิ่งของที่ญาตินำเข้ามาเยี่ยมผู้ต้องขังเพื่อป้องกันการนำสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาในเรือนจำและต้องมีการควบคุมการเยี่ยมอย่างเข้มงวดเพื่อมิให้มีการส่งอารัติสัญญาณหรือมีการนัดหมายให้ผู้ต้องขังก่อการร้ายหรือหลบหนีออกจากเรือนจำ

นอกจากนี้ในการเยี่ยมแต่ละครั้งจะมีการกำหนดเวลาเยี่ยม ซึ่งหากวันใดมีญาติมาเยี่ยมผู้ต้องขังเป็นจำนวนมากอาจทำให้ญาติมีเวลาพูดคุยกับผู้ต้องขังน้อยเกินไป ทำให้ผู้ต้องขังและญาติไม่ได้รับความสะดวกและอาจรู้สึกไม่พอใจกับสิทธิที่ตนได้รับ

กรมราชทัณฑ์ตระหนักถึงความจำเป็นและผลดีในการใช้โทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร จึงเริ่มนำแนวความคิดในการติดต่อสื่อสารโดยใช้โทรศัพท์สาธารณะซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่มาให้บริการแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ติดต่อกับญาติพี่น้องที่อยู่ภายนอกได้อย่างสะดวกและบ่อยครั้งมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อจิตใจของผู้ต้องขังโดยทำให้ผู้ต้องขังได้ผ่อนคลายความคิดถึงญาติ ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาเยี่ยมผู้ต้องขังที่เรือนจำ ทั้งยังช่วยลดปริมาณการเยี่ยมญาติหน้าเรือนจำและทัณฑสถานด้วย

การนำระบบโทรศัพท์ที่นำมาให้บริการแก่ผู้ต้องขังนั้น นอกจากจะเพิ่มความสะดวกแก่ผู้ต้องขังและญาติแล้วจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานด้วย จึงต้องกำหนดเงื่อนไขการให้บริการ คุณสมบัติของผู้ต้องขังที่จะได้รับประโยชน์จากบริการโทรศัพท์ หลักเกณฑ์การให้บริการและมาตรการควบคุมการใช้โทรศัพท์อย่างชัดเจน

---

[7] ข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการ ติดต่อผู้ต้องขังป่วยทางโทรศัพท์และการเยี่ยมแบบใกล้ชิด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547 ข้อ 28.

[8] ข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการ ติดต่อผู้ต้องขังป่วยทางโทรศัพท์และการเยี่ยมแบบใกล้ชิด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547 ข้อ 29.

ระบบโทรศัพท์ที่ใช้ในเรือนจำและทัณฑสถานในประเทศไทยเป็นระบบโทรศัพท์แบบใช้บัตรโทรศัพท์ที่สามารถใช้ได้เฉพาะในเรือนจำและทัณฑสถานเท่านั้น ไม่สามารถไปใช้ภายนอกและบัตรโทรศัพท์ที่ใช้กันอยู่ทั่วไปภายนอกไม่สามารถนำมาใช้ในเรือนจำและทัณฑสถานได้ โดยผู้ต้องขังที่ประสงค์ใช้บริการโทรศัพท์ต้องสมัครเป็นสมาชิก และกรมราชทัณฑ์ออกบัตรโทรศัพท์เรียกว่า “บัตรสมาชิก” โดยใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเป็นเลขบัตรสมาชิกของผู้นั้นเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์บุคคล

ผู้ต้องขังที่มีสิทธิได้รับบริการได้แก่ ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนหรือพิจารณานักโทษเด็ดขาดชั้นกลางขึ้นไป ผู้ต้องกักขังและผู้กักกัน ซึ่งไม่อยู่ระหว่างถูลงโทษทางวินัยในปีนั้น

ผู้ต้องขังสามารถใช้โทรศัพท์ติดต่อได้เฉพาะกับญาติที่มีความเกี่ยวข้องกันเป็นบิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร และพี่น้องร่วมบิกาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา โดยผู้ต้องขังจะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเองและกำหนดให้ผู้ต้องขังโทรติดต่อบุคคลภายนอกได้ไม่เกิน 5 เลขหมายโดยจะต้องเป็นเลขหมายที่บ้านหรือที่ทำงานของญาติเท่านั้น ไม่สามารถติดต่อโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้เนื่องจากควบคุมได้ยาก โดยติดตั้งระบบล็อกหมายเลขปลายทาง เพื่อจำกัดให้โทรออกได้เฉพาะเลขหมายที่อนุญาตไว้และกำหนดเงื่อนไขในการบริการโทรศัพท์เฉพาะกรณีมีเหตุผลจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับญาติเท่านั้น เช่น มีความจำเป็นในเรื่องคดี กรณีเจ็บป่วย หรือกรณีไม่มีญาติมาเยี่ยมเป็นระยะเวลานานเกิน 1 เดือน เนื่องจากพบว่าแม้เรือนจำให้บริการโทรศัพท์แล้ว แต่ยังไม่ลดปริมาณการเยี่ยมที่หน้าเรือนจำตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพราะผู้ต้องขังส่วนหนึ่งใช้โทรศัพท์เพื่อแจ้งให้ญาตินำสิ่งของมาเยี่ยมที่เรือนจำ

นอกจากนี้กรมราชทัณฑ์กำหนดให้มีมาตรการควบคุมการใช้โทรศัพท์โดยกรณีที่พบว่าผู้ต้องขังรายใดมีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจก็ไม่อนุญาตให้ใช้โทรศัพท์หรือระงับการใช้ในทันที ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้โทรศัพท์เป็นช่องทางในการกระทำผิดกฎหมายและมีมาตรการควบคุมการใช้โทรศัพท์ของผู้ต้องขังเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์นำบัตรโทรศัพท์ไปให้ผู้ต้องขังอื่นใช้ ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนหรือหาผลประโยชน์จากบัตรโทรศัพท์ รวมทั้งกระทำใด ๆ อันผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการใช้บริการโทรศัพท์ในเรือนจำและทัณฑสถานผู้ใดฝ่าฝืนให้เรือนจำระงับการให้บริการทันทีโดยมีกำหนดหรือระงับใช้แบบถาวร และหากมีหลักฐานแน่ชัดว่า การใช้บริการโทรศัพท์ของผู้ต้องขังรายใดจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำก็ไม่อนุญาตให้ใช้หรือที่ใช้แล้วให้ระงับหรือยกเลิกทันที

ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์กำลังพัฒนาระบบโทรศัพท์ให้มีระบบฝากข้อความที่ญาติฝากให้ผู้ต้องขังฝากให้กับญาติได้เพื่อได้เพื่อเป็นการเพิ่มบริการให้ผู้ต้องขังกับระบบการติดตั้งเครื่องบันทึกเสียงการสนทนาเพื่อใช้ตรวจสอบการพูดคุยของญาติและผู้ต้องขัง เพื่อความมั่นคง

ปลอดภัยของเรือนจำและควบคุมตรวจสอบมิให้ผู้ต้องขังนัดแนะกับบุคคลภายในการก่อเหตุร้ายอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ซึ่งกรมราชทัณฑ์เห็นว่าสมารถกระทำได้แต่เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีดารร้องเรียนว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงต้องให้ผู้ต้องขังลงลายมือในใบยินยอมที่ได้จัดทำขึ้น หากผู้ต้องขังรายใดไม่ยินยอมก็จะไม่อนุญาตให้ใช้โทรศัพท์

ในกรณีที่ผู้ต้องขังหรือญาติใช้ภาษาต่างประเทศในการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์ กรมราชทัณฑ์กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจสอบการสนทนาอย่างใกล้ชิดในลักษณะเดียวกับการตรวจสอบจดหมายที่ผู้ต้องขังส่งไปภายนอกเรือนจำตามสมควรแต่สภาวะที่เป็นอยู่ เช่น การสอบถามผู้ต้องขังเกี่ยวกับสาระสำคัญของการสนทนา การจดบันทึกชื่อที่อยู่และเลขหมายของบุคคลที่ผู้ต้องขังติดต่อในแต่ละครั้ง รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ผู้ต้องขังและญาติได้ทราบว่า เรือนจำและทัณฑสถานได้บันทึกการสนทนาไว้ทุกครั้ง เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ

ในทางปฏิบัติเมื่อผู้ต้องขังต้องการใช้โทรศัพท์ติดต่อกับบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานเรือนจำจะนั่งฟังการสนทนาอยู่ใกล้ ๆ โดยไม่มีการบันทึกเทปการสนทนาของผู้ต้องขัง เว้นแต่เป็นผู้ต้องขังยาเสพติดรายใหญ่หรือผู้ต้องขังรายสำคัญ ซึ่งเรือนจำถือว่าทำได้เพราะก่อนผู้ต้องขังจะได้รับอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์จะต้องให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจสอบการสนทนา และถือว่าการใช้โทรศัพท์เป็นเพียงสวัสดิการหนึ่งที่เรือนจำให้บริการแก่ผู้ต้องขังจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยเจ้าพนักงานเรือนจำ

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันเรือนจำบางแห่งยังคงมีปัญหาในการใช้โทรศัพท์ของผู้ต้องขังที่ไม่มีเครื่องบันทึกเทป ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการสนทนาของผู้ต้องขังในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในภายหลังได้ จึงควรหามาตรการในการแก้ไขต่อไป

3.1.5 กฎหมายที่เกี่ยวกับรับรู้ข้อมูลข่าวสารภายนอกเรือนจำของผู้ต้องขัง

การรับทราบข่าวสารต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นสิทธิในการติดต่อสื่อสารอย่างหนึ่งของผู้ต้องขังที่ควรได้รับการรับรองสิทธินี้จากรัฐ และสิทธิและเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้ต้องขังบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 36 เช่นกัน

แต่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวของผู้ต้องขังไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์หรือกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์แต่อย่างใด มีเพียงการออกหนังสือกรมราชทัณฑ์กำหนดแนวทางปฏิบัติในการรับทราบข่าวสารต่าง ๆ เท่านั้น

กรมราชทัณฑ์มีนโยบายให้ผู้ต้องขังมีโอกาสดูโทรทัศน์ วีดีโอและฟังวิทยุบนเรือนนอนในเวลากลางคืนและเวลากลางวันในวันหยุดราชการ เพื่อเป็นสวัสดิการให้ผู้ต้องขังได้รับความรู้

ความบันเทิง และเป็นการผ่อนคลายความเครียดแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ควบคู่ไปกับการรักษาความปลอดภัยของเรือนจำและทัณฑสถาน

ดังนั้นจึงกำหนดแนวทางปฏิบัติของเรือนจำหรือทัณฑสถานต่าง ๆ ในการให้สิทธิผู้ต้องขังที่จะรับทราบข่าวสารจากภายนอกได้ด้วยการดูโทรทัศน์และอ่านหนังสือพิมพ์ไว้ดังนี้คือ

1) ให้ผู้ต้องขังชมข่าวได้แต่ไม่ให้ชมข่าวสด โดยจะอนุญาตให้ชมข่าวได้เฉพาะข่าวที่อัดเทปไว้ หลีกเลี่ยงมิให้ชมข่าวอาชญากรรมที่ร้ายแรง ข่าวการก่อการจลาจล หรือการแหกหักหลบหนี โดยเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยเฉพาะในช่วงที่ให้สิทธิผู้ต้องขังได้ชมโทรทัศน์อย่างเสรี หากมีการรายงานข่าวด่วนให้เจ้าหน้าที่สามารถระงับการชมหรือเปลี่ยนช่องสถานีได้ทันท่วงที

นอกจากนี้ ห้ามมิให้ผู้ต้องขังมีโทรทัศน์และอุปกรณ์หรือใช้วัสดุต่อเนื่องดังกล่าวไว้เป็นสมบัติส่วนตัว ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องขังรับทราบข่าวรุนแรงต่าง ๆ เพราะจะเป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้ต้องขังเกิดพฤติกรรมก้าวร้าวเลียนแบบการกระทำนั้นได้ แต่รายการอื่นที่มิใช่รายการข่าวมีการกำหนดสาระของรายการที่ให้ผู้ต้องขังชมรายการโทรทัศน์ วีดีโอเทป วีซีดี และดีวีดี โดยต้องคำนึงถึงคุณค่าในด้านความบันเทิง ด้านการศึกษาและพัฒนาจิตใจที่ผู้ต้องจะได้รับ

2) จัดให้มีการติดตั้งเครื่องรับโทรทัศน์สำหรับผู้ต้องขังบนเรือนนอน โรงเลี้ยงหรือที่อื่นตามความเหมาะสม โดยอยู่ในดุลพินิจของเรือนจำและทัณฑสถานและมีการป้องกันมิให้ผู้ต้องขังปรับเปลี่ยนช่องสถานีได้ รวมทั้งให้มีศูนย์ควบคุมรายการโดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมด้วย

3) สำหรับกำหนดเวลาในการชมโทรทัศน์ในวันธรรมดาให้เปิดตั้งแต่เวลาที่ผู้ต้องขังขึ้นเรือนนอนถึงเวลา 21.00 น. โดยตั้งแต่เวลาขึ้นเรือนนอนถึง 19.00 น. ให้ผู้ต้องขังชมโทรทัศน์หรือ วีดีโอ จากนั้น เวลา 19.00 - 20.00 น. ชมข่าวที่อัดไว้และเวลา 20.00 - 21.00 น. ให้ชมโทรทัศน์หรือ วีดีโอ ส่วนวันหยุดราชการในช่วงเวลากลางวันให้ชมโทรทัศน์ได้ไม่เกินเวลา 15.00 น. โดยเสรีแต่อยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ควบคุมรายการ ส่วนกลางคืนให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับวันธรรมดา

4) ในส่วนหนังสือพิมพ์มีการอนุญาตให้ผู้ต้องขังอ่านหนังสือพิมพ์รายวันได้โดยใช้เรือนจำหรือทัณฑสถานเป็นผู้จัดซื้อโดยใช้เงินสวัสดิการของผู้ต้องขัง แต่ต้องมีการตรวจสอบเนื้อหาข่าวก่อนที่จะให้ผู้ต้องขังอ่านไม่ให้อ่านข่าวอาชญากรรมหรือข่าวที่มีลักษณะรุ่นแรงซึ่งอาจทำให้ผู้ต้องขังกระทำการเลียนแบบได้

โดยหนังสือพิมพ์ที่จัดซื้อไว้จะทำการจัดเก็บไว้ที่ห้องสมุดหรือสถานที่ที่เหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังอ่านได้ง่าย และเพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องขังลักขโมย เล่นการพนันและแย่งกันอ่านข่าวหนังสือพิมพ์ รวมทั้งการป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการ

ควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถาน สามารถจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันเหตุเหล่านี้เพิ่มได้ตามความเหมาะสม

5) อนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถมีและฟังซาวน์เบ๊าว์ได้เฉพาะเครื่องเล่นที่ไม่มีวิทยุ เพื่อมิให้มีการลักลอบฟังข่าวต่าง ๆ ที่รายงานทางวิทยุ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมได้

3.2 การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างประเทศ

การให้หลักประกันคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีนั้น ถือว่าเป็นการให้การรับรองถึงสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมีโดยเสมอภาคกัน สิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ทุกคนมีอยู่ในฐานะเป็นมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่เกิดจากมาตรฐานเพื่อความถูกต้อง ความเป็นธรรม หรือความยุติธรรม เพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และสร้างสรรค์ ดังนั้นจึงเป็นสิทธิที่ได้มาพร้อมกับการเกิดและเป็นสิทธิติดตัวบุคคลนั้นตลอดไปไม่ว่าจะอยู่ในเขตปกครองใด หรือเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาใด ๆ “ผู้ต้องขัง” นั้นถือว่าเป็นมนุษย์คนหนึ่งเช่นกัน ย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิและเสรีภาพ มีสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนมีเหมือนกันและเท่า ๆ กันย่อมต้องเคารพและให้เกียรติในความเป็น “บุคคล” เป็น “มนุษย์” นั้น ดังนั้นมนุษย์ทุกคนเกิดมาแล้วย่อมมีสิทธิในตนเอง สามารถปกป้องตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี ไม่สมควรที่บุคคลอื่นจะถือสิทธิครอบครอง ซื้อขายใช้แรงงานกดขี่ ทรมาน หรือการลงโทษด้วยวิธีการที่โหดร้าย

หลักประกันการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานของการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง โดยจะได้นำมาตรฐานตามบทบัญญัติขององค์การสหประชาชาติ มาเป็นหลักในการเปรียบเทียบ เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ โดยสามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ที่ต้องถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เพื่อวัตถุประสงค์ในการเคารพสิทธิมนุษยชนมากที่สุด ดังจะกล่าวต่อไปนี้[9]

3.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งบรรดาประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ร่วมรับรองเมื่อ ค.ศ. 1948 ถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อกันของมวลมนุษย์และของบรรดานานาชาติ ถึงแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะมิได้มีผลบังคับทางกฎหมายเช่นเดียวกับ

[9] จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และธานี วรภัทร์. (2549). *สิทธิผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา* (รายงานผลการวิจัย). น. 31.

สนธิสัญญา อนุสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ปฏิญญาสากลฉบับนี้นับว่ามีพลังสำคัญทางศีลธรรม จริยธรรม และมีอิทธิพลทางการเมืองไปทั่วโลก และถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่บรรดาประเทศทั่วโลกยอมรับ

ข้อความในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ และมีอิทธิพลสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศอาณานิคมได้อ้างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในการประกาศอิสรภาพช่วง ค.ศ. 1950 ถึง 1960 และหลายประเทศนำข้อความในปฏิญญามาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของตน

เมื่อสหประชาชาติมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติประกอบด้วยประเทศสมาชิกเพียง 58 ประเทศ จากนั้นมาจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนเกินกว่าสามเท่าของสมาชิกเดิม อิทธิพลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ขยายมากขึ้นจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและเป็นที่อ้างอิงถึงเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศทั้งหลายทั่วโลก เมื่อพิจารณาดูมาตราต่าง ๆ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเห็นว่า มาตราแรกแสดงถึงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน โดยกล่าวถึงความเท่าเทียมกันของศักดิ์ศรีและสิทธิของมนุษย์ทุกคน ส่วนมาตราที่สองกล่าวถึงความชอบที่จะมีสิทธิของบุคคลโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งสิ้น ส่วนหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปรากฏในคำปรารภซึ่งเริ่มด้วยข้อความที่เน้นการยอมรับ “ศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเท่าเทียมกัน และไม่อาจโอนให้แก่กันได้ของสมาชิกทั้งมวลของครอบครัวมนุษย์”

สิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกออกได้อย่างกว้าง ๆ 2 ประเภท คือ

1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย การคุ้มครองเมื่อถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการสมรสและการตั้งครอบครัว เสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางความคิด มโนธรรม และศาสนา การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุมและเข้าร่วมสมาคมอย่างสันติ สิทธิในการมีส่วนในรัฐบาลของประเทศตนโดยทางตรงหรือโดยการส่งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี

2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมใช้ชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างเสรี[10]

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ในคริสต์สตวรรษที่ 20 มีการนำคำนี้มาใช้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ. 1948 เรื่องสิทธิมนุษยชนได้มีการพัฒนาในแต่ละยุคสมัยต่อเนื่องมาและมีการรับรองสิทธิของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ เช่น สิทธิของผู้อพยพ สิทธิสตรี สิทธิเด็ก รวมตลอดทั้งสิทธิของผู้ต้องขัง เป็นผลจากการที่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันตามกฎหมายหรือตามมาตรฐานสากลที่ยอมรับกันทั่วไป

สิทธิของผู้ต้องขังมาจากการแสวงหาหลักเกณฑ์พื้นฐานของความเป็นปัจเจกชน (Individual Basis) สมัยก่อนได้เริ่มจากการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังทางกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าสาธารณชนไม่ได้ให้ความสนใจในสิทธิของผู้ต้องขัง สาเหตุเพราะผู้กระทำความผิดจะถูกมองว่าเป็นผู้ที่บกพร่องในเรื่องศีลธรรมอย่างร้ายแรงไม่สมควรได้รับความช่วยเหลือ ต่อมาสิทธิของปัจเจกชนได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น ในฐานะเป็นเครื่องป้องกันที่ประชาชนมีต่อการใช้อำนาจรัฐ

การที่ต้องถูกแยกตัวออกไปจากสังคมปกติ ซึ่งผู้ต้องขังจะต้องถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกับสังคมภายนอก ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความถูกต้องชอบธรรม ความพอดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ความทุกข์ทรมานของผู้ต้องขังที่ได้รับจากการถูกจำกัดเสรีภาพตามกฎหมายต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ได้มีการนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิของผู้ต้องขังอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิตามกฎหมายอันพึงมีของบุคคลเหล่านั้นด้วย

ที่มาของการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังนี้นั้น เกิดมาจากแนวคิดที่ว่าผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษได้สูญเสียสิทธิบางส่วนจากการที่ได้รับโทษไป แต่บุคคลเหล่านี้ยังมีสิทธิที่ยังเหลืออยู่อีกจากการถูกลงโทษนั้น มิได้หมายความว่าผู้กระทำความผิดที่ถูกต้องขังนั้นสิทธิความเป็นมนุษย์ไปเสียทั้งหมดแต่อย่างใด[11]

ทั้งนี้ ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 (ค.ศ. 1948) ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองด้วยซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) โดยเป็นการประกาศเจตนารมณ์

---

[10] สว่าง กันศรีเวียง. (2543). *สิทธิมนุษยชนในกระแสโลกาภิวัฒน์.* สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2554, จาก http://www.baanjomyut.com/library/global_community/06.html

[11] ธานี วรภัทร์ ข (2553). *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก.* น. 46.

ในการร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความสำคัญในการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองอีกด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร ได้แก่

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ[12]

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองความเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการยุยงให้เลือกปฏิบัติดังกล่าว[13]

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบำบัดอันเป็นผลจริงจังจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูล ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย[14]

ข้อ 10 ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระ และเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำผิดอาญาใด ๆ ที่ตนถูกกล่าวหา[15]

ข้อ 11 (1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาเปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี[16]

ข้อ 12 การเข้าไปสอดแทรกโดยพลการในกิจส่วนตัว ครอบครัว เคหะสถาน การส่งข่าวสาร ตลอดจนการโจมตีต่อเกียรติยศและ ชื่อเสียงของบุคคลนั้นจะทำมิได้ ทุกคนมีสิทธิ์ที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากการสอดแทรก และการโจมตีดังกล่าว[17]

จะเห็นได้ว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ได้รับรองสิทธิของบุคคลรวมทั้งผู้ต้องโทษไว้เป็นอย่างมาก กล่าวโดยสรุปคือ สิทธิในการติดต่อสื่อสารของบุคคลใด ๆ

---

[12] Universal Declaration of Human Rights 1948 Article 1.

[13] Universal Declaration of Human Rights 1948 Article 7.

[14] Universal Declaration of Human Rights 1948 Article 8.

[15] Universal Declaration of Human Rights 1948 Article 10.

[16] Universal Declaration of Human Rights 1948 Article 11 (1).

[17] Universal Declaration of Human Rights 1948 Article 12.

รวมถึงผู้ต้องขังและทุกคนเสมอกันตามกฎหมายเป็นสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญาและจากการยุยงให้เกิดการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

3.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

จะเห็นได้ว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมืองได้รับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในข้อ 7 และได้เพิ่มเติมหลักประกันสิทธิในการปฏิบัติตัวผู้ต้องโทษ ในข้อ 10 ดังนี้

(1) บุคคลทั้งหลายที่ถูกลิดรอนเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (ข้อ 10(1))

(2) พึงจำแนกผู้ต้องหาออกจากผู้ต้องโทษในเรือนจำ และพึงได้รับปฏิบัติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิใช่เป็นผู้ต้องโทษ (ข้อ 10(2)(ก))

(3) พึงแยกตัวผู้ต้องหาว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ (ข้อ 10(2)(ข))

(4) ระบบราชทัณฑ์พึงประกอบด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้มีการกลับเนื้อกลับตัวและฟื้นฟูทางสังคม พึงจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัย และสถานะทางกฎหมาย (ข้อ 10(3))

3.2.3 อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)[18]

อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ลงนามเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 1950 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน 1953 อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นข้อตกลงที่คณะกรรมาธิการแห่งยุโรปได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้บังคับในระหว่างประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปโดยรับแนวความคิดมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น อนุสัญญาแห่งยุโรปฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองและพัฒนาสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในระหว่างประเทศภาคีสมาชิก โดยกำหนดหลักการเบื้องต้นที่มุ่งหมายเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิบางประการที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ

อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานก็ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลไว้โดยชัดแจ้งในข้อ 8 ของอนุสัญญาความว่า

---

[18] European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Retrieved March 9, 2014, from http://conventions.coe.int.

“1 .บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและครอบครัว ที่อยู่อาศัยและการสื่อสาร

2 .การแทรกแซงการใช้สิทธิในชีวิตส่วนตัวของบุคคลโดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้ก็เฉพาะแต่เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ และการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยต่อความปลอดภัยแห่งชาติ ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันการกระทำความผิดทางอาญา การคุ้มครองสุขภาพหรือจิตใจ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”[19]

3.2.4 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498)

กฎมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษดังกล่าว เป็นแนวทางที่ประชาคมโลกได้ช่วยกันคิดค้นและสร้างขึ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง โดยกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ประกอบกับประเทศใดจะใช้เป็นแม่แบบ หรือแนวทางในการออกกฎหมายภายในประเทศ หรือกำหนดนโยบายในทางบังคับโทษจำคุกก็สามารถทำได้อย่างมีมาตรฐานสากล เป็นการร่วมกันสร้างความเหมือนกันในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังบนความแตกต่างของแต่ละประเทศ อาจกล่าวได้ว่าข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำนี้เป็นการกำหนดสิ่งที่ดีในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองผู้ต้องขังให้มีมาตรฐาน[20]

กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษในส่วนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของผู้ต้องขัง ได้กำหนดไว้ในเรื่อง “การติดต่อกับโลกภายนอก” (Contact with the Outside World) ในภาคที่หนึ่ง กฎทั่วไป ข้อ 37-39 ซึ่งมีเนื้อหาดังนี้

---

[19] Article 8 - Right to respect for private and family life

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

[20] ธานี วรภัทร์ ข เล่มเดิม. น. 66.

"การติดต่อกับโลกภายนอก (Contact with the Outside World)

ข้อ 37. นักโทษพึงได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวของตนและเพื่อนที่เชื่อถือได้นั้น ทั้งโดยจดหมายและโดยการเยี่ยมเยือนของครอบครัวหรือเพื่อนดังกล่าวตามเวลาที่ทางระเบียบของเรือนจำกำหนดภายใต้การควบคุมที่จำเป็น

ข้อ 38. (1) นักโทษที่เป็นคนต่างด้าวพึงได้รับอนุญาตตามสมควรในการที่จะติดต่อกับผู้แทนสถานทูตหรือกงสุลของประเทศของนักโทษผู้นั้นที่ประจำอยู่ในประเทศที่นักโทษผู้นั้นรับโทษอยู่

(2) หากไม่มีสถานทูตหรือกงสุลของประเทศของนักโทษที่เป็นคนต่างด้าวผู้นั้นตั้งอยู่ในประเทศที่นักโทษผู้นั้นอยู่ก็ให้นักโทษผู้นั้นได้รับอนุญาตในทำนองเดียวกันในการที่จะติดต่อกับผู้แทนทางการทูตหรือองค์กรระดับประเทศหรือระหว่างประเทศอื่นใดที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคคลนั้นได้"

ข้อ 39. นักโทษพึงได้รับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญทางหนังสือพิมพ์ นิตยสาร จุลสารพิเศษของทางเรือนจำ วิทยุ การบรรยายหรือสื่ออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน ภายใต้การอนุญาตหรือการควบคุมของเรือนจำนั้น ๆ

3.3 การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังตามกฎหมายต่างประเทศ

3.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรัฐธรรมนูญการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดในการกำหนดสิทธิและเสรีภาพ และขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นแนวความคิดมาจากประเทศทางตะวันตก โดยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่บัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แม้ต่อมามีบทบัญญัติอยู่เพียงไม่กี่มาตราที่แก้ไขเพิ่มเติมและยังคงใช้ได้ในสภาพสังคมปัจจุบัน ซึ่งพัฒนาการทางสังคมของสหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสนใจต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาก นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ให้กับหลายประเทศในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแย่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่มีมานับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญครั้งแรกในปี ค.ศ. 1787 และส่วนที่สอง เป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment) ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 27 ครั้ง ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงส่วนที่สองซึ่งเป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สหรัฐอเมริกา (Amendment) การแก้ไขครั้งสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1-10 ที่เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ หรือที่เรียกกันว่า Bill of Rights ซึ่งได้รับการให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1791 โดยการแก้ไขแต่ละครั้งมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีในการใช้เครื่องพันธนาการ สรุปได้ดังนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 “สิทธิของประชาชนที่จะมีความปลอดภัยในร่างกาย เคหสถาน และทรัพย์สินของตน บรรดาสิทธิดังกล่าวจะถูกตรวจค้นหรือยึดโดยไม่มีเหตุอันควรมิได้”

การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 “ระเบียบเกี่ยวกับการฟ้องศาล การสอบสวน และการลงโทษ (สิทธิทางกฎหมาย) เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน”

การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 8 “สิทธิในเรื่องค่าประกันหรือค่าปรับ ห้ามการกำหนดสูงเกินควรและห้ามการลงโทษที่โหดร้ายและผิดปกติวิสัย”[21]

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะเฉพาะที่พิเศษแตกต่างจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลัง เนื่องจากมิได้ถูกตราขึ้นมาตั้งแต่ต้นพร้อมกับบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏอยู่ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญอยู่ในมาตรา 1-10 ที่เรียกว่า Bill of Rights ของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเจ็ดมาตราแรกได้ประกาศใช้ไม่นาน นอกจากนั้นก็ยังมีสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ที่ติดตามมาจากบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลังจากนั้น บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ หรือ Bill of Rights นี้เป็นบทบัญญัติที่เกิดมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งแรก ซึ่งมลรัฐนอร์ธคาโรไลนาเป็นผู้เสนอขึ้นในระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญกำลังถูกส่งไปขอการรับรองจากมลรัฐต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 1787 โดยบทบัญญัติเหล่านี้ได้รับความเห็นชอบทั้ง 10 มาตราพร้อมกันจากสภาคองเกรสในเดือนกันยายน ค.ศ. 1789 และได้รับสัตยาบันจาก 11 รัฐ ภายในปีค.ศ. 1791

สาเหตุซึ่งเป็นที่มาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้มาจากการคัดค้านรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในระยะแรกที่ส่วนใหญ่แล้วไม่ได้มาจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้รัฐบาลกลาง แต่มาจากรัฐบุรุษผู้ที่รู้สึกว่า ควรจะต้องมีการระบุสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนไว้ให้แจ้งชัด คนหนึ่งในกลุ่มนี้ได้แก่ จอร์จ เมสัน ผู้ร่างคำประกาศสิทธิแห่งเวอร์จิเนีย ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกเริ่มของกฎหมายสิทธิพลเมือง เมื่อครั้งเป็นผู้แทนเวอร์จิเนียในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ เมสันปฏิเสธไม่ยอมลงนามในรัฐธรรมนูญเพราะเขารู้สึกว่าสิทธิส่วนบุคคลไม่ได้รับความคุ้มครอง

---

[21] ประเสริฐ สุขสบาย. (2550). “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 24(2). น. 77-80.

เท่าที่ควร การคัดค้านของเมสันเกือบจะทำให้รัฐเวอร์จิเนียไม่ยอมให้สัตยาบัน รัฐแมสสาซูเซ็ทส์ได้วางเงื่อนไขการให้สัตยาบันว่า ให้เพิ่มเติมการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเข้าไปด้วย เมื่อสภาคองเกรสเปิดประชุมสมัยแรกต่างมีความเห็นเกือบเป็นเอกฉันท์ว่าสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ[22]

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชาวอเมริกาที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่ามีการกำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างค่อนข้างครอบคลุมเกือบทุกด้าน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพตามพัฒนาการของรัฐ และเงื่อนไขในการรวมกันเป็นสหพันธรัฐตามช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไป นอกจาก Bill of Rights ทั้ง 10 มาตราแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังกำหนดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตราอื่น ๆ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งต่อ ๆ มา ซึ่งพอจะสรุปขอบเขตของบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีในการใช้เครื่องพันธนาการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ดังนี้ คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ. 1787-1791 มาตรา 4 “ประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพในความปลอดภัยทางร่างกาย” และการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 8 ในปี ค.ศ. 1787-1791 มาตรา 8 “ประเด็นเรื่องสิทธิที่จะไม่ได้รับการลงโทษอย่างโหดร้ายและทารุณหรือผิดปกติวิสัย” ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในหมวดว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีหรือหลักสิทธิมนุษยชน นับเป็นหมวดสำคัญที่กำหนดถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี หรือที่เรียกกันว่า “หลักสิทธิมนุษยชน” (Human Right) โดยที่มาตราที่กำหนดถึงสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีหลายมาตรา และมีการกำหนดไว้หลายเรื่อง อาทิ มาตรา 4 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ในทางร่างกาย เคหสถาน เอกสาร และทรัพย์สิ่งของอื่นใด ในขณะเดียวกันมาตรา 4 ก็ยังระบุอีกด้วยว่า สิ่งต่าง ๆ ข้างต้นนี้จะต้องไม่ถูกละเมิดโดยการถูกตรวจค้นหรือยึดโดยไม่มีเหตุผลอันควร การออกหมายเพื่อการค้นหรือยึดจะกระทำไม่ได้ ยกเว้นแต่จะมีเหตุอันควรเชื่อถือ นอกจากนี้ ยังต้องระบุสถานที่ที่จะค้นหรือบุคคลที่จะจับกุมหรือสิ่งที่จะยึดไว้ในหมายนั้นด้วย หลักประกันในสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่มลรัฐรัฐหนึ่งรัฐใดจะละเมิดมิได้ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 14 ข้อ 1 ว่า มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มกันที่พลเมืองสหรัฐจะพึงได้รับไม่ได้ นอกจากนี้ยังระบุอีกด้วยว่า มลรัฐใดจะลิดรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคล โดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่ง

---

[22] แหล่งเดิม. น. 82-83.

ความเป็นธรรมดาตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้[23]

สิทธิและเสรีภาพทางกระบวนการยุติธรรมและการศาลนั้น มีอยู่หลายบทและหลายมาตรา โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญในเรื่องการลงโทษที่ทารุณโหดร้าย หรือผิดปกติวิสัยจะกระทำมิได้ หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 8 หมวดแก้ไขเพิ่มเติมดังที่กล่าวมาแล้ว

สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามีการให้หลักประกันไว้หลายเรื่อง แต่ในบางเรื่องอาจยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อาจจะด้วยเหตุผลที่ยังไม่เคยปรากฏเหตุการณ์ที่เป็นเหตุจำเป็นให้ต้องมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย หรือไม่สามารถระบุสิทธิหน้าที่และเสรีภาพทั้งหมดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้สร้างกลไกเพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวด้วยการกำหนดไว้ในมาตรา 10 ว่า “บรรดาอำนาจที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติมอบหมายให้เป็นของสหพันธรัฐ หรือที่ได้ห้ามมลรัฐไม่ให้อำนาจนั้น ให้สงวนไว้แก่มลรัฐต่าง ๆ หรือแก่ประชาชน” ข้อบัญญัติดังกล่าวนี้นับเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยในการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในอนาคตว่าหากสิทธิเสรีภาพ หรืออำนาจใดไม่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มอบหมายให้เป็นของมลรัฐหรือของประชาชน หมายความว่า อำนาจหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมีแนวโน้มว่าจะเป็นของประชาชนและมลรัฐต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นของสหพันธรัฐ อย่างไรก็ตามสหพันธรัฐก็สามารถกำหนดให้อำนาจที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านั้นเป็นของสหพันธรัฐได้ โดยการกำหนดมอบอำนาจเหล่านั้นให้เป็นของสหพันธรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ การกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนี้นับเป็นหลักประกันที่ดี เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของรัฐบาลสหพันธรัฐ และเพื่อผดุงสิทธิและอำนาจของมลรัฐต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย[24]

2) การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังว่าด้วยสิทธิในการเยี่ยม การติดต่อสื่อสารทางจดหมายและโทรศัพท์ การเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ และสิทธิได้รับรู้ข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาสมาคมการราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Correctional Association) กำหนดมาตรฐานสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังไว้ใน Standard ข้อ 23-6.1(1) ว่าข้อจำกัดในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังควรถูกจำกัดเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเรือนจำและความปลอดภัยหรือเพื่อปกป้องสาธารณะ

---

[23] แหล่งเดิม. น. 85-91.

[24] แหล่งเดิม. น. 93-94.

ก. สิทธิได้รับการเยี่ยม

ในสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับการเยี่ยมจากญาติและเพื่อน เริ่มต้นในเรือนจำวอลนัตสตรีท (Walnut Street Jail) ที่อนุญาตให้เยี่ยมผู้ต้องขังได้และมีการพัฒนาคุณภาพต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ โดยในการเยี่ยมมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อป้องกันปัญหาด้านความปลอดภัยของเรือนจำ

ระเบียบที่เรือนจำกำหนดขึ้นมักจะเกี่ยวข้องกับการเยี่ยมเละขั้นตอนของผู้เข้าเยี่ยม โดยขึ้นอยู่กับระดับความมั่นคงของเรือนจำและบางครั้งขึ้นอยู่กับชั้นของผู้ต้องขังด้วยโดยมีทั้งรูปแบบการเยี่ยมผ่านกระจกกั้นระหว่างผู้ต้องขังและผู้เข้าเยี่ยมในเรือนจำความมั่นคงสูง หรือการเยี่ยมแบบไม่เคร่งครัดที่ผู้ต้องขังและผู้เข้าเยี่ยมได้รับการเยี่ยมแบบใกล้ชิดที่สามารถสัมผัสร่างกายได้ ซึ่งมักจัดให้แก่ครอบครัวของผู้ต้องขังได้เข้าเยี่ยมเป็นส่วนตัวและมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่เรือนจำน้อยที่สุด

โดยทั่วไปแล้วเรือนจำที่มีความมั่นคงสูงมีข้อจำกัดของเงื่อนไขการเข้าเยี่ยมไว้มากทั้งนี้เพื่อควบคุมความปลอดภัยในเรือนจำและควบคุมผู้ต้องขัง นอกจากนี้ตั้งแต่ช่วงปี 1950 มีการกำหนดสิทธิได้รับการเยี่ยมไว้ให้เป็นรางวัลสำหรับผู้ต้องขังที่ประพฤติตนดี ทำให้เจ้าหน้าที่เรือนจำเริ่มเห็นว่าการเยี่ยมเป็นสิ่งที่สนับสนุนกระบวนการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้ประสบผลสำเร็จภายหลังการปล่อยตัว (To Post Release Success) และทำให้ช่วยรักษาระเบียบวินัยในการดำเนินชีวิตในเรือนจำ และศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถกำหนดเงื่อนไขการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังได้เพื่อประโยชน์ในด้านความปลอดภัยและวัตถุประสงค์อื่น

การเยี่ยมนี้เรือนจำอาจกำหนดรูปแบบ จำนวน และระยะเวลาการเยี่ยม และอาจกำหนดผู้มีสิทธิเข้าเยี่ยม การให้พักการเข้าเยี่ยมเพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของเรือนจำและการย้ายผู้ต้องขังไปยังเรือนจำอื่นแม้ว่าจะทำให้ความสะดวกในการเดินทางไปยังเรือนจำน้อยลง อย่างไรก็ตามศาลไม่อนุญาตให้มีการจำกัดที่ไร้เหตุผล ไม่ชัดแจ้งหรือเลือกปฏิบัติ

แต่เดิมการเยี่ยมได้รับการวินิจฉัยจากศาลว่าเป็นเอกสิทธิ์และไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง ดังเช่น คดี Walker v. Pate (1966) ที่ศาลอนุญาตให้เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถปฏิเสธการเยี่ยมโดยคู่สมรสของผู้ต้องขังได้หากว่าบุคคลนั้นมีประวัติอาชญากรหรือคดี Rowland v. Wolff (1971) ที่ปฏิเสธการเยี่ยมของญาติบนพื้นฐานจองสถานะของผู้เข้าเยี่ยม เช่น บุคคลที่ลักลอบนำของต้องห้ามเข้ามาในเรือนจำ แสดงให้เห็นว่าในการอนุญาตให้มีข้อจำกัดของการเยี่ยมนั้นศาลสูงคำนึงถึงความปลอดภัยของเรือนจำเป็นหลัก

ต่อมาในปี 1979 ศาลของรัฐจอร์เจียตัดสินว่า สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมของผู้ต้องขังนั้นเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญข้อ 1 (Firth Amendment) และมีข้อจำกัด

สิทธิในการเยี่ยมของเรือนจำบางเรื่องที่ถูกศาลสั่งยกเลิก เพราะเป็นการขัดต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในปี 1975 ศาลในรัฐวิสคอลซิน ได้ตัดสินว่าระเบียบของเรือนจำวิสคอนซินที่ห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าเยี่ยมผู้ต้องขังที่ถูกลงโทษทางวินัยและถูกคุมขังในตึกขังเดี่ยวนั้น เป็นระเบียบที่ขัดกับรัฐธรรมนูญข้อ 1 หรือ ในปี 1978 ศาลของรัฐบาลกลางได้ยกเลิกข้อปฏิบัติของผู้บัญชาการเรือนจำรัฐแมรี่แลนด์ที่จำกัดสิทธิการเยี่ยมของผู้ต้องขังที่ถูกจับกุมในข้อหามีสิ่งของต้องห้าม คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานและเป้าหมายอาญายุติธรรมแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals) ข้อ 2.17 กำหนดมาตรฐานการเยี่ยมไว้ว่าผู้ต้องขังควรได้รับสิทธิในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่ตนเองเป็นผู้เลือกและกำหนดแนวทางเพิ่มเติมว่า

1) เจ้าหน้าที่เรือนจำไม่ควรจำกัดจำนวนผู้เข้าเยี่ยมผู้ต้องขังหรือกำหนดระยะเวลาในการเยี่ยมเว้นแต่สอดคล้องกับความต้องการหรือตารางเวลาปกติของเรือนจำ

2) เจ้าหน้าที่เรือนจำควรให้ความสะดวกหรือสนับสนุนการเยี่ยมผู้ต้องขังโดยปฏิบัติดังนี้

(ก) จัดให้มีรถขนส่งสำหรับผู้เข้าเยี่ยมจากจุดสิ้นสุดของระบบขนส่งสาธารณะ (Public Transportation) ตัวอย่างเช่นเรือนจำอาจช่วยออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางของสมาชิกในครอบครัวของผู้ต้องขังที่ยากจนทั้งหมดได้

(ข) จัดให้มีห้องที่เหมาะสมสำหรับการเยี่ยมที่ทำให้เกิดความสะดวกและเป็นกันเองในการเยี่ยมในบรรยากาศธรรมดาคล้ายกับว่าเป็นอิสระจากเรือนจำหรือการคุมขังเท่าที่เป็นไปได้

(ค) จัดให้ครอบครัวที่เข้าเยี่ยมอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นส่วนตัวเพื่อช่วยให้ความสัมพันธ์ของครอบครัวยังคงแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

3) เรือนจำอาจจะตรวจสอบพื้นที่ในการเยี่ยมได้แต่ไม่ควรแอบฟังการสนทนาหรือแทรกแซงความเป็นส่วนตัวของผู้เข้าเยี่ยมและผู้ต้องขังที่ได้รับการเยี่ยม

นอกจากนี้ สมาคมการราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Correctional Association) กำหนดมาตรฐานสิทธิในการเยี่ยมผู้ต้องขังไว้ใน Standard ข้อ 23-6.2 ว่า

(ก) ควรจัดให้มีช่วงในการลากลับบ้าน (Home Furlough Programs) เพื่อทำให้ผู้ต้องขังมีความสัมพันธ์ที่ดีกับครอบครัวและชุมชน แต่ต้องพิจารณาให้เหมาะสมต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำและชุมชนด้วย

(ข) เจ้าหน้าที่เรือนจำควรให้การสนับสนุนการเยี่ยมด้วยการกำหนดชั่วโมงการเยี่ยมไว้อย่างมีเหตุผลรวมทั้งเวลาในวันหยุดสุดสัปดาห์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ และให้เกิดความสะดวกการเยี่ยมแก่ผู้เข้าเยี่ยมอย่างเหมาะสม

(ค) เครื่องอำนวยความสะดวกในการเยี่ยมควรส่งเสริมการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นกันเองและจัดให้มีโอกาสในการเยี่ยมแบบใกล้ชิด การขยายการเยี่ยมระหว่างผู้ต้องขังและครอบครัวของเขาในสถานที่ที่เหมาะสม ควรอนุญาตสำหรับผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับสิทธิให้ลากลับบ้าน

(ง) ควรให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อกับผู้เยี่ยมในทุกกรณีแม้จะมีเหตุผลบางประการที่ควรห้ามแต่อาจจะงดเว้นได้ หากการเยี่ยมนั้นจะทำให้เกิดความเศร้าสลด ทั้งนี้ผู้เข้าเยี่ยมทุกคนต้องกรอกแบบฟอร์มข้อมูลส่วนตัวเพื่อการสืบค้นต่อไป

(จ) ระยะเวลาการเยี่ยมควรถูกกำหนดอย่างน้อยหนึ่งชั่วโมงและผู้ต้องขังควรสามารถสะสมระยะเวลาในการเยี่ยม แต่การเยี่ยมโดยทนายความ พระ และเจ้าหน้าที่ไม่ควรนับรวมไว้ในระยะเวลาเยี่ยมและควรไม่มีขอบเขตจำกัด เว้นแต่เรื่องเวลาและช่วงเวลาในการเยี่ยม

(ฉ) หากทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกเอื้ออำนวย เจ้าหน้าที่เรือนจำควรให้การสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกและการเยี่ยมด้วยการจัดหาพาหนะขนส่ง (Transportation) หรือให้คำแนะนำ ความมุ่งหมาย และการช่วยเหลือในการจัดการเดินทางให้ผู้เข้าเยี่ยมสามารถเดินทางมาถึงเรือนจำซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางได้

ใน Standard ข้อ 23-6.3 กำหนดว่าผู้ต้องขังที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบวินัยควรมีโอกาสได้รับการเยี่ยมเช่นเดียวกับผู้ต้องขังคนอื่น ๆ ในเรือนจำ

นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้เข้าเยี่ยมลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้าไปในเรือนจำ เช่น ยาเสพติด อาวุธ เงิน กล้องถ่ายรูป อุปกรณ์บันทึกเสียงเป็นต้น เรือนจำต้องทำการค้นตัวและสิ่งของ และเรือนจำส่วนใหญ่จะนำเครื่องตรวจโลหะเพื่อใช้ในการตรวจค้นอาวุธด้วย ซึ่งการตรวจค้นสิ่งของและอาจค้นตัวผู้ต้องขังภายนอกต้องกระทำอย่างพอเหมาะ ศาลยอมรับให้มีการค้นแบบถอดเสื้อผ้า (Strip Searches) ได้โดยเป็นกรณีที่บุคคลถูกบังคับให้ถอดเสื้อผ้าและยอมให้มีการค้นร่างกายทั้งหมด แต่กระทำได้เมื่อมีเหตุผลสมควรบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงพิเศษ (Specific Objective Facts) ที่ชี้ให้เห็นว่าผู้เข้าเยี่ยมจะพยายามลักลอบนำสิ่งของต้องห้ามเข้ามาในเรือนจำ

ในส่วนของการฟังการสนทนาสมาคมการราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Correctional Association) กำหนดมาตรฐานสิทธิในการเยี่ยมผู้ต้องขังไว้ใน Standard ข้อ 23-6.1(c),(d) ว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำอาจมีอำนาจในการฟังการสนทนาเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

โดยเฉพาะการสนทนาที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะหรือความมั่นคงและปลอดภัยของสถาบันหรือถูกใช้ประโยชน์ในการกระทำที่ผิดกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ดีหากเป็นการสนทนาที่คาดหมายว่ากระทำระหว่างผู้ต้องขังกับทนายของเขาหรือระหว่างผู้ต้องขังกับสมาชิกของนิติบุคคลหรือองค์กรพิเศษต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งศาล เจ้าหน้าที่ของสถานที่กักกัน เจ้าหน้าที่บริหารของรัฐหรือท้องถิ่น เจ้าหน้าที่คุมประพฤติ ห้ามมิให้ดักฟังการสนทนานั้นเว้นแต่เป็นการดำเนินการโดยคำสั่งศาลหรืออำนาจตามกฎหมาย

ข. การติดต่อสื่อสารทางจดหมาย

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา บัญญัติรับรองสิทธิในการติดต่อสื่อสารไว้ในข้อ 1 (First Amendment) ว่าบุคคลมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารและสมาคม แต่ในการติดต่อสื่อสารโดยจดหมายนั้นในทางปฏิบัติแล้วมีการจำกัดผู้ที่สามารถเขียนจดหมายถึง จำนวนจำหมายที่เขียนข้อความในจดหมาย เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่เรือนจำต้องทำการตรวจตราจดหมายที่บุคคลภายนอกส่งให้แก่ผู้ต้องขังและที่ผู้ต้องขังส่งออกไปด้วย ทั้งนี้เพื่อทราบข้อความในจดหมายและป้องกันมิให้ผู้ต้องขังได้รับข้อความที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือการบริหารงานของเรือนจำ

เดิม First Amendment ให้ความคุ้มครอบการสื่อสารทางจดหมายของประชาชนไม่ให้ถูกตรวจสอบข้อความในจดหมาย แต่การคุ้มครองนี้มิได้ขยายไปถึงผู้ต้องขังด้วย ทำให้ศาลในช่วงเวลานั้นไม่ให้ความสนใจในการพิจารณาการกระทำเช่นนี้ของเจ้าหน้าที่เรือนจำ เช่น คดี Prewitt v. Arizona ex rel. Eyman (1969) ตัดสินว่าการตรวจสอบจดหมายเป็นสิ่งที่คู่กับการจำคุกหากไม่เป็นการแทรกแซงการพิจารณาคดีของผู้ต้องขัง การตรวจสอบจดหมายจึงเป็นทางปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล

ต่อมาในช่วงปี 1970 ศาลจึงเริ่มละทิ้งความคิดเช่นนี้และเห็นว่าสิทธิตาม First Amendment สามารถนำไปใช้กับผู้ต้องขังได้ ผู้ต้องขังจึงมีการติดต่อสื่อสารทางจดหมาย แต่เป็นที่ยอมรับว่าการตรวจสอบจดหมายมีความจำเป็น จึงกำหนดข้อจำกัดของการตรวจสอบจดหมายไว้ในคดี Palmigiano v. Travisono (1970) ว่า

1) การอ่านจดหมายที่ผู้ต้องขังส่งไปถึงบุคคลภายนอกไม่มีความจำเป็นต้องทำและเป็นการฝ่าฝืนสิทธิตาม First Amendment ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ยกเว้นแต่เมื่อดำเนินการตามหมายค้นอย่างมีเหตุผล

2) จดหมายที่ส่งมาถึงผู้ต้องขังทั้งหมดอาจถูกเปิดและถูกตรวจสอบเพื่อหาสิ่งของต้องห้าม เว้นแต่จดหมายนั้นมาจากทนายหรือข้าราชการ

3) จดหมายที่ส่งมาถึงต้องขังซึ่งมาจากบุคคลที่ไม่มีที่อยู่ชัดเจนอาจถูกอ่านหรือตรวจสอบเพื่อสืบค้นข้อความที่มีความรุนแรงและวัสดุลามก และจดหมายจากบุคคลที่มีที่อยู่

ชัดเจนอาจทำการตรวจสอบเพื่อค้นหาสิ่งของต้องห้ามเพียงอย่างเดียวโดยไม่สามารถอ่านข้อความในจดหมายได้

นอกจากนี้ ในคดี Procunier v. Martinez (1974) ศาลได้พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำสามรถตรวจสอบจดหมายที่ผู้ต้องขังเขียนได้เช่น ผู้ต้องขังฟ้องหรือร้องเรียนเกินจริง ข้อความที่รุนแรงเกี่ยวกับการเมือง เชื้อชาติ ศาสนาหรือความเชื่ออื่น ๆ หรือข้อความที่เกี่ยวกับอาชญากรรมหรือใช้ภาษาที่ลามก หยาบคาย หมิ่นประมาทหรือสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่เหมาะสม นอกจากนี้การตรวจสอบจดหมายของผู้ต้องขังอ้างได้ว่ามีความจำเป็นและสำคัญเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลด้านความปลอดภัย และเพื่อปกป้องประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองโดยเฉพาะ

ศาลสูงในคดี Wolff v. McDonnell (1974) ตัดสินว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำจะเปิดจดหมายที่ส่งจากทนายความมายังผู้ต้องขังเพื่อตรวจสอบสิ่งของต้องห้ามได้แต่ต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขังและห้ามมิให้อ่านข้อความในจดหมายนั้น

หากเป็นจดหมายที่ติดต่อระหว่างผู้ต้องขังกับทนาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือสื่อมวลชน เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถเปิดจดหมายได้เฉพาะกรณีที่อยู่ต่อหน้าผู้ต้องขังและเฉพาะกรณีที่มีการจ่าหน้าซองจริง (Only to Verify The Addressee) ส่วนการติดต่อกับศาลนั้นไม่สามารถเปิดออกเพื่อตรวจสอบสำหรับสิ่งของต้องห้ามเว้นแต่การเปิดต่อหน้าผู้ต้องขัง แต่มีแนวโน้มว่าจดหมายที่ศาลส่งมายังผู้ต้องขังถูกตรวจสอบหาสิ่งของต้องห้ามได้แต่ห้ามมิให้อ่านจดหมายนั้น

ศาลสหรัฐฯ ได้ขยายขอบเขตของสิทธิผู้ต้องขังให้ได้รับการเยี่ยมและการติดต่อกับโลกภายนอกมากขึ้น ศาลสูงสุดได้มีคำพิพากษา ห้ามการตรวจจดหมายที่ส่งออกจากเรือนจำ รวมทั้งห้ามการจำกัดสิทธิการติดต่อกันทางจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลที่อยู่นอกเรือนจำ การตรวจจดหมายที่ส่งเข้ามาในเรือนจำให้กระทำได้ แต่ห้ามอ่านข้อความในจดหมายรวมทั้งอนุญาตให้ทำการตรวจด้วยอุปกรณ์และการสัมผัสด้วยมือได้ นอกจากนั้น เรือนจำควรจัดให้มีตัวแทนของผู้ต้องขัง สังเกตการณ์การปฏิบัติในห้องไปรษณีย์ของเรือนจำ แต่จดหมายจากทนายความให้เปิดตรวจได้ต่อหน้าผู้ต้องขังเท่านั้น และการตรวจสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่ส่งให้นักโทษในเรือนจำให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อค้นหาสิ่งผิดกฎหมายหรือสิ่งพิมพ์ที่ไม่พึงประสงค์ซึ่งฝ่าฝืนข้อบังคับและระเบียบของเรือนจำ

อย่างไรก็ตามการที่จะทราบได้ว่าจดหมายมีข้อความหรือวัตถุต้องห้ามหรือไม่ ต้องทำการเปิดออกอ่าน ดังนั้น ในคดี Washington v. Meachum (1996) ศาลสนับสนุนสิทธิของเจ้าหน้าที่เรือนจำในการอ่านจดหมายที่ส่งจากภายนอกมาให้ผู้ต้องขังบนพื้นฐานที่ว่า ไม่มีวิธีอื่นในการยุติแผนการหนีหรือวัตถุต้องห้ามอื่น ๆ เช่น จดหมายที่ข่มขู่ มีข้อความที่เขียนเป็นรหัสลับ หรือร้องขอ

สิ่งของหรือเงินจากบุคคลอื่นที่มิใช่สมาชิกในครอบครัวซึ่งถูกส่งออกไป เว้นแต่มีการตรวจจดหมายนั้น ซึ่งศาลเห็นว่านโยบายนี้เป็นข้อจำกัดที่สำคัญน้อยที่สุด โดยทำเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของเรือนจำ คำสั่งและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังต่อไป

นอกจากนี้คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานและเป้าหมายอาญายุติธรรมแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals)

ข้อ 2.17 กำหนดมาตรฐานในการติดต่อโดยจดหมายไว้ว่า ผู้ต้องขังควรมีสิทธิในการติดต่อสื่อสารหรือเขียนจดหมายถึงบุคคลหรือองค์กรและสามารถส่งหรือรับจดหมาย หนังสือ นิตยสารและวัสดุอื่น ๆ ที่ถูกกฎหมาย และแนะนำว่า

1) เจ้าหน้าที่เรือนจำไม่ควรจำกัดปริมาณของจดหมายที่ได้รับหรือส่งไปยังบุคคลอื่นภายใต้การควบคุม

2) เจ้าหน้าที่เรือนจำควรมีสิทธิตรวจจดหมายที่ส่งถึงผู้ต้องขังหรือส่งออกไปนอกเรือนจำแต่ไม่ควรอ่านหรือแก้ไข และหากมีเงิน เช็คหรือตั๋วเงิน ที่ส่งมาพร้อมจดหมายควรนำออกและให้ผู้ต้องขังทำการนับจำนวน และหากว่ามีสิ่งของต้องห้ามในจดหมายต้องนำออกไปด้วย ซึ่งสิ่งของที่ผิดกฎหมายหรือเป็นสิ่งที่ข่มขู่ความปลอดภัยของเรือนจำให้ถือว่าเป็นสิ่งของต้องห้ามด้วย

3) ผู้ต้องขังควรได้รับการช่วยเหลือเรื่องค่าไปรษณีย์ที่เหมาะสมเพื่อรักษาความสัมพันธ์กับชุมชนไว้

และสมาคมการราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Correctional Association) กำหนดมาตรฐานสิทธิในการเยี่ยมผู้ต้องขังไว้ใน Standard ข้อ 23-6.1 ว่า

(ก) การจำกัดการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังควรถูกจำกัดเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของระเบียบและความปลอดภัยของเรือนจำและเพื่อปกป้องสาธารณะ

(ข) จดหมาย วัสดุ หรือภาชนะที่ส่งมาหรือส่งจากผู้ต้องขังอาจถูกเปิดและตรวจสอบเพื่อไม่ส่งต่อหากพบว่าบรรจุสิ่งของต้องห้ามหรือวัสดุต้องห้ามอื่น ๆ

(ค) เจ้าหน้าที่เรือนจำอาจมีอำนาจในการอ่านจดหมายที่ติดต่อสื่อสารกันได้ เมื่อได้รับข้อมูลที่เชื่อถือได้ว่า การสื่อสารของนักโทษนั้นจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะหรือความมั่นคงและปลอดภัยของสถาบันหรือการสื่อสารนั้นกำลังถูกใช้ประโยชน์เพื่อกระทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

(ง) จดหมายที่คาดหมายว่าเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังกับทนายของเขาหรือระหว่างผู้ต้องขังกับสมาชิกของนิติบุคคลหรือองค์กรพิเศษต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งศาล เจ้าหน้าที่ของ

สถานที่กักกัน เจ้าหน้าที่บริหารของรัฐหรือท้องถิ่น เจ้าหน้าที่คุมประพฤติ ห้ามมิให้มีการอ่านจดหมายนั้นนั้นเว้นแต่เป็นการดำเนินการโดยคำสั่งศาลหรืออำนาจตามกฎหมาย

(จ) ผู้ต้องขังที่ยากจนควรได้รับการสนับสนุนกระดาษและเครื่องเขียนจดหมายในจำนวนที่เหมาะสมและค่าไปรษณีย์สำหรับจดหมายที่เขียนถึงทนายความ ศาล และเจ้าหน้าที่รัฐและอนุญาตให้ผู้ต้องขังได้ติดต่อกับครอบครัวหรือเพื่อนได้ต่อไป

อย่าไรก็ดีประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ใน Directive Affected : 5800.10 Change Notice Number : 02 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ซึ่งระบุว่าผู้ต้องขังสามารถรับ – ส่ง จดหมายได้เท่าที่ไม่ขัดต่อแนวทางหรือวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้

การตรวจจดหมายทั่วไป ซึ่งจดหมายทั่วไป ได้แก่ จดหมายที่มีการส่งหรือรับจากผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกัน รวมทั้งระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไป ซึ่งโดยทั่วไปหากเป็นกรณีที่จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังด้วยกันเจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถเปิดได้ เพื่อตรวจสอบสิ่งของผิดกฎหมาย รวมทั้งสามารถอ่าน จดหมายได้ โดยการสุ่มอ่าน (Random Reading) เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลที่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบของเรือนจำ และเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ต้องขังที่มีปัญหาบางคน หากเป็นกรณีที่เป็นจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไป เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถเปิดได้แต่จะเป็นวิธีการสุ่มเปิด และสามารถอ่านจดหมายได้โดยการสุ่มอ่าน (Random Reading) เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลที่เป็นฝ่ายการฝ่าฝืนกฎระเบียบของเรือนจำ รวมทั้งเป็นการเฝ้าระวังผู้ต้องขังที่มีปัญหาบางคน

ส่วนการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ ซึ่งจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ ได้แก่ จดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับทนายความ/ที่ปรึกษาทางกฎหมายและศาล รวมถึงจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับองค์กรพิเศษ เช่น รัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลท้องถิ่น ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ สมาชิกสภาราชทัณฑ์ ทนายความ และสื่อมวลชน การเปิดจดหมายสามารถเปิดได้โดยเจ้าหน้าที่เรือนจำ และจะต้องกระทำต่อหน้าผู้ต้องขัง เพื่อตรวจสอบสิ่งของต้องห้ามเท่านั้น ส่วนการอ่านจดหมายไม่สามารถอ่านได้[25]

ค. การติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์

การให้บริการแก่ผู้ต้องขังในการติดต่อสื่อสารโดยใช้โทรศัพท์ในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มอนุญาตให้ผู้ต้องขังใช้โทรศัพท์ติดต่อกับครอบครัวและเพื่อนตั้งแต่ช่วงปี 1970 และในปัจจุบันเรือนจำในสหรัฐอเมริกาทุกแห่งอนุญาตให้ผู้ต้องขังใช้โทรศัพท์ได้ โดยพบว่าเรือนจำมากกว่า

---

[25] คณะศึกษาการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังในต่างประเทศ.กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม. (2551). *การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังในต่างประเทศ.* น. 55.

ครึ่งหนึ่งอนุญาตให้ผู้ต้องขังใช้โทรศัพท์ได้อย่างไม่จำกัดหรือใช้ได้ทุกวัน แต่ในเรือนจำที่มีการควบคุมการใช้โทรศัพท์จะมีการจำกัดด้วยนโยบายของเรือนจำ การควบคุมผู้ต้องขัง (Inmate Custody) หรือระดับความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ (Security Classification) หรือระดับของเอกสิทธิ์ (Privilege Level) อย่างไรก็ตามเรือนจำส่วนใหญ่จำกัดการโทรตั้งแต่ห้าถึงยี่สิบนาที

นอกจากนี้ การใช้โทรศัพท์ของเรือนจำนักโทษได้รับอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์สาธารณะที่ติดตั้งในเรือนจำได้สัปดาห์ละ 2-3 นาที รวมทั้งการให้ใช้โทรศัพท์ฉุกเฉิน เช่น การติดต่อทนายความเป็นต้น

การเยี่ยมนักโทษในเรือนจำได้รับการขยายเวลาให้มากขึ้น และสะดวกยิ่งขึ้นในวันหยุดหรือในเวลาเย็นและได้ยกเลิกข้อจำกัดในเรื่องจำนวนและการแต่งกายของผู้มาเยี่ยม แต่ผู้มาเยี่ยมจะถูกตรวจค้นร่างกายและกระเป๋าก่อนเข้าเยี่ยม[26]

ในส่วนของค่าใช้จ่ายผู้ต้องขังจะเป็นผู้จ่ายค่าโทรศัพท์ในการโทรภายในท้องที่ (Local Calls) และการโทรไปยังพื้นที่เขตอื่น ๆ มีการทำในรูปแบบที่ให้ผู้รับสายปลายทางเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ซึ่งรวมถึงการโทรทางไกลด้วย (Long Distance Call)

อย่างไรก็ตามสมาคมการราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา (America Correctional Association) กำหนดมาตรฐานสิทธิในการเยี่ยมผู้ต้องขังไว้ใน Standard ข้อ 23-6.1(f) ว่าผู้ต้องขังที่ยากจนควรได้รับอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพื่อติดต่อกับทนายของเขา และเจ้าหน้าที่ศาลตามสมควรในระหว่างที่กำลังดำเนินคดีอยู่ หากเจ้าหน้าที่เรือนจำเห็นว่าการติดต่อสื่อสารด้วยการเขียนจดหมายไร้ผล นอกจากนี้ผู้ต้องขังยังสามารถใช้โทรศัพท์ติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกโดยเสียค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง

การสนทนาทางโทรศัพท์ของผู้ต้องขังนั้นผู้ต้องขังจะได้รับอนุญาตให้โทรศัพท์ติดต่อกับสมาชิกในครอบครัวและญาติมิตรได้ ด้วยระบบการติดต่อสื่อสารผ่านทางจอมอนิเตอร์ที่มีเจ้าหน้าที่คอยกำกับดูแลอยู่โดยผู้ต้องขังจะรับรู้ว่าการโทรแต่ละครั้งของตนจะถูกบันทึกภาพไว้และมีเจ้าหน้าที่คอยแนะนำในกรณีที่พวกเขาต้องการสถานที่พูดคุยของเขาจะไม่มีการบันทึกภาพไว้[27]

ง. การเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่

ในสหรัฐอเมริกา เริ่มปรากฏโปรแกรมการเข้าเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ในปี 1900 ในสถานดัดสันดาน (Penitentiary) ของรัฐ Mississippi ใน Parchman ต่อมาจึงมีการขยายไปใช้ในเรือนจำต่าง ๆ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้นรัฐไม่ได้จัดสถานที่สำหรับให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่

---

[26] บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรอง และคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Right to privacy) (รายงานวิจัย).* น. 51.

[27] กรมราชทัณฑ์. (2541). *สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ.* น. 156.

แต่ผู้ต้องขังใน Parchman ทำการสร้างสถานที่สำหรับการเยี่ยมพิเศษนี้โดยให้ชื่อว่า “Red Houses” โดยจะนำภริยาหรือแฟนเข้าไปอยู่กับตน

ต่อมาในปี 1965 จึงเริ่มมีการสร้างสถานที่สำหรับการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่โดยสถานักกัน แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารสถาบันเริ่มให้การยอมรับให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมพิเศษได้ โดยให้ผู้ต้องขังและภริยาได้อยู่ตามลำพังเป็นส่วนตัวเท่าที่จะเป็นไปได้ ในห้องจะมีเฟอร์นิเจอร์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยผู้ต้องขังที่เข้าใช้บริการต้องเซ็นหนังสือก่อนได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ได้ (An inmate must sign in a book before he is allowed in red house) อีกทั้งต้องได้รับการพิสูจน์ว่าแต่งงานแล้วด้วย

การให้บริการเช่นนี้แก่ผู้ต้องขังในสหรัฐอเมริกาแต่เดิมจำกัดเฉพาะผู้ต้องขังชาย ต่อมาจึงมีการขยายบริการให้ใช้กับผู้ต้องขังหญิงในปี 1972 ซึ่งจะอยู่ภายใต้การควบคุมของศูนย์บริการสุขภาพในท้องถิ่น (Local Health Department) และมีการคุมกำเนิด (Birth Control Practices) เพื่อป้องกันการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งการขยายบริหารไปยังผู้ต้องขังหญิงนี้ต่อมาได้ขยายไปยังเรือนจำของรัฐอื่น ๆ เช่นกัน

ในปี 1974 มีการขยายโปรแกรมการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ไปยังครอบครัวโดยมีการเพิ่มโปรแกรมการเยี่ยมของครอบครัว ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ครอบครัวของผู้ต้องขังใช้เวลาสามวันสองคืนอยู่กับผู้ต้องขังในสถานที่ที่เรือนจำจัดไว้ให้ โดยปกติจะมีการเยี่ยมของครอบครัวในวันศุกร์ถึงวันอาทิตย์ และการเยี่ยมโดยครอบครัวไม่จำกัดเฉพาะกับผู้ต้องขังที่แต่งงานแล้ว แต่มีข้อจำกัดสำหรับผู้ต้องขังที่จะเข้าร่วมโปรแกรมการเยี่ยมโดยครอบครัวไว้ว่า ต้องเป็นผู้ต้องขังที่ได้รับความไว้วางใจในระดับปานกลาง (Half Trusty) หรืออยู่ในชั้น B ขึ้นไป เนื่องจากผู้ต้องขังและครอบครัวจะใช้ชีวิตอยู่ตามลำพังโดยไม่มีการควบคุมของเจ้าพนักงานเรือนจำตลอดระยะเวลาเยี่ยม

โปรแกรมเยี่ยมพิเศษนี้เป็นการแก้ปัญหากรณีที่ผู้ต้องขังหญิงมีบุตร เพราะหากไม่มีการนำโปรแกรมนี้มาใช้จะทำให้ผู้ต้องขังหญิงซึ่งเป็นมารดาไม่สามารถติดต่อกับบุตรของตนได้อย่างสะดวกเนื่องมาจากปัญหาหลาย ๆ ประการรวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบของเรือนจำบางประการ เช่น การห้ามมิให้ผู้ต้องขังสัมผัสกับญาติที่เข้าเยี่ยม หรือการจำกัดเวลาเข้าเยี่ยม

โปรแกรมนี้ในบางรัฐ เด็ก ๆ อาจได้พบกับมารดาของเขาได้ตลอดเวลาในสถานที่ซึ่งจัดไว้เป็นห้องเล่น (Playrooms) หรือสถานเลี้ยงเด็ก (Nurseries) หรือบางรัฐกำหนดให้เด็กสามารถอาศัยอยู่กับมาดาซึ่งเป็นผู้ต้องขังได้มากถึงห้าวันต่อสัปดาห์ และในบางเรือนจำยังอนุญาตให้คู่สมรสและบุตรของผู้ต้องขังอาศัยอยู่ด้วยกันในบ้านเคลื่อนที่ (Mobile Home) หรือ อาร์คเมน (Apartment) ได้ภายในระยะเวลาสามวัน

อย่างไรก็ดีการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ยังมีปัญหาเกี่ยวข้องกับโรคเอดส์ว่าผู้ต้องขังที่ติดเชื้อเอชไอวี (HIV) สามารถได้รับการเยี่ยมพิเศษหรือไม่ ซึ่งคดี Doe v. Coughlin (1987) ศาลได้ตัดสินว่าผู้ต้องขังที่ป่วยด้วยโรคเอดส์ไม่ควรได้รับการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ตามที่เจ้าหน้าที่เรือนจำได้เสนอ เพราะข้อห้ามนี้เป็นประโยชน์ต่อการหยุดยั้งการแพร่ระบาดของโรคเอดส์

ต่อมาในปี 1991 รัฐนิวยอร์กมีนโยบายใหม่ให้ผู้ต้องขังที่ติดเชื้อเอดส์หรือมีอาการที่แสดงว่าติดเชื้อเอดส์ได้รับอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ได้เมื่อเจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถสืบได้อย่างชัดเจนว่ามีการเปิดเผยสภาวะของเขาและคู่สมรสนั้นได้รับคำปรึกษาเกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ที่ปลอดภัยแล้ว (Safe Sex Counseling) โดยเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายนี้ คือ เพื่อสนับสนุนให้ผู้ต้องขังที่แต่งงานแล้วยอมรับการตรวจเพื่อหาเชื้อ HIV เพื่อให้ได้รับการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ได้ เนื่องจากโดยปกติแล้วหากผู้ต้องขังไม่ยินยอมให้เจาะเลือดเพื่อตรวจหาเชื้อ HIV เจ้าหน้าที่เรือนจำก็ไม่สามารถจะทำการตรวจได้

อย่างไรก็ดีหากเป็นผู้ต้องขังที่ศาลตัดสินว่ากระทำผิดหรือนักโทษเด็ดขาดอาจถูกกันออกหรือต้องได้รับการตรวจคัดเลือกเป็นพิเศษเพื่อเข้ามีส่วนร่วมโครงการเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ ถ้าหากว่าผู้ต้องขังคนนั้นเป็นผู้ที่กระทำผิดระเบียบเรือนจำเป็นประจำ ผู้ที่กระทำผิดอาญาที่โหดเหี้ยม (Those Convicted of Heinous Crimes) ผู้ที่มีประวัติครอบครัวที่มีการกระทำรุนแรง กระทำผิดเกี่ยวกับเพศ (Sex Offenses) หรือมีปัญหาเกี่ยวกับจิตอย่างรุนแรง

สำหรับสถานที่ซึ่งจะให้ผู้ต้องขังและคู่สมรสได้ใช้สิทธินี้ส่วนใหญ่แล้วจะตั้งอยู่ในเรือนจำแต่จะถูกแยกออกจากส่วนของผู้ต้องขังโดยทั่วไป และสถานที่นั้นจะประกอบด้วยห้องนอนพร้อมห้องอาบน้ำ ครัวพร้อมอุปกรณ์ และมีลานนอกบ้านสำหรับทำกิจกรรมร่วมกัน นอกจากนี้ระยะเวลาที่ผู้ต้องขังจะสามารถใช้สิทธินี้ได้เท่าไหร่นั้นขึ้นอยู่กับสถานที่และนโยบายของเรือนจำนั้น ๆ ซึ่งโดยปกติการเยี่ยมเช่นนี้จะเกิดขึ้นทุก ๆ สองสัปดาห์ถึงทุก ๆ หกเดือน

จ. สิทธิได้รับรู้ข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญข้อ First Amendment บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการติดต่อสื่อสาร สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ นอกจากนี้สมาคมการราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกา (American Correctional Association) กำหนดมาตรฐานสิทธิในการเยี่ยมผู้ต้องขังไว้ใน Standard ข้อ 23-6.1 ว่า

(g) ผู้ต้องขังควรได้รับสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับนิตยสาร หนังสือพิมพ์และข้อเขียนอื่น ๆ ที่มีการจัดส่งถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้บทบัญญัติของ Standard ที่ 23-1.1 (กล่าวคือภายใต้บังคับของเรือนจำ และภายใต้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง)

กฎหมายสหรัฐอเมริกาให้การรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากโลกภายนอกผ่านสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนิตยสารหรือหนังสือพิมพ์ เท่าที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของเรือนจำ จึงมีข้อจำกัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเช่นนี้อยู่บางประการ เช่น การห้ามมิให้อ่านหนังสือที่ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการกระตุ้นหรือก่อให้เกิดการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น หนังสือเกี่ยวกับการสร้างอาวุธ ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาเสพติด หรือวิธีการหลบหนี และหนังสือประเภทหนังสือลามก ซึ่งหนังสือเหล่านี้จะถูกห้ามมิให้ผู้ต้องขังได้อ่าน โดยศาลพบว่าจุดเชื่อมต่อระหว่างการห้ามมิให้อ่านสิ่งพิมพ์ใด ๆ กับสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเรือนจำปีความกังวลอยู่มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยการรบกวนทางเพศ (Sexual Harassment) และการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation)

โดยปกติเจ้าหน้าที่เรือนจำมีอำนาจห้ามผู้ต้องขังมิให้รับหนังสือต่าง ๆ ที่เชื่อว่าจะกระตุ้นอารมณ์ ลามก เหยียดผิวหรือก่อให้เกิดการกระทำผิดอาชญากรรมหรือการกระทำที่ไม่ดีอื่น ๆ เว้นแต่สิ่งพิมพ์นั้นส่งตรงจากสำนักพิมพ์และสิ่งพิมพ์ที่มีการตรวจสอบแล้ว

การตรวจสอบสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ก่อนที่จะนำไปให้ผู้ต้องขังได้อ่าน ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้รับรองให้เจ้าหน้าที่เรือนจำกระทำได้โดยตัดสินวางหลักเกณฑ์ไว้หลายคดี ตัวอย่างเช่น คดี Bell v. Wolfish (1976) ศาลสูงเห็นว่าการห้ามผู้ต้องขังรับหนังสือปกแข็ง (Hardback Books) เว้นแต่ผู้ต้องขังได้รับหนังสือนั้นโดยตรงจากสำนักพิมพ์ สโมสรหนังสือ (Book Clubs) หรือ ร้านหนังสือ เนื่องจากหนังสือบางลักษณะอาจจะถูกใช้เพื่อลักลอบนำสิ่งของต้องห้าม เช่น ยาเสพติด อาวุธ เงิน เข้ามาในเรือนจำได้

อย่างไรก็ตาม ศาลในคดี Crofton v. Roe (1999) พบว่านโยบายเกี่ยวกับหนังสือนี้ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญในกรณีที่ปฏิเสธสิทธิของผู้ต้องขังที่จะได้รับของขวัญเป็นหนังสือที่ส่งมาโดยเพื่อนหรือครอบครัวจากสำนักพิมพ์

ในคดีระหว่าง Aikens v. Lash ศาลพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำต้องจัดให้มีกระบวนการอันชอบด้วยกฎหมายในการตรวจสอบสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่ถูกห้ามมิให้ส่งแก่ผู้ต้องขังเพื่อประโยชน์แก่ผู้ต้องขัง ได้แก่

(1) มีหนังสือบอกกล่าวไปถึงผู้ต้องขังเพื่อแจ้งการปฏิเสธสิ่งพิมพ์นั้นพร้อมทั้งเหตุผล

(2) จะต้องให้โอกาสผู้ต้องขังในการคัดค้านการปฏิเสธนั้น และ

(3) ต้องมีการทบทวนคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่เรือนจำคนอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่คนเดิมที่ปฏิเสธสิ่งพิมพ์นั้นโดยทันที

3.3.2 ประเทศอังกฤษ

1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรัฐธรรมนูญการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิของผู้ต้องขังในกฎหมายอังกฤษนั้น แม้ว่าศาลอังกฤษจะใช้กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาบังคับกับการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและคณะผู้ปกครองเรือนจำ แต่ศาลก็เห็นว่าการปฏิบัติตามบทบัญญัติราชทัณฑ์เป็นเรื่องการปกครองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ต้องขังไม่อาจจะคัดค้านการละเมิดกฎหมายหรือระเบียบเรือนจำต่อศาล แต่อย่างไรก็ตามในคำตัดสินคดี St. Germain ศาลถือว่าศาลมีอำนาจทบทวนกระบวนการของคณะกรรมการตรวจเรือนจำในคดีความผิดทางวินัย ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงไปจากความคิดทฤษฎี “Hands Offs” ที่ศาลใช้บังคับแต่ก่อน นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายในระยะหลังได้นำมาสู่สถานะทางกฎหมายของผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นในการปฏิบัติในเรือนจำ เช่น การเยี่ยม การติดต่อทางจดหมาย การติดต่อกับศาล และกระบวนการทางวินัย รวมถึงการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องขังได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์ของนักโทษด้วย การเปลี่ยนแปลงบางส่วนเป็นผลมาจากการพัฒนาสองประการคือประการแรก การก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) ในปีค.ศ. 1967 ทำหน้าที่ไต่สวนการร้องทุกข์ของนักโทษเสนอต่อสมาชิกรัฐสภาซึ่งความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้นำไปสู่การทบทวนการปฏิบัติในเรือนจำที่แสดงให้เห็นความเที่ยงตรงแน่นอนกว่าองค์กรอื่น ๆ ประการที่สอง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 นักโทษสามารถทำการร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปที่ Strasbourg ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้ ในคดี Golder และ Knetchi ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในเรือนจำ แม้ว่าการร้องทุกข์ไปยัง Strasbourg จะใช้เวลาพิจารณายาวนาน แต่ก็อาจเป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยต้องพิจารณาทบทวนมาตรการต่าง ๆ ใหม่[28]

อนึ่ง ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ปกครองแบบระบบกฎหมาย Common Law จึงไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ หลักการปกครองต่าง ๆ ไม่ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญเฉพาะ แต่กระจายตามกฎหมายต่าง ๆ ตามคำพิพากษาต่าง ๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันจนกลายเป็นจารีตพระเพณี อาทิ 1) กฎหมายที่บัญญัติขึ้น ประกอบด้วยพระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา (Act of Parliament) และกฎหมายรองที่ตราขึ้นตามอำนาจที่พระราชบัญญัติมอบให้ 2) กฎหมายจารีต (Common Law) ประกอบด้วยกฎ ระเบียบ และจารีตประเพณีที่มีมาแต่โบราณกาล ซึ่งศาลได้ตีความวินิจฉัยแล้วให้ความเห็นชอบด้วย จึงถือเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนและกลายเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายอังกฤษ 3) ธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions Law)

---

[28] พัชราภรณ์ กองอุบล. (2546). *สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ*. น. 88.

เป็นกรอบการปฏิบัติเชิงรัฐธรรมนูญที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ไม่ถือเป็นกฎหมาย ไม่สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ 4) ข้อเขียนที่เชื่อถือได้ (Work of Authority) ผลงานการตีความกฎหมายโดยอาศัยหนังสือและข้อเขียนที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นแนวทางในการตีความรัฐธรรมนูญ 5) กฎหมายประชาคมยุโรป (European Community Law) ที่อังกฤษยอมรับในความเหนือกว่าของกฎหมาย ระเบียบ สนธิสัญญา ข้อผูกพันต่าง ๆ และการตัดสินใจร่วมกันของสหภาพยุโรป[29] ดังนั้นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในอังกฤษ จึงไม่ได้เป็นการประกันในระดับรัฐธรรมนูญ สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในอังกฤษไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงและอยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติบุคคลย่อมได้รับการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานโดยองค์กรตุลาการ[30] ถึงแม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ผู้เขียนจะชี้ให้ถึงหลักการโดยรวมตามรัฐธรรมนูญอังกฤษดังนี้

เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้วางหลักไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ ด้วยเหตุผลและมโนธรรมนี้ มนุษย์ควรปฏิบัติต่ออีกบุคคลหนึ่งด้วยจิตวิญญาณดังเขาเป็นพี่น้องของพวกเรา”

เรื่องความเสมอภาค ได้วางหลักไว้ว่า “ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีสิทธิและเสรีภาพปราศจากความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง หรือความคิดเห็นด้านอื่น ๆ ชาติหรือต้นกำเนิดทางสังคม ทรัพย์สิน ต้นกำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ”

เรื่องศักดิ์ศรีตามกฎหมาย ได้วางหลักไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในทุกที่อย่างเท่าเทียมกันในความเป็นคนตามกฎหมาย”

เรื่องความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ได้วางหลักไว้ว่า “ทุกคนมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และได้รับสิทธิโดยปราศจากการแบ่งแยกถึงความเท่าเทียมกันอันได้รับการปกป้องตามกฎหมาย”

เรื่องเสรีภาพส่วนบุคคล ได้วางหลักไว้ว่า “ไม่มีใครที่จะถูกจับกุม กักกันหรือเนรเทศโดยพลการ ทุกคนมีสิทธิตามกฎหมายในเสรีภาพส่วนบุคคล ไม่มีใครที่จะถูกจับกุมยกเว้นผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดทางอาชญากรรม ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลแพ่งหรือบุคคลที่หมิ่นประมาทศาลสูงหรือรัฐสภา การจับกุมตามคำสั่งศาลในการดำเนินคดีทางแพ่งสามารถทำได้ภายใต้ใบสำคัญ

---

[29] Wanloper. (2552). *รัฐธรรมนูญอังกฤษ กรณีศึกษาสู่ต้นธารการเมืองใหม่.* สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2554. จาก http://mblog.manager.co.th/wanloper/th-61271/

[30] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.* สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2554. จาก http://ids-th.org/index.php?option=com_content&view=article&id=253:2010-02-01-05-21-13&catid=35:total-article&Itemid=59

ในการแสดงสิทธิที่ออกโดยศาลหรืออำนาจในการจับกุมได้รับความยินยอมโดยศาลในกรณีของความรุนแรงภายในประเทศ”

เรื่องสิทธิส่วนบุคคลได้วางหลักไว้ว่า “ไม่มีใครที่จะถูกเข้าแทรกแซงรบกวนตามอำเภอใจในสิทธิส่วนตัวของเขา ครอบครัว บ้าน หรือการติดต่อกันทางจดหมาย หรือการโจมตีต่อเกียรติยศหรือชื่อเสียงของเขา ทุกคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการเข้าแทรกแซงหรือการโจมตี (1) กฎหมายทั่วไปอนุญาตให้ประชาชนมีสิทธิในการพูดและการกระทำในบ้านของพวกเขาเอง และให้มีอาชีพในการดำเนินธุรกิจในชีวิตประจำวัน โดยที่พวกเขาต้องไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือกระทำความผิด (2) ผู้ปกครองมีอิสระที่จะนำพาให้ลูก ๆ เป็นดั่งที่เขาปรารถนา โดยที่ต้องไม่ไปละเมิดกฎหมายการต่อต้านการทารุณกรรม และในทางศีลธรรมและอันตรายทางกายภาพ ยิ่งกว่านั้นผู้ปกครองต้องเฝ้าดูเอาใจตามกฎหมายให้ลูก ๆ ของพวกเขามีการศึกษาตามภาคบังคับ (3) ความเป็นส่วนตัว : การกระทำจะถูกดำเนินการโดยรัฐบาลเกี่ยวกับการบุกรุกของสื่อในสิทธิส่วนบุคคล การหมิ่นประมาทโดยข้อความหรือรูปภาพ การโจมตีเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคล”[31]

ถึงแม้ว่าสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองของอังกฤษไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และย่อมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แต่ในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปเลย ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ อาจกล่าวได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล อย่างไรก็ดีในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติเช่นประเทศอังกฤษนี้ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลยที่จะต้องบัญญัติกฎเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นนิติรัฐ หรือบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นมาตรา ๆ ไป แต่อย่างไรก็ตามบรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย

---

[31] ICL Document. (1992). *United Kingdom “Constitution.”* Retrieved August, 2011, from http://www.servat.unibe.ch/icl/uk00000_.html

การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้[32]

2) การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังว่าด้วยสิทธิในการเยี่ยม การติดต่อสื่อสารทางจดหมายและโทรศัพท์ การเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่ และสิทธิได้รับรู้ข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ

ในประเทศอังกฤษ สิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังกับบุคคลภายนอกกำหนดไว้ในระเบียบเรือนจำ (The Prison Rules 1999) ข้อ 4 ว่า

(1) ควรเอาใจใส่เป็นพิเศษกับการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังและครอบครัวของเขาโดยพิจารณาให้เกิดประโยชน์ที่ดีที่สุดสำหรับบุคคลทั้งสองกลุ่ม

(2) ผู้ต้องขังควรได้รับการสนับสนุนหรือกระตุ้นเพื่อให้มีความสัมพันธ์หรือคงความสัมพันธ์กับบุคคลหรือหน่วยงานที่อยู่นอกเรือนจำ ภายใต้ข้อวินิจฉัยของผู้บัญชาการเรือนจำที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะทำ เพื่อให้ครอบครัวและผู้ต้องขังสามารถฟื้นฟูสถานะทางสังคม

สิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้แบ่งเป็น

ก. สิทธิได้รับการเยี่ยม

ระเบียบเรือจำข้อ 34(1)-(7) กำหนดว่านอกจากข้อกำหนดในกฎนี้แล้ว ผู้ต้องขังไม่ควรได้รับอนุญาตให้ติดต่อสื่อสารกับบุคลอื่น ๆ ภายนอกเรือนจำยกเว้นได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือเป็นเอกสิทธิของผู้ต้องขัง ทั้งนี้รัฐมนตรีอาจกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขทั้งในกรณีทั่วไปหรือกรณีเฉพาะในการอนุญาตให้ติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขังและบุคคลอื่น ๆ ได้โดยเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่กำหนดนั้นไม่แทรกแซงสิทธิดั้งเดิม (Convention Right) ของบุคคลอื่น ๆ หรือพิจารณาถึงประโยชน์ของความปลอดภัยของชาติ การป้องกัน การตรวจสอบ การสอบสวนหรือการดำเนินคดีอาชญากรรม ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความปลอดภัยในเรือนจำหรือคำสั่งและระเบียบวินัยในเรื่องความปลอดภัยของเรือนจำ การป้องกันสุขภาพหรือศีลธรรมหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น การรักษาอำนาจหน้าที่และความยุติธรรมของศาล หรือการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้รัฐมนตรีอาจให้คำแนะนำทั้งโดยทั่วไปและที่เกี่ยวข้องกับการเยี่ยมในส่วนเกี่ยวกับวันและเวลาที่ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับการเยี่ยม

การเยี่ยมผู้ต้องขังทุกครั้งควรอยู่ในระยะสายตาของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของเรือนจำซึ่งมีอำนาจที่จะมองเห็นได้หรือโดยวิธีการใช้ระบบโทรทัศน์วงจรปิด รวมทั้งควรอยู่ใน

---

[32] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2554, จาก http://ids-th.org/index.php?option=com_content&view=article&id=253:2010-02-01-05-21-13&catid=35:total-article&Itemid=59

ระยะที่เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจสามารถได้ยินได้ เว้นแต่รัฐมนตรีมีคำสั่งไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้นจึงควรจัดให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมในสถานที่โล่งซึ่งผู้ต้องขังและผู้เข้าเยี่ยมสามารถนั่งได้ใกล้ชิดและอาจสวมกอดกันได้ โดยจะมีเจ้าหน้าที่เรือนจำอยู่ในห้องที่มีการเยี่ยมด้วย แต่ผู้บัญชาการเรือนจำอาจสั่งให้มีการควบคุมดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดได้หากเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในความปลอดภัยหรือพิจารณาเห็นว่ามีความต้องการเช่นนั้น โดยปกติจะกำหนดให้มีผู้เข้าเยี่ยมได้อย่างมากไม่เกินสามคนแต่หากเด็กอายุต่ำกว่าสิบปีเข้าเยี่ยมด้วยจะไม่ถูกนับรวมในจำนวนสามคนนี้

ผู้ต้องขังไม่ควรมีสิทธิภายใต้ระเบียบเรือนจำที่จะได้รับการเยี่ยมจากบุคคลอื่นที่มิได้เป็นญาติหรือเพื่อนของผู้ต้องขัง หรือบุคคลที่รัฐมนตรีกำหนดห้ามมิให้เข้าเยี่ยมเรือนจำหรือผู้ต้องขังเมื่อเห็นว่าจำเป็นโดยพิจารณาจากประโยชน์ด้านความปลอดภัยของชาติ การป้องกันการตรวจสอบ การสอบสวนหรือการดำเนินคดีอาชญากรรม ความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความปลอดภัยในเรือนจำหรือคำสั่งและระเบียบวินัยในเรื่องความปลอดภัยของเรือนจำ การป้องกันสุขภาพหรือศีลธรรมหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น การรักษาอำนาจหน้าที่และความยุติธรรมของศาลหรือการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ยกเว้นได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

ระเบียบเรือนจำข้อ 35(4) และ (5) ยังกำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำอาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังที่มีสิทธิได้รับการเยี่ยมให้ส่งหรือได้รับจดหมายแทนการเยี่ยมได้ และยังสามารถอนุโลมให้ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับการเยี่ยมจนถึงเวลาที่การจำคุกสิ้นสุดลง

ในทางปฏิบัติเน้นให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมจากญาติใกล้ชิด เช่น คู่สมรสหรือบิดามารดาหรือบุตรหรือพี่น้องเป็นต้น และผู้เยี่ยมเยียนบางคนควรถูกห้ามมิให้เยี่ยมในสภาวการณ์พิเศษและหากผู้ต้องขังคนใดน่าจะเป็นอันตรายต่อเด็ก ผู้ต้องขังผู้นั้นก็ไม่ควรได้รับการเยี่ยมจากเด็กอื่นที่มิใช่ทายาทหรือพี่น้องของผู้ต้องขัง เว้นแต่ผู้บัญชาการเรือนจำมีความเชื่อเป็นพิเศษว่าเป็นประโยชน์อย่างมากของเด็กในการเยี่ยมผู้ต้องขัง

นอกจากนี้มีการกำหนดระยะเวลาการเยี่ยมไว้โดยกำหนดให้ผู้ต้องขังที่ศาลมีคำพิพากษาว่ากระทำผิดแล้วหรือนักโทษเด็ดขาดมีสิทธิได้รับการเยี่ยมสองครั้งในช่วงระยะเวลาสี่สัปดาห์ โดยการเยี่ยมหนึ่งครั้งในระยะเวลานั้นให้เป็นคำสั่งของรัฐมนตรี ส่วนผู้ต้องขังที่ศาลยังไม่ได้พิพากษาอาจได้รับการเยี่ยมจำนวนมากตามที่เขาต้องการภายใต้ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขบางประการที่รัฐมนตรีสั่งทั้งในกรณีทั่วไปและกรณีพิเศษ หากผู้ต้องขังต้องการได้รับการเยี่ยมเพิ่มมากขึ้นอาจได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำในฐานะที่เป็นเอกสิทธิ์หรือเป็นความจำเป็นสำหรับสวัสดิการที่ผู้ต้องขังจะได้รับหรือจำเป็นสำหรับครอบครัวของเขา

นอกจากนี้คณะกรรมการตรวจเรือนจำ (The Board of Visitors) อาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเพิ่มขึ้นในสถานการณ์พิเศษ และอาจแนะนำว่าการเยี่ยมอาจขยายออกไปมากกว่าระยะเวลาปกติได้ และรัฐมนตรีอาจอนุญาตให้เพิ่มการเยี่ยมได้ในส่วนที่สัมพันธ์กับชั้นของผู้ต้องขัง

ดังนั้นโดยปกตินักโทษเด็ดขาดจะได้รับการเยี่ยมครั้งละอย่างน้อยหนึ่งชั่วโมง แต่อาจลดลงเหลือครั้งละครึ่งชั่วโมงได้ ซึ่งการเยี่ยมเช่นนี้เป็นสิทธิการเยี่ยมตามกฎหมาย (Statutory Visit) จึงไม่สามารถเพิกถอนสิทธินี้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษได้

อย่างไรก็ตามภายใต้ Standing Order 5A(9) ผู้บัญชาการเรือนจำอาจอนุโลมให้เยี่ยมขณะที่ผู้ต้องอยู่ในห้องขังซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำเชื่อว่าการย้ายจากห้องขังเพื่อวัตถุประสงค์ในการเยี่ยมอาจไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นที่ปรารถนา เพราะพฤติกรรมหรือทัศนคติของผู้ต้องขัง ทั้งนี้เพราะผู้ต้องขังไม่ควรถูกห้ามเยี่ยมในรูปของการลงโทษหรือการกดดันให้แก้ไขพฤติกรรม แต่ถ้าเกิดกรณีห้ามเยี่ยมผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังคนนั้นสามารถได้รับโอกาสในการเขียนจดหมาย (Extra Statutory Letter) แทนการสะสมการเยี่ยมได้

ส่วนผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาที่ระเบียบเรือนจำให้สิทธิได้รับการเยี่ยมได้มากเท่าที่ต้องการนั้นโดยปกติจะได้รับการเยี่ยมอย่างน้อยวันละสิบห้านาที วันจันทร์ถึงวันเสาร์ อย่างไรก็ตาม Standing Order 5A(4) กำหนดว่าในเรือนจำที่เห็นว่าไม่สามารถจัดการเยี่ยมเช่นนี้ได้มีอำนาจลดความบ่อยของการเยี่ยมได้โดยให้มีระยะเวลาการเยี่ยมรวมแล้วเก้าสิบนาทีต่อสัปดาห์

นอกจากนี้ ระเบียบเรือนจำข้อ 71 กำหนดให้บุคคลหรือรถยนต์ที่ผ่านเข้าออกเรือนจำต้องหยุด โดยได้รับการตรวจสอบและค้น การค้นบุคคลควรทำให้สำเร็จด้วยการกระทำที่เหมาะสมเพื่อเปิดเผยว่ามีสิ่งใดซ่อนอยู่ และผู้บัญชาการเรือนจำอาจสั่งให้ย้ายบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเยี่ยมผู้ต้องขังออกไปได้

ข. การติดต่อสื่อสารทางจดหมาย

ระเบียบเรือนจำข้อ 35(2) (a) กำหนดว่าผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาแล้วสามารถที่จะส่งหรือรับจดหมายส่วนตัวที่รับเข้ามาในเรือนจำหรือภายหลังจากนั้นสัปดาห์ละหนึ่งครั้งฉบับ แต่ผู้บัญชาการเรือนจำอาจอนุญาตให้รับส่งจดหมายได้มากขึ้นก็ได้ ตามแต่ประโยชน์ที่ผู้ต้องขังอาจจะได้รับตามขั้นของผู้ต้องขัง และในการรับหรือส่งจดหมายเพิ่มจากปกติอาจได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำในฐานะที่เป็นเอกสิทธิ์ของผู้ต้องขังหรือมีความจำเป็นเพื่อเป็นสวัสดิการแก่ผู้ต้องขังหรือแก่ครอบครัวของเขา

ในส่วนของการตรวจจดหมายทั่วไปนั้น รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเป็นคำสั่งให้ผู้บัญชาการเรือนจำตรวจจดหมายทั่วไปของผู้ต้องขัง ตามกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 35A(4) และพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งมาตรา 35A(4) กำหนดไว้ ดังนี้

1. เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐ

2. เพื่อป้องกันอาชญากรรม และการสืบสวน สอบสวนและฟ้องร้องในคดีอาญา

3. เพื่อประโยชน์ด้านความสงบเรียบร้อยในสังคม

4. เพื่อรักษาและดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยความสงบเรียบร้อยและวินัยภายในเรือนจำ

5. เพื่อรักษาสุขอนามัยหรือศีลธรรม

6. เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

กฎเรือนจำมาตรา 35A ข้อ(6) ยังได้นิยามการตรวจจดหมายว่า “การสกัดกั้น (Interception) การสื่อสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นรูปภาพให้หมายถึง การเปิด การอ่าน การตรวจสอบและทำสำเนาการสื่อสารนั้น ๆ” ในการตรวจจดหมายนั้น ผู้บัญชาการเรือนจำจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของเรือนจำเป็นผู้ดำเนินการ

ผู้บัญชาการเรือนจำ สามารถกักจดหมายเพื่อการตรวจสอบได้ไม่เกิน 3 เดือนและสามารถขยายได้ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน ตามความจำเป็นที่ระบุไว้ในมาตรา 35A(4) และหลังจากตรวจสอบแล้ว หากผู้บัญชาการเห็นสมควรอาจสั่งให้ทำลายได้ [33]

นอกจากนี้คณะกรรมการตรวจเรือนจำ (The Board of Visitors) อาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังสามารถรับหรือส่งจดหมายได้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์พิเศษ หรือรัฐมนตรีอาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังรับหรือส่งจดหมายเพิ่มขึ้นได้ในส่วนที่สัมพันธ์กับผู้ต้องขังหรือชั้นของผู้ต้องขัง

ส่วนผู้ต้องขังที่ศาลยังไม่ได้พิพากษาคดีระเบียบเรือนจำข้อ 35(1) กำหนดว่าอาจส่งและรับจดหมายได้โดยไม่จำกัดจำนวน แต่รัฐมนตรีอาจกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในกรณีทั่วไปหรือกรณีเฉพาะได้ ซึ่งการจำกัดการติดต่อสื่อสารทางจดหมายของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณามีกำหนดใน Standing Order ข้อ 5B(6A)(2) จำกัดให้ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาสามารถรับหรือส่งจดหมายได้สัปดาห์ละสองครั้งและมีเอกสิทธิ์เพิ่มขึ้นได้มากเท่าที่เขาต้องการ

สำหรับค่าใช้จ่ายในการส่งจดหมาย Standing Order 5B16(1) กำหนดให้ผู้ต้องขังได้รับค่าแสตมป์สำหรับจดหมายที่ส่งออกไปยังบุคคลอื่นจากกองทุนสาธารณะ (Public Funds)

จดหมายส่วนตัวทุกฉบับที่ส่งถึงหรือส่งจากผู้ต้องขังอาจถูกอ่าน บันทึกหรือตรวจสอบโดยผู้บัญชาการเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนและผู้บัญชาการเรือนจำอาจระงับจดหมายที่ไม่เหมาะสม (Objectionable) หรือมีความยาวเกินไปในทางปฏิบัติการอ่านจดหมายเป็นประจำกระทำเฉพาะกับผู้ต้องขังที่ถูกกักตัวในสถาบันที่มีความมั่นคงสูง ผู้ต้องขัง

---

[33] คณะศึกษาการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังในต่างประเทศ.กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม. (2551). *เล่มเดิม*. น. 27-28

ที่จะต้องถูกส่งตัวไปยังเรือนจำอื่นเป็นการชั่วคราว (From such an establishment, but temporarily transferred elsewhere) ผู้ต้องขังชั้น A หรือถือว่าชั้น A ผู้ต้องขังที่ถูกกักตัวแยกต่างหากในสถานที่ซึ่งออกแบบสำหรับควบคุมผู้ต้องขังชั้น A และผู้ต้องขังที่มีรายชื่อในการหลบหนีการคุมขัง

ส่วนผู้ต้องขังอื่น ๆ จะถูกอ่านจดหมายได้ในลักษณะที่ใช้เป็นมาตรการพิเศษเมื่อมีเหตุผลเชื่อว่าทำให้ช่วยป้องกันหรือตรวจพบการกระทำที่เป็นอาชญากรรมหรือคุกคามความปลอดภัยหรือระเบียบของเรือนจำ หรือเมื่อผู้ต้องขังหรือจดหมายของผู้ต้องขังมีลักษณะที่จะฝ่าฝืนข้อจำกัดของเรือนจำ หรือข้อความในจดหมายอาจจะเป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้ต้องขัง เช่น การได้รับข่าวร้ายเกี่ยวกับครอบครัวผู้ต้องขัง

Standing Order 5B(31)(2) กำหนดให้จดหมายทั้งหมดอาจถูกเปิดและตรวจสอบเฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลเพื่อที่มีความสงสัยว่ามีการสอดแทรกสิ่งที่ผิดกฎหมายไว้ในจดหมายนั้นด้วย ดังนั้นแม้ว่าเรือนจำใดจะไม่มีการอ่านจดหมายเป็นประจำก็จะมีการสุ่มจดหมายบางฉบับมาอ่านแต่ก็ไม่มากไปกว่าห้าเปอร์เซ็นต์ของจดหมายทั้งหมดและหากมีการยับยั้งการส่งจดหมายของผู้ต้องขังไปยังภายนอกต้องมีการแจ้งให้ผู้ต้องขังทราบและผู้ต้องขังสามารถเขียนใหม่ได้

ในปัจจุบัน Standing Order 5B(19) กำหนดว่าผู้ต้องขังสามารถส่งจดหมายกับบุคคลที่เขาปรารถนาได้ แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับบุคคลที่ผู้ต้องขังสามารถติดต่อทางจดหมายไว้ซึ่งได้แก่ ผู้เยาว์ (Minors) หรือผู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของบิดามารดา นักโทษเด็ดขาดในเรือนจำอื่นซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำเชื่อว่าการติดต่อทางจดหมายจะเป็นการขัดขวางการแก้ไขฟื้นฟูของผู้ต้องขังแต่ละคน บุคคลที่เป็นเหยื่อของการกระทำผิดซึ่งผู้บัญชาการเรือนจำพิจารณาเห็นว่าจะเป็นสาเหตุให้เหยื่อหรือครอบครัวเสียใจเกินควร ผู้บัญชาการเรือนจำมีเหตุผลที่จะเชื่อว่าการติดต่อทางจดหมายมีการวางแผนหรือนัดหมายในลักษณะที่มีการข่มขู่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือระเบียบของเรือนจำ ซึ่งข้อจำกัดของจดหมายที่เขียนถึงเหยื่อไม่ใช้กับเหยื่อที่เป็นญาติใกล้ชิดหรือผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา นอกจากนี้ผู้ต้องขังโดยทั่วไปจะไม่ได้รับอนุญาตให้เขียนจดหมายถึงตู้รับไปรษณีย์ (Box Numbers) หรือรับจดหมายที่ไม่ระบุชื่อผู้ส่งไว้

นอกจากนี้การติดต่อจดหมายโดยทั่วไป (General Correspondence) ที่ติดต่อกับครอบครัวหรือเพื่อนหรือหน่วยงานอื่นไม่ควรประกอบด้วยข้อความดังต่อไปนี้

(1) เนื้อหาของจดหมายประกอบด้วยข้อความที่หยาบคายหรือก้าวร้าว (Grossly Indecent or Offensive) ข่มขู่ หรือข้อมูลที่ทำให้ทราบหรือเชื่อว่านำไปสู่การหลอกลวง ซึ่งผู้เขียนมีความตั้งใจให้ผู้ได้รับจดหมายหรือบุคคลอื่น ๆ เกิดความเสียใจหรือความกังวล

(2) เนื้อหาที่สนับสนุนหรือส่งเสริมให้กระทำผิดวินัย (Disciplinary Offence) หรือการก่ออาชญากรรม (Criminal Offence) รวมถึงการกลบเกลื่อนพยานหลักฐานเพื่อผลของรูปคดี

(3) แผนการหลบหนีหรือเนื้อหาที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของเรือนจำ

(4) เนื้อหาของจดหมายที่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศ

(5) คำอธิบายเกี่ยวกับการทำหรือใช้อาวุธ ระเบิด ยาพิษหรือคำแนะนะด้านทำลายล้างอื่น ๆ

(6) ข้อความที่คลุมเครือหรือเป็นรหัสซึ่งไม่สามารถเข้าใจได้ทันทีแต่ต้องใช้วิธีการถอดรหัส

(7) เนื้อหาจดหมายที่มีข้อความหยาบคาย อนาจารหรือลามกซึ่งเป็นผิดตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ (Post Office Act 1953)

(8) เนื้อหาจดหมายมีลักษณะข่มขู่หรือแสดงถึงอันตรายของการฝ่าฝืนข้อห้ามนั้นหรือทำให้ได้รับบาดเจ็บทางร่างกายแก่บุคคลอื่น ซึ่งรวมถึงการกระตุ้นให้เกิดการเหยียดเชื้อชาติ (Racial Hatred)

(9) เนื้อหาจดหมายที่ต้องการนำเสนอต่อสาธารณะหรือใช้ในการออกอากาศทางวิทยุหรือโทรทัศน์ถ้าเป็นข้อความที่ (a) ได้รับผลประโยชน์จากการเผยแพร่ หรือ (b) ข้อความที่ปรากฏต่อสาธารณะมีลักษณะที่ไม่เขียนบนพื้นฐานของความมั่นคงหรือระเบียบที่ดี หรือ (c) ข้อความที่เกี่ยวกับอาชญากรรมหรือการกระทำผิดในอดีตของผู้ต้องขัง เว้นแต่ประกอบด้วยทัศนะคติที่รุนแรงเกี่ยวกับการลงโทษหรือคำพิพากษา ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับอาชญากรรม ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ระบบการลงโทษตามกฎหมายอาญา หรือ (d) อ้างถึงเอกลักษณ์ของผู้ต้องขังหรือเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะทำการชี้ตัว (Refers to individual inmates or members of staff in such a way that they might be identified)

(10) ในกรณีนักโทษเด็ดขาด หากเนื้อหาในจดหมายประกอบด้วยการกระทำในกิจกรรมทางธุรกิจ

นอกจากนี้กฎหมายอังกฤษยังมีการตรวจสอบจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษกล่าวคือเป็นจดหมายที่มีระหว่างผู้ต้องขังกับที่ปรึกษาทางกฎหมายของผู้ต้องขังหรือกับศาลซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป และศาลยุติธรรมยุโรปและในการเขียนจดหมายประเภทนี้ เรือนจำต้องจัดหาอุปกรณ์การเขียนให้แก่ผู้ต้องขัง หากได้รับการร้องขอ

สำหรับการตรวจจดหมายประเภทนี้ กฎเรือนจำ มาตรา 39(1) ระบุไว้ว่าจดหมายดังกล่าวอาจเปิด อ่าน หรือยับยั้งได้ โดยผู้บัญชาการเรือนจำ ตามกรณีที่กำหนดไว้ในกฎเรือนจำโดยผู้บัญชาการเรือนจำอาจเปิดจดหมายดังกล่าวได้ หากมีเหตุอันเชื่อได้ว่า มีสิ่งของต้องห้ามที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีในเรือนจำหรือเป็นจดหมายที่ไม่ได้มาจากหรือส่งถึงที่ปรึกษาทางกฎหมายของผู้ต้องขังหรือศาล และอาจเปิดอ่าน และยับยั้งได้ หากมีเหตุอันเชื่อว่าเนื้อหาของจดหมายเป็นภัย

ต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ หรือความปลอดภัยของบุคคลอื่นหรือเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องขังจะต้องอยู่ในขณะที่จดหมายถูกเปิดและต้องได้รับแจ้งหากจดหมายหรือสิ่งที่แนบมาด้วยถูกอ่านหรือยับยั้ง[34]

ค. การติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์

ผู้ต้องขังในเรือนจำอังกฤษสามารถร้องขอต่อผู้บัญชาการเรือนจำเพื่อใช้โทรศัพท์ได้ โดยเริ่มมีการใช้โทรศัพท์สาธารณะใช้บัตร (Card Phones) ตั้งแต่ปี 1988 ซึ่งมีการสนับสนุนให้ขยายโครงการโทรศัพท์ดังกล่าวออกไป เพราะเป็นวิธีการที่ดีที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถติดต่อกับครอบครัวได้มากกว่าปกติและเป็นวิธีการระบายอารมณ์ของผู้ต้องขังที่เกิดจากข้อจำกัดต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิตในเรือนจำได้เป็นอย่างดี

ต่อมาในปี 1991 Home Office กำหนดให้มีการขยายการจัดโทรศัพท์สาธารณะใช้บัตรเพื่อใช้ในทุกส่วนของเรือนจำ เว้นแต่แดนที่รักษาความปลอดภัยเป็นพิเศษ (Special Security Unites) ซึ่งการ์ดนี้ไม่สามารถนำไปใช้กับโทรศัพท์สาธารณะตามปกติได้และผู้ต้องขังอาจได้รับบัตรโทรศัพท์จำนวนมากพอตามที่ตนเองต้องการ แต่ไม่ควรได้รับมากกว่าสองหน่วยต่อหนึ่งครั้งหากไม่มีการใช้งาน ซึ่งบัตรโทรศัพท์นี้สามารถหาซื้อได้ด้วยเงินส่วนตัวและยังใช้เป็นสิ่งจูงใจในการประพฤติตนของผู้ต้องขังที่จะต้องประพฤติตนดีเพื่อมีสิทธิซื้อบัตรโทรศัพท์ได้

การโทรศัพท์โดยใช้บัตรโทรศัพท์ทุกครั้งสามารถถูกตรวจสอบและอาจถูกระงับการใช้ถ้าพบว่ามีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการใช้โทรศัพท์ที่แสดงใน Prison Service Order and Instructions (PSO) 4400 เช่น ห้ามมิให้โทรไปยังโทรศัพท์มือถือ ห้ามมิให้มีการโทรติดต่อไปยังสื่อมวลชนหากมีเจตนาจะให้ใช้ข้อมูลสำหรับตีพิมพ์ (Publication) หรือเผยแพร่ (Broadcast) ข่าวนั้น แต่มีกรณีที่ผู้ต้องขังคัดค้านข้อจำกัดดังกล่าวดังปรากฏในคดี R v Home Secretary, ex p Bamber ซึ่งศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) สนับสนุนข้อห้ามในการติดต่อกับสื่อมวลชนของผู้ต้องขัง โดยศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีวิธีในการตรวจสอบสถานภาพของผู้ต้องขังที่ใช้โทรศัพท์ว่าอยู่ในสถานะตามที่กำหนดไว้ตามระเบียบหรือไม่จนกว่าจะมีการใช้โทรศัพท์แล้ว จึงต่างกับการติดต่อทางจดหมายที่สามารถตรวจสอบได้ล่วงหน้า อย่างไรก็ตามมีการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องขออนุญาตในการใช้โทรศัพท์ติดต่อกับสื่อมวลชนได้เมื่อเขาต้องการเปิดเผยเรื่องราวใด ๆ

นอกจากนี้ Prison Service Order and Instructions ยังกำหนดว่าหากผู้ต้องขังต้องการทราบเบอร์โทรศัพท์ ผู้ต้องขังต้องมีคำร้องขอต่อเจ้าพนักงานโดยอธิบายว่าทำไมจึงต้องการจะทราบเลขหมายโทรศัพท์นั้นด้วย และผู้ต้องขังอาจจะติดต่อกับเหยื่อได้เฉพาะในสถานการณ์ที่จำกัดมาก

---

[34] แหล่งเดิม. น. 28.

เช่นเดียวกับการติดต่อทางจดหมาย ซึ่งหากประชาชนคนใดแจ้งแก่เรือนจำว่าไม่ต้องการรับสายโทรศัพท์จากผู้ต้องขังคนใดโดยเฉพาะ เรือนจำจะมีการป้องกันการโทรออกไปหาบุคคลนั้น

การาตรวจสอบการโทรศัพท์ของผู้ต้องขังส่วนมากจะทำโดยการสุ่มโดยต้องแสดงคำเตือนอย่างชัดเจนใกล้กับเครื่องโทรศัพท์เพื่อแสดงว่าการโทรศัพท์อาจถูกตรวจสอบและบันทึกได้ สำหรับผู้ต้องขังประเภท A ที่มีรายชื่อเป็นผู้หลบหนี (Escape List) หรือผู้ต้องขังที่ศาลตัดสินแล้วว่าผิดหรือผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมระหว่างพิจารณาสำหรับความผิดที่เกี่ยวกับการโทรศัพท์หรือเขียนจดหมายลามกนั้น การโทรศัพท์ของผู้ต้องขังเหล่านี้จะต้องถูกตรวจสอบอย่างต่อเนื่องและมีการบันทึกเทป ซึ่งการบันทึกเทปอาจยอมรับได้ว่าเป็นขบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบวินัย แต่การโทรไปยังที่ปรึกษาด้านกฎหมาย (Legal Advisers) หรือ Samaritans ไม่ควรถูกตรวจสอบแต่ควรจัดให้อยู่สภาวะที่เป็นส่วนตัว

การให้บริการโทรศัพท์ในเรือนจำกำลังจะไม่ใช้ระบบโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตรเป็นผลมาจากความกังวลเกี่ยวกับการใช้บัตรโทรศัพท์ในรูปแบบของการใช้เงินในเรือนจำ ซึ่งระบบได้ทำการทดสอบในบางเรือนจำโดยผู้ต้องขังจะได้รับรหัสส่วนตัว (Individual PIN Numbers) และสามารถโทรได้เฉพาะเลขหมายที่ได้รับการอนุมัติไว้ อย่างไรก็ดีโครงการนี้ยังไม่ขยายไปใช้ในทุกเรือนจำทำให้เรือนจำส่วนใหญ่ยังคงใช้ระบบโทรศัพท์สาธารณะแบบใช้บัตรเช่นเดิมอยู่

3.3.3 ประเทศญี่ปุ่น

1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรัฐธรรมนูญการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังตาม

ญี่ปุ่นเป็นประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่มีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนับเป็นผลผลิตที่สำคัญของการปฏิรูปด้านการเมืองการปกครองในสมัยของจักรพรรดิเมจิ แม้การมีรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับนี้ไม่อาจกล่าวได้ว่าประชาชนได้มีความเปลี่ยนแปลงในสิทธิและเสรีภาพมากนัก แต่ก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการทำให้ชาวญี่ปุ่นได้ตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของตน[35] ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา จึงได้มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดเนื่องจากระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายญี่ปุ่นมากขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นที่ให้การคุ้มครองประชาชนและให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ซึ่งย่อมรวมถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีด้วย

---

[35] ดำรง วงศ์สัตยนนท์. (2550). “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 24(2). น. 56.

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น (Japan Constitution) ฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคลในคดีอาญามากขึ้น ตลอดจนสิทธิของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งได้บัญญัติหลักพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังต่อไปนี้

มาตรา 11 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “ประชาชนจะไม่ถูกกีดกันจากการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งปวง สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและสิทธิต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่ประชาชน”

มาตรา 12 ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ป้องกันการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตว่า “.... ประชาชนจะใช้ตามอำเภอใจมิได้หากแต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้ประโยชน์สุขอันเป็นของสาธารณะเสมอ”

มาตรา 13 ได้บัญญัติถึงเรื่องความเสมอภาคในฐานะปัจเจกบุคคล ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “ประชาชนทุกคนย่อมได้รับการเคารพในฐานะปัจเจกบุคคล”[36]

หลักการในเรื่องความเสมอภาคนี้ เป็นการรับรองว่าประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและจะไม่ถูกกีดกันจากอำนาจมหาชน หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายรวมถึงผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีด้วยเช่นกันจะปฏิบัติต่อเขาเยี่ยงทาสมิได้ อันเป็นไปตามหลักการที่ว่า “บุคคลทุกคนย่อมได้รับข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์” (Presumption of Innocence) หลักการดังกล่าวนี้ทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นและรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้วางหลักไว้สอดคล้องกัน กล่าวคือเมื่อจำเลยยังมิได้ถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดจะปฏิบัติต่อเขาเยี่ยงนักโทษมิได้ นั่นก็หมายรวมถึงจะกระทำทรมานและมีการลงโทษอย่างโหดร้ายไม่ได้ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 36 ได้วางหลักไว้ว่า “ห้ามมิให้มีการกระทำทรมานและการลงโทษที่โหดร้ายทางอาญาโดยข้าราชการอย่างเด็ดขาด”[37]

มาตรา 16 ได้บัญญัติถึงเรื่องการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของรัฐ ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์โดยสันติเพื่อขอค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย”

มาตรา 17 ได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐหรือถูกละเมิดจากข้าราชการ สามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐหรือองค์กรสาธารณะได้”[38]

---

[36] แหล่งเดิม. น. 69.

[37] Japan Constitution Article 39 (Torture) “The infliction of torture by any public officer and cruel punishments are absolutely forbidden.”

[38] ดำรง วงศ์สัตยนนท์. เล่มเดิม. น. 72.

มาตรา 21 ได้บัญญัติถึงเรื่องเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันซึ่งได้วางหลักไว้ว่า

“(1) เสรีภาพในการรวมตัวกันในที่ประชุมและการเข้าสมาคม ตลอดจนการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นย่อมได้รับความคุ้มครอง

(2) ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจข้อความก่อนการใช้เสรีภาพดังกล่าว ห้ามมิให้ล่วงละเมิดความลับของการสื่อสารไม่ว่าทางใด”

มาตรา 31 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพในหลักประกันทางอาญาซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลใดก็ตาม หากมิได้เป็นไปโดยกระบวนการตามที่กฎหมายบัญญัติ ย่อมไม่ถูกลิดรอนซึ่งชีวิตและเสรีภาพ หรือต้องได้รับโทษทางอาญาอื่น ๆ”

มาตรา 32 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพในหลักประกันทางอาญาซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลใดก็ตาม ย่อมไม่ถูกลิดรอนซึ่งสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล” ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการศาลหรือการดำเนินคดีแก่ประชาชนทั่วไป

มาตรา 34 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพในหลักประกันทางอาญา ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลใด ๆ จะไม่ถูกกักขังหรือกักกันหากมิได้รับแจ้งเหตุในทันทีและมิได้รับสิทธิในการจัดหาทนายความทันที นอกจากนี้บุคคลใดจะไม่ถูกกักกันหากไม่มีเหตุผลอันชอบธรรม”

บทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นไปตามหลักที่ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen, nulla poena, sine lege) ซึ่งรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้บัญญัติเป็นหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน อันเป็นหลักประกันในทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ว่า “บุคคลใดก็ตามย่อมไม่ต้องรับผิดทางอาญาต่อการกระทำที่เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายในขณะกระทำนั้น หรือการกระทำที่ได้รับการตัดสินแล้วว่าไม่มีความผิดและย่อมไม่ต้องรับผิดทางอาญาซ้ำต่อการกระทำความผิดเดียวกันนั้นอีก” นอกจากนี้ผู้ต้องหาในคดีอาญายังมีสิทธิตามมาตรา 37 กำหนดว่า “ในคดีอาญาทั้งปวง ผู้ต้องหาย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีแบบเปิดเผยด้วยความรวดเร็วโดยศาลที่มีความยุติธรรม”

นอกจากนี้ศาลฎีกา (ศาลสูงของญี่ปุ่น) มีอำนาจที่จะพิจารณาการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญมอบหมายไว้ให้หรือไม่ ซึ่งอำนาจที่จะสั่งว่าการปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นโมฆะหากเกินขอบเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบให้เป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่ฝ่ายตุลาการจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการล่วงละเมิดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร[39]

ในกฎหมายเรือนจำของประเทศญี่ปุ่น ยังมีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิของผู้ต้องขังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้สั่งให้เจ้าพนักงานตรวจสอบเรือนจำ อย่างน้อย

---

[39] แหล่งเดิม. น. 72- 75.

1 ครั้ง ในทุก 2 ปี และผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องจัดให้เจ้าหน้าที่เรือนจำทำการตรวจสอบห้องขังอย่างน้อยวันละ 1 ครั้ง นอกจากนั้นศาลและพนักงานอัยการก็อาจเข้าตรวจสอบเรือนจำได้เช่นกัน แต่แนวนโยบายของรัฐก็จะอาศัยความร่วมมือจากคนในสังคมเป็นหลัก ตลอดทั้งให้คนในสังคมมีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์ เช่น มีอาสาสมัครเข้ามาสอนหนังสือ เป็นต้น[40]

กล่าวโดยสรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดหลักการในเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเสรีภาพการติดต่อสื่อสารกันตามมาตรา 21 เป็นหลักที่รับรองในการใช้เสรีภาพของประชาชนทุก ๆ คน ซึ่งรวมถึงผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำโดยกรมราชทัณฑ์ของญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ต้องขังสามารถติดต่อสื่อสารได้และให้หลักประกันในเรื่องต่าง ๆ แก่ประชาชนไว้อย่างครอบคลุม รวมถึงให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในหลักประกันทางอาญาไว้อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจของรัฐที่เกินขอบเขต

2) การคุ้มครองสิทธิในการติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังว่าด้วยสิทธิในการเยี่ยม การติดต่อสื่อสารทางจดหมายและโทรศัพท์ การเยี่ยมเพื่อใช้ชีวิตคู่และสิทธิได้รับรู้ข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ

สิทธิในการติดต่อสื่อสารกับโลกภายนอกของผู้ต้องขังในเรือนจำญี่ปุ่นจำกัดเฉพาะสิทธิได้รับการเยี่ยมและสิทธิติดต่อทางจดหมาย ดังนี้

(1) สิทธิได้รับการเยี่ยม

การราชทัณฑ์ญี่ปุ่น กำหนดให้ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาอาจได้รับการเยี่ยมจากบุคคลใดก็ได้ตามที่ต้องการโดยต้องทำการสนทนากันด้วยภาษาที่เจ้าพนักงานที่เข้าสังเกตการณ์เข้าใจได้ ในสถานที่กักตัวส่วนใหญ่กำหนดให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมหนึ่งชั่วโมงถึงสองชั่วโมงครึ่งต่อวันเป็นประจำทุกวัน โดยจัดให้มีการเยี่ยมในห้องที่จัดไว้เป็นพิเศษโดยแต่ละห้องจะแบ่งห้องด้วยฉากกั้น ผู้ต้องขังและผู้เข้าเยี่ยมจะอยู่คนละข้างและมีเจ้าหน้าที่เรือนจำยืนสังเกตการณ์ด้วยซึ่งจะนั่งใกล้กับผู้ต้องขังคอยสังเกตการสนทนาและจดบันทึกไว้ โดยเจ้าหน้าที่สามารถยุติการสนทนาได้หากเห็นว่าหัวข้อการสนทนาไม่เหมาะสมหรือรู้สึกว่ามีการสนทนากันด้วยภาษาที่ตนไม่สามารถเข้าใจได้ โดยระหว่างการเยี่ยมผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีการเยี่ยมแบบสัมผัสได้

ส่วนผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาแล้วหรือนักโทษเด็ดขาดมีสิทธิ์ได้รับการเยี่ยมเฉพาะจากญาติใกล้ชิดและมีการจำกัดจำนวนผู้เข้าเยี่ยมอย่างเข้มงวดด้วย เช่น ในเรือนจำ Fuchu กำหนด

---

[40] ณัฐกิตติ์ บุญจันทร์. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: ศึกษาปัญหาการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องขังก่อนคำพิพากษาถึงที่สุด*. น. 138.

คู่มือในการดำรงชีวิตในเรือนจำไว้ว่าจำนวนผู้เข้าเยี่ยมในแต่ละครั้งคือสามคนและนักโทษเด็ดขาดจะมีสิทธิได้รับการเยี่ยมจำนวนเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับชั้นของผู้ต้องขัง กล่าวคือผู้ต้องขังชั้นสี่ได้รับสิทธิการเยี่ยมหนึ่งครั้งต่อเดือนครั้งละประมาณสิบห้าถึงยี่สิบนาที แต่ถ้าผู้ต้องขังได้รับการเลื่อนลำดับชั้นเป็นชั้นสามจะได้รับสิทธิการเยี่ยมสองครั้งต่อเดือนและหากเลื่อนเป็นชั้นสองจะได้รับการเยี่ยมอีกหนึ่งครั้งต่อสัปดาห์ ส่วนผู้ต้องขังชั้นหนึ่งมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตลอดเวลาโดยในการเยี่ยมทั้งนักโทษเด็ดขาดจะต้องเยี่ยมในห้องที่มีฉากกั้นเช่นกันและไม่สามารถเยี่ยมแบบสัมผัสได้

ในส่วนของภาษาที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารเนื่องจากว่าเรือนจำญี่ปุ่นมีระบบการตรวจสอบคำพูดระหว่างผู้ต้องขังและโลกภายนอก ทำให้ผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ไม่สามารถพูดหรือเขียนภาษาญี่ปุ่นได้อาจถูกตัดขาดจากการติดต่อกับโลกภายนอก ยกเว้นแต่ผู้ต้องขังใช้ภาษาต่างชาติที่เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถเข้าใจได้ เช่น ภาษาอังกฤษ ดังนั้นผู้ต้องขังที่ไม่สามารถพูดภาษาญี่ปุ่นหรือภาษาอังกฤษได้หรือผู้เข้าเยี่ยมหรือการติดต่อทางจดหมายไม่สามารถใช้ภาษาทั้งสองได้ก็จะถูกตัดสิทธิในการติดต่อกับครอบครัวเว้นแต่ ผู้ต้องขังจะออกค่าใช้จ่ายสำหรับการแปลหรือตีความภาษานั้น

(2) การติดต่อสื่อสารทางจดหมาย

ผู้ต้องขังในเรือนจำญี่ปุ่นสามารถติดต่อสื่อสารทางจดหมายกับบุคคลภายนอกได้ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (The Prison Law) มาตรา 46 ที่กำหนดให้ผู้ต้องขังควรได้รับอนุญาตให้ส่งหรือได้รับจดหมาย และบุคคลที่ศาลตัดสินว่าผิด (นักโทษเด็ดขาด) (Convicted Person) หรืออยู่ภายใต้การจำคุก “Kanchi” ไม่ควรได้รับอนุญาตให้ส่งหรือได้รับจดหมายจากบุคคลอื่นนอกจากญาติ แต่หากมีกรณีที่มีความจำเป็นในการติดต่อกับบุคคลอื่นนอกจากญาติก็ทำได้หากได้รับอนุญาตเช่นนั้น

มาตรา 47 ยังกำหนดว่าบุคคลที่กระทำผิดหรืออยู่ภายใต้การจำคุก “Kanchi” ไม่ควรได้รับอนุญาตให้ส่งหรือรับจดหมายถ้าเป็นจดหมายที่มีลักษณะไม่เหมาะสมและจดหมายเหล่านี้จะถูกทำลายหลังจากครบสองปี

นักโทษเด็ดขาด (Sentenced Prisoners) อาจได้รับจดหมายจากญาติใกล้ชิดและอาจเขียนจดหมายได้เท่าจำนวนสิทธิที่ได้รับการเยี่ยมซึ่งเป็นไปตามลำดับชั้นของผู้ต้องขัง

ส่วนผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา (Unsentenced Prisoners) อาจได้รับหรือเขียนจดหมายได้โดยไม่จำกัดจำนวนจดหมายและได้รับอนุญาตให้ติดต่อทางจดหมายกับใครก็ได้ตามที่ต้องการ แต่เนื้อหาในจดหมายต้องไม่มีแนวโน้มในการปิดบังหรือทำลายพยานหลักฐานหรือไม่มีแนวโน้มที่จะทำให้ความมั่นคงในการกักตัวผู้ต้องขังลดน้อย หรือไม่ควรมีแนวโน้มในการทำลายระเบียบ

เรือนจำ นอกจากนี้จดหมายที่ใช้ภาษาต่างประเทศต้องมีการแปลโดยผู้ต้องขังเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ทั้งนี้เพื่อทำการตรวจสอบจดหมายนั้นได้

ในทางปฏิบัติการติดต่อทางจดหมายได้รับอนุญาตให้เขียนเฉพาะภาษาญี่ปุ่นเว้นแต่ผู้ต้องขังสามารถจ่ายค่าแปลได้ นอกจากนี้จดหมายทุกฉบับจะถูกอ่านโดยเจ้าหน้าที่เรือนจำและอาจถูกตรวจสอบแก้ไข โดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบจดหมายในเรือนจำอาจเซ็นเซอร์เฉพาะบางส่วนของจดหมายหรืออาจริบจดหมายทั้งหมดได้ ซึ่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ของญี่ปุ่นมาตรา 50 กำหนดให้เจ้าหน้าที่เรือนจำที่ดูแลด้านการตรวจสอบจดหมายควรได้รับการจัดให้โดยพระราชกฤษฎีกากระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice Ordinance)

นอกจากนี้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ของญี่ปุ่นมาตรา 48, 49 กำหนดว่าเอกสารที่จ่าหน้าซองถึงผู้ต้องขังจากศาลหรือข้าราชการอื่นควรถูกเปิดและส่งต่อไปยังผู้ต้องขังซึ่งเอกสารนี้และจดหมายที่ส่งถึงผู้ต้องขังควรมอบให้อยู่ในการเก็บรักษาของเจ้าหน้าที่เรือนจำหลังจากที่ผู้ต้องขังได้อ่านจดหมายฉบับนั้นแล้ว

การตรวจสอบจดหมายของกฎหมายญี่ปุ่นซึ่งกรมราชทัณฑ์ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังไว้ใน กฎหมายเกี่ยวกับสถานที่คุมขังและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Law Concerning Penal and Detention Facilities and the Treatment of Inmates) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่เมื่อปี ค.ศ. 2006 และจะบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน 2007 กฎหมายฉบับใหม่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสิทธิในการสื่อสารของผู้ต้องขังกับสังคมภายนอกผ่านทางจดหมาย ในมาตรา 127 ดังนี้

สำหรับการรับและส่งจดหมายระหว่างผู้ต้องขังกับบุคคลทั่วไปนั้น มีกล่าวไว้ในมาตรา 127 วรรค 1 ที่ระบุว่า ผู้บัญชาการเรือนจำอาจให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเปิดและตรวจสอบจดหมายที่ผู้ต้องขังจะส่งหรือรับ แม้ว่าโดยหลักการแล้วจะไม่มีการตรวจสอบข้อความภายในจดหมาย แต่หากมีการพิจารณาแล้วว่ามีความจำเป็น เนื่องจากเหตุผลในการรักษาซึ่งระเบียบวินัยและคำสั่งของเรือนจำ เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อความของจดหมายได้

เมื่อมีการตรวจสอบจดหมายและพบว่าจดหมายทั้งฉบับหรือหากบางส่วนของจดหมายมีข้อความที่ไม่เหมาะสม เช่น มีใจความในการข่มขู่ หรือทำลายชื่อเสียงผู้รับและการกรรโชกทรัพย์ จดหมายนั้นจะถูกลบข้อความที่ไม่เหมาะสมออกทั้งหมด หรือ เฉพาะบางส่วน และอาจถูกระงับการส่งทั้งฉบับได้ในความพยายามที่จะช่วยเหลือผู้ต้องขังแก้ไขปัญหานี้ เรือนจำจะให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเข้ามาสอนแนะนำให้ผู้ต้องขังเขียนจดหมายฉบับใหม่ที่มีข้อความเหมาะสมและสามารถส่งถึงผู้รับได้เหมาะสม ซึ่งหากผู้ต้องขังไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำดังกล่าวหรือยังคง

ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงข้อความเจ้าหน้าที่อาจตัดสินใจลบข้อความหรือระงับการส่ง ซึ่งผู้ต้องขังสามารถขอให้มีการตรวจสอบหรือร้องเรียนได้

ในประเทศญี่ปุ่น กรมราชทัณฑ์ไม่มีข้อจำกัดสำหรับบุคคลที่ต้องขังจะส่ง หรือรับจดหมายว่าต้องเป็นญาติเท่านั้น แต่ผู้บัญชาการเรือนจำอาจห้ามการแลกเปลี่ยนจดหมายกับบุคคลที่มีธรรมชาติเป็นอาชญากรรม หรือผู้ที่อาจจะขัดขวางการรักษาวินัยและคำสั่งของเรือนจำ หรือขัดขวางการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ (อาทิเช่น สมาชิกของกลุ่มต่อต้านสังคม หรือ แก๊งค์ต่าง ๆ)

นอกจากนั้นยังไม่มีข้อจำกัดสำหรับความถี่ของการรับจดหมาย แต่สำหรับจำนวนความถี่ในการส่งจดหมายนั้น ผู้บัญชาการเรือนจำอาจมีข้อจำกัดได้บ้างในกรณีที่จำเป็นสำหรับการบริหารและการปฏิบัติงานภายในเรือนจำ โดยความถี่อาจไม่น้อยกว่า 4 ครั้งต่อเดือน

ส่วนการตรวจจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษ การติดต่อสื่อสารของผู้ต้องขังนั้นได้มีการแบ่งประเภทการปฏิบัติที่แยกต่างหาก สำหรับจดหมายที่ส่งหรือรับระหว่างผู้ต้องขังกับหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและอัยการ ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันมาตรา 127 วรรค 2 ว่าเรือนจำอาจไม่ตรวจสอบจดหมายที่จ่าหน้าซองส่งถึงหน่วยงานรัฐระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ และอัยการหรือทนาย อย่างไรก็ดีเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายยังให้อำนาจเรือนจำในการาตรวจสอบจดหมายที่ได้รับสิทธิพิเศษนี้ได้ หากเกิดสถานการณ์พิเศษบางอย่าง เช่น หากมีข้อสงสัยว่าไม่ได้เป็นจดหมายจาก/ถึง หน่วยงานรัฐจริง จดหมายจะถูกเปิดโดยเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบ แต่จะไม่อ่านข้อความภายในโดยละเอียด[41]

[41] คณะศึกษาการตรวจจดหมายของผู้ต้องขังในต่างประเทศ.กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม. เล่มเดิม. น. 27-28

บทที่ 4
วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันภัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

การประกันภัยภาคบังคับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาด้วยเหตุผลจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถได้ทวีจำนวนขึ้นในแต่ละปีเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยผู้ประสบภัยดังกล่าวไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายหรือได้รับชดใช้ค่าเสียหายไม่คุ้มกับความเสียหายที่ได้รับจริงและหากผู้ประสบภัยจะใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายก็จะต้องใช้เวลาดำเนินคดียาวนาน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการชดใช้ค่าเสียหายและได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลด้านสวัสดิสงเคราะห์ โดยเป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ และเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกันภัยเข้ามีส่วนร่วมในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัว เมื่อย้อนกลับไปถึงประวัติศาสตร์ในการร่างกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการริเริ่มยกร่างเมื่อราวปี พ.ศ. 2506 จนมีผลใช้บังคับครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2536 ใช้เวลาถึง 30 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานมากและหลังจากมีการบังคับใช้แล้วก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาใน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ซึ่งบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน แต่ก็ปรากฏว่ากฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันก็ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยได้ เนื่องจากวงเงินค่าคุ้มครองที่ผู้ประสบภัยได้รับยังไม่สามารถช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพปัญหาที่เงินค่าเบี้ยประกันภัยจำนวนมากกว่าครึ่งของค่าเบี้ยทั้งหมดในธุรกิจประกันภัยได้ตกเป็นรายได้ของบริษัทประกันภัย ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน ไม่เป็นไปตามหลัก No Loss No Profit จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงที่ต้องการคุ้มครองหรือเยียวยาผู้ประสบภัยจากรถได้อย่างแน่นอน อันเป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่มอบหน้าที่รับประกันภัยให้แก่เอกชนให้ดำเนินการในลักษณะแทนรัฐที่เป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะประสบภัยจากรถ ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นกฎหมายที่ดีและเหมาะสมมากที่สุดในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงได้แบ่ง

การศึกษาวิเคราะห์ประเด็นทั้งปัญหาของมาตรการทางกฎหมายตั้งแต่การรับประกันภัยโดยการนำรถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับ เงินค่าเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ของบริษัทประกันภัย การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ประสบภัยจากรถ ตลอดจนถึงการใช้เงินจากกองทุนคุ้มครองผู้ประสบภัยที่ไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยศึกษาเปรียบเทียบในการนำรูปแบบของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการประภัยภาคบังคับในประเทศไทย และศึกษาวิเคราะห์ถึงวิธีการลดความเสี่ยงที่รัฐมอบอำนาจให้การรับประกันภัยภาคบังคับกับเอกชน โดยยึดหลักการสากล No Loss No Profit

4.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากมาตรการทางกฎหมายในการบังคับปฏิบัติการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ

มาตรการทางกฎหมายที่มีความสำคัญมากซึ่งรัฐควรให้ความใส่ใจเป็นพิเศษในการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ คือ มาตรการจัดทำประกันภัยหรือการนำรถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับและการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเบื้องต้นหรือการเยียวยาผู้ประสบภัย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนที่ต้องใช้รถใช้ถนนในการดำรงชีวิตประจำวัน สร้างความมั่นใจว่ารถยนต์ทุกคันที่นำมาขับขี่บนถนนมีการจัดทำประกันภัยภาคบังคับแล้ว และสร้างความมั่นใจอีกว่าเมื่อมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นแล้วผู้ประสบภัยจะได้รับการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนที่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถ จะเห็นได้ว่าหน้าที่ในการรับประกันภัยนั้นมิได้เป็นหน้าที่ที่รัฐต้องกระทำ รัฐเพียงแต่มีบทบาทในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น

4.1.1 ปัญหาการจัดทำการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามหลัก No Loss No Profit

การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ มีความสำคัญมากในการให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานของสังคมอันถือได้ว่าเป็นภารกิจของอย่างหนึ่งของรัฐ มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและกระทบกระเทือนต่อความผาสุกของประชาชนโดยรวม เนื่องจากรถยนต์เป็นพาหนะที่มีความเสี่ยงสูงและมีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุกปี กอปรกับประชาชากรในแต่ละประเทศรวมถึงประเทศที่มีความเจริญแล้ว การบังคับใช้กฎ ระเบียบต่าง ๆ อาจส่งผลให้มีผู้ประสบภัยจากรถเป็นจำนวนมากเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งหากเป็นรัฐ

ที่มีความเจริญมากแล้ว ประชากรก็จะไม่มีปัญหาในส่วนการทำประกันภัย เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วประชากรส่วนใหญ่มีกำลังซื้อมาก และประชากรส่วนใหญ่ก็ล้วนแล้วแต่มีความต้องการในการสร้างหลักประกันหรือความคุ้มครองให้กับตัวเองแทบทุกอย่าง การจัดทำประกันภัยจึงเป็นเรื่องธรรมดามาก แต่ในส่วนของประเทศเกิดใหม่หรือในประเทศที่กำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทยการประกันภัยที่เกี่ยวกับรถนั้น ยังต้องมีการบังคับให้ต้องทำประกันภัย แต่ในอนาคตข้างหน้า 10 ปี หรือ 20 ปี รัฐอาจไม่ต้องออกกฎหมายบังคับให้รถต้องทำประกันภัยก็ได้ โดยอาจจะเปลี่ยนแปลงไปยังรูปแบบอื่น ซึ่งประเทศไทยเองก็กำลังศึกษาระบบต่าง ๆ ที่บังคับใช้กันอยู่ในต่างประเทศ เพราะระบบประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ มีทั้งระบบที่รัฐดำเนินการเองทั้งหมด รัฐให้เอกชนดำเนินการและรัฐกับเอกชนร่วมกันดำเนินการ ซึ่งในกรณีที่รัฐดำเนินการเองทั้งหมดก็ยังแบ่งย่อยไปอีกหลายรูปแบบ เช่น การดำเนินการรับประกันภัยนั้น รัฐมีการนำไปรวมกับการต่อทะเบียนหรือชำระภาษีรถยนต์ประจำปี เป็นต้น ซึ่งรัฐเป็นผู้บริหารจัดการถือเป็นรูปแบบการประกันภัยเหมือนกันแต่ไม่ใช่เป็นการประกันภัยในเชิงธุรกิจ เป็นเรื่องของหลักธรรมที่รัฐมุ่งให้สวัสดิการแก่สังคม อีกรูปแบบหนึ่งคือรูปแบบผสม คือ พนักงานของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับ แต่ลักษณะของการจัดทำรับประกันเป็นหน้าที่เอกชนเป็นผู้รับ ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ หลัก No Loss No Profit เนื่องจากค่าเบี้ยประกันภัยนั้นส่วนหนึ่งจะถูกนำไปเป็นค่าบริหารจัดการอยู่แล้ว หมายความว่านอกจากค่าบริหารจัดการที่บริษัทประกันภัยมีสิทธิได้รับแล้ว ก็ไม่ควรมีสิทธิในค่าเบี้ยส่วนอื่นอีก

จากการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยมุ่งเน้นที่หลักการ No Loss No Profit พบว่าประเทศไทยใช้ระบบการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับแบบลักษณะผสมระหว่างรัฐกับเอกชน คือ รัฐเป็นผู้วางกฎระเบียบโดยการออกเป็นกฎหมายให้เอกชนหรือบริษัทประกันภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่การรับประกันภัยจนถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ลักษณะความสัมพันธ์จึงเป็นการกำกับดูแล เพราะรัฐให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด การกำกับดูแลของรัฐผ่านหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งมีการบัญญัติเป็นกฎหมาย คือ บริษัทต้องรับประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 แล้วแต่กรณี โดยมาตรการที่รัฐใช้กฎหมายในการกำกับดูแล จะเป็นการวางหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวง

สาธารณสุข ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมนายหน้าประกันภัย ผู้แทนสมาคมประกันวินาศภัย ผู้แทนสมาคมโรงพยาบาลเอกชน ผู้แทนแพทยสภาและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักนายทะเบียนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดซึ่งการที่รัฐใช้มาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจประเภทนี้เนื่องจาก ธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่ถือเป็นสถาบันทางการเงินหลักของประเทศ การเกิดขึ้นการดำรงอยู่หรือการล้มละลายของธุรกิจประเภทนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจโดยรวม นอกจากการกำกับดูแลแล้ว รัฐจึงต้องมีการส่งเสริมธุรกิจประเภทนี้ด้วยแต่สาเหตุที่รัฐจะต้องวางมาตรการต่าง ๆ มากำกับดูแลเป็นพิเศษนั้น เนื่องจากการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ มีวัตถุประสงค์เป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถและการที่รัฐออกกฎหมายกำหนดให้รถทุกคันต้องจัดให้มีประกันภัยอย่างน้อยที่สุด คือ การทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้น ส่งผลให้มีรถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินค่าเบี้ยประกันภัยในธุรกิจเป็นจำนวนมาก จึงเป็นช่องทางในการแสวงหากำไรของบริษัท ประกันภัยได้ รัฐจึงมีความพยายามออกมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดข้อความในกรมธรรม์ประกันภัยหรืออัตราเบี้ยประกันภัยให้เหมาะสม ซึ่งที่ผ่านมาก็มีการประกาศปรับลดค่าเบี้ยประกันภัยจากนายทะเบียนตลอดมา แต่พบว่าไม่ได้ทางออกที่ดีที่สุดและปัจจุบันก็มีการปรับลดค่าเบี้ยในจำนวนที่ต่ำอยู่แล้วโดยเป็นการกำหนดอัตราเบี้ยสูงสุดอัตราเดียว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามหลัก No Loss No Profit ได้ เพราะบริษัทยังมีกำไรจากการรับประกันภัยประเภทนี้เป็นจำนวนมหาศาลต่อปี ซึ่งที่ผ่านมาบริษัทประกันภัยในประเทศไทย ไม่ได้ยึดหลักการดังกล่าวในการดำเนินธุรกิจประกันภัยลักษณะภาคบังคับนี้ โดยค่าสินไหมทดแทนหรือ Loss ที่จ่ายไปเพียงร้อยละ 30-40 เท่านั้น ส่งผลให้มีเงินเหลือในระบบประกันภัยและหมุนเวียนอยู่ในธุรกิจประกันภัยเป็นจำนวนมาก ตามรายงานเปรียบเทียบจำนวนกรมธรรม์ และเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงจากการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของธุรกิจประกันภัยทั้งหมดระหว่างไตรมาส (Quarter) เดียวกันของปี 2556 กับ ปี 2555 ในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าอัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ (Claim Ratio หรือ Loss Ratio) ซึ่งคิดจากอัตราส่วนระหว่างค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ พบว่าค่า Loss Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับนี้มีอัตราส่วนที่ต่ำมาก

ซึ่งเพียงร้อยละ 45.59 ซึ่งสาเหตุที่ค่า Loss Ratio สูงถึงร้อยละ 45.59 นั้น ก็เนื่องจากเป็นการวัดค่าโดยผลที่รวมทั้ง Loss Ratio ของประกันภัยรถจักรยานยนต์ด้วย ซึ่งรถจักรยานยนต์นั้นมีอัตราความเสี่ยงภัยและอุบัติเหตุที่สูงแต่อัตราค่าเบี้ยที่ต่ำมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาเฉพาะค่า Loss Ratio เฉพาะรถยนต์ เช่น รถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน พบว่ามีอัตราที่ต่ำกว่าเพียงร้อยละ 30 (ร้อยละ29.96 ตามตารางข้างต้น) อย่างไรก็ตามค่า Loss Ratio ในภาพรวมของการประกันภัยภาคบังคับนั้นค่อนข้างต่ำมากเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า แม้การประกันภัยภาคบังคับจะมีการกำหนดค่าเบี้ยประกันภัยจากหน่วยงานรัฐเป็นพิเศษมากกว่ารูปแบบการประกันภัยภาคสมัครใจ แต่มีค่า Loss Ratio ที่ต่ำมาก หมายถึงว่า เบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ของบริษัทที่รับประกันภัย จะทำให้เกิดผลกำไรแก่บริษัทจำนวนมากปีละหลายพันล้านบาท ซึ่งขัดต่อหลัก No Loss No Profit ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างค่าเบี้ยประกันภัยของประเทศไทยและของต่างประเทศพบว่าประเทศไทยยังขาดการกำหนดเบี้ยประกันเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการขับขี่อย่างปลอดภัย เนื่องจากเป็นการกำหนดแบบอัตราเดียว (Flat Rate) จำแนกตามประเภท ยานพาหนะ ขณะที่ในต่างประเทศส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้กำหนดเบี้ยประกันหลังจากปรึกษากับบริษัทประกันภัย เบี้ยประกันจึงขึ้นอยู่กับชนิดของยานพาหนะเป็นหลัก และค่า Loss Ratio ในภาพรวมของการประกันภัยภาคบังคับในต่างประเทศนั้นมีค่า Loss Ratio ที่สูงมากโดยประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วง ปี พ.ศ. 2542-2551 นั้น สูงกว่าร้อยละ 60 โดย Loss Ratio ของการประกันภัยภาคบังคับของประเทศในกลุ่มในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ก็ยังสูงกว่าสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็น Loss Ratio ที่มีประสิทธิภาพมาก ซึ่งในบางประเทศของกลุ่มนี้มีค่า Loss Ratio สูงถึงร้อยละ 80 โดยเฉพาะประเทศเยอรมันซึ่งมีการขาดทุนด้วยในบางปี ในขณะที่การประกอบการประกันภัยภาคบังคับของบริษัทประกันภัย ในประเทศไทยจัดว่าค่อนข้างได้กำไร ซึ่งไม่ควรเป็นเช่นนั้น[80] เพราะการที่รัฐออกกฎหมายกำหนดให้รถทุกคันต้องจัดให้มีประกันภัยอย่างน้อยที่สุด คือ การทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เพราะเหตุประสบภัยจากรถโดยให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงที กรณีบาดเจ็บ หรือช่วยเป็นค่าปลงศพกรณีเสียชีวิต และที่สำคัญเพื่อเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ ดังนั้นการมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรของบริษัทในการประกันภัยลักษณะนี้จึงไม่ควรให้มีการสร้างกำไรอย่างมากเกิดขึ้น ซึ่งผลกำไรดังกล่าวแทนที่จะกลับคืนสู่ประชาชนหรือผู้ประสบภัยรถ ในลักษณะการความคุ้มครองหรือเพิ่มวงเงินคุ้มครอง สร้างสวัสดิการที่ดีในด้านการให้บริการ หรือ ลดเบี้ยประกันภัย แต่กลับนำเงินดังกล่าวไปปันผลให้กับผู้ถือหุ้นของบริษัทซึ่งเป็น

---

[80] สุเมธ องกิตติกุล และคณะ. (2556). *อุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ: ผลกระทบ การประกันภัย และการชดเชยเยียวยา* (รายงานผลการวิจัย).

กลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ย่อมขัดต่อหลักประโยชน์มหาชนและบริษัทประกันภัยมิได้คำนึงถึงภาระหน้าที่ที่รัฐมอบให้กระทำแทนรัฐตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อวัตถุประสงค์เป็นสวัสดิการสังคม

ในส่วนของตัวแทนและนายหน้านั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าตัวแทนและนายหน้าเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของธุรกิจประกันภัย และธุรกิจประเภทนี้ก็มีความแตกต่างจากธุรกิจประเภทอื่นในด้านการเสนอขายสินค้าแก่ประชาชน เพราะเป็นการขายความคุ้มครองหรือคำมั่นสัญญา ซึ่งเป็นสินค้าที่ไม่มีตัวตนและไม่มีการวางขายในร้านค้าทั่วไป การขายประกันภัยเป็นการขายผ่านคนกลางประกันภัย คือ ตัวแทนและนายหน้า และคนกลาง จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างภาพพจน์และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อธุรกิจ โดยเฉพาะการประกันภัยรถยนต์ที่มีความสำคัญอันกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเรื่อง อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551

ข้อ 3 ให้ยกเลิกประกาศนายทะเบียน อัตราค่าจ้าง หรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2544

ข้อ 4 อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จ ที่จะต้องจ่ายให้กับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย อันเนื่องมาจากการกระทำการเป็นตัวแทนประกันวินาศภัย หรือกระทำการเป็นนายหน้าประกันวินาศภัย จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

(4) การประกันภัยรถ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ไม่เกินร้อยละสิบสองของจำนวนเบี้ยประกันภัย

โดยหากมองเป็นลักษณะของประกอบอาชีพและลักษณะโดยทั่วไปแล้ว เมื่อตัวแทนหรือนายหน้าได้มีการตกลงหรือข้อผูกพันกับบริษัทประกันภัยแล้ว ในฐานะการเป็นคนกลางเพื่อให้ประชาชนเข้าทำสัญญาซื้อความคุ้มครองภัยกับบริษัทประกันภัย ตัวแทนย่อมมีสิทธิได้รับ “ค่าตอบแทน” ซึ่งคำว่าค่าตอบแทนนั้นไม่ว่าจะหมายถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่คำนวณเป็นเงินได้ รวมทั้งค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้ เป็นต้น ซึ่งความจริงแล้วตัวแทนหรือนายหน้าไม่ควรมีสิทธิได้รับค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จ เพราะระบบการประกันภัยภาคบังคับเป็นมาตรการทางกฎหมายของรัฐในการบังคับใช้กับประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องมีค่าบำเหน็จใด ๆ เพราะไม่ใช่การประกันภัยภาคสมัครใจแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อบริษัทได้รับค่าเบี้ยมาแล้วบริษัทก็จะต้องจ่ายให้กับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย อันเนื่องมาจากการกระทำการเป็นตัวแทนประกันวินาศภัย หรือกระทำการเป็นนายหน้าประกันวินาศภัย คือไม่เกินร้อยละสิบสองของจำนวนเบี้ยประกันภัย ซึ่งปกติก็คิดในอัตราสูงสุด (Maximum

Commission Rate) คือ ร้อยละสิบสองโดยจำนวนเบี้ยที่บริษัทหักเป็นค่าบำเหน็จให้กับตัวแทนหรือนายหน้านั้น ไม่รวมกับค่าดำเนินการที่บริษัทได้มีการหักไปก่อนแล้ว เท่ากับว่าค่าเบี้ยที่บริษัทประกันภัยได้รับมาจากผู้เอาประกันภัยนั้น ก่อนจะมีการนำมาเป็นเงินสำรองเพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ได้มีการแบ่งโดยจัดสรรเป็นค่าบำเหน็จตัวแทนหรือนายหน้าร้อยละสิบสองแล้ว ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับตารางเปรียบเทียบจำนวนกรมธรรม์ และเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงของการประกันภัยตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ของธุรกิจประกันภัยทั้งหมด ของปี 2556 กับ ปี 2555 ซึ่งหากพิจารณารายงานข้อมูลการประกันภัยผู้ประสบภัยจากรถ ประจำเดือนพฤศจิกายน 2556 (สรุปตามข้อมูลที่นำส่งไว้ ณ สิ้นเดือน ต.ค. 56) จัดทำโดย TID ดังกล่าวในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2555 มีอัตราค่าเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงจำนวน 13,183,291,052.00 บาท และในปี พ.ศ. 2556 (นับถึง 31/10/2556) จำนวน 10,409,983,432 บาท โดยหากผู้เอาประกันภัยซื้อประกันภัยผ่านตัวแทนหรือนายหน้าทั้งหมด เมื่อนำไปหักเป็นค่าบำเหน็จตัวแทนหรือนายหน้าร้อยละสิบสองแล้ว เท่ากับว่าบริษัทต้องจ่ายค่าบำเหน็จตัวแทนหรือนายหน้าจำนวน 1,581,994,926.24 บาท และ 1,249,198,011.84 บาท ในแต่ละปีซึ่งถือเป็นเงินจำนวนมาก ดังนั้นประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเรื่องอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 ในการประกันภัยภาคบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ล้วนแล้วแต่เป็นสร้างรายได้หรือกำไรมหาศาลให้กับธุรกิจประกันภัย ดังนั้นหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อสามารถนำเงินค่าเบี้ยประกันภัยที่เข้าสู่ระบบนำมาใช้ในกิจการสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ มากกว่าการให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไร

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการจัดทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามหลัก No Loss No Profit

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและจากการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยมุ่งเน้นที่หลักการ No Loss No Profit ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานรัฐควรมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเพิ่มบทบาทในการประกันภัยประเภทนี้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้จำนวนค่า Loss Ratio มีสัดส่วนที่สูงขึ้นหรืออาจมีการบัญญัติกฎหมายที่มีความเข้มงวด เช่น ห้ามบริษัทประกันภัยที่จะกระทำกำไรใด ๆ อันมาจากการดำเนินงานประกันภัยภาคบังคับ โดยส่วนเกินจากการดำเนินการตามปกติและการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นรายได้ที่ได้รับจากการดำเนินงาน จะต้องนำไปสะสมและสงวนไว้และจะนำมาใช้เฉพาะในการปรับปรุง สร้างความสมดุลของการจัดจำหน่ายและบริการอื่น ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจง เหมือนกับประเทศญี่ปุ่นหรืออาจนำเงินในส่วนที่

ไม่ได้มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในรอบปีไปสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีโครงการเกี่ยวข้องกับการใช้รถใช้ถนนเพื่อการขับขี่อย่างปลอดภัย อาจเป็นโครงการของกรมขนส่งทางบก เช่น โครงการอบรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านความปลอดภัยในการขนส่งเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการเผยแพร่ความรู้และสร้างจิตสำนึกที่ดีในการใช้รถใช้ถนนอย่างถูกต้องและปลอดภัยโดยมุ่งกระจายความรู้ให้ครอบคลุมในวงกว้าง ซึ่งที่ผ่านมากรมการขนส่งทางบกมีการดำเนินการโดยผลิตผู้ฝึกสอน (Training of the Trainer) กลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนราชการทั่วประเทศได้แก่สำนักงานขนส่งจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ฝึกสอนยังทำหน้าที่เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้แก่นักเรียนนักศึกษาและประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ หรือโครงการสนามจราจรเยาวชนเสริมสร้างจิตสำนึกความปลอดภัย โดยจัดทำโครงการสนามจราจรเยาวชนเสริมสร้างจิตสำนึกความปลอดภัย มีการจัดกิจกรรมให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการใช้รถใช้ถนนที่ถูกต้องและปลอดภัยแก่นักเรียนระดับประถมศึกษาชั้นปีที่ 4-6 ทั่วประเทศ เพื่อให้นักเรียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องหมายจราจร กฎ ระเบียบและวินัยจราจร กิจกรรมประกอบด้วยการอบรมภาคทฤษฎี เรียนรู้ด้วยเกมสื่อภาพยนตร์และฝึกปฏิบัติขี่รถจักรยานสองล้อในสนามจราจรเยาวชนจำลอง และปฏิบัติตามเครื่องหมายจราจร เป็นการเน้นการนำความรู้ไปปรับใช้ในชีวิตประจำวัน และปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่เยาวชนอันเป็นรากฐานที่จะสร้างเสริมสวัสดิภาพการขนส่งบนท้องถนนได้อย่างยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากกว่าเงินค่าเบี้ยดังกล่าวจะตกอยู่กับบริษัทประกันภัย ซึ่งกรมการขนส่งทางบก นอกจากจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ ตรวจตรา ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประสานและวางแผนให้มีการเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่น ๆ แล้ว ยังมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทางทะเบียนของรถโดยเกี่ยวข้องกับมาตรการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนิยามคำว่า “รถ”[81] ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้น สรุปได้ว่านอกจากรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหารแล้ว รถทุกคันซึ่งเดินด้วยกำลังเครื่องยนต์ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ กำลังไฟฟ้า หรือพลังงานอื่น และหมายรวมถึงรถพ่วงของรถนั้นด้วย (ยกเว้นรถไฟ) ต้องจัดให้มีการประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นนอกจากรถยนต์ที่กล่าวในข้างต้นแล้ว รถยนต์ก็อยู่ในการควบคุมและกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ทั้งสิ้นโดยอธิบดีกรมการขนส่งทางบกหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียน มีหน้าที่ทั้งในส่วนประจำกรุงเทพมหานคร การขนส่ง

[81] มาตรา 4 นิยามคำว่า “รถ” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540.

ระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ โดยให้ขนส่งจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในเขตจังหวัดของตน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีหน้าที่ในการให้อำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการและพนักงานตรวจสภาพกับออกกฎกระทรวง กำกับดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับรถยนต์ เช่น การกำหนดประเภทรถ การจดทะเบียน การชำระภาษีรถ การกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายฯ เป็นต้น ซึ่งมาตรการในการตรวจสอบการจัดทำประกันภัยของรถโดยการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมนั้น นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 19 ได้บัญญัติไว้ว่า “ในการรับจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ให้นายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าว ในการรับจดทะเบียนรถยนต์หรือการรับชำระภาษีรถยนต์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก โดยให้นายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบว่ามีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 แล้วจึงจะรับจดทะเบียนรถยนต์หรือรับชำระภาษีรถยนต์ประจำปีได้ โดยในกรณีที่ไม่ปรากฏว่ามีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 ให้นายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวจัดให้มีการทำประกันความเสียหายตามมาตรา 7 โดยให้นายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวมีสิทธิเรียกค่าตอบแทนได้ไม่เกินร้อยละห้าแล้วให้เจ้าของรถได้รับส่วนลดร้อยละเจ็ด จากค่าตอบแทนที่นายทะเบียนตามกฎหมายนั้นได้รับจากบริษัทในอัตราร้อยละสิบสองหรือตามอัตราที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ประกาศกำหนด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเงินค่าตอบแทนร้อยละห้าที่นายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวได้รับไม่ต้องนำส่ง กระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินและสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบ” จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นผลให้เจ้าของรถใหม่หรือที่เรียกว่า “รถป้ายแดง” จะนำไปจดทะเบียนจะต้องมีการจัดทำประกันภัยภาคบังคับและนำหลักฐานการจัดทำประกันภัยที่ได้รับจากบริษัทประกันภัยประกอบการจดทะเบียนด้วย กล่าวคือ รถที่นำมาใช้บนถนนสาธารณะหรือรถที่นำมาใช้ในทางทุกคันไม่ว่าจะเป็นรถใหม่ รถที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวรถหรือการใช้รถ เช่น เปลี่ยนสี เปลี่ยนเครื่องยนต์ หรือการโอนรถ จะต้องนำมาจดทะเบียนเสียก่อนตามพระราชบัญญัติรถยนต์ หรือพระราชบัญญัติขนส่งทางบก ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการทำประกันภัยความเสียหายจากผู้ประสบภัยจากรถดังกล่าว พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้นายทะเบียนของกรมการขนส่งทางบก ตรวจสอบรถยนต์ก่อนว่าได้การจัดทำประ กันภัยของรถตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 หรือไม่ ซึ่งหากนายทะเบียนดังกล่าวตรวจสอบแล้วว่าไม่ได้มีการจัดทำหรือไม่สามารถแสดงหลักฐานการจัดทำประกัน ภัยจากบริษัท

ประกันภัยก่อน นายทะเบียนของกรมการขนส่งทางบก ก็จะไม่ทำการจดทะเบียนหรือต่อทะเบียนหรือชำระภาษีรถยนต์ประจำปี ให้จนกว่าจะได้ดำเนินการจัดทำประกันภัยให้เรียบร้อยเสียก่อน จึงสามารถดำเนินการจดทะเบียนให้ ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการนี้ มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และได้ผลที่ดีในการนำรถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยเพราะเป็นการบังคับใช้ทั้งสองทางคือทั้งการดำเนินการทางทะเบียนรถและภาษีประจำปีรถยนต์ด้วย

ดังนั้นปัญหาในส่วนนี้รัฐควรต้องมีการแก้ไขทั้งในด้านกฎหมายและหลักในทางปฏิบัติ โดยอาจให้หน้าที่ในการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐหรือหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะโดยอยู่ในความดูแลของรัฐโดยมีรัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการ เป็นลักษณะนิติบุคคลที่สร้างขึ้นโดยรัฐบาลและดำเนินการเชิงพาณิชย์ในนามของรัฐบาล ซึ่งสถานะทางกฎหมายขององค์กรนี้แตกต่างกันกับธุรกิจที่รัฐบาลถือหุ้น องค์กรนี้จะมีรูปแบบทางกฎหมายที่แตกต่างกันกับธุรกิจเชิงพาณิชย์ประเภทอื่น ๆ โดยอาจจะมีวัตถุประสงค์ตามนโยบายสาธารณะแทนรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ผลประโยชน์อันมหาศาลที่ควรตกอยู่กับประชาชนเพื่อการสาธารณะประโยชน์ ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่ง แนวคิดในการดำเนินการของภาคเอกชนนั้นจะมุ่งที่ผลกำไรเป็นสำคัญ เน้นการแข่งขัน (Competiveness) โดยการวัดความสำเร็จของงานที่กำไรไม่ได้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายของภาครัฐหรือเจตนารมณ์ตามกฎหมายในการบริการสาธารณะเหมือนกับรัฐ ซึ่ง บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ปัญหาอีกส่วนที่ต้องมีการแก้ไข คือ ควรมีการยกเลิกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเรื่อง อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 ให้ไม่สามารถมีการมุ่งการค้าหรือสร้างกำไรให้กับตัวแทนหรือนายหน้าในส่วนนี้ และไม่ควรเกิดขึ้นในการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับด้วย เพราะขัดกับหลัก No Loss No Profit หรืออาจมีการลดบทบาทตัวแทนหรือนายหน้าในการในรับประกันภัยภาคบังคับ โดยมีการเพิ่มช่องทางใหม่ ๆ ให้กับผู้บริโภค เช่น อาจมีการซื้อประกันภัยผ่านหน่วยงานรัฐ หรือเอกชนที่รัฐกำกับดูแลที่มีสถานที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ เช่น ที่ทำการไปรษณีย์ ธนาคาร หรือโรงพยาบาล เป็นต้น หรือจะเป็นการนำหลัก Cash Before Cover หรือที่เรียกว่า “จ่าย ปุ๊บ คุ้มครอง ปั๊บ” เป็นหลักการหรือวิธีปฏิบัติในการรับประกันภัยของบริษัทประกันภัย ซึ่งในหลายประเทศมีการนำหลักนี้มาบังคับใช้อย่างยาวนาน โดยสัญญาประกันภัยมีผลบังคับตามเงื่อนไขกรมธรรม์ทันทีที่รับชำระเบี้ยประกันภัย ระยะเวลาเริ่มต้นคุ้มครองของกรมธรรม์

ประกันภัยอาจตกลงให้เริ่มคุ้มครองทันที ในวันที่ทำประกันภัยหรือ เริ่มต้นคุ้มครองหลังจากวันทำประกันภัยก็ได้ การนำหลัก Cash Before Cover มาปรับใช้กับการประกันภัยรถยนต์ ทั้งการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับและการประกันภัยรถภาคสมัครใจทุกประเภทนี้ ได้มีกรมธรรม์ประกันภัยที่เริ่มคุ้มครองตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 เป็นต้นไป การนำหลัก Cash Before Cover มาใช้กับการประกันภัยรถยนต์ เพื่อประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยและบริษัทประกันภัยในการลดปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ดังนี้ [82]

1. เพิ่มประสิทธิภาพและลดโอกาสในการเกิดข้อพิพาท ปัจจุบันพฤติกรรมการซื้อประกันภัยรถยนต์นั้น ผู้ที่จะทำประกันภัยเพียงโทรศัพท์ถึงบริษัทประกันภัยก็จะได้รับความคุ้มครองตามข้อตกลงทันที ในระบบนี้ผู้เอาประกันภัยจะได้รับความสะดวกอย่างยิ่งในการทำประกันภัย แต่การทำประกันภัยในลักษณะนี้ก็ทำให้เกิดปัญหาข้อขัด แย้งด้วยเช่นกันกล่าวคือ ผู้เอาประกันภัยนี้จะยังไม่มีหลักฐานยืนยันการรับประกันภัยของบริษัทประกันภัย ทำให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างบริษัทประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยในกรณีเกิด Claim ซึ่งในบางครั้งเมื่อเกิด Claim ขึ้นแล้วผู้เอาประกันภัยต้องรอให้บริษัทประกันภัยส่ง กรมธรรม์ให้ก่อนจึงมีการแจ้ง Claim

2. เพิ่มสภาพคล่องแก่บริษัทประกันภัย และสนับสนุนให้มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอย่างรวดเร็ว

3. เป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงของบริษัทที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ได้รับชำระเบี้ยประกันภัย

4. สนับสนุนให้ธุรกิจประกันภัยมีธรรมาภิบาล ดำเนินธุรกิจแบบตรงไปตรงมา ป้องกันการฉ้อฉลของผู้ขายประกันภัย ป้องกันการรับเงินลูกค้าแล้วไม่นำส่งบริษัทประกันภัย ทำให้ผู้เอาประกันภัยเสียหาย หรือชำระถูกต้องแต่อยู่ในช่วงเครดิตการนำส่งบริษัทประกันภัย ผู้เอาประกันภัยเกิดอุบัติเหตุอาจถูกบริษัทปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ต้องใช้เวลาในการพิสูจน์เป็นเวลานาน เกิดปัญหาล่าช้าในการดำเนินการ

การประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้ประชาชนต้องแบกรับภาระค่าเบี้ยที่ต้องนำเงินไปให้บุคคลอื่น นั่นคือบริษัทประกันภัย ซึ่งหากภายในหนึ่งปีบริษัทมีเบี้ยประกันภัยรวม 10,000 ล้านบาท แต่ต้องแบ่งเงินค่าเบี้ยของประชาชนส่วนนี้ให้แก่ตัวแทนหรือนายหน้าไป 1,200 ล้านบาท ซึ่งความจริงแล้วบริษัทก็ได้มีการหักค่าดำเนินการต่าง ๆ ร้อยละ 20 จากค่าเบี้ยส่วนนี้อยู่แล้ว

ดังนั้น แม้ว่าระบบการประกันภัยในปัจจุบันจะมีการนำหลักการสากลที่ใช้กันในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาการเอารัดเอาเปรียบของผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยต่อประชาชน โดยมุ่งคุ้มครองให้ผู้ประสบภัยได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นก็ตาม แต่เนื่องจากการ

---

[82] สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2557, จาก http://www.my-insure.com/index.php?mo=3&art=480635

ประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับนี้เป็นสิ่งที่กระทบต่อประชาชนและเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งนอกจากรัฐจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการประกอบการของบริษัทประกันภัย คือ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ที่กำหนดบทบัญญัติเพื่อควบคุมดูแลตัวแทนประกันภัยและนายหน้าประกันภัยไว้เป็นการเฉพาะตั้งแต่การกำหนดหน้าที่ของตัวแทน และนายหน้า คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับใบอนุญาตเป็นตัวแทนและนายหน้า กรอบปฏิบัติตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต อีกทั้งบทกำหนดโทษในกรณีที่ปฏิบัติฝ่ายฝืนข้อกำหนดของกฎหมายตลอดจนการเพิกถอนใบอนุญาต โดยมีขั้นตอนสำคัญตามประกาศนายทะเบียน (คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย) คือ ผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนและนายหน้าจะต้องผ่านการทดสอบความรู้ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามที่นายทะเบียนกำหนดแล้ว รัฐก็ไม่ควรเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชน หรือตัวแทนของบริษัท ได้รับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนหรือกำไรจากการทำประกันภัยประเภทนี้ด้วย ในส่วนนี้ประเทศญี่ปุ่นมีการจ่ายค่าบำเหน็จเป็นจำนวนคงที่ 1,600 เยน (508.80 บาท ในปัจจุบัน) ต่อสัญญากรมธรรม์และจะจ่าย อย่างสม่ำเสมอให้กับตัวแทนคณะกรรมการของตัวแทนของโดยไม่คำนึงถึง การคุณวุฒิหรือคุณสมบัติของตัวแทนที่เหมาะสมกับลักษณะการประกันภัยในลักษณะทั่วไปอื่น ๆ ของธุรกิจ ซึ่งหมายความว่าในต่างประเทศเองก็มีการจ่ายค่าบำเหน็จตัวแทนนายหน้าสำหรับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับเหมือนกันต่างกันตรงที่ประเทศญี่ปุ่นใช้วิธีการกำหนดค่าบำเหน็จต่อกรมธรรม์แบบอัตราคงที่ (Fixed Rate) แต่ประเทศไทยขึ้นอยู่กับค่าเบี้ยประกันภัยในแต่ละกรมธรรม์เพราะเป็นการคิดแบบเปอร์เซ็นต์

4.2 ปัญหาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ถือเป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบการประกันภัยโดยเฉพาะการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพราะตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เพราะประสบภัยจากรถให้ได้รับการรักษา พยาบาลอย่างทันท่วงที กรณีบาดเจ็บ หรือช่วยเป็นค่าปลงศพ กรณีเสียชีวิตเป็นการสร้างหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกันภัยเข้ามีส่วนร่วมในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัว เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ โดยให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย เมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้ประสบภัยความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น

จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นการร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.2.1 ปัญหาการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถ

หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น โดยปกติการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของบริษัทประกันภัย จะเป็นผู้ชดใช้ตามสัญญาประกันภัยหรือกรมธรรม์ประกันภัยที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ในกรณีรถยนต์ เช่น (1) ความเสียหายต่อตัวรถยนต์ที่เอาประกันภัย อาจเป็นความเสียหายสิ้นเชิง (Total Loss) หรือบางส่วน (Partial Loss) (2) ความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลภายนอก (3) ความเสียหายต่อชีวิตของบุคคลภายนอก (4) ความเสียหายต่อร่างกายของบุคคลภายนอก เป็นต้น ในกรณีบุคคลภายนอก บริษัทรับประกันภัย มีความผูกพันตามกฎหมายในสัญญาประกันภัยกับผู้เอาประกันภัย ลักษณะการประกันภัยค้ำจุน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 887 อันว่าประกันภัยค้ำจุนนั้น คือสัญญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย เพื่อความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่งและซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบ ดังนั้นบริษัทจะดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกได้ก็ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าผู้เอาประกันภัยเป็นฝ่ายผิด เพราะตราบใดที่ผู้เอาประกันภัยยังไม่เกิดความรับผิดตามกฎหมายที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ใดก็ตาม ความรับผิดตามสัญญาประกันภัยก็ยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ต้องพิสูจน์ความผิดอันเกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์นั้น จะมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ซึ่งกฎหมายลักษณะละเมิด ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถมีอยู่ 2 มาตรา คือ มาตรา 420 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกระทำละเมิดทั่วไป และมาตรา 437 เป็นเรื่องของความรับผิดเกี่ยวกับผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บทบัญญัติทั้ง สองมาตรานี้มีหลักการพื้นฐานของความรับผิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 420 จะอยู่บนพื้นฐานของความรับผิด (Liability based on fault) หมายความว่าผู้กระทำผิดจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อได้กระทำความเสียหายแก่ผู้อื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้นหรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีความรับผิดถ้าปราศจากความผิด ส่วนความรับผิดตามมาตรา 437 มีพื้นฐานความรับผิดอยู่บนทฤษฎีรับภัยหมายความว่ารับผิดทางละเมิดนั้นไม่จำเป็นที่ผู้ละเมิดจะต้องกระทำความผิดด้วย กล่าวคือเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าบุคคลใดเป็นผู้กระทำความเสียหายก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ละเมิดโดยไม่คำนึงถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะผิดหรือจะถูก ถือว่ามนุษย์เราทุกคนเมื่อได้กระทำการใด ๆ ขึ้นแล้วย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่งคือ อาจมีผลดีก็ได้ผลร้ายก็ได้ ผู้กระทำต้องรับผลกรรมแห่งความเสี่ยงภัยนั้น กรณีถ้ามีภัยหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้กระทำจะต้องรับบาปเคราะห์หรือต้องรับความเสียหายนั้น หรือถือว่าเมื่อผู้ใดกระทำการใดขึ้นย่อมถือเป็น

การเสี่ยงภัยอย่างหนึ่งอาจเป็นผลดีหรือผลร้าย และหากเป็นผลร้ายผู้นั้นก็ต้องเสี่ยงต่อภัยที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง (Man was deemed to act at his own peril) ผลของการแตกต่างของหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้ ทำให้หลักเกณฑ์ และขอบเขตความรับผิดของทั้งสองมาตรานี้แตกต่างกันไปด้วย ซึ่งมีผลต่อการหาตัวผู้กระทำความผิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือการค้นหาตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา 437 จะทำได้ง่ายกว่ามาตรา 420 เพราะกฎหมายได้บัญญัติไว้แล้วว่า ผู้ครอบครองหรือควบคุมยานพาหนะอันเดินด้วยเครื่องจักรจะต้องรับผิด เว้นแต่พิสูจน์เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จึงจะหลุดพ้นความรับผิด ซึ่งหลักเกณฑ์และความรับผิดของทั้งสองมาตรามีดังต่อไปนี้[83]

1) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายละเมิดมาตรา 420 กฎหมายลักษณะละเมิดในปัจจุบันมีวิวัฒนาการมาจาก 3 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือจากระบบคอมมอนลอว์จากประเทศฝรั่งเศสและจากประเทศเยอรมัน โดยต่างมีความประสงค์ที่จะหาหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดในการกระทำละเมิดของบุคคล แต่อาจมีรายละเอียดและวิธีการที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติหลักความรับผิดฐานละเมิดที่อยู่บนพื้นฐานของความจงใจหรือประมาทเลินเล่อปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งถือเป็นมาตราแม่บทในกฎหมายลักษณะละเมิดของประเทศไทย จึงขอมุ่งเน้นหลักการพิสูจน์ความรับผิดตามมาตรา 420 ซึ่งเป็นการนำหลักกฎหมายลักษณะละเมิดของประเทศเยอรมัน มาตรา 823 วรรคแรกมาบังคับใช้ โดยมีองค์ประกอบความรับผิดฐานละเมิด 3 ประการ คือ ความผิดกระทำโดยกฎหมายทำให้ผู้อื่นเสียหายแก่สิทธิต่าง ๆ ที่กฎหมายระบุไว้ แต่ละประการมีสาระสำคัญดังนี้

1. ความผิด (Fault) คำว่า “ความผิด” ตรงกับภาษอังกฤษ “Fault” หรือ Culpability ตรงกับภาษาเยอรมันว่า “Schuld” ความผิดเป็นเรื่องของสภาพจิตใจของผู้กระทำเป็นเรื่องของความรู้ผิดชอบชั่วดี มีวิจารณญาณว่าการกระทำของตนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือไม่ ผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นอันเนื่องมาจากการกระทำของตนนั้น ไม่ว่าผู้กระทำจะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม

2. กระทำโดยผิดกฎหมาย Unlawful โดยหลักแล้วความผิดฐานละเมิดจะเกิดจากการกระทำที่เรียกว่าผิดหน้าที่ (Breach of Duty) หน้าที่ที่เกิดจากสัญญาหรือหน้าที่ที่เกิดจากความสัมพันธ์ในทางข้อเท็จจริงก็ได้ ซึ่งความหมายตรงกับคำว่า “มิชอบโดยกฎหมาย” หมายถึงการกระทำที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมายให้กระทำได้ ถือเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายทั้งสิ้น รวมถึงการล่วงสิทธิโดยผิดหน้าที่ที่ต้องเคารพต่อสิทธินั้นก็ถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายอยู่ในตัว โดยไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำความผิดกฎหมาย

---

[83] ธานี วรภัทร์ ก เล่มเดิม. น. 21.

อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งศาลฎีกาก็ได้มีคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่าถ้าจำเลยรู้แล้วยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ก็ถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายอยู่ในตัว

3. ทำให้ผู้อื่นเสียหายแก่สิทธิต่าง ๆ ที่ระบุไว้หมายถึงการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิหรือล่วงสิทธิของบุคคลอื่น การเสียหายแก่สิทธิตามมาตรา 420 อาจได้แก่สิทธิของบุคคล เช่น ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ สิทธิในทางทรัพย์สิน เช่น กรรมสิทธิ์และสิทธิในทางทรัพย์สินอื่น ๆ เป็นต้น โดยผลของความเสียหายต้องเป็นผลมาจากการกระทำความเสียหาย

4. ข้อต่อสู้และการพิสูจน์ความผิดของจำเลย ถ้าผู้กระทำความผิดได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแล้ว บุคคลนั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในชั้นของการฟ้องคดีตามมาตรา 420 โจทก์จะต้องบรรยายฟ้องว่าจำเลยได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อย่างไรบ้าง โจทก์มีหน้าที่นำสืบก่อนถึงพฤติกรรมของจำเลยที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ ตามหลักผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ส่วนใหญ่ฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่สามารถจะนำสืบให้เห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยได้ เนื่องจากอุบัติเหตุจากรถนั้นการพิสูจน์ความผิดให้เชื่อมโยงกับความเสียหายที่เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากในการพิสูจน์ แม้แต่คดีที่เกิดจากรถยนต์ชนกันอย่างธรรมดาก็ยังยากที่จะพิสูจน์โดยอาศัยกฎหมายช่วยในการคลี่คลายเรื่องราวว่าใครเป็นฝ่ายผิด เนื่องจากพยานหลักฐานอาจสูญหายหรือไม่มีการบันทึกหรือเก็บเอาไว้ หรือจำเหตุการณ์ไม่ได้ เป็นต้น

ประเทศไทยได้นำระบบการไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No Fault) มาใช้ในการจ่ายค่าเสียหาย “เบื้องต้น” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 หมวด 2 ค่าสินไหมทดแทน (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2540 2550 2551) มาตรา 20 วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้ประสบภัย ซึ่งตามหลักของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถนี้ในส่วนของการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เพราะเหตุประสบภัยจากรถ โดยให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงทีกรณีบาดเจ็บ หรือช่วยเป็นค่าปลงศพ กรณีเสียชีวิต ดังนั้นการชดใช้ค่าเสียหายที่จะเป็นการเยียวยาผู้ประสบภัยจากรถได้นั้น จึงต้องนำหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No Fault) มาใช้ ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนของหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั่วไปที่นำหลักพิสูจน์ความผิด (Fault) มาบังคับใช้ มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมาก อีกทั้ง ต้องนำการพิสูจน์ถูกผิดขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลซึ่งใช้เวลายาวนาน ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัย อีกทั้งผู้ประสบภัยบางคนก็ไม่มีเงินในการต่อสู้คดี จนบางครั้งอาจมีการเจรจาค่าเสียหายกับผู้ก่อเหตุโดยตรง เพื่อหลีกเลี่ยงการต่อสู่กันในทางศาล

จนทำให้บางครั้งอาจไม่ได้รับค่าเสียหายหรือได้รับค่าเสียหายบางส่วนไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมกับภัยที่ตนได้รับจากอุบัติเหตุดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงมีการประกันภัยแบบใหม่ที่เรียกว่าการประกันภัยความเสียหายระบบไม่มีความผิด (No Fault Insurance) อันเป็นการที่บริษัทประกันภัยชนิดที่บริษัทผู้รับประกันภัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันคำนวณเป็นราคาเงินได้ให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และปัจจุบันก็มีคำสั่งนายทะเบียนที่ 28/2552 เรื่อง ให้แก้ไขแบบข้อความกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เพื่อให้กรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และกรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์รวมความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ สอดคล้องกับจำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้มีการกำหนดขึ้นใหม่ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 สรุป คือ

ตารางที่ 4.1 สิทธิที่ได้รับจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

สิทธิที่ได้รับ	บาดเจ็บ/บาท	ทุพพลภาพ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ - ทุพพลภาพ หรือ บาดเจ็บ - เสียชีวิต
ค่าเสียหายเบื้องต้น	15,000	35,000		ไม่เกิน 50,000 บาท
วงเงินคุ้มครองผู้ประสบภัยเมื่อรวมค่าเสียหายเบื้องต้น	ไม่เกิน 50,000	ไม่เกิน 200,000 บาท		

หมายเหตุ. ผู้ประสบภัยมีสิทธิรับค่าเชยรายวันสำหรับการเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาล วันละ 200 บาท ไม่เกิน 20 วัน

ซึ่งจากการได้ศึกษาพบว่าการทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 นั้น นอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เพราะเหตุประสบภัยจากรถ โดยให้ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงทีแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถ แต่ปัจจุบัน

ประเทศไทยได้มีการนำระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No Fault Compensation System) มาใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากรถมากขึ้น และนับแต่ปี พ.ศ. 2540 สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข ซึ่งได้กำหนดให้การบริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือเป็นการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขของไทยเป็นครั้งแรก ทำให้ประชาชนชาวไทยสามารถเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่ายังมีการฟ้องร้องผู้ให้บริการทั้งทางแพ่งและทางอาญากันอยู่เนือง ๆ วงเงินการจ่ายสินไหมทดแทนในปัจจุบันกรณีบาดเจ็บ คือ ไม่เกิน 50,000 บาทโดยส่วนแรก 15,000 บาทนั้น โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No Fault) และส่วนหลังอีกไม่เกิน 35,000 บาท ต้องพิสูจน์ถูกผิดรวมเป็นเงินทั้งสิ้นไม่เกิน 50,000 บาทนั้น หากผู้บาดเจ็บหรือผู้ประสบภัยเป็นฝ่ายผิดก็จะไม่ได้รับเงินชดเชยส่วนหลัง ดังนั้นหากบริษัทประกันหรือในทางพิจารณาคดีสรุปว่าผู้ป่วยผิด ทางโรงพยาบาลก็ไม่ได้รับเงินในส่วนนั้น จึงทำให้โรงพยาบาลจะได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล เพียง 15,000 บาทแรกเท่านั้น ซึ่งมีจำนวนน้อยเกินไป อาจไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ หรือน้อยมากเมื่อเทียบกับค่ารักษาพยาบาลที่สูงมากในปัจจุบัน เมื่อแพทย์หรือพยาบาลที่ทำการรักษาเล็งเห็นว่าอาจมีค่ารักษาบาลที่สูงกว่าค่าเสียหายเบื้องต้น แพทย์หรือพยาบาลอาจมีความกังวลว่าการเรียกเก็บเงินค่ารักษาจากผู้ประสบภัยจากรถที่เข้ารับการรักษาพยาบาลจะไม่สามารถกระทำได้ เพราะเมื่อการรักษาพยาบาลมีค่าใช้จ่ายสูงแต่อาจไม่ได้รับค่ารักษาพยาบาลจากคนไข้ แต่การให้บริการการรักษาก็ยังต้องประสิทธิภาพ เพราะหากรักษาไม่ดีหรือเกิดการผิดพลาด แพทย์ก็อาจมีความรับผิดในวิชาชีพ โดยอาจถูกคนไข้ฟ้อง ซึ่งจะอาจส่งผลให้เกิดการรักษาแบบปกป้องตนเอง (Defensive Medicine) ส่งผลให้แพทย์ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาบริการทางการแพทย์ได้ ซึ่งหากมีการเพิ่มวงเงินคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ในส่วนค่าเสียเบื้องต้นที่ไม่ต้องพิสูจน์แล้ว จะพบว่าระบบดังกล่าวไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้แต่เฉพาะประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายให้ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาด้วยเงินช่วยเหลือเบื้องต้นหรือเงินชดเชยเท่านั้น แต่ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ให้บริการทางสาธารณสุขอีกด้วย เพื่อเป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาล ผู้ประสบภัยจากรถ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้ามาดำเนินการแก้ไขให้มีความเหมาะสมตามความเป็นจริงในอนาคตต่อไป

ดังนั้น การใช้มาตรการของภาครัฐในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย โดยเฉพาะด้านการรับประกันภัยและการจ่ายค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นลักษณะของการกำกับดูแลโดยการวางมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับ และวางหลักเกณฑ์ กฎระเบียบในการปฏิบัติ การต่าง ๆ ทั้งต่อประชาชนในการใช้มาตรการบังคับให้นำรถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับตาม

พระราชบัญญัตินี้ ให้สามารถนำรถยนต์เข้าสู่ระบบประกันภัย เพื่อสามารถบังคับกฎหมายได้อย่างเต็มที่และในส่วน บริษัท ประกันภัย รัฐได้วางกฎ ระเบียบต่าง ๆ ทั้งการกำกับดูแลตั้งแต่การกำหนดค่าเบี้ยประกัน จนไปถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ลักษณะเป็นคำสั่งนายทะเบียน ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งคำสั่งนายทะเบียนอาจมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

4.2.2 แนวทางแก้ไขการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถ

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและจากการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยมุ่งเน้นที่หลักการ No Loss No Profit คือเพื่อให้เกิดความสมดุลกับหลักการ No Loss No Profit ซึ่งจะไม่ทำให้บริษัทเกิดมีผลกำไรเป็นจำนวนมาก โดยจะต้องไม่ขาดทุน เพราะหน่วยงานของรัฐนอกจากจะกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยแล้วยังต้องส่งเสริมธุรกิจประกันภัยด้วย เพราะหากเกิดการขาดทุนก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นการเพิ่มความคุ้มครองจะทำให้หลักการ No Loss No Profit มีลักษณะที่ใกล้เคียงและชัดเจนกว่าการปรับลดเบี้ยเพราะปัจจุบันค่าเบี้ยประกันภัยก็มีการควบคุมเป็นอัตราสูง อัตราเดียวโดยรัฐอยู่แล้ว ซึ่งควรมีการผลักดันในส่วนของความคุ้มครองมากกว่า เพราะหากมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในวงเงินคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นต่อกรมธรรม์หรือในภาพรวมและเมื่อลดความยุ่งยากในส่วนของขั้นตอนจะทำให้มีการเรียกร้องค่าเสียหายเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้สามารถลดช่องว่างในอัตราส่วนค่า Loss Ratio ให้มีความสมดุลระหว่างเงินค่าเบี้ยที่ได้รับกับค่าสินไหมทดแทนที่ต้องจ่ายจริง ซึ่งเท่ากับว่าบริษัทประกันภัยจะมีกำไรจากการดำเนินธุรกิจประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับน้อยลงไปด้วย เพราะมีการจ่ายออกเพิ่มขึ้นจึงถือเป็นทางแก้ปัญหาที่ดีและเหมาะสมที่สุด ผลประโยชน์ก็ย่อมตกอยู่ผู้ประสบภัยจากรถที่แท้จริงมิใช่ตกอยู่กับผู้ถือหุ้นจากเงินปันผลประจำปีบริษัทหรือกลุ่มบุคคลไม่กี่ร้อย ซึ่งผิดวัตถุประสงค์การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับการสำรวจความคิดเห็นในส่วนของสิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขในพระราชบัญญัติฉบับนี้จากพนักงานตรวจสอบอุบัติเหตุรถยนต์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริษัท ประกันภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถแห่งหนึ่ง ซึ่งเริ่มปฏิบัติงานด้านการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เห็นว่าค่าเสียหายเบื้องต้นจำนวน 15,000 บาท ที่ผู้ประสบภัยได้รับโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ถูกผิดนั้น มีจำนวนน้อยเกินไปไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัยได้ เพราะอุบัติเหตุจากรถยนต์แต่ละครั้งโดยเฉพาะรถจักรยานยนต์มีความรุนแรงมาก อาจด้วยสมรรถนะของรถในปัจจุบันที่ดีขึ้นหรือปัจจัยจากด้านความคึกคะนองหรือความประมาทของผู้ขับขี่ก็ดีหรือความผิดของผู้ประสบภัยเอง ล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหาย

ต่อผู้ประสบภัยอย่างมากทำให้ค่ารักษาพยาบาลในแต่ละครั้งมีจำนวนมาก บ่อยครั้งที่ค่ารักษาพยาบาลเกิน 15,000 บาท แต่ผู้ประสบภัยไม่ได้รับส่วนที่เหลือ อีก 35,000 บาท อาจเพราะในกรณีที่ไม่เป็นความผิดชัดเจน และต้องมีการพิสูจน์ถูกผิดเบื้องต้นจากเจ้าหน้าที่ตำรวจและเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจลงความเห็นว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดบริษัท ประกันภัยก็มักพิจารณาไปตามนั้น ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจลงความเห็นว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิดแล้วผู้ประสบภัยก็มักจะไม่ติดใจพิสูจน์โดยการฟ้องร้องในทางศาลอีกเพราะมักคิดว่ากระบวนการพิจารณาของศาลก็ย่อมนำความเห็นของเจ้าพนักงานตำรวจมาเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพิจารณา ซึ่งจะทำให้ผู้ประสบภัยได้ต้องแบกภาระค่ารักษาพยาบาลในส่วนต่างเอง และบางกรณีต้องมีการพักรักษาตัวต้องหยุดงานนานหลายเดือนและค่าฟื้นฟูบำบัดต่าง ๆ อีกทั้ง มีภาระทางครอบครัวที่ต้องเลี้ยงดู ค่าใช้จ่ายในการต้องเดินทางมาพบแพทย์ต่าง ๆ ดังนั้น ควรจะต้องมีการเพิ่มวงเงินคุ้มครองค่าสินไหมทดแทนให้มากยิ่งขึ้น หากเป็นไปได้ในการรับประกันภัยในส่วนนี้ควรให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายรับผิดชอบโดยตรงหรืออาจเป็นหน่วยงานเอกชนที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะก็ได้ ลักษณะคล้ายกับ บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เป็นต้น ซึ่งบริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ก็จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เหมือนกันแต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนบทบาทไปดูแลเฉพาะรถจักรยานยนต์ หากมีหน่วยงานเฉพาะขึ้นก็จะลดข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างบริษัทประกันภัย ในค่าเสียหายส่วนที่ต้องพิสูจน์ถูกผิดด้วย คือไม่ต้องมีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการด้วย

ดังนั้นจากการศึกษาเห็นว่าวิธีแก้ไขกฎหมายที่ดีและเหมาะสมที่สุดในการสร้างผลกำไรให้กับบริษัท ประกันภัย จากการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ ในปัจจุบันยังขัดกับหลัก No Loss No Profit ที่ไม่ใช่วิธีการลดเบี้ยประกันภัย คือ การเพิ่มวงเงินคุ้มครองให้ตอบสนองความเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป คือ การจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเบื้องต้นที่ไม่ต้องพิสูจน์ความถูกผิด ในปัจจุบันยังน้อยเกินไปไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้ประสบภัยได้ ควรมีการเพิ่มให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนจะขอเสนอแนะในบทต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นกำลังใจให้แก่ผู้ใช้รถเองบุคคลภายนอกที่ได้รับผลของอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการใช้รถใช้ถนน ผู้ประสบภัยเหล่านี้อาจไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับค่าเสียหายซึ่งยังไม่คุ้มกับความเสียหายที่แท้จริง บางครั้งรัฐอาจต้องรับภาระเพื่อเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ ซึ่งความเสียหายแต่ละครั้งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ประสบภัยโดยตรงและครอบครัวแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจและทรัพยากรอย่างมหาศาล ดังที่ได้เห็นกันมาในอดีต นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณะสุขและส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย รวมถึงยังเป็นกำลังใจให้แพทย์พยาบาลผู้ทำการรักษา

จะได้แน่ใจว่าเมื่อตนได้ทำการรักษาไป จะได้รับค่ารักษาพยาบาลทันทีและไม่น้อยไปกว่าค่ารักษาที่แท้จริง

4.3 ปัญหาการบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

การเยียวยารักษาผู้ประสบภัยจากรถ กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากรถไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นหรือไม่ครบจำนวนความเสียหายที่แท้จริง ฯลฯ ยังไม่มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเงินในส่วนนี้ โดยมีการเหลื่อมล้ำการใช้เงินจากกองทุนด้านสุขภาพอื่น ๆ

4.3.1 ปัญหาการบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่ก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำกองทุนอื่น

เนื่องจากที่ผ่านมาตั้งแต่ประเทศไทยมีโครงการหลักประกันด้านสุขภาพต่าง ๆ และรัฐบาลประกาศนโยบายผู้ป่วยอุบัติเหตุฉุกเฉินจากทั้งสามกองทุนหลักจะเข้ารับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลไหนก็ได้ทั้งรัฐและเอกชนโดยไม่ต้องมีการไถ่ถามดูว่ามีสิทธิของบัตรอะไรของโรงพยาบาลไหน เนื่องจากประเทศไทยรัฐได้จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนโดยจัดตั้งเป็นกองทุนด้านประกันสุขภาพต่าง ๆ ขึ้น เช่น “กองทุนสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ” “กองทุนประกันสังคม” “กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” ซึ่งมีการใช้สิทธิการเข้ารับการรักษาพยาบาลที่แตกต่างกัน ซึ่งปัญหาที่ต้องวิเคราะห์เพื่อให้การบริหารงานด้านกฎหมายของรัฐเกิดความเป็นธรรมคือ แม้ว่าปัจจุบันจะมีรถเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยมีจำนวนรถที่จดทะเบียนสะสมทั้งสิ้นนับถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 จำนวน 32,476,977 คัน เป็นรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ จำนวน 31,439,643 คัน และรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก จำนวน 1,037,334 คัน โดยโดยสถิติแล้วทุกนาทีจะมีคนไทยได้รับอุบัติเหตุจากถนน และมีคนตายชั่วโมงละสองคนบนถนนประเทศไทย มีผู้คนจำนวนมากที่ต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน และยังมีผู้คนที่ต้องบาดเจ็บ ทุพพลภาพจากการประสบภัยจากรถอีกจำนวนมาก แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ กลับเลือกใช้สิทธิการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลตามสิทธิอื่น ๆ ของหน่วยงานรัฐ ทั้ง 3 โครงการ ไม่ว่าจะข้าราชการหรือบุคคลภายในครอบครัว ในการใช้สิทธิสวัสดิการที่รัฐมอบให้หรือกรณีลูกจ้างภาคเอกชน ที่ใช้สิทธิประกันสังคมหรือบุคคลที่เป็นประชาชนทั่วไปนอกจากที่กล่าวมา ใช้สิทธิการรักษาพยาบาลที่รัฐจัดเป็นสวัสดิการให้ เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค หรือโครงการบัตรทองต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งแต่ละกรณีล้วนเป็นการเข้ารับการรักษาพยาบาลจากเงินงบประมาณของรัฐ ที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยลักษณะกองทุนต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ (Health Expenditures) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) พบว่าในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมานั้น ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของไทยได้เพิ่มขึ้น

อย่างมาก โดยเพิ่มจากมูลค่า 147,837 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 เป็นมูลค่า 248,079 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งมีอัตราการเพิ่มร้อยละ 6.6 ต่อปี ใกล้เคียงกับอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่ร้อยละ 6.4 ต่อปี เมื่อเปรียบเทียบเป็นร้อยละของ GDP แล้ว ค่าใช้จ่ายทางสุขภาพภาครวม (Total Health Expenditure) เพิ่มจากร้อยละ 3.53 ในปี พ.ศ. 2538 เป็นร้อยละ 4.00 ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ หลังจากนั้นอัตราดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องและลดลงถึงร้อยละ 3.32 ในปี พ.ศ. 2544 เป็นที่สังเกตว่าภายหลังจากที่ได้ดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในปี พ.ศ. 2545 แล้วร้อยละของค่าใช้จ่ายทางสุขภาพรวมต่อ GDP เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 3.68 แล้วคงที่ที่ร้อยละ 3.5 จนถึงปี พ.ศ. 2548 สำหรับค่าใช้จ่ายทางสุขภาพต่อหัวนั้นเพิ่มจาก 2,486 บาท ในปี พ.ศ. 2538 เป็น 3,974 บาท ในปี พ.ศ. 2548 หรือเพิ่มขึ้นถึง 1.6 เท่าและในปี พ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพอยู่ที่ร้อยละ 6.4 ของ GDP ซึ่งถือได้ว่ามากกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจระดับปานกลาง (Middle Income Countries) ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 6 ของ GDP การใช้สิทธิการรักษาพยาบาลผ่านบัตรทอง ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในช่วง10 ปีที่ผ่านมาเพิ่มกว่า 300% ขณะที่ข้าราชการใช้สิทธิรักษาพยาบาลมีจำนวนมากที่สุด ซึ่งแหล่งที่มาของเงินค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวล้วนมาจากภาษีของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งรัฐได้แบ่งเงินภาษีดังกล่าวตั้งเป็นเงินงบประมาณ เข้าไปอุดหนุนกองทุนและกองทุนก็มีหน้าที่เบิกจ่ายให้กับผู้รับการใช้สิทธิดังกล่าว ยกเว้นกองทุนประกันสังคมที่เงินส่วนใหญ่มาจากนายจ้างและลูกจ้างเอง รัฐเข้าไปอุดหนุนเพียงตามส่วนเท่านั้น[84]

ในส่วนของการใช้สิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 21 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าในกรณีที่บริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามมาตรา 20 ให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวนที่ต้องจ่าย ให้ผู้ประสบภัยแจ้งการไม่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นหรือการได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นไม่ครบจำนวนจากบริษัทต่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยและมาตรา 23 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ประสบภัยจากรถในกรณีดังต่อไปนี้ให้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุน

(1) รถนั้นมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 และเจ้าของรถไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน

---

[84] ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ. สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2009/thai2009_6.pdf

(2) รถนั้นมิได้อยู่ในความครอบครองของเจ้าของรถในขณะที่เกิดเหตุเพราะถูกยักยอก ฉ้อโกง กรรโชก ลักทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ และได้มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน

(3) รถนั้นไม่มีผู้แสดงตนเป็นเจ้าของรถและมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9

(4) รถนั้นมีผู้ขับหลบหนีไปหรือไม่อาจทราบได้ว่าความเสียหายเกิดจากรถคันใด

(5) บริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามมาตรา 20 ให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน หรือ

(6) รถตามมาตรา 8 ที่มิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7

ซึ่ง กฎหมายกำหนดให้มีสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุน โดยให้เงินและทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยที่มาของเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย นอกจากจะได้มาจากเงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว กองทุนยังมีรายได้หลักมาจากเงินที่บริษัทจ่ายสมทบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 36 และเงินเพิ่มที่ได้รับตามมาตรา 36 ทวิ โดยเป็นการจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนทุกรอบสามเดือน ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของเบี้ยประกันภัยที่ได้รับจากผู้เอาประกันภัยในแต่ละสามเดือน ซึ่งตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นถึงรายได้ของบริษัทประกันภัย จากการรับประกันภัยรถภาคบังคับที่มีจำนวนมากเป็นหลักพันล้านต่อปี ซึ่งจะทำให้มีเงินเข้ากองทุนจากการสมทบของบริษัทประกันภัยจำนวนมากตามไปด้วย แต่ผู้ประสบภัยจากรถ กลับไม่ได้รับการใช้สิทธิอย่างเต็มที่จากกองทุนดังกล่าว เนื่องจากแนวปฏิบัติส่วนใหญ่ของการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนผู้ประสบภัยจากรถคือ หากเป็นผู้ป่วยในที่รับไว้นอนโรงพยาบาลทาง โรงพยาบาลจะให้ทางญาติเตรียมเอกสารมากมายให้พร้อม เช่นกรมธรรม์ และบันทึกประจำวันตำรวจ เป็นต้น แล้วทางโรงพยาบาลตรวจสอบและเบิกจากบริษัทประกันให้เอง ซึ่งจะได้คืนมากน้อยหรือไม่ได้คืนเลยก็ขึ้นกับความครบถ้วนของหลักฐาน แต่หากเป็นผู้ป่วยนอกที่บาดเจ็บไม่มาก เมื่อรับการรักษาแล้วกลับบ้านได้ โรงพยาบาลต่าง ๆ มักจะเก็บค่ารักษาและออกใบเสร็จให้ผู้ป่วยพร้อมคำแนะนำการเตรียมเอกสารให้ผู้ป่วยไปเบิกเองจากบริษัทประกัน ด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากทำให้ประชาชนส่วนใหญ่หันไปใช้สิทธิทางด้านสุขภาพจากกองทุนอื่น ๆ ทำให้แม้ผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลจะเป็นผู้ประสบภัยจากรถก็สามารถใช้สิทธิการรักษาพยาบาลจากกองทุนอื่น ๆ ด้วย ซึ่งอีก 3 กองทุนโดยเฉพาะกองทุน

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่ง เป็นกองทุนที่รัฐบาลให้การสนับสนุนส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียเงินจากกองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนมาก แทนที่ผู้ประสบภัยจากรถจะใช้สิทธิจากกองทุนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งเงินอุดหนุนส่วนใหญ่มากจากบริษัทประกันภัย

การจัดการค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลจากผลสำรวจการจัดการค่าใช้จ่ายด้านค่ารักษาพยาบาลจากบริษัทประกันวินาศภัย ตามวงเงินคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่โรงพยาบาลส่วนใหญ่เป็นผู้ดำเนินการแทนผู้ประสบภัย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 โดยผู้ประสบภัย หรือญาติต้องเตรียมเอกสารให้กับโรงพยาบาล เช่น กรมธรรม์ เอกสารบันทึกประจำวันตำรวจ เป็นต้น ส่วนอีกร้อยละ 15 เป็นการดำเนินการเอง และร้อยละ 5 จะเป็นทั้ง 2 กรณีข้างต้น ซึ่งด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากในการใช้สิทธิดังกล่าว จึงควรมีการพัฒนาระบบการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้ประสบภัยจากรถทุกคนไม่ว่ารถคันนั้นจะมีประกันภัยพ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถหรือไม่สามารถใช้สิทธิ์เบิกค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยผ่านระบบสินไหมอัตโนมัติหรือ E-claim (อีเคลม) ได้ทันที ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาระบบกันต่อไป

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่ก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำกองทุนอื่น

การจัดการค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ในกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลจากผลสำรวจการจัดการค่าใช้จ่ายด้านค่ารักษาพยาบาลจากบริษัทประกันวินาศภัย ตามวงเงินคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่โรงพยาบาลส่วนใหญ่เป็นผู้ดำเนินการแทนผู้ประสบภัย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 80 โดยผู้ประสบภัยหรือญาติต้องเตรียมเอกสารให้กับโรงพยาบาล เช่น กรมธรรม์ เอกสารบันทึกประจำวันตำรวจ เป็นต้น ส่วนอีกร้อยละ 15 เป็นการดำเนินการเองและร้อยละ 5 จะเป็นทั้ง 2 กรณีข้างต้น ซึ่งด้วยขั้นตอนที่ยุ่งยากในการใช้สิทธิดังกล่าว แนวทางแก้ไขในส่วนนี้จึงควรมีการพัฒนาระบบการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้ประสบภัยจากรถทุกคนไม่ว่ารถคันนั้นจะมีประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถหรือไม่ สามารถใช้สิทธิ์เบิกค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยผ่านระบบสินไหมอัตโนมัติหรือ E-claim (อีเคลม) ได้ทันที ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาระบบกันต่อไป และในเมื่ออุบัติเหตุจากรถแต่ละครั้งผู้ประสบภัยต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน การประสานงานติดต่อระหว่างสถานพยาบาลกับกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจมีขั้นตอนยุ่งยากมากมาย ซึ่งหากการใช้สิทธิจากเงินกองทุนดังกล่าวมีการบริหารจัดการโดยหน่วยงานที่ดูแลด้านสุขภาพอยู่แล้วก็อาจทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ล้วนแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ

ผู้ประสบภัยเองรวมถึงทายาทด้วย ปรับปรุงกฎหมายให้การบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่มีความเหมาะสมมีความคล่องตัว ใกล้ชิดกับผู้ประสบภัยมากที่สุด เพื่อนำเงินที่เหลืออยู่เป็นจำนวนมากมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนจะขอเสนอแนะในบทต่อไป

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอสาระสำคัญของการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ Compulsory Insurance และเนื้อหาสาระของมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประกันภัยภาคบังคับทั้งในส่วนของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 41 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในแง่ของการบังคับให้เจ้าของรถทุกคันต้องนำรถเข้าสู่ระบบประกันภัย ซึ่งได้ศึกษาแล้วว่าธุรกิจการประกันภัยโดยเฉพาะการประกันภัยภาคบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อผู้ใช้รถใช้ถนนต่อประชาชนทั่วไปและต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ เพราะสามารถทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้านอื่น ๆ ได้รับผลกระทบไปด้วย จึงมีความจำเป็นจะต้องมีมาตรการที่ดีและเหมาะสมในการกำกับดูและธุรกิจประเภทนี้ กรณีตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคทั้งในส่วนของมาตรการตามที่กฎหมายบัญญัติและในส่วนของการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ตลอดถึงที่มีการแก้ไขปรับปรุงจนถึงปัจจุบัน โดยผู้เขียนได้นำข้อมูลทั้งหลายมาทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรการตามที่กฎหมายบัญญัติ และในส่วนของการบริหารจัดการตามกฎหมายดังกล่าว ที่ขัดกับหลัก No Loss No Profit และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายฉบับนี้ที่มุ่งเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ ส่งเสริมและสนับสนุนให้การประกันภัยเข้ามีส่วนร่วมในการบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยและครอบครัว เป็นต้น ซึ่งแม้จะมีการกำกับดูแลจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ด้านนี้ โดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ยังปรากฏว่าการกำกับดูแลดังกล่าวทั้งในทางปฏิบัติและในทางกฎหมายก็ยังประสบปัญหาหลายประการ ซึ่งสาเหตุหลัก คือ การที่รัฐมอบหน้าที่ในการรับประกันภัยภาคบังคับนี้แก่บริษัทประกันภัยซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชน ที่ประกอบกิจการเพื่อมุ่งการค้าและแสวงหากำไร โดยได้นำมาวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนนี้ผู้เขียนขอสรุปปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหมดและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 บทสรุป

1. ปัญหาการจัดทำการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับตามหลัก No Loss No Profit ประเด็นในส่วนของมาตรการบังคับให้รถยนต์เข้าสู่ระบบการประกันภัยภาคบังคับในปัจจุบัน มีกฎหมายบังคับให้รถยนต์ทุกคันต้องประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ แต่ได้บัญญัติให้บริษัทประกันภัยซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้รับประกันความเสียหาย จึงเป็นเหตุให้บริษัทเอกชนได้กำไรจากค่าเบี้ยประกันภัย โดยมิได้นำเงินค่าเบี้ยประกันภัยเหล่านั้นมาทำประโยชน์เพื่อกิจการสาธารณะ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัยนอกเหนือจากบริษัท ประกันภัย คือ ตัวแทนและนายหน้าของบริษัทประกันภัย ซึ่งบริษัทประกันภัยต่าง ๆ ดำเนินการด้านการตลาดและสร้างเครือข่ายนายหน้า เพื่อเพิ่มและรักษาส่วนแบ่งการตลาดของตนมุ่งทำการค้าและแสวงหากำไร จึงทำให้เกิดค่าใช้จ่ายดำเนินงานค่อนข้างสูง นำไปสู่ความเดือดร้อนของผู้ประสบภัย อีกทั้ง มีประกาศคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเรื่อง อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 ให้ตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัย มีสิทธิได้รับอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จไม่เกินร้อยละสิบสองของจำนวนเบี้ยประกันภัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงควรนำหลัก No Loss No Profit มาใช้อย่างเคร่งครัดรวมไปถึงตัวแทนและนายหน้าด้วย

2. ในส่วนของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของค่าเสียหายเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 คือเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้ประสบภัย จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นการร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดปรากกฎตามกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2540) ซึ่งค่าเสียหายเบื้องต้นตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการชดใช้ระบบไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No Fault) มาใช้ในการจ่ายค่าเสียหาย “เบื้องต้น” และมีหลักเกณฑ์ในเกณฑ์การเรียกร้องที่ดีและเหมาะสมแล้วในปัจจุบัน เช่น บริษัทต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ ในกรณีบริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวนผู้ประสบภัยสามารถแจ้งการไม่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นหรือการได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นไม่ครบจำนวนจากบริษัทต่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงได้อีก ซึ่งผู้ประสบภัยมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย สามารถเรียกได้

ภายในเวลาไม่เกิน 180 วันนับแต่วันที่เกิดเหตุ ปัญหาในส่วนค่าเสียหายเบื้องต้น คือ จำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นที่น้อยเกินไปไม่สามารถเยียวยาและและตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยจากรถได้อย่างแท้จริงควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นดังกล่าว

3. ปัญหาการเหลื่อมล้ำของเงินกองทุน ส่วนนี้พบว่าแม้ประเทศไทยมีการจัดตั้ง “กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยเมื่อมีกรณีตามมาตรา 23 และเป็นค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่หลังจากที่ประเทศไทยมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเมื่อเกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์ ค่ารักษาพยาบาลจึงเป็นภาระของกองทุนประกันสุขภาพระบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นเงินภาษีและเงินประกันตนของประชาชน หรือบางกรณีเป็นภาระของผู้ประสบภัยด้วย สาเหตุจากการที่การเรียกร้องค่าเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีความยุ่งยากในส่วนของขั้นตอนมากมาย และผู้ประสบภัยยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้สิทธิประเภทนี้ กอปรกับทัศนะคติที่ยังไม่ดีต่อระบบการประกันภัยในปัจจุบัน ผู้ประสบภัยจึงหันไปสิทธิการเข้ารับการรักษาพยาบาลจากสวัสดิการอื่น ๆ และไม่ใส่ใจใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจเป็นเพราะประชาชนบางส่วนไม่รู้ว่าตนสามารถเบิกจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย หรือการใช้สิทธิไม่ได้เป็นไปโดยง่าย เพราะต้องใช้เอกสารเพิ่มเติม เช่น สำเนาบันทึกประจำวันของพนักงานสอบสวน สำเนากรมธรรม์ประกันภัย สำเนาบัตรประชาชนเจ้าของรถ สำเนาทะเบียนบ้านเจ้าของรถ ขณะที่กองทุนหลักประกันสุขภาพทั่วหน้า กองทุนประกันสังคม กองทุนรักษาพยาบาลสวัสดิการข้าราชการ เพียงแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรข้าราชการ นอกจากนี้กองทุนประกันสังคมยังมีการจ่ายประโยชน์ทดแทนในรูปตัวเงิน เช่น เงินทดแทนการขาดรายได้ เงินสงเคราะห์กรณีตาย ย่อมทำให้จำนวนเงินของกองทุนประกันสังคมลดลงไป ซึ่งผู้ประสบภัยจากรถส่วนมากไม่ใช้สิทธิจากกองทุนผู้ประสบภัยทั้ง ๆ ที่ตนมีสิทธิโดยชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำในการใช้สิทธิจากกองทุนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งบริหารกองทุนโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือ สปสช. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งรัฐอุดหนุนจากเงินภาษีของประชาชน จึงทำให้รัฐต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นจำนวนมากต่อปีซึ่งแทนที่รัฐจะนำเงินภาษีดังกล่าวไปพัฒนาประเทศในลักษณะการบริการสาธารณะอื่น ๆ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในข้อ 5.1 เกี่ยวกับมาตรการของกฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการกฎหมายและการบังคับปฏิบัติของผู้ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ทั้งที่เป็นปัญหาบริหารจัดการค่าเบี้ยประกันภัย การชดใช้

ค่าสินไหมทดแทน ให้เป็นไปตามหลัก No Loss No Profit และลดการเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยกับกองทุนตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและแนวทางบังคับใช้กฎหมายให้มีความเหมาะสม มุ่งให้เกิดการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐมอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถแล้ว หน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการรับประกันภัยประเภทนี้ได้ดีที่สุดจึงต้องเป็นรัฐ ที่ต้องมีบทบาทในลักษณะเข้าดำเนินการเองทั้งในส่วนการรับประกันภัยจนไปถึงการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย เพราะการดำเนินงานของรัฐโดยปกติไม่ได้มุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรแต่เป็นการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนตามหลักประโยชน์มหาชน ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นายทะเบียนของกรมการขนส่งทางบก มีอำนาจในการปฏิเสธการดำเนินการต่อทะเบียน และรับชำระภาษีรถยนต์ประจำปี เมื่อปรากฏว่ารถที่นำมาจดทะเบียนหรือชำระภาษีรถยนต์ประจำปีไม่ได้ดำเนินการจัดทำประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับก่อน นายทะเบียนก็ควรมีอำนาจในการรับประกันภัยรถยนต์ดังกล่าวด้วย จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติให้กรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่ในการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับด้วย โดยอาจเป็นจำนวนเงินค่าประกันภัยต่างหาก หรือรวมอยู่ในส่วนการชำระค่าทะเบียนก็ได้ และการเบิกจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กรมบัญชีกลางสังกัดกระทรวงการคลังบริหารจัดการจ่ายค่าเสียหาย โดยกรณีที่ได้รับบาดเจ็บสถานพยาบาลจะขอเบิกค่ารักษาพยาบาลโดยตรงกับกรมบัญชีกลาง ซึ่งผู้ประสบภัยไม่ต้องสำรองจ่าย หรือกรณีผู้ประสบภัยเสียชีวิตหรือทุพพลภาพก็ขอรับค่าสินไหมทดแทนโดยตรงกับกรมบัญชีกลาง ซึ่งค่าเสียหายเหล่านี้ผู้ประสบภัยทุกคนจะได้รับอย่างเท่าเทียมกันและทันที โดยไม่ต้องรอผลพิสูจน์ทางกฎหมาย มาตรการนี้ทำให้กรมการขนส่งทางบกมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งรายได้ในส่วนนี้ให้นำเข้ากองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน (กปถ.) ซึ่งรายได้ของ กปถ. ทั้งหมดก็มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนสนับสนุนและส่งเสริมด้านความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนรวมทั้งให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอันเกิดจากการใช้รถใช้ถนนอีกด้วย เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งที่ผ่านมา กรมการขนส่งทางบก มีการนำเงินกองทุนดังกล่าวไม่เกินร้อยละห้าไปเป็นค่าอุปกรณ์ช่วยเหลือผู้พิการอันเนื่องมาจากการประสบภัยที่เกิดจากการใช้รถใช้ถนนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 อยู่แล้ว ซึ่งการแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้จะทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่เหมาะสมกับค่าเบี้ยประกันภัยที่เจ้าของรถตามกฎหมายต้องเสียไป ไม่เปิดโอกาสให้บริษัทประกันภัยมุ่งการค้าหรือแสวงหากำไรจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลัก No Loss No Profit และหากการดำเนินการรับ

ประกันภัยเองนั้นทำให้รัฐอาจต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก รัฐก็อาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะในการกำกับดูแลการประกันภัยภาคบังคับในหน่วยงานที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยอยู่แล้ว เช่น จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับภายในสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นต้น หรือไม่รัฐอาจจะมอบหมายให้บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 10 ทวิ เป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ

ในส่วนของอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนและนายหน้า ตามประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2551 ผู้เขียนเสนอให้ยกเลิกอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้า โดยมุ่งให้เกิดการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเป็นสวัสดิสงเคราะห์ที่รัฐ มอบให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพราะเหตุประสบภัยจากรถ โดยปฏิบัติตามหลัก No Loss No Profit อย่างเคร่งครัด

2. ในส่วนของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากปัจจุบันความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบภัยจากรถมีผลทำให้ผู้ประสบภัยต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ประชาชนผู้ประสบภัยจากรถรวมถึงทายาท ยังไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสม ควรมีการปรับปรุงจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้น กรณีความเสียหายต่อร่างกายให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่ถูกต้องตรงจริงและเป็นธรรมมากขึ้น โดยเพิ่มจากจำนวนเงินไม่เกิน 15,000 บาทต่อคน (กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. 2552) เป็นจำนวนเงินไม่เกิน - 35,000 บาทต่อคน โดยให้ได้รับเงินค่าเสียหายเบื้องต้นรวมกันแล้วต้องไม่เกิน 65,000 บาท เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยในเบื้องต้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน การปรับเพิ่มจำนวนเงินค่าเสียหายดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มประโยชน์ด้านการคุ้มครองให้กับประชาชนในฐานะผู้ประสบภัยจากรถมากขึ้นและยังเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐอีกด้วย จึงควรมีการยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. 2552 โดยปรับปรุงจำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น และจำนวนเงินคุ้มครองสูงสุด ดังนี้

ตารางที่ 5.1 เงินค่าเสียหายเบื้องต้น และจำนวนเงินคุ้มครองสูงสุด

ความคุ้มครองความเสียหายต่อร่างกายและอนามัย	ความคุ้มครองตามกฎกระทรวงเดิม	ความคุ้มครองตามเสนอแนะ
1. ค่าเสียหายเบื้องต้น	15,000 บาท / คน	35,000บาท/คน
2. จำนวนเงินคุ้มครองสูงสุด	50,000 บาท/คน	65,000 บาท/คน

ทั้งนี้ การเพิ่มวงเงินคุ้มครองค่าเสียหายเบื้องต้น จะเป็นการลดช่องว่าง ค่า Loss Ratio (อัตราส่วนค่าสินไหมทดแทนอัตราส่วนระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว (Incurred Losses) กับเบี้ยประกันภัยที่ถือเป็นรายได้ (Earned Premium)) ทำให้บริษัท ประกันภัย มีผลกำไรจากการดำเนินการรับประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับดังกล่าวน้อยลง โดยการพิจารณาค่าเสียหายเบื้องต้นนี้ ผู้เขียนขอเสนอให้ต้องมีการทบทวนมาตรการการเพิ่มวงเงินคุ้มครองค่าเสียหายเบื้องต้นในทุก ๆ 2 ปี หรือ 3 ปี

3. ในส่วนของการใช้สิทธิของประชาชนที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกองทุนดังกล่าว รัฐจึงควรมีแนวคิดเปลี่ยนโครงสร้างบริหารจัดการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับให้เป็นเอกภาพ หรือมอบหมายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหรือ สปสช. เป็นผู้บริหารกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย เพราะสามารถนำเงินจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยที่มีการใช้น้อยมากในแต่ปีละปีและมีเหลือสะสมในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง สมตามความมุ่งหมายของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยจากรถเพราะผู้บริหารกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลโดยตรงอยู่แล้ว ซึ่งจะเป็นหลักประกันให้โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาล ผู้ประสบภัยจากรถอย่างแน่นอนทำให้การรักษาพยาบาลมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นเพราะไม่ต้องกังวลว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลจากผู้ประสบภัยจากรถหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานรัฐที่ดูแลกองทุนด้านหลักประกันสุขภาพนั้น หากสามารถเข้ามาบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามพระราชบัญญัตินี้ ก็จะทำให้มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเงินในส่วนนี้ อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ลดการเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลวรรณ กีรติสมิต. (2535, เมษายน – มิถุนายน). “การประกันภัยความรับผิดในการใช้รถยนต์ภาคบังคับของประเทศญี่ปุ่น (Compulsory Automobile Liability Insurance).” *วารสารการประกันภัย,* 17.

กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2557, จาก www.dlt.go.th

_____. (2554, มีนาคม). *ข่าวที่ 65/1.* สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2557, จาก www.dlt.go.th

กรมการประกันภัย. (2547, 24 มีนาคม). *25 ปี กรมการประกันภัย.* กรุงเทพฯ.

กลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน กรมการขนส่งทางบก (Transport Statistics Sub-Division จำนวนรถจดทะเบียนสะสม ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2555.

กษิเดช ณรงค์ชัย. (2543). *มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจประกันภัย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

กองทุนชดเชยอุบัติเหตุรถยนต์ Motor Vehicle Accident Compensation Fund. สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2557, จาก http://www.cali.org.tw/en/unit2.aspx

กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย. สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.thaibizcenter.com/KnowledgeCenter.asp?kid=7522

กองวิชาการและสถิติ กรมการประกันภัย. (2535, ตุลาคม – ธันวาคม). “สาระน่ารู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง.” *วารสารประกันภัย,* 68(17), เล่มที่ 4,

กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์. (2556). *อุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ: ผลกระทบการประกันภัยและการชดเชยเยียวยา (รายงานทีดีอาร์ไอ).* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

คณะอนุกรรมการค้นคว้าและวิชาการ. (2534-2535). *คู่มือวิชาการประกันภัย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สมาคมประกันวินาศภัย. กรุงเทพมหานคร: ฉลองรัตน์.

ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ. สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2009/thai2009_6.pdf

จันทจิรา เอี่ยมยุรา. (2547). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (เอกสารประกอบการบรรยาย). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. *ข้อความคิดว่าด้วยรัฐวิสาหกิจมหาชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จันทตรีบูล วัฒนะฐานะ. (2534). “การควบคุมดูแลนายหน้า.” *วารสารประกันภัย,* 4.

ไฉไล ศักดิวรพงศ์. *การใช้มาตรการทางกฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากยานยนต์* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชนะพล มหาวงษ์. (2545). *มาตรการทางกฎหมายกับปัญหาการนำรถเข้าสู่ระบบการประกันภัย ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ธานี วรภัทร์. (2545). *การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์ภาคบังคับ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

_____. (2555). *กฎหมายว่าด้วยประกันภัย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นัยนา เกิดวิชัย. (2545). *คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535.* กรุงเทพฯ: นิตินัย.

บก.แถลง รอบรู้ประกันภัย. (2556, มกราคม-มีนาคม). *วารสารประกันภัย,* 28(118).

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ***.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน,

บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด. สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.rvp.co.th/index.php

บริษัท ไทยอินชัวเรอส์ดาต้าเนท จำกัด. (2556, พฤศจิกายน). *รายงานข้อมูลการประกันภัยผู้ประสบภัยจากรถ.*

ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเสริฐ สุขสบาย. (2550). “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.” *วารสารกฎหมายปกครอง,* 24(2).

ผู้จัดการ. (ม.ป.ป.). *ระบบบริการสุขภาพของประเทศไทยและพัฒนาการของกองทุนสุขภาพ.* สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2557, จาก http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9550000143597

พรชัย เลื่อนฉวี. (2544). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

แพรว เพิ่มสุวรรณเจริญ. (2556). "จุดเริ่มต้นสู่การเรียนเป็นนักคณิตศาสตร์ประกันภัย." *SA Swasdee Actuary,* 28(2). Society of Actuaries of Thailand.

โพธิ์ จรรย์โกมล. (2522). "การควบคุมธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย." *ครบรอบ 1 ปี กรมการประกันภัย.*

ไพฑูรย์ เพิ่มศิริวิศาล. *พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และคู่มือการตีความกรมธรรม์คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (อธิบายด้วยภาพและแผนผัง) เล่มที่ 5.* กรุงเทพฯ.

มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล. (2540). *การศึกษารูปแบบการจัดการงบประมาณเพื่อหลักประกันทางสังคม: อดีต ปัจจุบันและอนาคต.* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).

มาลี ทองสุวรรณ์. (2537). *กฎหมายมหาชน (Public Law)* เอกสารประกอบการบรรยาย). กรุงเทพฯ.

ล้วงลึกประกันภัย ฉบับเข้าใจง่าย. Business +. ARIP PUBLIC COMPANY LIMITED, 2555.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551). *ทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน ชุดที่ 5 หลักนิติรัฐ* (เอกสารประกอบการบรรยาย)**.** กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์**:**

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ศิริวรรณ วัลลิโภดม. (2544). *การประกันภัยและการจัดการธุรกิจประกันภัย.กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).* กรุงเทพฯ: ส.ส.ท.

ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ตลาดทุนสถาบันกองทุนเพื่อพัฒนาตลาดทุน. (2553). *การวางแผนการประกันภัย ชุดวิชาที่ 3 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.* กรุงเทพฯ.

สมยศ เชื้อไทย. (2536). *หลักกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ.

_____. (2536). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.* กรุงเทพฯ: วิญญชน.

สมาคมประกันวินาศภัยของญี่ปุ่น (The General Insurance Association of Japan: GIAJ). สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2557, จาก ไซต์ http://www.sonpo.or.jp/en/links/

สมาคมอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์แห่งประเทศญี่ปุ่น (GIROJ). สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2557, จาก http://www.giroj.or.jp/english/about_profile.html

สว่าง กันศรีเวียง. (2543). สิทธิมนุษยชนในกระแสโลกาภิวัฒน์. สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2554, จาก http://www.baanjomyut.com/library/global_community/06.html

สัมมนาวิชาการ. (2552, 29 เมษายน). *ชี้แจงคู่มือตีความกรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ตามคำสั่งนายทะเบียนที่ 11/2552.*

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.). (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2557, จาก http://www.oic.or.th/th/home/index.php

_____. (ม.ป.ป.). *พิกัดอัตราเบี้ยประกันภัยรถยนต์ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535.* สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2557, จาก www.oic.or.th/th/premium_calc/calc2/Files/PremiumRate/File1.doc

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2554). *หลักกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สุเมธ องกิตติกุล และคณะมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). *อุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ:ผลกระทบการประกันภัยและการชดเชยเยียวยา* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อัตราเบี้ยประกันภัยคงที่ ไม่รวมภาษีอากรสำหรับการประกันภัยรถตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2557, จาก http://www.oic.or.th/th/elearning/inner_car02-09.php

อาทิจ ตั้งกัลยานนท์. (2524, 6 มกราคม – มีนาคม) “การประกันภัยความรับผิดของผู้ใช้รถยนต์ภาคบังคับของประเทศญี่ปุ่น.” *วารสารสำนักงานประกันภัย.*

อำนวย ศุภเวชย์. (2542, ตุลาคม- ธันวาคม). “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับค่าเสียหายเบื้องต้น.” *วารสารประกันภัย*, 96.

_____. (2542). *รู้ทันประกันภัยรถยนต์.* สมาคมประกันวินาศภัย กรุงเทพมหานคร: ฐานการพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

Automobile Insurance In Japan. (2005). *I.S.J.Series. the non-life insurance institute of Japan.*

Automobile Insurance Rating Association of Japan, Automobile Insurance in Japan (with Appendix); Arthur Taylor Von Mehrem “the Treatment of Major vehicle Accidents: The Impact of technological Change on Legal Relations” Law in Japan: the Legal Order in a Changing Society.

Automobile Insurance Rating Association of Japan. (1994, April). *Automobile Insurance in Japan* (with Appendix). Tokyo: Miyoshi Inc.

Automobile Liability Security Law & Related Cabinet Ordinance, Ministerial Ordinance and Notification. Including: Policy Conditions for Automobile Liability Insurance As of July 1, 2005 Translated and published by Non-Life Insurance Rating Organization of Japan (NLIRO).

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Retrieved March 9, 2014, from http://conventions.coe.int.

Ishii M, Hayashi N. (2010). *Workers’ Accident Compensation Insurance and Compulsory Automobile Liability Insurance in Japanese Public Medical Insurance System.*

W.Friedman. (1971). *The State and the Rule of Law in Mixed Economy.*

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายนัฐวัช โพธิเพ็ชร
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2550 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
	พ.ศ. 2551 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	พนักงานบังคับคดีค่าเสียหาย
	สำนักงานกฎหมายเนติบัณฑิต

DPU