

ข้อสรุปและขอเสนอแนะ



๑. ข้อสรุป อำนาจฟ้องคดีแพ่ง เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ใคร่จะบัญญัติไว้ในประกาศ  
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๘ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการ  
เยียวยาจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูล ซึ่งตนได้รับตาม  
รัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย" ในประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ยอมรับหลักนี้ โดยได้  
บัญญัติกฎหมายว่าด้วยวิธีการนำคดีขึ้นฟ้องร้องเอาไว้ ทั้งที่เป็นคดีแพ่งและคดีอาญา แต่  
ในที่นี้กล่าวเฉพาะคดีแพ่ง เท่านั้น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติถึงขั้นตอนและหลักเกณฑ์ใน  
การนำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาลเอาไว้ หัวข้อวิทยานิพนธ์นี้เป็นเรื่องอำนาจฟ้องคดีแพ่ง  
ซึ่งจะได้พิจารณาว่า การที่จะเริ่มต้นนำคดีขึ้นฟ้องร้อง ผู้ใดบ้างที่จะมีสิทธิฟ้องร้อง  
และจะนำคดีขึ้นฟ้องร้องนั้นอาศัยมูลเหตุอย่างไรบ้าง โดยขอแยกสรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑.๑ บุคคลเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้อง เพราะกฎหมายบัญญัติขึ้นมาเพื่อไว้บังคับ  
และคุ้มครองบุคคล สิ่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่บุคคลไม่มีอำนาจฟ้องคดี บุคคลยังแบ่งแยก  
ออกเป็น ๒ ประเภท คือ บุคคลธรรมดา (Persons) ประเภทหนึ่ง และนิติบุคคล  
(Juristic Persons) อีกประเภทหนึ่ง นิติบุคคลก็คือบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นมา  
เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการบางอย่าง ดังนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้นิติบุคคลมีอำนาจ  
ฟ้องคดีได้

นอกจากบุคคลทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลแล้ว มีข้อยกเว้นบ้างประการที่ไม่เป็น  
บุคคลก็มีอำนาจฟ้องคดีแพ่งได้ เช่น ตำแหน่งหน้าที่การงาน อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด  
นายกเทศมนตรี นายอำเภอ หน้กงานสอบสวน ฯลฯ

บุคคลที่จะฟ้องคดีได้จะต้องมีความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ด้วย มิใช่ว่าเป็นบุคคลแล้วจะสามารถดำเนินการฟ้องร้องคดีได้ทั้งนั้น มีบุคคลบางประเภท  
ที่การฟ้องร้องคดีจะต้องให้บุคคลอื่นที่มีหน้าที่ดูแลกระทำการแทนหรือให้ความยินยอม เช่น

ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ โดยผู้เยาว์จะฟ้องคดีได้จะต้องได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตจากผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้แทนคนไร้ความสามารถผู้นั้นของฟ้องคดีแทน เพราะคนไร้ความสามารถไม่สามารถรู้ผิดชอบในการกระทำของตน ส่วนคนเสมือนไร้ความสามารถจะฟ้องคดีได้ต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิทักษ์ก่อน ผู้พิทักษ์ไม่สามารถฟ้องคดีแทนคนเสมือนไร้ความสามารถได้

๑.๒ กรณีที่บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีไม่ใช่ฟ้องคดีเอง แต่กลับไปบุคคลอื่นกระทำการแทน หรือมีผู้เข้ามาดำเนินคดีแทนตัวจริง ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดี(ตัวความ) เช่น ผู้รับมอบอำนาจ(ตัวแทน) ทนายความ ส่วนผู้ที่กระทำการแทนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น พนักงานอัยการ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้จัดการทรัพย์ของผู้ไม่อยู่ ผู้แทนนิติบุคคล เป็นต้น

๑.๓ การฟ้องบุคคลบางประเภททางแพ่ง ซึ่งบุคคลบางประเภทนี้บางกรณีมีบัญญัติไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากการฟ้องร้องบุคคลทั่วไป โดยแยกพิจารณาออกเป็น บุคคลบางประเภทที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ผู้พิพากษา พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ พระภิกษุ ทหาร ความในคดีอาชญากรรม เป็นต้น ส่วนบุคคลบางประเภทที่ได้รับเอกลิทธิและความคุ้มครอง บุคคลบางประเภทนี้การฟ้องคดีบางกรณีไม่อาจจะทำได้นอกเสียจากว่าบุคคลเหล่านี้ยินยอมเข้ามาเป็นความโดยสละเอกลิทธิและความคุ้มครอง เช่น ฆนะตุต ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ ผู้แทนราษฎร เป็นต้น และการฟ้องนิติบุคคลหรือบุคคลสมมติตามกฎหมาย บุคคลประเภทนี้มีผู้แทนเป็นผู้ดำเนินการแทนตามวัตถุประสงค์ การฟ้องคดีอาจจะฟ้องเฉพาะตัวนิติบุคคล หรือฟ้องทั้งนิติบุคคลและผู้แทนรวมกันก็ได้ บุคคลประเภทนี้ได้แก่ กระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี ทบวง กรม วิศวกรรม หางหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด สมาคม มูลนิธิได้รับอำนาจแล้ว

๑.๔ เหตุที่จะนำคดีขึ้นฟ้อง เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจใดตามกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้" จากบทบัญญัติมาตรา ๕๕ นี้ การฟ้องคดีแพ่งจะกระทำได้อสองประการคือ มีการโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งประการหนึ่ง และมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลอีกประการหนึ่ง ทั้งสองกรณีจะต้องมีบทบัญญัติ

ของกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive Law) บัญญัติรับรองเอาไว้ ไม่ว่าจะบัญญัติเอาไว้โดยตรง หรือบัญญัติให้นำเอา คลองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น บทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง หรือหลักกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายสารบัญญัติเหล่านี้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (แม่บทใหญ่) ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติล้มละลาย เป็นต้น และในบางกรณี แนวคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานก็นำมาอ้างอิงได้ เช่น บุตรนอกกฎหมายที่มีบิดาใครรับรองแล้วมีสิทธิรับมรดกได้ วิธีรับรองบุตรดังกล่าวศาลได้พิพากษาเอาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ต้องปฏิบัติเช่นใดบ้าง

๑.๕ อำนวยฟ้องคดีแพ่งของประเทศไทย เมื่อเทียบกับของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law หรือกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายแล้วจะมีหลักใหญ่ ๆ เหมือนกัน เช่น ต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นผู้เสียหาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือถูกโต้แย้งสิทธิ และการฟ้องคดีก็ต้องพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลผู้ที่จะฟ้องคดีด้วย

ส่วนคดีไม่มีข้อพิพาทตามกฎหมายไทยก็เทียบได้กับหลัก Declaratory Judgment ของต่างประเทศ โดยประกาศใช้ระบบประมวลกฎหมายก็คล้าย ๆ กัน คือมีบทบัญญัติของกฎหมาย บัญญัติรับรองเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย วิธี สบัญญัติหรือกฎหมายสารบัญญัติ แต่ประกาศใช้ระบบกฎหมาย Common Law ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดเอาไว้ ก็ต้องเป็นหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาว่าเป็น Declaratory Judgment หรือไม่ ถ้าเป็น Declaratory Judgment ศาลก็จะรับไว้พิจารณา ถ้าเป็นแต่เพียงของความเห็นหรือถามปัญหากฎหมาย ศาลก็จะไม่รับไว้พิจารณา เมื่อเทียบ Declaratory Judgment ระหว่างกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายกับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law แล้วจะเห็นว่า Declaratory Judgment ของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law กว้างกว่าโดยให้อยู่ในดุลพินิจของศาล

๑.๖ กรณีห้ามนำคดีขึ้นฟ้องร้อง แม้จะเกิดข้อโต้แย้ง สิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งขึ้นแล้วก็ตาม ก็ห้ามนำคดีนั้นขึ้นฟ้องร้องโดยมี กรณีห้ามคำคดีขึ้นฟ้องร้องเด็ดขาด เช่น พระภิกษุฟ้องร้องเรียกมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม คดีอุทธรณ์ คดีเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ คดีเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การฟ้องฆ่า การฟ้องชอน การฟ้องคดีเมื่อ

เกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้อง คดีเกี่ยวกับการพนันชั้นต่อ การฟ้องผู้แทนราษฎร  
เป็นต้น

กรณีห้ามฟ้องคดีจนกว่าจะปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะก่อน ได้แก่  
ต้องอุทธรณ์ หรือร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นสูงก่อน เช่น ตามประมวลรัษฎากร พระ-  
ราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง เป็นต้น หรือกรณีต้องบอก  
กล่าวโดยวิธีอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เสียก่อน เช่น การบังคับจำนอง การบอก  
เลิกสัญญาเช่าที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาเช่าเอาไว้ เป็นต้น หรือกรณีมีข้อตกลงห้ามฟ้องร้องคดี  
เช่น ทำสัญญา ประนีประนอมยอมความ หรือมีบทกฎหมายพิเศษห้ามฟ้องร้อง เช่น ตามพระราช  
บัญญัติข้าราชการพลเรือนที่ถูกฝ่ายบริหารให้ออกจากราชการ จะมาฟ้องศาลขอให้ศาลพิพากษา  
ให้ตนกลับเข้าไปรับราชการตามเดิมไม่ได้

๑.๗ วิธีนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้น ทำได้สองวิธี วิธีแรกโดยนำเป็นคำฟ้อง ใช้กับการฟ้องคดี  
มีข้อพิพาทอาจทำได้โดยเริ่มตนฟ้อง ยื่นฟ้องเป็นคู่ความรวม ฟ้องแย้ง การรับมรดกตามประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๔๒-๔๕ การรับมรดกความตามประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์ วิธีที่สองยื่นฟ้องโดยทำเป็นคำร้อง เช่น กรณีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล การร้อง  
สอด การร้องขอเฉลี่ยทรัพย์ แต่มีกรณีที่ต้องทำทั้งเป็นคำร้องและคำฟ้อง ได้แก่ การร้องชดทรัพย์

การยื่นฟ้องคดีมีข้อพิพาท ยังแยกออกเป็น การฟ้องคดีสามัญ และการฟ้องคดีวิสามัญ อัน  
ได้แก่ การฟ้องคดีมีโนสาเร่ และการฟ้องคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก นอกจากนั้นยังมีกรณีการฟ้องคดี  
ที่จำเลยอยู่ต่างประเทศ

๒. ขอเสนอแนะ จากที่ได้วิจัย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕  
ทั้งในด้านการวิจัยขอความในตัวเอง และวิจัยโดยเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศ  
บางประเทศมาแล้ว เห็นว่า อำนาจฟ้องคดีแพ่งยังมีขอบครอบอยู่ แยกพิจารณาออกเป็น

๒.๑ ขอบครอบในคดีเทคนิคการเขียนบทบัญญัติ และถ้อยคำที่ใช้ กล่าวคือ ประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า "เมื่อมีการโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือ  
หน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง..." และ "... บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาล-

ส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่ง..." วลีที่ว่า "กฎหมายแพ่ง" อาจทำให้เกิดความสับสนไปว่า ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิ ทางศาลนั้นจะทำได้ เฉพาะที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้นหรืออย่างไร เพราะตามที่ได้วิจัยมาแล้วนั้น มิใช่เฉพาะแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ยังมี บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับทางแพ่งรวมอยู่ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวล รัชฎาการ พระราชบัญญัติล้มละลาย พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ ดังนั้น เพื่อ ความชัดเจนและเพื่อมิให้ต้องมีการตีความคำว่า "กฎหมายแพ่ง" จึงควรเปลี่ยนเป็น "กฎหมาย ที่มีผลบังคับทางแพ่ง"

กรณีที่บุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล ในปัจจุบันการตีความของศาลฎีกาในการวินิจฉัย คดีนั้น ศาลฎีกาตีความว่า จะต้อง มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยตรงเท่านั้น จนทำ ให้นักกฎหมายบางท่านได้ออกข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรา ๕๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ แพ่งไว้ว่า "ถ้อยคำในมาตรา ๕๕ ในเรื่องเกี่ยวกับการ ต้องใช้สิทธิทางศาล นั้นไม่คอยชัดเจน ควรระบุให้ชัดเจนโดยเติมข้อความดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๕/๒๕๕๗ ว่า โดยมีบท กฎหมายสนับสนุนไว้โดยแจ่มชัด ต่อกฎวลีที่ว่า ต้องใช้สิทธิในทางศาล มิฉะนั้นอาจจะมีข้อ สงสัยกันว่า บุคคลยอมใช้สิทธิในทางศาลได้เสมอ แม้ว่าจะวาทันโดยเคร่งครัดแล้ว คำว่า ต้องใช้ สิทธิในทางศาลก็น่าจะเข้าใจได้แล้วว่า ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ เช่นนั้นก็ตาม" ในความ เห็นดังกล่าวได้ท้าวความถึง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๕/๒๕๕๗ จึงขอนำคำพิพากษาศาลฎีกาดัง กล่าวมาพิจารณาประกอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๕/๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า ที่ดินมือเปล่านั้น ไม่อาจจะฟ้องขอให้ศาล แสดงว่าตนมีกรรมสิทธิได้ เพราะที่ดินมือเปล่าไม่มีกรรมสิทธิ คงมีแต่สิทธิครอบครองเท่านั้น และ จะร้องขออย่างคดีที่ไม่มีข้อพิพาทก็ไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดให้ทำได้ ซึ่งต่างกับกรณีที่ดินมี โฉนด ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้ทำได้

๑ ธานีทร ภัยวิเชียร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มหาวิทยาลัย รามคำแหง, ๒๕๑๖. หน้า ๕๓๑, (ถักดำเนา)

ตามที่โลกกล่าวมาแล้วว่า การที่จะฟ้องคดีนั้นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติรับรองเอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นรับรองโดยตรง หรือรับรองโดยทางอ้อม ซึ่งโดยทางอ้อมก็ได้แก่กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ คือ คลองจารีตประเพณี บทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง และหลักกฎหมายทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เป็นบรรทัดฐานซึ่งมิใช่เป็นกฎหมาย แต่นักกฎหมายไทยก็มีความผูกพันต่อคำพิพากษาของศาลฎีกา เช่นเดียวกับกฎหมาย เช่นนี้จึงเป็นไปได้ตามข้อเสนอนี้ข้างต้นที่ให้เดิมวลีที่ว่า "โดยมีบทกฎหมายสนับสนุนไว้โดยแจ้งชัด" อาจจะมีผู้โต้แย้งมาอีกว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้โดยแจ้งชัด แต่ผู้เขียนเห็นว่า โดยสภาพแล้วมาตรา ๔ มิใช่กรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัด คลองจารีตประเพณีก็คือจารีตประเพณี ไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมาย จารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่นก็แตกต่างกัน บทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง และหลักกฎหมายทั่วไป ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยแจ้งชัด หากแต่มีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง เช่นนี้การฟ้องคดีจึงขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของมาตรา ๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รองรับไว้กรณีหนึ่งด้วย

อีกประการหนึ่ง การตีความกฎหมายในทางจำกัดสิทธินั้นต้องตีความโดยเคร่งครัด การตีความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ จำกัดสิทธิการฟ้องว่าต้องเฉพาะกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัด ทั้ง ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติใดห้ามไว้ จึงเป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง

จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นสมควรแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ เสียใหม่ เพื่อความสมบูรณ์ ดังนี้ "เมื่อบุคคลใดถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ หรือจะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายที่มีผลบังคับทางแพ่ง บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับทางแพ่ง และประมวลกฎหมายนี้"

๒.๒ ชอบฟ้องในทางปฏิบัติ ในปัจจุบันเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความข้อกฎหมาย หน่วยงานที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยราชการก็ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ความเชื่อถือต่อคำปรึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น หน่วยงานที่ไต่สอบถามไปมีความเชื่อถือน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าคำตอบนั้นเห็นแตกต่างกับความเห็นของหน่วยงานที่ไต่สอบถามไป แต่ที่ได้

สอบถามไปก็เพราะไม่รู้จะไปถามที่ไหน และคำตอบหรือข้อปรึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ไม่จำต้องผูกพัน ปฏิบัติตาม จึงได้สอบถามไป และถ้าคำตอบที่ได้รับแตกต่างจากความเห็นของหน่วยงานที่สอบถาม หน่วยงานนั้นก็หาเหตุผลมาลงคำตอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือจะได้ไม่คงปฏิบัติตาม ในกรณีเช่นนี้ ถ้าหน่วยงานที่ตอบปัญหาหรือให้คำแนะนำทางคานกฎหมายเป็นศาล หน่วยงานที่ได้สอบถามไปจะต้องเชื่อถือมากกว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้เพราะปัจจุบันศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเชื่อถือมาก แต่ทว่าในเรื่องที่จะให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาชอกกฎหมาย ไม่มีประเทศใดในโลกที่ให้อำนาจศาลยุติธรรมกระทำหน้าที่นี้ ดังที่โคกลาวมาแล้วในเรื่อง อำนาจฟ้องคดีแพ่งของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นโดยให้สังกัดกับศาลยุติธรรม หรือกระทรวงยุติธรรม แล้วแต่ความเหมาะสม เพื่อทำหน้าที่ตอบปัญหาแนะนำ หรือให้ขอคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาชอกกฎหมาย ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว ควรจะเป็น อธิบดีผู้พิพากษา ซึ่งอย่างน้อยควรเป็น อธิบดีผู้พิพากษาศาลฎีกา หรืออาจารย์สอนกฎหมายที่มีความชำนาญ เป็นต้น ที่แนะนำเช่นนี้ก็เพื่อไม่ให้ความเห็นนั้นผูกพันต่อศาล และหลีกเลี่ยงข้อครหาที่ว่าเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง ถ้าเป็นไปได้ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และคณะนิติศาสตร์ ทุมนมหาวิทยาลัย น่าจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำหรือตอบปัญหากฎหมายได้ เพราะได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับคานวิชาการอยู่แล้ว ถ้าทำได้ตามข้อเสนอแนะ ผู้เขียนเห็นว่าจะช่วยลดคดีที่จะมาสู่ศาลลงเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะมีผลทำให้คดีค้างพิจารณาในศาลลดน้อยลงทางหนึ่ง

## ๒.๓ ข้อเพิ่มเติม

๒.๓.๑ ควรนำหลัก Declaratory Judgment มาใช้ เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยคดีเอาไว้ก่อนที่จะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งคดีหนึ่ง คือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๘/๒๕๖๔ ซึ่งได้วินิจฉัยเอาไว้ว่า "ศาลยอมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะทำคำพิพากษาแสดงอำนาจได้ตามแต่จะเห็นสมควร คือ คำพิพากษาในความเป็นไปแห่งเรื่อง แม้อย่างไม่เกิดเป็นข้อวิวาทกันขึ้น แต่อำนาจนี้ต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง เมื่อไม่มีเหตุควรเป็นคดี ศาลจะไม่ใช้อำนาจดังกล่าวนี้ แต่ในคดีนี้ จำเลยได้ขู่ว่าจะฟ้องหลายครั้ง และเลื่อนเวลาฟ้องร้องไปโดย

โดยไม่มีกำหนด เป็นการเตือนรื้อราคาฎแก่โจทก์ จึงพิพากษาให้โจทก์ชนะคดีขึ้นตามศาลล่าง" จะเห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกานี้ได้นำหลัก Declaratory Judgment มาใช้พิพากษาคดี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสม และควรนำมาใช้ในปัจจุบัน เพราะคดีดังกล่าวเกิดขึ้นในปัจจุบันโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ และไม่เป็นที่ที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า อำนาจฟ้องเป็นสิทธิดั้งเดิมของมนุษย์ ซึ่งได้รับการรับรองจากประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิทางศาลอย่างเต็มที่ จึงเห็นควรเพิ่มหลัก Declaratory Judgment เข้าไปใช้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ถึงแม้จะทำให้คดีมาสู่ศาลมากขึ้นก็ตาม แต่ก็มีทางแก้ทำให้คดีค้างพิจารณาน้อยลง เช่น แก้อำนาจเงินให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัยคดีวิสามัญมากขึ้น หรือทางแก้ที่ทำให้คดีมาสู่ศาลน้อยลง โดยตั้งศาลอื่น ๆ เช่น ศาลปกครอง ศาลภาษี ศาลเกษตร ศาลแรงงาน ฯลฯ ขึ้น เพราะในปัจจุบันคดีต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของศาลเหล่านี้ ต้องมาฟ้องร้องยังศาลยุติธรรมทั้งสิ้น

๒.๓.๒ ขอเสนอแนะให้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการร้องขอเป็นคดีไม่มีข้อพิพาทให้ศาลแสดงสิทธิครอบครองได้ โดยเฉพาะที่ดินที่มีหนังสือรับรองจากทางราชการออกให้เท่านั้น เช่น นส.๓, นส.๓ ก. เป็นต้น เพราะในปัจจุบันมีผู้ร้องขอให้ศาลแสดงสิทธิครอบครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ทำได้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๕/๒๕๕๙ เป็นต้น เหตุผลที่ผู้เขียนเสนอแนะเช่นนี้ก็เพราะในปัจจุบันที่ดินที่มีแต่เพียงสิทธิครอบครองมีเป็นจำนวนมาก การโอนเปลี่ยนมือ ทำได้ง่าย เพียงแค่ส่งมอบการครอบครองเท่านั้นและการแย่งการครอบครองใช้เวลาเพียง ๑ ปี ก็ได้สิทธิครอบครอง ทำให้ผู้ที่ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิครอบครอง ดังนั้น การทำนิติกรรมสัญญาบางประเภทเกี่ยวกับสิทธิครอบครองจึงไม่สามารถทำได้ เช่น การจำนอง ปัญหาเช่นนี้มักเกิดขึ้นกับเกษตรกร เพราะเกษตรกรมักจะนำเอาสิทธิครอบครองในที่ดินของตนไปจำนองกับสหกรณ์เพื่อกู้เงินมาลงทุนในการเพาะปลูก เมื่อไม่มีหลักฐานแสดงการครอบครองที่ทางราชการออกให้ก็ไม่สามารถจำนองได้ สำหรับกฎหมายที่ควรแก้ไขก็แก้ไขแก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้สอดคล้องกัน.