



# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ห้องสมุดรัฐสภา

## เรื่องในเล่ม

- การจัดตั้งศาลปกครองใหม่ในประเทศไทย แนวความคิด ความพยายามในอดีตที่ผ่านมา และแนวทางการดำเนินการในฉบับนี้ 1
- "ศาลปกครอง" กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ 29
- ศาลปกครอง(อีกครั้ง) 47
- ทมิฬระมาท 59
- การบริหารงานศาล 65
- การติดต่อสื่อสารขององค์กร 71
- พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม 87
- ชำนาญการ 109

ปีที่ 43 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม 2538





# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอ  
ข่าวสารวิชาการ ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070 - 2441071

## สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323 - 2441324

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ  
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300 กำหนดออก  
เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน  
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LIPT



# รัฐสภาสาร

ปีที่ 43 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม 2538 ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบาณาธิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไว้ แต่การจัดตั้งศาลปกครองของไทยประสบกับปัญหาโดยตลอด ปัญหาที่เป็นข้อโต้แย้งกันมาก คือ ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ควรจะเป็นศาลอิสระแยกต่างหากจากศาลอื่น หรือเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม

รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงได้นำเสนอบทความเกี่ยวกับเรื่องศาลปกครอง เพื่อให้ท่านผู้อ่านจะได้ศึกษาทำความเข้าใจถึงความหมาย แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครอง วิธีการดำเนินงาน และศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ ก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองมาบังคับใช้ นอกจากนี้ได้นำเสนอบทความเกี่ยวกับเรื่องความผิดฐานหมิ่นประมาท การบริหารงานตำรวจ และการติดต่อสื่อสารขององค์การ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



# การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

แนวความคิด ความพยายามในอดีตที่ผ่านมา และแนวทางการดำเนินการในปัจจุบัน



• ชาญชัย แสวงศักดิ์ •

---

• ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

## 1. แนวความคิดพื้นฐานและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครอง

1. ในประเทศต่างๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยนั้นต่างยึดถือ "หลักนิติรัฐ" ซึ่งหมายความว่า รัฐได้ยอมตนอยู่ใต้กฎหมาย การกระทำใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าว่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2. การควบคุมการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองนั้นมีทั้งการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

3. องค์กรตุลาการหรือศาลนั้นจะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครองเฉพาะในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในแง่ของความเหมาะสม

## 2. อำนาจหน้าที่และรูปแบบของศาลปกครองที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ

1. ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีระหว่างประชาชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พิพาทกันว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ โดยศาลปกครองในบางประเทศก็มีอำนาจหน้าที่พิพากษาให้รัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้เป็นโจทก์ด้วย

ดังนั้น ในคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมุ่งที่จะให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็น



## 2 รัฐศาสตร์

สำคัญโดยมีได้มุ่งหมายให้มีการลงโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2. สำหรับรูปแบบของศาลปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ นั้นมีอยู่ 2 ระบบใหญ่ๆ คือ "ระบบศาลเดี่ยว" และ "ระบบศาลคู่"

(๑) "ระบบศาลเดี่ยว" คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์แบบเดียวกับระบบกฎหมายของอังกฤษ

(๒) "ระบบศาลคู่" คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมโดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ใช้ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เยอรมัน และฟินแลนด์ เป็นต้น

### 3. ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา

แนวความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยได้มีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ยุคดังนี้

1. ยุคแรก (พ.ศ. 2476 - พ.ศ. 2516) เป็นยุคของการหาข้อสรุปว่าควรระริ่งใหม่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นโดยคำริของนายปรีดี พนมยงค์ มีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในลักษณะเดียวกันกับ "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" ของฝรั่งเศสขึ้น แต่ไม่กล้าเรียกว่า "ศาลปกครอง" ในขณะนั้น เพราะเกรงว่าจะเป็นช่องทางให้ประเทศตะวันตกซึ่งได้ทำสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอก



LI RT

### รัฐสภาฯ 3

อาณาเขตให้แก่คนชาติของตนไว้กับประเทศไทย ยื่นเข้ามาแทรกแซงได้ รัฐบาลในขณะนั้นจึงเรียกชื่อศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นว่า "คณะกรรมการกฤษฎีกา" โดยเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 จัดตั้ง "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา "คดีปกครอง" ตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างงอ้งการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

จากนั้นได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายประมวล กุลมาตย์) เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกใน พ.ศ. 2489 แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างงอ้งไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีมีดำริให้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีก แต่ก็ระงับไปเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ได้รับการอบรมและมีความนึกคิดตามหลักกฎหมายของอังกฤษซึ่งถือว่าการพิจารณาคดีทุกประเภทเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติไว้

2. ยุคที่สอง (พ.ศ. 2517 - ปัจจุบัน) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรมตาม "ระบบศาลเดี่ยว" หรือควรแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมตาม "ระบบศาลคู่"

ภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการจัดตั้งสภา



LI RT

#### 4 รัฐสภาสาร

นิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงได้มีการรื้อฟื้นแนวความคิดที่จะให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นสมควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งคัดค้านโดยเห็นว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นใหม่จะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่ในที่สุดเสียงส่วนใหญ่ก็เห็นควรให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น จึงได้มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า

“มาตรา 212 ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษีหรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น”

จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติรองรับอำนาจของศาลปกครองไว้ถึง 5 ฉบับ

ในยุคที่สองนี้เป็นยุคที่มีข้อสรุปแล้วว่าควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เพียงแต่ยังมีแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองที่แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง คือ

##### (ก) แนวทางที่เห็นควรจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลยุติธรรม

แนวทางนี้เห็นควรจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นในระบบศาลยุติธรรมโดยให้ “ศาลปกครอง” เป็นเพียงศาลชั้นอุทธรณ์ในระดับศาลชั้นต้นโดยคู่ความอาจอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลดังกล่าวไปยังศาลฎีกา

ในปี พ.ศ. 2521 กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาฯก็รับหลักการ แต่ได้มีการยุบสภาเสียก่อน ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไป

ต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง



LI RT

## ศาลปกครองขึ้นในระบบศาลยุติธรรม

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2532 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการในลักษณะของศาลปกครองแทนการจัดตั้งศาลปกครอง (ในระบบศาลยุติธรรมตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ)

(ข) แนวทางที่เห็นควรจัดตั้งศาลปกครองใน "ระบบศาลคู่" โดยแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม

แนวทางนี้มุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมใน "ระบบศาลคู่" อันเป็นแนวทางเดียวกันกับที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2475

ในปี พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ยกเลิกพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2476 โดยยุบรวมคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เข้าเป็นกรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเรียกชื่อใหม่ว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" และกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ แต่จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ดำเนินการตามนั้น

รัฐบาลที่ผ่านมาได้เคยตัดสินใจเลือกแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองใน "ระบบศาล" มาแล้วครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2532 ในสมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 มอบหมายให้สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครองที่เต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน



## 6 รัฐสภา

### 4. แนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลในการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2335 ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะ "พัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองให้ทันภายใน 4 ปี" นั้น

"คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน" (คพร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธาน ได้แต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง" โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) เป็นประธานฯ และให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการในการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐ ฯลฯ และการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล

คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวได้เสนอแนะมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายต่อ คพร. ซึ่ง คพร. ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่เห็นควรเร่งรัดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี แทนที่จะเป็น 4 ปี โดยเห็นควรกำหนดมาตรการและขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยแยกออกเป็น 4 มาตรการ ดังนี้

#### 4.1 มาตรการที่หนึ่ง : การตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการรองรับกฎหมายดังกล่าว

คพร. ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อเป็นการสนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 64<sup>(1)</sup> ที่บัญญัติว่า รัฐพึงกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนและพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และเพื่อเป็นพื้นฐานประการหนึ่งที่จะสนับสนุนการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สมควรที่จะได้มี

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 64 รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ องค์กรนั้นกรณีไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนและพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

## รัฐสภาไทย 7

การตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (หรือที่ในต่างประเทศ<sup>(2)</sup> เรียกว่า "Administrative Procedure Act") ขึ้นโดยเร็ว เพื่อกำหนดหลักการและวิธีการสำหรับการดำเนินการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายสามารถดำเนินการโดยถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้ไว้โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง<sup>(3)</sup> อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและปกป้องประโยชน์ของรัฐจากการทุจริตหรือประพฤตมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งที่จะลดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประชาชนทั่วไปได้ระดับหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ คพร. จึงได้มีคำสั่งที่ 7/2536 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536 แต่งตั้ง "คณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง" ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ดำเนินการร่างกฎหมายดังกล่าวเป็น 2 ฉบับ คือ "ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ...." และ "ร่างพระราชบัญญัติสิทธิและผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ...." และได้นำเสนอ คพร. แล้ว ซึ่งคพร. ได้พิจารณาแล้วและมีเห็นชอบและได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป และในขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จากมาตรการที่หนึ่งดังกล่าวข้างต้น คพร. เห็นควรจัดทำแผนงานเพื่อรองรับการมีกฎหมายดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 2 แผนงาน ดังนี้

(2) ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองมาแล้วหลายปี

(3) เช่น กำหนดวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาตหรือคำวินิจฉัย และกำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต หรือคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควร

## 8 รัฐสภา

(1) แผนงานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว

แผนงานนี้จะเริ่มต้นดำเนินการเมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

(2) แผนงานประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจ และคุ้นเคยกับกฎหมายดังกล่าว

แผนงานนี้เป็นการดำเนินการในด้านประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอีกทางหนึ่งด้วยโดยจะเริ่มดำเนินการได้พร้อมกับแผนงานตาม (1) และอาจจะดำเนินการต่อเนื่องไปอีกระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้ประชาชนได้มีความเข้าใจและคุ้นเคยกับกฎหมายดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง

คพร. เชื่อว่าการดำเนินการตามมาตรการที่หนึ่งจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนากระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองในระยะต่อไป

4.2 มาตรการที่สอง : การพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดตั้งศาลปกครอง

คพร. เห็นสมควรกำหนดมาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดตั้งศาลปกครองโดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ มาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองได้อย่างเต็มรูปแบบ

4.1.2 มาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

คพร. เห็นสมควรกำหนดมาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งจะต้องดำเนินการในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 โดยแบ่งออกเป็น 4 แผนงานดังนี้

(1) แผนงานกระจายกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไปสู่ภูมิภาค

แผนงานนี้คือการกระจายกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไปสู่ภูมิภาคโดยการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยในขั้นต้นคาดว่าจะจัดตั้งขึ้นในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ รวมทั้งหมด 4 ภาคก่อน เพื่อให้ราษฎรในต่างจังหวัดได้มีโอกาสขอรับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนในกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้โดยสะดวกขึ้น

ในการดำเนินการตามแผนงานนี้มีข้อพิจารณาที่สำคัญดังต่อไปนี้

(ก) บุคคลที่จะเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคนั้น จะได้แก่บุคคลที่ได้รับการเลือกสรรแล้วเป็นอย่างดีตามที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เช่น รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในมหาวิทยาลัยของรัฐมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี ฯลฯ และประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งเมื่อได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่แล้ว

(ข) สำหรับแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคในระยะเริ่มต้นนั้น คพร. เห็นควรกำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคยังได้รับการพิจารณาตรวจสอบจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายไปสักระยะหนึ่งก่อน

(ค) ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) แผนงานดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สอดคล้องกับการเป็นศาลปกครองต่อไป จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ยังมิได้มีการดำเนินการในช่วงก่อน



## 10 รัฐสภา

การจัดตั้งศาลปกครอง ดังต่อไปนี้ คือ

- (ก) แผนงานในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในกรณีปัญหาข้อโต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล คพร. เห็นสมควรจัดให้มีระบบการแก้ไขปัญหาคอโต้แย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยได้
- (ข) แผนงานในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

แผนงานนี้จะกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในกรณีที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางในกรณีวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และสภาวิชาชีพต่างๆ ในกรณีวินิจฉัยการกระทำผิดมารยาทหรือจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ

- (ค) แผนงานในการออกกฎกระทรวงเพิ่มกรณีแห่งการรับเรื่องร้องทุกข์

คพร. เห็นว่า เมื่อมีกรณีที่ราษฎรเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่สุจริต หรือไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็สมควรให้ราษฎรมีสิทธิที่จะร้องทุกข์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

### 4.2.2 มาตรการในการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองได้อย่างเต็มรูปแบบ

มาตรการนี้จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อให้คดีปกครองทั้งหลายเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะ



LIART

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในฐานะที่เป็นศาลปกครองได้โดยไม่ต้องเสนอคำวินิจฉัยให้ นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการอีกต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบ คพร. จึงเห็นสมควรเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ กฤษฎีกาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเสียตั้งแต่ในขณะนี้ ซึ่งสำนักงานฯ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสร็จแล้ว

4.3 มาตรการที่สาม : การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครอง

มาตรการนี้แบ่งออกเป็น 4 แผนงานดังนี้

1. แผนงานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คดีปกครองและศาลปกครอง
2. แผนงานแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดส่วนราชการอื่นไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานฯ ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
3. แผนงานปรับปรุงอัตรากำลังข้าราชการของสำนักงานฯ
4. แผนงานเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองให้แก่ ข้าราชการของสำนักงานฯ

4.4 มาตรการที่สี่ : การจัดเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาล ปกครอง

มาตรการนี้แบ่งออกเป็น 2 แผนงานดังนี้

1. แผนงานประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจและคุ้นเคยกับกระบวนการ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คดีปกครอง และศาลปกครอง เช่น การจัดพิมพ์เผยแพร่รวมคำ วินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หลักเกณฑ์ในการร้องทุกข์ การอาศัยสื่อสารมวลชนของรัฐในการให้การสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น เพื่อที่ประชาชนจะได้ ขอรับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนในกระบวนการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้อย่างถูกต้องก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น

ในการนี้ คพร. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดตั้งศาล



## 12 รัฐสภาสาร

ปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่วางแผนและดำเนินการประชาสัมพันธ์การจัดตั้งศาลปกครอง ตามนโยบายของรัฐบาลขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้จัดทำแผน ประชาสัมพันธ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว และ คพร. ได้พิจารณาเห็นชอบและจะได้นำเสนอคณะ รัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

2. แผนงานจัดหาสถานที่ทำการให้แก่สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภูมิภาคและจัดหาสถานที่ทำการเพิ่มเติมให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทั้งนี้ เพื่อ อำนวยความสะดวกให้แก่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และราษฎรผู้ร้องทุกข์

### 5. การพิจารณาดำเนินการของรัฐบาล

1. ในการประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เรื่อง การจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งสำนักงานฯ ได้ศึกษาเตรียมการไว้แล้วมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วนเพื่อ พิจารณาไปพร้อมกันกับข้อเสนอปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นศาลปกครองที่ คพร. กำลังจะเสนอขึ้นมา

2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นแล้วโดยได้ยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(ก) ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยให้เปิดทำการอย่างช้าในวันที่ 1 ตุลาคม 2538 โดยแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้มีศาลปกครองกรุงเทพมหานครเป็นศาลกลางที่ อาจรับฟ้องได้ทั่วราชอาณาจักร ส่วนศาลปกครองชั้นต้นในส่วนภูมิภาคในระยะแรก กำหนดให้มี 4 ศาล กระจายตามภาคต่างๆ

(ข) เปลี่ยนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับ "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" และ "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค" เป็น "ตุลาการศาล ปกครองสูงสุด" และ "ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น" ตามลำดับ โดยคงหลักการสำคัญ เกี่ยวกับคุณสมบัติและกระบวนการแต่งตั้งไว้เช่นเดิม



LI RT

สำหรับตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัจจุบันแต่เพิ่มให้มี "คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง" เข้ามาเป็นองค์กรในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม

(ค) "คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง" จะมีตัวแทนจากตุลาการศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลปกครองชั้นต้นตามความเหมาะสม และได้กำหนดให้มีลักษณะเป็น "องค์กรเปิด" ให้บุคคลภายนอกมีโอกาสได้มีส่วนร่วมและรับรู้การดำเนินงานของตุลาการศาลปกครอง โดยมีกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เลือกขึ้นฝ่ายละหนึ่งคนจากนักกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมาย หรือผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่น โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการคัดเลือกเลื่อนชั้น โยกย้าย และควบคุมทางวินัยของตุลาการศาลปกครอง

(ง) ที่มาของตุลาการศาลปกครองได้ใช้ "ระบบเปิด" โดยให้สามารถคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาได้ทั้งในระดับตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองสูงสุด อันเป็นลักษณะที่ใช้อยู่ในระบบเดิมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อให้เกิดการแข่งขันและได้คนดีมีความรู้มาเป็นตุลาการ แต่ได้วางระบบให้ตุลาการศาลปกครองมีอิสระที่แท้จริง โดยไม่มีระบบเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีเช่นอย่างที่ปฏิบัติอยู่ในหลายประเทศ อันแตกต่างไปจากระบบข้าราชการปกติ เว้นแต่เป็นการได้รับเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น จึงจะได้เงินเดือนสูงขึ้นตามเงินเดือนประจำตำแหน่งนั้นๆ และให้มีตำแหน่งเพียง 6 ระดับ

(จ) วิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายซึ่งอาจฟ้องคดีได้เองโดยไม่บังคับว่าจะต้องมีทนายความและไม่เสียค่าธรรมเนียมศาลและจัดระบบให้มีการถ่วงดุลในการตัดสินใจคดีโดยในแต่ละคดีจะให้มีตุลาการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น "ผู้แถลงคดีปกครอง" โดยเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายต่อองค์กรคณะตุลาการผู้วินิจฉัย ก่อนการลงมติวินิจฉัยคดี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นการคานดุลของผู้ใช้อำนาจวินิจฉัย อันเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของกลุ่มประเทศที่ใช้ "ระบบศาลคู่" แบบสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State)

3. ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นและมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองของ คพร. ได้รับการบรรจุให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะ



## 14 รัฐสภา

รัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาให้สำนักงานพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยให้แยกเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองไปบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งโดยเฉพาะแทนการบัญญัติรวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. .... สำนักงานฯ จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเป็น 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. .... เสนอต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์) แล้ว โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

### 3.1 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....

สำนักงานฯ ได้นำบทบัญญัติเดิมเกี่ยวกับศาลปกครองที่เคยบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. .... มาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้แทน ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

#### (ก) ประเภทคดีปกครอง

กำหนดขอบเขตของลักษณะคดีปกครองที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองให้ชัดเจนขึ้นว่า เป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องคำสั่งทางปกครอง ละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ สำหรับทางปกครองได้กำหนดลักษณะให้ชัดเจนขึ้นว่าเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาและเป็นสัญญาในลักษณะที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือที่รัฐต้องควบคุมดูแลเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไม่รวมถึงสัญญาทั่วไปที่หน่วยงานของรัฐได้ทำขึ้นในฐานะที่ค้ำกับเอกชน และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น เช่น คดีในทางแพ่งหรืออาญา จึงได้บัญญัติยกเว้นไว้สำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลทหาร และศาลอื่นๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้น

#### (ข) การจัดตั้งศาลปกครอง

กำหนดให้มี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับศาลปกครองชั้นต้นจะมีศาลปกครองกรุงเทพมหานครและศาลปกครองในส่วนภูมิภาคโดยจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป

ส่วนศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีความสำคัญ



LIART

และพิจารณาวินิจฉัยยุทธวิธีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(ค) ตุลาการศาลปกครอง

การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองจะใช้ระบบเปิดที่มีการคัดเลือกบุคคลจากองค์กรกลางคือ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย เพื่อให้มีการกลั่นกรองคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมอย่างแท้จริงและสาธารณชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

ส่วนการดำรงตำแหน่งนั้นกำหนดให้เป็นระบบตุลาการประจำซึ่งดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี มีใช้เป็นระบบกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และดำรงตำแหน่งเป็นวาระเพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพซึ่งจะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

(ง) วิธีพิจารณาคดีปกครอง

การฟ้องคดีปกครองให้ใช้วิธีการที่มีความสะดวกและไม่มีพิธีการที่ยุ่งยากแก่ประชาชนโดยประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีได้เองโดยไม่ถูกบังคับว่าจะต้องมีทนายความ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองให้ใช้ระบบไต่สวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง รวมทั้งพยานหลักฐานให้ได้ครบถ้วน มีใช้ปล่อยให้เป็นภาระของประชาชนต้องมีหน้าที่นำสืบเองทั้งหมดเพียงฝ่ายเดียว

การพิพากษาคดีต้องกระทำเป็นองค์คณะโดยมีตุลาการศาลปกครองที่ทำหน้าที่เป็นผู้แถลงคดีปกครองเสนอความเห็นของตนก่อนที่จะมีการพิพากษาคดีเพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจการพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยมีการใช้เหตุผลที่เหมาะสมในทุกด้านทั้งในด้านการแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้แก่ประชาชนและในด้านการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3.2 ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในสาระสำคัญดังนี้

- (ก) ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ออกทั้งหมด
- (ข) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครอง คณะกรรมการร่างกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย



## 16 รัฐสภา

4. ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสองฉบับอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)

5. เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการสนับสนุนของรัฐบาลฝรั่งเศสได้เชิญนายฌ็อง มัสโซ (Jean MASSOT) หัวหน้าคณะพิจารณาคดี คณะที่ 4 แห่งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมาบรรยายพิเศษ เรื่อง ประสิทธิภาพของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับศาลปกครอง ณ คีตสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2537 ซึ่งในการเปิดการสัมมนาดังกล่าว ขบวนการของนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) ได้กล่าวว่า คพร. ได้เสนอแนะมาตรการและแนวทางในการรองรับการพัฒนาองค์กรและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำหน้าที่ศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

### 6. ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับศาลปกครอง

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานฯ ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับศาลปกครองไว้ดังนี้

#### "3.2.1 ศาลปกครอง

คณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่า แม้ในปัจจุบันประชาชนจะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจกระทำการทางปกครอง (administrative action) กระบสิทธิและเสรีภาพของตนต่อศาลยุติธรรมได้อยู่แล้วก็จริงอยู่ แต่ศาลยุติธรรมปัจจุบันซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และใช้วิธีพิจารณาความแพ่งและอาญาเป็นหลักนั้น ทำให้การควบคุมฝ่ายปกครองของรัฐไม่เกิดประสิทธิผลที่พึงปรารถนาเท่าที่ควร กล่าวคือ ถ้าศาลยุติธรรมไม่ควบคุมฝ่ายปกครองมากเกินไปจนประหนึ่งว่าฝ่ายปกครองไม่แตกต่างจากเอกชนเลย ทั้งๆ ที่ฝ่าย



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

ปกครองต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ศาลก็อาจควบคุมฝ่ายปกครองน้อยเกินไปหรือไม่ควบคุมฝ่ายปกครองเสียเลย โดยถือว่าเรื่องนั้นๆ เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองเสียหมด ที่เป็นเช่นนี้เพราะศาลยุติธรรมไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนแนวใหม่อันว่าด้วยการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยยึดหลักดุลยภาพระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านหนึ่ง กับประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้านหนึ่ง การให้ความสำคัญกับเรื่องแรกมากเกินไปก็จะทำให้รัฐไม่สามารถบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะได้เต็มที่ ผลดีอาจได้กับเอกชนผู้เป็นโจทก์หรือจำเลย แต่สังคมส่วนรวมอาจเสียหาย ในทำนองกลับกัน การให้ความสำคัญกับเรื่องที่สองคือ ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐอย่างเดียว ก็อาจทำให้เอกชนและประชาชนสูญเสียเสรีภาพได้ซึ่งไม่ใช่เรื่องพึงปรารถนาทั้งสองทาง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างระบบ องค์การ กระบวนการพิจารณาในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายปกครองให้เกิดดุลยภาพระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะให้ได้ เพื่อการนี้ควรจะต้องมีศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรศาลเชี่ยวชาญเฉพาะในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นปัญหาในกฎหมายมหาชน ในทำนองเดียวกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น ศาลปกครองซึ่งอาจเรียกชื่อเป็น "ศาลปกครอง" หรือ "ซีอิน" (เช่นเดียวกับที่เคยเรียกศาลพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญว่า "ตุลาการรัฐธรรมนูญ" ในอดีต) จึงควรมีบทบัญญัติรองรับไว้เป็นหลักการกว้างๆ ในรัฐธรรมนูญเพียงมาตราเดียว ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2517 มาตรา 212 และควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรองรับในรายละเอียด

สำหรับหลักการที่ควรเป็นสาระสำคัญของศาลปกครองนั้น ควรมีดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่

ศาลปกครองจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐ (ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐอื่นๆ ข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ เช่น คณะกรรมการทั้งหลาย) ได้แย้งหรือพิพาทกันว่าการกระทำทางปกครอง (administrative action) เช่น การเวนคืนที่ดิน คำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง (administrative act) เช่น การอนุมัติ



## 18 รัฐศาสตร์

อนุญาต การเพิกถอน ฯลฯ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังนั้น อำนาจศาลปกครองจะครอบคลุม 3 ทาง คือ ในแง่ผู้ถูกควบคุมต้องเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง (ซึ่งมีไซองค์กรทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ) ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือราชการอิสระ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองอื่นๆ เช่น คณะกรรมการทั้งหลาย เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีลักษณะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง (the administration)

ในแง่สิ่งที่ถูกควบคุม ได้แก่ การกระทำทางปกครอง (administrative action) หรือคำสั่งและนิติกรรมทางปกครอง (administrative act) ทั้งหลาย ไม่ว่าจะ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ ซึ่งสิทธิและหน้าที่ประชาชนเป็นการทั่วไปโดยไม่ระบุตัวบุคคล เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ฯลฯ หรือคำสั่งเฉพาะเรื่อง เช่น คำอนุมัติ อนุญาต เพิกถอน ฯลฯ สิ่งที่ไม่ใช่สิ่งเหล่านี้ เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อส่วนราชการ โดยไม่มีผลถึงประชาชนภายนอกก็ดี หนังสือเวียน หรือระเบียบภายในของหน่วยงาน ไม่อยู่ในความควบคุมของศาลปกครอง

ในแง่ลักษณะการควบคุมนั้นศาลปกครองจะควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (control of legality) ในแง่รูปแบบ อำนาจ วัตถุประสงค์ การใช้อำนาจ วิธีการใช้อำนาจว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลปกครองไม่อาจควบคุมดุลพินิจและความเหมาะสมของการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองได้ เพราะมีเช่นนั้นศาลปกครองก็จะกลายเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองไป ซึ่งไม่มีประเทศใดยอมรับเช่นนั้น

ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงไม่ได้เข้าซ้อนทับศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญควบคุมการกระทำขององค์กรทางการเมือง) และศาลยุติธรรมที่ตัดสินคดีแพ่งหรือคดีอาญาระหว่างราษฎรต่อราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างพนักงานอัยการกับผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา

### ข. องค์ประกอบ

ศาลปกครองที่จะประสบความสำเร็จนั้น ต้องมีคณะผู้พิพากษาที่มีความรู้และประสบการณ์ในกฎหมายปกครองและการบริหารงานของฝ่ายปกครอง สองสิ่งนี้จะต้องควบคู่กัน การมีเพียงความรู้กฎหมายปกครองโดยไม่มีประสบการณ์หรือไม่เข้าใจความจำเป็นของการบริหารงานของฝ่ายปกครองก็ไม่เพียงพอ การมีแต่ประสบการณ์ในการ



LIART

บริหารโดยไม่รู้กฎหมายปกครองก็ไม่เพียงพอ แต่ผู้พิพากษาศาลปกครองจะต้องมีทั้งสองสิ่งนี้ ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติผู้พิพากษาจะเป็นสิ่งสำคัญคือ ต้องมีพื้นฐานดีในกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา (เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายการคลังและภาษีอากร) และต้องมีประสบการณ์ในการบริหาร (เช่น เคยดำรงตำแหน่งระดับรองอธิบดีหรือเทียบเท่า) มาแล้ว และได้เคยบริหารงานในหน่วยงานของรัฐมาแล้ว

ที่จำเป็นต้องเป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้ผู้พิพากษาศาลปกครอง "รู้ใจ" และ "รู้ทัน" ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการตัดสินคดีว่าเรื่องใดควรควบคุมและควบคุมเพียงใครงานบริหารงานจึงจะไม่เสียหายและสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะได้รับความคุ้มครอง เรื่องใดควรปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจฝ่ายปกครอง เพราะถ้าควบคุมทุกเรื่องก็จะเกิดปัญหาว่าถ้าเช่นนั้นศาลก็จะกลายเป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครองไป

การสร้างผู้พิพากษามีทั้งความรู้และประสบการณ์เช่นนี้จะต้องเป็นหลักของศาล ไม่ใช่ใช้ระบบผู้พิพากษาสมทบ เพราะถ้าผู้พิพากษาเต็มเวลาเป็นนักกฎหมายแพ่ง และนักกฎหมายอาญา แต่นำคนมีประสบการณ์มาเป็นผู้พิพากษาสมทบเท่านั้น ผู้พิพากษาอาชีพก็จะครอบงำผู้พิพากษาสมทบอีก

เมื่อเป็นเช่นนี้ วิธีการได้มาซึ่งผู้พิพากษาศาลปกครองจึงแตกต่างจากวิธีการได้มาซึ่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบคัดเลือกจากนักกฎหมายแพ่งและนักกฎหมายอาญา แต่อย่างเดียว อย่างไรก็ตามวิธีการได้มานั้นอาจให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือผู้ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองพิจารณาต่อไป

### ค. วิธีพิจารณาคดี

วิธีพิจารณาคดีปกครองจะต้องเป็นวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญา ที่ถือหลักว่าใครกล่าวอ้างหรือกล่าวหาต้องนำสืบ (accusatory system) มาเป็นวิธีการไต่สวน โดยศาลปกครองต้องลงไปหาข้อเท็จจริงจากฝ่ายปกครอง (inquisitorial system) เพราะเอกชนและประชาชนอาจไม่รู้ทันฝ่ายปกครอง และมีเครื่องมือมือตลอดจนบุคลากรเสียเปรียบฝ่ายปกครองมาก ศาลจึงต้องทำหน้าที่ไต่สวนโดยใช้อำนาจศาลหาความจริงจากฝ่ายปกครองและเอกชน นอกจากนั้นระบบวิธีพิจารณายังจะต้องมีการดูแลและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจศาลปกครองโดยสาธารณชนได้ เพื่อการนี้



## 20 รัฐสภาสาร

จะต้องแยกการชี้ขาดข้อเท็จจริง (fact finding) ให้เป็นอำนาจขององค์กรชี้ขาดข้อเท็จจริงและมีการทำความเข้าใจข้อกฎหมายเบื้องต้น (preliminary conclusion) โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของศาลและชี้ขาดข้อกฎหมายในท้ายที่สุดโดยองค์กรตัดสินคดี (judgement) เพื่อไม่ให้ผู้พิพากษาคนเดียวหรือคณะเดียวมีอำนาจมากเกินไปจนเลือกฟังข้อเท็จจริงและเลือกใช้ข้อกฎหมายได้ตามใจ อนึ่ง คำวินิจฉัยทั้งข้อเท็จจริง ความเห็นเบื้องต้นและคำตัดสินสุดท้ายต้องพิมพ์เผยแพร่เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ด้วย<sup>(4)</sup>

### 7. ความเห็นของคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา เกี่ยวกับศาลปกครอง

7.1 คณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ได้พิจารณาศึกษาถึงลักษณะของข้อพิพาททางปกครองและองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่แล้ว เห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่โดยมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ขึ้นในประเทศไทย จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าการจัดตั้งในระบบศาลเดี่ยว ด้วยเหตุผลดังนี้

(1) การคัดเลือกผู้พิพากษาศาลปกครองในระบบศาลคู่โดยมีคณะกรรมการในการคัดเลือก จะสามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง เป็นการเปิดกว้างให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้พิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด อันจะเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าคดีของตนได้รับการวินิจฉัยตัดสินโดยผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่เกี่ยวกับคดีนั้นๆ

(2) การให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในตัวผู้พิพากษาศาลปกครองก่อนที่จะนำเสนอรายชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทำให้อำนาจตุลาการในส่วนของศาลปกครองระบบศาลคู่มีความชอบธรรมในระดับประชาธิปไตย

(3) เป็นการหลีกเลี่ยงการครอบงำศาลปกครอง ทั้งในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งและในระยะยาวโดยแนวความคิดของศาลคดีสามัญ ตลอดจนไม่ติดขัดอยู่กับระบบอาวุโสที่นับวันเข้ารีบราชการเป็นผู้พิพากษาอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความ

<sup>(4)</sup> รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1 หน้า (60) - (64)



สามารถพิเศษและความเหมาะสมในการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

(4) การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งตามวาระทุกคน ทำให้ผู้พิพากษาศาลปกครองมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา อันเป็นหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นธรรมให้แก่คู่ความ ระบบการแต่งตั้งที่เป็นระบบเปิดทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นสูง จะทำให้ได้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ผู้พิพากษาคงใดที่ไม่พัฒนาความรู้ของตนเองหรือมีความประพฤติไม่ดีหรือผลงานไม่เป็นที่พอใจ ก็จะไม่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาอีกหรือรัฐสภาอาจไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งซึ่งจะแตกต่างจากระบบศาลเดี่ยวที่มีผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นแกนนำ หากผู้พิพากษาคงใดไม่พัฒนาความรู้ความสามารถหรือมีผลงานไม่เป็นที่พอใจในทางปฏิบัติก็ไม่อาจดำเนินการกับผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการประจำเช่นว่านี้ได้ถนัดนัก

7.2 คณะกรรมาธิการเห็นว่า ศาลปกครองในระบบศาลคู่จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) จะต้องเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นองค์กรที่ดูแลด้านบริหารงานบุคคลโดยฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจก้าวก่ายการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

(2) ในระยะเริ่มแรก ศาลปกครองไม่ควรมีเขตอำนาจกว้างขวางมากนักโดยควรให้มีเขตอำนาจในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือกฎว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เกินอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ผิดแบบที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ผิดขั้นตอนวิธีพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่

(ข) เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ของตนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

(3) ในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองจะต้องให้โอกาสคู่ความนำพยานหลักฐานต่างๆ ของตนเข้าสืบโดยเปิดเผยในห้องพิจารณาคดี ส่วนผู้พิพากษาก็มีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานต่างๆ และดูแลการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความเรียบร้อย การพิจารณาคดีจะต้องยึดหลักความสะดวก ความรวดเร็ว ความเรียบง่าย



## 22 รัฐสภา

และประหยัด โดยยึดหลักการได้สวนค้นหาความจริงเป็นสำคัญ

(4) การบังคับคดีปกครอง ศาลปกครองต้องมีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้

7.3 สำหรับประเด็นเรื่องส่วนราชการใดจะมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครองนั้น คณะกรรมาธิการฯ เห็นว่า ควรให้เป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม

7.4 คณะกรรมาธิการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในประวัติการศาลของไทยนับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศเป็นต้นมา ศาลทั้งหลายที่เคยกระจัดกระจายอยู่ในกระทรวงต่างๆ ได้ยกมารวมไว้ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว ซึ่งก็ได้พัฒนามาเป็นลำดับจนมีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเฉพาะประเภทขึ้นหลายศาล เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ดังนั้น หากจะแยกศาลปกครองออกจากกระทรวงยุติธรรมโดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายธุรการ ก็จะต้องมีคำอธิบายเหตุผลได้อย่างชัดเจน และต้องสร้างกลไก ตลอดจนระบบต่างๆ เช่น การให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลปกครองขึ้นมาทดแทนกันได้<sup>(5)</sup>

## 8. ข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นดังกล่าวข้างต้นของคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา แล้ว มีข้อสังเกตดังนี้

(1) สำหรับความเห็นของคณะกรรมาธิการฯ ตามข้อ 7.1 ที่ว่า การจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่โดยมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดขึ้นในประเทศไทยจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าการจัดตั้งในระบบศาลเดี่ยวนั้น

<sup>(5)</sup> รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ของคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา หน้า 38-41

สำนักงานฯ เห็นว่าเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล (ข้อ 1.9) ในการจัดตั้งศาลปกครอง ความเห็นของ คพร. และความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สมาชิกผู้แทนราษฎร ตามข้อ 6.

กรณีนี้จึงอาจสรุปได้ว่าในขณะนี้รัฐบาลและคณะกรรมการดังกล่าวของรัฐสภามีความเห็นสอดคล้องต้องกันจนเป็นที่ยุติแล้วว่า ควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ในระบบศาลคู่โดยมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม

(2) ส่วนความเห็นของคณะกรรมการฯ ตามข้อ 7.2 (1) ที่ว่า ศาลปกครองในระบบศาลคู่จะต้องเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นองค์กรที่ดูแลด้านบริหารงานบุคคล โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจก้าวก่ายการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนั้น สำนักงานฯ มีความเห็นพ้องด้วย ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่สำนักงานฯ ได้จัดทำขึ้นและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐบาลก็มีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองไว้ดังนี้

(ก) ระบบตุลาการศาลปกครองให้เป็นระบบตุลาการประจำ กล่าวคือ เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ก็ให้ดำรงตำแหน่งไปได้จนถึงอายุ 60 ปี มิใช่เป็นระบบกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารและดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพซึ่งจะเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระในแง่ส่วนตัว

(ข) การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองให้ใช้ "ระบบเปิด" โดยให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครอง แล้วเสนอรายชื่อเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และสมาชิกผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตามลำดับ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย

(ค) องค์กรที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองก็



## 24 รัฐสภา

คือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งประกอบด้วย

- ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน
- ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยกัน จำนวน 6 คน

- ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นด้วยกัน จำนวน 4 คน

- กรรมการอื่น จำนวน 3 คน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกขึ้นสภละ 1 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกขึ้น 1 คน โดยจะต้องเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย อาจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยของรัฐหรือผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นซึ่งมิใช่ตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้เข้ามาร่วมรับทราบตำแหน่งงานของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเพื่อความโปร่งใสและเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลปกครองจากการใช้อิทธิพลกดดันโดยกรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นตุลาการด้วยกันเอง

- เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการคัดเลือกเลื่อนชั้น โยกย้าย และควบคุมทางวินัยของตุลาการศาลปกครอง

(ง) การแต่งตั้งโยกย้ายตุลาการศาลปกครองจากศาลหนึ่งให้ไปดำรงตำแหน่งในอีกศาลหนึ่ง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจแต่งตั้งได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้นก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีที่รับผิดชอบอยู่นั้นอย่างเต็มที่

(3) สำหรับประเด็นเรื่องส่วนดีราชการใดจะมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของศาลปกครองซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรให้เป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาความเหมาะสมนั้น สำนักงานฯ มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

(ก) ในการเปิดการสัมมนา เรื่อง การจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ณ ดิกลันตีไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันศุกร์ ที่ 3 ธันวาคม 2536 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินที่จะให้มีการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัย



LIIRT

ร้องทุกข์ให้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบโดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานตุกรการนั้นเป็นการดำเนินการที่ตรงกับแนวนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

(ข) ในประเด็นนี้นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เสนอความเห็นไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย" ที่ได้เสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2537 พอสรุปได้ดังนี้

- หน่วยงานทางตุกรการของศาลยุติธรรมอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการได้กำหนดไว้ว่า ปลัดกระทรวงยุติธรรมอันเป็นตำแหน่งในทางบริหารจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการเท่านั้น จึงทำให้การพัฒนาหน่วยงานทางตุกรการของศาลยุติธรรมให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ทั้งนี้ เพราะในการโอนข้าราชการตุลาการมาดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในหน่วยงานตุกรการเพียงชั่วคราวช่วยยาม และโอนกลับไปเป็นตุลาการตามเดิมนั้นทำให้หัวหน้าหน่วยตุกรการไม่มีโอกาสสั่งสมประสบการณ์ได้เลย อีกทั้งยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของข้าราชการตุกรการด้วย

- อำนาจในการดำเนินงานหรือวินิจฉัยสั่งการในหน่วยงานทางตุกรการของศาลปกครองนั้น จะต้องไม่ถูกก้าวล่วงหรือครอบงำโดยอำนาจอิสระของผู้พิพากษาศาลปกครอง อันจะทำให้ระบบการคานอำนาจดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาทั้งระบบต้องเสียไป กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น แม้ผู้พิพากษาจำต้องมีความอิสระในการพิจารณาพิพากษาก็ตามแต่มิได้หมายความว่าอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจะพ้นไปจากการติดตามประเมินผลโดยหน่วยงานทางตุกรการ เพราะหากขาดการติดตามประเมินผลแล้ว ผู้พิพากษาซึ่งมีความอิสระก็จะพ้นไปจากระบบควบคุมและอาจมีโอกาสบิดเบือนการใช้อำนาจได้

- ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นยังเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทยซึ่งจะต้องมีการติดตามประเมินผล ศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนแนวทางการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองอีกยาวนาน หน่วยงานที่จะสามารถติดตามประเมินผลการทำงานของพิพากษา ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบและหาแนวทางการ



## 26 รัฐสภา

พัฒนาระบบศาลปกครองได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยงานทางตุกรการหรือหน่วยบริหารงาน  
นั่นเอง ดังนั้น หน่วยงานทางตุกรการของศาลปกครองจึงไม่ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา  
หรือการครอบงำโดยผู้พิพากษาศาลปกครอง ระบบถ่วงดุลอำนาจซึ่งเป็นระบบที่ใช้ใน  
การควบคุมการใช้อำนาจของผู้พิพากษาในกระบวนการพิจารณาตามระบบสากลจึงจะ  
บังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

- หน่วยงานทางตุกรการของศาลปกครองนั้นไม่ควรจะจัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งในระยะแรกของการจัดตั้งศาลปกครอง หากจัดตั้งหน่วยงานทางตุกรการขึ้นมาใหม่  
บรรดาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางตุกรการย่อมจะยังขาดประสบการณ์และความรู้ความ  
เชี่ยวชาญในบทบาทหน้าที่ของตน ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครองซึ่งจะต้องอาศัยเวลาในการสั่งสมประสบการณ์ สิ่งเหล่านี้  
ย่อมเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินงานของศาลปกครองได้

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นับเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมต่อการเป็น  
หน่วยงานทางตุกรการของศาลปกครองยิ่งกว่าหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานดัง  
กล่าวได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางตุกรการของ "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ซึ่งเป็น  
องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและทำคำวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร  
อันเป็นปัญหาข้อพิพาททางปกครองเสนอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อวินิจฉัยสั่งการมายาว  
นานพอสมควร ได้สั่งสมประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญในการดำเนิน  
งานขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาททางปกครองมากกว่าหน่วยงานใดๆ ทำให้มี  
การถ่ายทอดความรู้ความชำนาญในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองและระบบบริหาร  
ราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่องยาวนานตลอดมา ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกายังอยู่ในฐานะที่เอื้ออำนวยและมีศักยภาพอย่างเพียงพอต่อการติดตามประเมิน  
ผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดทางปกครอง และการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการพัฒนาหลัก  
กฎหมายปกครองให้สอดคล้องและเหมาะสมต่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของมหาชน  
และประโยชน์ของเอกชนได้อย่างสมบูรณ์ ที่สำคัญที่สุดก็คือ หากมีสำนักงานคณะ  
กรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานทางตุกรการของศาลปกครองแล้วย่อมไม่ต้องอยู่ภายใต้  
อำนาจบังคับบัญชาหรือการครอบงำของผู้พิพากษาศาลปกครอง การติดตามประเมินผล  
การศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยอันเป็นระบบที่ใช้ในการควบคุมหรือถ่วง  
ดุลอำนาจของผู้พิพากษาศาลปกครองตามระบบสากลจึงจะมีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง



## รัฐศาสตร์ 27

(4) ส่วนข้อสังเกตของคณะกรรมการตามข้อ 7.4 ที่ว่า "ในประวัติศาสตร์ศาลของไทยนับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทางปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศเป็นต้นมา ศาลทั้งหลายที่เคยกระจัดกระจายอยู่ในกระทรวงต่างๆ ได้ยกมารวมไว้ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว ซึ่งก็ได้พัฒนามาเป็นลำดับจนมีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเฉพาะประเภทขึ้นหลายศาล เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ดังนั้น หากจะแยกศาลปกครองออกมาจากกระทรวงยุติธรรมโดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นฝ่ายธุรการก็จะต้องมีคำอธิบายเหตุผลได้อย่างชัดเจน" นั้น สำนักงานฯมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้

- ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ปรากฏอย่างชัดเจนว่าก่อนรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นยังไม่มีระบบศาลยุติธรรมและไม่มีระบบผู้พิพากษา เนื่องจากยังไม่มีกฏการแยกองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการออกจากกันโดยศาลต่างๆ เป็นเพียงศาลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้พิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีๆ เท่านั้น

- ส่วนระบบศาลที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการจัดตั้งระบบศาลยุติธรรมขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วน "คดีปกครอง" ซึ่งเป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับข้าราชการในกระทรวงและกรมต่างๆ นั้น ราษฎรยังคงต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่ออธิบดีและเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินแทนองค์พระมหากษัตริย์

นอกจากนี้ ศาลที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบการบริหารงานทางธุรการของกระทรวงยุติธรรมในครั้งนั้นก็เป็นศาลในกรุงเทพฯ เท่านั้น มิได้รวมศาลหัวเมืองและมิได้รวมศาลทหารด้วย <sup>(6)</sup>

<sup>(6)</sup> หลวงจักรปาณิศริลวิสุทธิ, "เรื่องของเจ้าพระยามหิธร", พ.ศ. 2499, หน้า 19-21, ประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม, และธานีนทร์ ทรัพย์วิเชียร, "การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช", พ.ศ.2510, หน้า 41-52.





Legislative Institutional Repository of Thailand

# "ศาลปกครอง" กับ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

● วรพจน์ วิศรุตพิชญ์



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

## ๑. ความนำ

ระบบกฎหมายปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal and Democratic State) ทั้งหลายวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญสองหลักด้วยกันคือ หลักการว่าด้วย "การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" (Principle of the Legality of Administrative Action) และหลักการ "ควบคุมความชอบด้วยการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ" (Principle of Judicial Review of the Legality of Administrative Action)<sup>1</sup>

หลักการว่าด้วย "การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" หมายความว่า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการที่มีลักษณะดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด<sup>2</sup> โดยนัยนี้ กฎหมายจึงเป็นทั้ง "แหล่งที่มา" (source) และ "ข้อจำกัด" (limitation) ของอำนาจกระทำการต่างๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง "การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย (Execution of Law) เท่านั้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dominique LAGASSE, L'Erreur manifeste d'appréciation en droit administratif : Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 355 - 361 ; Gilles PÉPIN, Les tribunaux administratifs et la constitution, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1969, pp. 7 - 24; Jean RIVERO, L'Etat modern peut-il être encore un Etat de droit?, Annales de la Faculté de droit de Liège 1957, pp. 65 et svtes.

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ, ใน สมยศ เชื้อไทย, (บรรณาธิการ) รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์, กรุงเทพฯ, ศ.เศ.พรินตึงเข้าส์, หน้า ๑๙๔-๒๐๘, Allan R. BREWER CARIAS, Les principes de la procédure administrative non contentieuse : Etude de droit comparé (France, Espagne, Amérique Latine), Paris, Economica, 1992, pp. 21-32; Léon DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, 3<sup>e</sup> éd., t. III, Paris, 1928, p. 594; Hans KLECATSKY, Réflexions sur la primauté du Droit et le contrôle de la légalité de l'action administrative, Geneve, Revue de la commission internationale de juristes, 1963, pp. 217-234; Vorapot VISRUTPICH, Le contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les autorités administratives en droit français et anglais, Thèse, Toulouse I, 1988, pp. 22-25

<sup>3</sup> Michel STASSINOPOULOS, Traité des actes administratifs, Paris, L.G.D.J., 1973, pp. 18-19



ส่วนหลักการ "ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์การตุลาการ" หมายความว่าเอกชนคนใดที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองซึ่งตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิร้องขอให้ศาลพิพากษาว่า การกระทำทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำทางปกครองนั้นบังคับแก่กรณีของตน หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แล้วแต่กรณี<sup>4</sup>

ตามกฎหมายไทยปัจจุบัน องค์การตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้แก่ศาลยุติธรรมซึ่งทำหน้าที่พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาด้วย ทั้งนี้โดยปัญหาว่าการกระทำทางปกครองอันใดอันหนึ่งชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายจะเป็นปัญหาซึ่งศาลยุติธรรมจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้นก่อนที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ตนกำลังพิจารณาพิพากษาอยู่ เช่น ในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงบังคับแก่คดีแพ่งหรือคดีอาญาใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่เป็นโจทก์หรือเป็นจำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงฉบับนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้นว่า บทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าหรือไม่ ถ้าเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงฉบับนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าศาลยุติธรรม ก็จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงฉบับนั้นบังคับแก่คดี และพิพากษาคดีไปตามความในบทบัญญัตินั้น ตรงกันข้าม ถ้าเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงฉบับนั้นขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่า ศาลยุติธรรมก็จะไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงฉบับนั้นบังคับแก่คดี และศาลจะพิพากษาคดีประหนึ่งว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงฉบับนั้นใช้บังคับอยู่เลย<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Michel FROMONT et Alfred RIEG (sous la direction de), *Introduction au Droit allemand*, tome 11, Paris, Cujas, 1984, pp.13-36; Jean RIVERO, op.cit.; Vorapot VISRUTPICH, ibid.

<sup>5</sup> โปรดดูคำพิพากษาศาลอาญาในคดีที่ยกการเป็นโจทก์ฟ้องนายสอง วัชรศรีโรจน์กับพวก ในข้อหาความผิดฐานปิ่นพันธนาการกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด หรือ บี บี ซี และเข้าครอบงำกิจการดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใน น.ส.พ.สยามโพสต์ ฉบับวันอังคาร ที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๗, หน้า ๒-๓ (ศาลวินิจฉัยว่าประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการซึ่งคณะกรรมการ ก.ล.ต.อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ออกมานั้นมีข้อความขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕๔ แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว) และโปรดดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๒๐/๒๕๐๕ (ประชุมใหญ่) และที่ ๒๓๘๓/๒๕๒๖ ประกอบ



อย่างไรก็ตาม การให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้<sup>6</sup> ดังนั้นจึงมีนักการเมือง นักวิชาการ และผู้สนใจในกิจการของบ้านเมืองจำนวนหนึ่งเสนอให้ "ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน" ดำเนินการให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะเป็นระยะๆ<sup>7</sup> ศาลปกครองที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นนี้ มีลักษณะเป็นระบบศาลชำนาญพิเศษและ "คู่ขนาน" กับศาลยุติธรรม กล่าวคือมีศาลปกครองอยู่ ๒ ระดับ ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายมหาชนและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจเป็นอย่างดี มี "คณะกรรมการตุลาการปกครอง" ทำหน้าที่บริหารบุคลากร เช่น แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครอง พิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน และควบคุมการรักษาวินัยของผู้พิพากษาศาลปกครองแยกต่างหากจาก "คณะกรรมการตุลาการ" (ก.ต.) ซึ่งทำหน้าที่แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน และควบคุมการรักษาวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตลอดจนมีหน่วยงานทางธุรการของศาลปกครองแยกต่างหากจากหน่วยงานทางธุรการของศาลยุติธรรม ในที่สุดรัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้สนองตอบข้อเสนอดังกล่าวโดยการบรรจุโครงการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของตน<sup>8</sup> แต่การดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาลก็ถูกคัดค้านและขัดขวางจากนักกฎหมายบางกลุ่มเสมอมา นักกฎหมายกลุ่มนี้อ้างว่าการจัดตั้งระบบศาลปกครองเพื่อให้ทำหน้าที่พิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ รวมทั้งฉบับปัจจุบัน พ.ศ.๒๕๓๔

<sup>6</sup> ไพรศุก ฤทธิศิลป์ กระแสกุล, ปัญหาในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๗

<sup>7</sup> *ibid.*

<sup>8</sup> ไพรศุกคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๕ ข้อ ๑๕



## 34 รัฐศาสตร์

แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย<sup>9</sup>

เมื่อพิจารณาความหมายและสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าหลักการดังกล่าวไม่ได้ห้ามมิให้จัดตั้งศาลปกครอง แต่บังคับว่าศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีลักษณะของศาลหรือองค์กรตุลาการครบถ้วน

### 2. ความหมายและสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

วิชานิติศาสตร์เห็นว่า "รัฐสมัยใหม่" (Modern State) มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง แยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน หรืออีกนัยหนึ่งมีความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน มีเจตนาของตนเองแยกต่างหากจากเจตนาของปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน ฯลฯ<sup>10</sup> และเห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอปครองแผ่นดินที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty)<sup>11</sup> ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ J.K.Bluntschli ที่ว่า "ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญได้แก่การทำให้รัฐซึ่งมีสภาพบุคคลสามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงและดำเนินการให้เป็นไปตามเจตจำนงของตนได้ เจตจำนงของรัฐแตกต่างจากเจตจำนงของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง"<sup>12</sup>

<sup>9</sup> ยุทธศิลป์ กระแสกุล, อ้างแล้ว, หน้า ๒๑ คนข้างศาล, 'ศาลปกครอง' ในน.ส.พ.เคลินิวส์ ฉบับวันจันทร์ที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๗, คอลัมน์ข้างศาล, หน้า ๘

<sup>10</sup> Georges BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J., 1977, p.18; R.CARRÉ de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, CNRS, 1962, pp.11-68; André HAURIOU, Jean GICQUEL et Patrice GELARD, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, pp.128-140

<sup>11</sup> *ibid.*

<sup>12</sup> J.K.BLUNTSCHLI, *The Theory of the State*, Oxford, 3rd ed., 1921, pp.22-23



LI RT

รัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ ๓ ประเภทด้วยกันคือ การนิติบัญญัติ (Legislative Function) ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร การบริหาร (Executive Function) ซึ่งได้แก่การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดไว้ และการตุลาการ (Judicial Junction) ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎร หรือพลเมืองด้วยกันเองหรือระหว่างราษฎรหรือพลเมืองกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

อนึ่งรัฐแม้จะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือ "นิติบุคคล" เท่านั้น หาได้มีตัวตนและมีชีวิตจิตใจดังเช่น "บุคคลธรรมดา" ไม่ ดังนั้น รัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภทดังกล่าวข้างต้นได้ด้วยตนเอง รัฐจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นอย่างน้อยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภทนี้แทนตนและในนามของตน บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐและในนามของรัฐนี้ ผู้แต่งตำรากฎหมายมหาชนเรียกว่า "องค์กรของรัฐ" (Organ of State)<sup>13</sup>

รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ โดยทางองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว จริงอยู่ในการปกครองระบอบนี้ย่อมจะมีข้าราชการคอยช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของพระมหากษัตริย์อยู่บ้าง แต่บรรดาข้าราชการต่างก็กระทำการในนามของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น แต่ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองได้แสดงให้เห็นอยู่เสมอๆ ว่าเมื่อใดก็ตามที่การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่คนๆ เดียวหรือคนคณะเดียว ไม่ว่าจะคนๆ นั้นหรือคนคณะนั้นจะได้อำนาจมาโดยการแย่งอำนาจ การแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้งจากราษฎรหรือพลเมืองก็ตาม ราษฎรหรือพลเมืองจะไม่มีสิทธิเสรีภาพในอันที่จะกระทำการต่างๆ เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตนทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจได้เลย ทั้งนี้เพราะอำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้น

<sup>13</sup> R. CARRE' de MALBERG, op.cit., p.256-258



### 36 รัฐศาสตร์

เสื่อมลงอย่างถึงที่สุด ("Power corrupts, absolute power corrupts absolutely")<sup>14</sup> คนเราทุกคนเมื่อมีอำนาจแล้วมักจะมัวเมาในอำนาจ และมักจะใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ ดังนั้น"ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารรวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือ องค์กรเดียวกันเสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองนั้นจะทรากฎหมายที่มีลักษณะกคชีมาใช้และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกคชี ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติแล้วชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีความเป็นอยู่ตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสอง เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมกับอำนาจบริหารแล้วผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบคั้นได้เต็มที่และก็ไม่มีอะไรเหลือเลยจะสูญสิ้นไปหมดถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน.....เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม.....กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การใช้กฎหมายบังคับก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ และถ้าใครไม่กระทำตามความประสงค์นั้น ผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตนกฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบ....."<sup>15</sup> เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือของพลเมืองจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้บัญญัติจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจกล่าวคือ มีการกระจาย (distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกัน แต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น และก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันนี้ว่า "สังคมใดไม่มีการประกันเสรีภาพของปัจเจกชน อีกทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ"<sup>16</sup> คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ในที่นี้หมายความถึงรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย หรือรัฐธรรมนูญตาม "ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม" (Constitutionalism) อันเป็นรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน ไม่ให้ผู้ปกครองว่าการแผ่นดินมีอำนาจมากเกินไปจนเป็น

<sup>14</sup> คำกล่าวของ Lord Acton, อ้างโดย Andre' MOLITOR, ใน *L'administration de la Belgique*, Institut belge de la Science Politique, CRISP, 1974, p.88

<sup>15</sup> MONTESQUIEU, *L'Esprit des lois*, livre XI, ch.IV, คำแปลเป็นของนายเดือน นุชนาท, *การแยกอำนาจ*, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. ๒๔๘๗, หน้า ๘-๘

<sup>16</sup> ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ๑๙๔๘ มาตรา ๑๖



อันตรายต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือพลเมืองนั่นเอง<sup>17</sup>

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า "การแบ่งแยกอำนาจ" หรือ "Separation of Powers" นั้นไม่ได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแบ่งแยกมิได้หรือการแบ่งแยกลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นการแบ่งแยกตามเหตุผลของเรื่อง แต่หมายถึงการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์ (Concentration) อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง และดังนั้นคำว่า "อำนาจ" ในวลีไทยว่า "การแบ่งแยกอำนาจ" และ "Powers" ในวลีอังกฤษที่ว่า "Separation of Powers" จึงหมายถึง "องค์กร" หรือ "Organs" ใช้อำนาจอธิปไตย

อย่างไรก็ตามทั้งหมดนี้เป็นเพียง "หลักการ" หรือ "ทฤษฎีการเมือง" ซึ่งเป็น "แรงบันดาลใจ" (inspiration) หรือ "แนวทาง" (guidance) ในการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้ว "ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ" (Pouvoir Constituant) ย่อมนำเอาหลักการหรือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไปใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้การแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแต่ละรัฐ จึงมีสาระสำคัญทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันออกไปพอสรุปได้ดังนี้

ก. รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะบัญญัติให้แยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งรวมเรียกว่า "การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางการเมือง" อย่างเคร่งครัด<sup>18</sup> กล่าวคือ

<sup>17</sup> อมร จันทระสมบุรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย, กรุงเทพฯ, สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๓๗, ๗๗ หน้า

<sup>18</sup> Gerhard LEIBHOLZ, La justice et le pouvoir dans la République fédérale d'Allemagne, Revue de la commission internationale de Jurists, 1963, pp.252-260; International Commission of Jurists, The Rule of Law in a Free Society, A Report on the International Congress of Jurists, New Delhi, India, 1959, Geneva, pp.279-312



- รัฐธรรมนูญมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย พิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียวไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล และในด้านกลับกัน ศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตย พิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ศาลร่วมใช้อำนาจ อธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและ/หรือทางบริหารกับองค์กรอื่น

- บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกขององค์กรอื่น เช่น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองใน เวลาเดียวกันกับที่เป็นผู้พิพากษาไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นผู้พิพากษานั้นเป็น "ลักษณะต้องห้าม" (incompatibility) มิให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น

การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารอย่างเคร่งครัดเช่นว่านี้ ย่อมเป็น หลักประกันความเป็นอิสระของศาล ทำให้ศาลอยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ได้อย่างปราศจากอคติลำเอียง และไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและ ทางอ้อม แต่อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่การแยกศาลออกจากองค์กรทางการเมืองอย่าง เคร่งครัดไม่เพียงพอที่จะทำให้ศาลมี "ความเป็นอิสระ" และ "ความเป็นกลาง" อย่าง แท้จริงได้ คงต้องขึ้นอยู่กับจิตสำนึกและวัตรปฏิบัติของผู้พิพากษาแต่ละคนด้วย

อนึ่งสมควรกล่าวด้วยว่า ศาลซึ่งผูกขาดและจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการ ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความ เป็นอิสระและเป็นกลางนี้ ไม่จำเป็นต้องมีเพียงระบบเดียว คือระบบซึ่งให้ศาลสูงสุดเพียง ศาลเดียวคอยควบคุมคำพิพากษาของศาลล่างทุกศาล ดังเช่นที่ใช้ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฯลฯ เสมอไป จะมีระบบศาลมากกว่าหนึ่งระบบก็ได้ เช่นใน ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี กรีซ ฯลฯ มีระบบศาลอยู่สองระบบด้วยกัน เรียกว่า "ระบบศาลคู่" ได้แก่ ระบบศาลยุติธรรม ซึ่งมีศาลยุติธรรมสูงสุดคอยควบคุมคำ พิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงาน ฯลฯ ของศาลล่าง และระบบศาลปกครอง ซึ่ง มีศาลปกครองสูงสุดคอยควบคุมคำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นหรือใน ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน มีระบบศาลถึงห้าระบบด้วยกัน คือระบบศาลยุติธรรมซึ่งทำ



หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ระบบศาลปกครองซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ระบบศาลแรงงานซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน ระบบศาลสังคมซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม และระบบศาลภาษีอากรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากร แต่ละระบบต่างก็มีศาลสูงสุดคอยทำหน้าที่ควบคุมคำพิพากษาของศาลล่างแยกต่างหากและเป็นอิสระจากกันและกัน<sup>19</sup> การให้มีศาลมากกว่าหนึ่งระบบนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อแบ่งเบาภาระการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม เพื่อให้คดีแต่ละประเภทได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลที่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีประเภทนั้นๆ และเพื่อให้ศาลแต่ละระบบได้มีเวลาเพียงพอที่จะพัฒนาหลักกฎหมายได้อย่างเป็นระบบระเบียบและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้แล้ว การไม่ให้อำนาจพิจารณาพิพากษารวดคดียุติธรรมอยู่ที่ศาลเพียงระบบเดียว ยังเป็นการป้องกันมิให้ตุลาการซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนเหมือนอย่างสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีมีอำนาจมากเกินไปอันจะยังผลให้เกิด "การปกครองโดยผู้พิพากษา" (Government des juges) ขึ้น อีกด้วย

ข. ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยมีบทบัญญัติแตกต่างกัน คำราชาภิเษกกฎหมายรัฐธรรมนูญได้จำแนกระบบรัฐบาลโดยพิจารณาจากการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารออกเป็นสามระบอบ คือ ระบอบสมัชชา (Assembly Government) ระบอบประธานาธิบดี (Presidential Government) และระบอบรัฐสภา (Parliamentary Government) ซึ่งจะกล่าวถึงโดยสังเขปตามลำดับดังต่อไปนี้<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Michel FROMONT et Alfred RIEG, Introduction au Droit allemand, Tome 1 : Les fondements, Paris, Cujas, 1977, pp.95-143

<sup>20</sup> Julien LAFERRIERE, Manuel de droit Constitutionnel, Paris, Monchrestien, 1947, pp.247-823



## 40 รัฐสภาเดี่ยว

- ในระบอบสมัชชชา ไม่มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน การใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทั้งสองประเภทนี้จะรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น นั่นคือ อยู่ที่รัฐสภาซึ่งตามปกติแล้วจะเป็นระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System) จริงอยู่รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมากย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางบริหารได้ด้วยตนเองตามลำพัง จำต้องแต่งตั้ง "คณะรัฐมนตรี" ขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของตน แต่คณะรัฐมนตรีก็มีฐานะเป็นเพียง "เจ้าหน้าที่" (Agent) ของรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายที่รัฐสภากำหนดไว้และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่งได้ตลอดเวลา แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาอาจยุบสภาได้เหมือนอย่างคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภาไม่

- ระบอบประธานาธิบดี เป็นระบอบรัฐบาลซึ่งมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันอย่างค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือรัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางนิติบัญญัติ มอบหมายให้ประธานาธิบดีซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางบริหาร และเปิดโอกาสให้ทั้งสององค์กรนี้เข้าไปรวมใช้อำนาจกับอีกองค์กรหนึ่งได้น้อยกรณีมาก ทั้งยังมีข้อห้ามมิให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี (Secretary) เพื่อช่วยเหลือตนในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

- ในระบอบรัฐสภา มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารเช่นเดียวกันกับในระบอบประธานาธิบดี แต่แตกต่างจากรบอบประธานาธิบดีในข้อที่ว่า การแบ่งแยกอำนาจไม่มีลักษณะเคร่งครัดเท่า รัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางนิติบัญญัติ และมอบหมายให้คณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอีกจำนวนหนึ่งเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยกระทำการทางบริหาร แต่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสภาเข้าไปร่วมใช้



LIART

อำนาจอธิปไตยกระทำทางบริหารกับคณะรัฐมนตรี และเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ ไม่มีข้อห้ามมิให้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี. รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ทั้งนี้โดยรัฐมนตรีทั้งคณะและแต่ละคนต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา และอยู่ในตำแหน่งได้นานเพียงพอเท่าที่รัฐสภายังคงให้ความไว้วางใจอยู่เท่านั้น เมื่อรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือแต่ละคน แล้วแต่กรณี ต้องออกจากตำแหน่ง แต่ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะแนะนำและยินยอมให้ประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้และซึ่งไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา บุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก่อนที่จะครบอายุของสภาได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งสถาปนา "การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" (Constitutional Monarchism)<sup>21</sup> ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ก็ได้บัญญัติกำหนดการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย โดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่นๆ ทั้งนี้คงจะเห็นได้จากความในมาตรา ๓ ที่ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" การแบ่งแยกอำนาจซึ่งกันและกันผู้ที่มีหน้าที่ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตราพระราชบัญญัติ ออกจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ที่มีหน้าที่ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำทางบริหารและมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป เป็นไปอย่างไม่เคร่งครัด รัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำทางนิติบัญญัติ และให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำทางบริหาร แต่ก็เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ เช่น ให้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ (ตามมาตรา ๑๓๗) มีสิทธิถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่น

<sup>21</sup> โปรดดู Hermann ROESLER ใน Johannes SIEMES, Hermann ROESLER and the making of the Meiji State, Tokyo, Sophia University, 1968, pp.16-35



## 42 รัฐสภาสาร

พระราชบัญญัติ (มาตรา ๑๗๒ และ ๑๗๓) ฯลฯ และเปิดโอกาสให้รัฐสภาเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหารกับคณะรัฐมนตรี เช่น ให้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน (มาตรา ๑๕๕) ให้ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสติติตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (มาตรา ๑๔๕) ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นกรรมาธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อทำการสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่างๆ ได้ (มาตรา ๑๕๓) ฯลฯ อนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีก็มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา ๑๕๐ ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสติติเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และความในมาตรา ๑๑๒ ที่ให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ส่วนการแยกศาลซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นไปอย่างเคร่งครัด ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา ๑๘๖ ที่บัญญัติว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์" ซึ่งแสดงว่าศาลผูกขาดการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียว รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีไม่มีโอกาสเข้ามาร่วมใช้อำนาจนี้กับศาลได้ความในมาตรา ๑๕๑ ที่บัญญัติว่า "ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้" และความในมาตรา ๑๕๐ ที่บัญญัติว่า "ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย"

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้บัญญัติไว้แต่อย่างใดว่าให้ "ศาลยุติธรรม" ผูกขาดการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง จริงอยู่มาตรา ๑๘๘ บัญญัติว่า "การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้" แต่รัฐธรรมนูญหาได้ ห้ามมิให้ตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษา คดีประเภท โดประเภท



LI RT

หนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรมที่มีอยู่ไม่ ตรงกันข้ามกลับบัญญัติเปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้ไว้ในมาตรา ๑๘๗ ที่ว่า "บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ" และในความเป็นจริง ประเทศไทยเองก็ได้จัดตั้งศาลทหารขึ้นมาเป็นเวลายาวนานแล้ว จนรัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติรับรองความมีอยู่ของศาลนี้ไว้ในมาตรา ๑๘๔ ว่า "ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ" อนึ่งศาลทุกศาลเมื่อจัดตั้งขึ้นมาแล้วย่อมอยู่ในลักษณะที่ "ลอยตัว" กล่าวคือไม่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานทางบริหาร แต่เป็นอิสระอย่างสิ้นเชิงจากฝ่ายบริหาร ที่มีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า ศาลยุติธรรมอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมนั้นเป็นความเข้าใจผิด คำกล่าวเช่นนี้เท่ากับยอมรับว่า ศาลยุติธรรมอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งไม่เป็นความจริง แท้ที่จริงแล้วเฉพาะแต่หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม เช่น กรมบังคับคดี สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ฯลฯ เท่านั้นที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่ใช้ว่าหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมทุกหน่วยจะอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเสมอไป เช่นกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาคดีอาญาอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและในทำนองเดียวกันหน่วยธุรการของศาลทหารอยู่ในสังกัดกระทรวงกลาโหมและในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การให้หน่วยธุรการของศาลใดอยู่ในสังกัดของกระทรวงใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่เกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะพิจารณากันในแง่ทฤษฎีหรือในแง่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองในปัจจุบัน (Positive Law) ก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจมิได้ห้ามมิให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมและมีได้ห้ามมิให้หน่วยธุรการของศาลปกครองอยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมอื่น นอกจากกระทรวงยุติธรรม เช่นมิได้ห้ามมิให้อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจบังคับว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจาก



## 44 รัฐสภา

ศาลยุติธรรมนั้นต้องไม่เป็น "ศาล" แต่ชื่อเท่านั้น แต่ต้องมีลักษณะของ "องค์กรตุลาการ" ครอบคลุมด้วย ปัญหาที่จะต้องพิจารณากันต่อไปจึงมีอยู่ว่าองค์กรตุลาการหรือศาลนั้นต้องมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง

### ๓. ลักษณะสำคัญขององค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากองค์กรปกครอง (Administrative authorities) ที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

ก. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดำเนินไปสี่ขั้นตอนด้วยกันคือ

- รับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท การพิจารณาว่าข้อเท็จจริงตามที่โจทก์และจำเลยกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การเกิดขึ้นจริงหรือไม่นั้นย่อมเป็นไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนหรือหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม

- การตีความหรือการหยั่งทราบความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี

- การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงแห่งคดีที่รับฟังเป็นยุติแล้วและ

- การออกคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

<sup>22</sup> กนิษฐา เขียววิทย์, การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยองค์กรตุลาการ, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๓๓ หน้า ๒-๘ Maurice DUVERGER, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Paris, P.U.F., 1980, Tome 1, pp.195-208



ข. คำสั่งขององค์กรนั้นที่ว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรต้อง "เป็นยุติ" (res judicata) กล่าวคือ เมื่อได้อ่านคำสั่งนั้นให้คู่ความฟังแล้ว องค์กรผู้ออกคำสั่งจะรื้อฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่ให้ผิดแผกแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมไม่ได้ เว้นแต่การแก้ไขข้อผิดหลงเล็กๆ น้อยๆ คู่ความฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งนั้นมีสิทธิแต่เพียงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อองค์กรอื่นที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่า องค์กรผู้ออกคำสั่งเดิม และถ้าองค์กรสูงสุดได้อ่านคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อม "เป็นที่ยุติ" หรือ "เสร็จเด็ดขาด" (Finality)

ค. กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรนั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย (Publicity) กล่าวคือเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การพิจารณาคดีโดยลับเป็นเพียงข้อยกเว้นซึ่งจะกระทำไ้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น และต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน ทั้งนี้โดยให้คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธินำพยานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ (audi alteram partem)

ง. องค์กรนั้นต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งของตน (Duty to give reasons) เสมอการให้เหตุผลประกอบคำสั่งคือการแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ตนออกคำสั่งนั้นให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน คำสั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรจะเป็นที่ยอมรับของคู่ความและสาธารณชนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเหตุผลที่องค์กรนั้นแสดงประกอบคำสั่งของตน "รับฟังได้" (Defendable) หรือไม่สำคัญ

จ. องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง (Impartiality) หรืออีกนัยหนึ่ง "ปราศจากอคติลำเอียง" (Freedom from bias) อนึ่งองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะมีความเป็นกลางได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกขององค์กรนั้นมีความเป็นอิสระ (Independence) กล่าวคือไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันอย่างใดๆ ขององค์กรอื่นและของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ



## 46 รัฐสภา

วิธีการประกันความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรนั้นมีหลายวิธี เช่น การให้คู่ความซึ่งเห็นว่าสมาชิกขององค์กรนั้นมีส่วนได้เสียในคดีมีสิทธิคัดค้านไม่ให้สมาชิกคนนั้นร่วมพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท การห้ามมิให้ผู้ใดแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างพิจารณา การกำหนดให้การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัยสมาชิกขององค์กรนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การโยกย้ายสมาชิก แม้ว่าจะเป็นการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าเดิมก็ตาม จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความยินยอมของสมาชิกผู้นั้นแล้วด้วย เป็นต้น

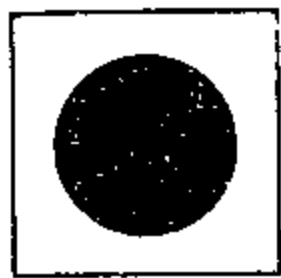
องค์กรของรัฐองค์กรใดไม่มีลักษณะข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ย่อมไม่ใช่องค์กรตุลาการหรือศาลอย่างแท้จริง แม้กฎหมายหรือหนังสือราชการจะเรียกว่า "ศาล" ก็ตาม กลับกันองค์กรของรัฐองค์กรใดมีลักษณะดังกล่าวครบถ้วน แม้กฎหมายหรือหนังสือราชการจะไม่เรียกว่า "ศาล" แต่ก็เป็นศาลอย่างแท้จริง

### 4. ความสรุป

การตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้อยู่ในปัจจุบัน โดยให้หน่วยธุรการของศาลปกครองอยู่ในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่นนอกจากกระทรวงยุติธรรม ไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งในทางทฤษฎีการเมืองและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๓๕ แต่ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนี้จะต้องมีลักษณะขององค์กรตุลาการครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐสภาและรัฐบาลอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้ศาลปกครองอยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างเป็นกลาง ปราศจากอคติลำเอียง



LIIRT



# ศาลปกครอง(อีกครั้ง)

• สุวิรัตน์ ประจวบจันทน์ •

---

• อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

ในปัจจุบันเรายอมรับถึงความจำเป็นในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งทั่ว ๆ ไปซึ่งเรียกคดีเหล่านี้ว่า "คดีปกครอง" คดีประเภทนี้นับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในยุคสมัยนี้รัฐมิได้มีเพียงหน้าที่แต่เพียงการรักษาความเรียบร้อยภายในประเทศและนอกประเทศเท่านั้น แต่รัฐได้เข้ามาควบคุมจัดการกิจการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคต่างๆ จัดผังเมือง รวมตลอดถึงความคุมโรงงานต่างๆมิให้ก่อมลภาวะแก่ส่วนรวม เป็นต้น เพื่อดำเนินกิจการเหล่านี้ รัฐจำเป็นต้องออกกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งบางครั้งอาจกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือการใช้ดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้เอกชนกระทำการก่อสร้างไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น ข้อขัดแย้งเหล่านี้เราเรียกรวมๆ ว่า คดีปกครอง ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีแพ่งโดยทั่วไปซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนพิพาทกับเอกชนด้วย แต่คดีปกครองโดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นเรื่องที่เอกชนได้รับความเดือดร้อนจาก การทำงานของรัฐหรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายมีความไม่เสมอภาคกัน นอกจากนั้นการพิจารณาคดีปกครองจำเป็นต้องได้ผู้พิพากษาที่มีความเข้าใจถึงระเบียบการบริหารและการปกครองด้วย มิฉะนั้นจะทำให้เกิดความขัดข้อง และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยได้มีความพยายามผลักดันกันมาเป็นเวลานานแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งศาลปกครองไว้ และยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานได้โดยการให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น แต่การจัดตั้งศาลปกครองของเราก็ประสบปัญหาตลอดมา ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นควรจะอยู่ที่ไหน โดยมีแนวความคิดเป็น 2 แนวทางที่ขัดแย้งกัน คือ แนวความคิดแรกที่จะจัดตั้งศาลปกครองให้เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ซึ่งก็ได้แก่ศาลภาษี ศาลแรงงาน เป็นต้น อีกแนวความคิดหนึ่งก็คือ การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นศาลอิสระแยกต่างหาก ศาลยุติธรรมโดยการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานกฤษฎีกาขึ้นมาเป็นศาล



## 50 รัฐสภาสาร

ปกครอง

อย่างไรก็ตามในประเทศต่าง ๆ ได้มีการจัดการพิจารณาคดีปกครองออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเป็นระบบที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศ Common Law ซึ่งได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครอง<sup>(1)</sup> ซึ่งเราเรียกว่า เป็นระบบศาลเดี่ยว ส่วนอีกแนวทางหนึ่งก็คือ การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งเราเรียกระบบนี้ว่าระบบศาลคู่ ซึ่งเป็นระบบที่ใช้อยู่มากในประเทศซึ่งอยู่ในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เบลเยียม เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้อยู่ในระบบกฎหมายแบบ Civil Law และศาลปกครองที่ถือว่าประสบความสำเร็จและถือเป็นต้นแบบของระบบศาลคู่ที่หลาย ๆ ประเทศนำไปเป็นตัวอย่างใช้และในการจัดตั้งศาลปกครองไทยก็มีการพูดถึงอย่างมากก็ได้แก่ศาลปกครองฝรั่งเศส

การที่เราจะนำระบบศาลของประเทศต่าง ๆ เข้ามาใช้ในประเทศไทย ควรจะได้พิจารณาถึงระบบศาลปกครองนั้น ๆ ทั้งระบบ มีให้นำเพียงบางส่วนเข้ามาใช้ซึ่งอาจจะทำให้ศาลปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การจะเข้าใจถึงศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้นจะต้องศึกษาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมา เพราะศาลปกครองของฝรั่งเศสใช้เวลาในการพัฒนามาเป็นระยะเวลาเป็นร้อย ๆ ปี นอกจากนั้นสิ่งที่ทำให้ศาลปกครองฝรั่งเศสประสบความสำเร็จก็คือบุคลากรของศาลปกครองนั่นเอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปเป็นลำดับ

### 1. ประวัติการจัดตั้งศาลปกครองในฝรั่งเศส

ศาลปกครองฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาจากความไม่ไว้วางใจของฝ่ายบริหารที่จะให้ศาลยุติธรรมเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยมีจุดเริ่มมาก่อนการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสเมื่อปี 1789 การปฏิวัติใหญ่ได้ยืนยันหลักการนี้อย่างหนักแน่นโดยการอ้างหลักการเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ที่จะไม่ให้ศาลยุติธรรมเข้าไปแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหารในการตัดสินคดีปกครอง

<sup>(1)</sup> แต่อย่างไรก็ตามทั้งในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการจัดตั้งระบบกึ่งตุลาการขึ้นมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ในระยะแรกของการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองก็กระทำโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งก็ได้แก่ กษัตริย์ รัฐมนตรี ต่อมาคดีปกครองมีจำนวนมากจนกษัตริย์ไม่สามารถตัดสิน ได้ทันจึงมีการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาขึ้น ซึ่งได้แก่สภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) และ (Conseil de Pre' fectur) องค์กรที่ปรึกษาจะเป็นผู้ให้คำแนะนำกษัตริย์ในการ ตัดสินคดีต่าง ๆ ซึ่งโดยหลัก และก็จะตัดสินตามคำแนะนำที่สภาแห่งรัฐเสนอ จนกระทั่ง ได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 ได้บัญญัติให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) เป็นศาลปกครองเต็มรูปแบบ จะเห็นได้ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสเกิดขึ้นครั้งแรกใน ฝ่ายบริหารและไม่มีความเกี่ยวข้องกับศาลยุติธรรมเลย ศาลปกครองย่อย ๆ วิวัฒนาการ จนกระทั่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร สถานะของศาลปกครองได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญด้วย แต่อย่างไรก็ตามศาลปกครองก็ยังมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารอยู่

ศาลปกครองได้ผ่านกระบวนการปรับปรุงหลายครั้ง การปรับปรุงแต่ละครั้ง ก็ทำให้ระบบของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงครั้งสำคัญ ๆ ก็ได้แก่ การประกาศให้ Conseil de Pre' fectures เป็นศาลปกครองชั้นต้น (tribunal adminstratif) และการจัดตั้งศาลอุทธรณ์ภาคขึ้นมาเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของ Conseil d' Etat

ในปัจจุบันการแยกศาลเป็นระบบศาลคู่ นั้น เราเห็นว่าคดีปกครองเป็นคดีที่มี ลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งจึงควรให้ผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจเป็นผู้ตัดสินวินิจฉัย เพราะผลของคำวินิจฉัยชี้ขาด มีผลกระทบถึงระบบการบริหารราชการด้วย เพราะศาล ปกครองมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนระเบียบ กฎหมายของฝ่ายบริหารได้

## 2. บุคลากรในศาลปกครอง

บุคลากรของศาลปกครองถือเป็นส่วนสำคัญของศาลปกครองเพราะผู้พิพากษา เหล่านี้เป็นผู้ที่มีส่วนอย่างมาก ในการสร้างหลักกฎหมายปกครอง หรืออาจกล่าวอีกนัย หนึ่งว่า กฎหมายปกครองเป็นผลงานของผู้พิพากษาเหล่านี้ ประมวลกฎหมายปกครอง (Code del' Administration) นั้นมีลักษณะแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ เพราะประมวลกฎหมายปกครองนั้นเป็นเพียงการรวบรวมบทบัญญัติของ กฎหมายต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ไม่มีการจัดหมวดหมู่และเชื่อมโยงลักษณะต่าง ๆ เข้า ด้วยกัน เหมือนอย่างประมวลกฎหมายฉบับอื่น ๆ ในบางกรณีตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ไม่ ชัดเจน หรือวางหลักเกณฑ์กว้างเกินไป สภาแห่งรัฐก็พยายามตีความ สร้างทฤษฎีและ



## 52 รัฐสภา

หลักกฎหมายขึ้นทีละเล็กทีละน้อยจนสามารถพัฒนาขึ้นมาเป็นระบบกฎหมายเอกเทศที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน และในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งไปชักชวนการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

ประธานสภาแห่งรัฐได้แก่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารด้วย แต่ตามปกติแล้วนายกรัฐมนตรีจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับงานของสภาแห่งรัฐ แต่หากปล่อยให้เป็นหน้าที่ของรองประธานแห่งสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นเจ้าพนักงานแห่งรัฐ ทำหน้าที่ดูแลแทนและถือปฏิบัติมาเป็นประเพณีช้านานแล้ว นอกจากนี้สภาแห่งรัฐยังประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อีก 3 ระดับ คือ

1. Auditeur ซึ่งมี 2 ระดับ คือ Auditeur ชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 Auditeur ชั้นที่ 2 ถือเป็นข้าราชการระดับต่ำสุดจะคัดเลือกมาจากผู้สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (L' Ecole nationale d' Administration) ซึ่งถือเป็นสถาบันที่มีชื่อเสียงและเป็นสถาบันที่ผลิตนักบริหารประเทศในระดับสูง ข้าราชการในระดับนี้ เมื่อปฏิบัติงานครบ 2 ปี และมีผลงานเป็นที่น่าพอใจก็จะได้รับการคัดเลือกให้เป็น Auditeur ชั้นที่ 1 ต่อไป

2. Maîtres des Requêtes ซึ่งจำนวน 3 ใน 4 ของตำแหน่งที่มีอยู่จะคัดเลือกจาก Auditeur ชั้นที่ 1 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 ปี ส่วนที่เหลืออีก 1 ใน 4 ของตำแหน่งจะคัดเลือกจากบุคคลภายนอกโดยคัดเลือกจากข้าราชการของศาลปกครองชั้นต้น (tribunaux administratifs) หรือข้าราชการของส่วนราชการอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ เช่นมีอายุอย่างน้อย 30 ปี และมีอายุราชการอย่างน้อย 10 ปี เป็นต้น

3. ข้าราชการระดับ Conseiller d' Etat ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ Conseiller en service ordinaire กับ Conseiller en service extraordinaire Conseiller en service ordinaire นั้นจำนวน 2 ใน 3 ของตำแหน่งที่มีอยู่จะมาจากข้าราชการระดับ Maîtres des Requêtes ซึ่งมีอายุอย่างน้อย 45 ปี และดำรงตำแหน่งนั้นมาแล้วอย่างน้อย 16 ปี ส่วนอีกจำนวน 1 ใน 3 มาจากบุคคลที่รัฐบาลคัดเลือกเข้ามาโดยมิได้กำหนดคุณสมบัติพิเศษไว้แต่อย่างใด Conseiller en service ordinaire นี้จะทำหน้าที่เฉพาะในด้านการพิจารณาคดีปกครองเท่านั้น



ส่วน Conseiller en service extraordinaire รัฐบาลจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ อีกก็ได้ เมื่อได้เว้นระยะเวลาไปแล้ว 2 ปี Conseiller ประเภทนี้ทำหน้าที่เฉพาะใน คำนับให้คำปรึกษาและร่างกฎหมายเท่านั้น จะปฏิบัติงานด้านพิจารณาคดีปกครองไม่ได้

ส่วนบุคลากรของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองอุทธรณ์นั้นจะประกอบด้วยบุคลากร 2 ส่วนเช่นเดียวกัน คือส่วนแรกจะคัดเลือกจากผู้สำเร็จการศึกษาจาก วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ และส่วนที่สองเป็นการคัดเลือกจากบุคคลภายนอก โดย จะคัดเลือกจากข้าราชการที่มีประสบการณ์มากกว่า 5 ปีขึ้นไป

จะเป็นได้ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองสูงสุด คือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) จะประกอบด้วยบุคคล 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นผู้ที่จบการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครอง แห่งชาติ กับอีกส่วนหนึ่ง คือ ข้าราชการซึ่งได้ปฏิบัติราชการมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง มีความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างดีทำให้ผู้พิพากษาศาลปกครอง สามารถที่จะตัดสินหรือวางบรรทัดหลักกฎหมายได้โดยไม่ขัดขวางกับการปฏิบัติหน้าที่ ราชการแผ่นดิน และในขณะเดียวกันก็ทำให้ศาลปกครองยังมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้ทำให้ความเป็นอิสระของศาลปกครองน้อยลงแต่อย่างใด

### 3. หน้าที่ของศาลปกครอง (Attributions)

ศาลปกครองฝรั่งเศสมีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ หน้าที่ในการวินิจฉัยคดี ปกครอง และทำหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร หน้าที่ทั้ง 2 ประการนี้แยก ออกจากกัน แต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่เด็ดขาดเพื่อให้หน้าที่ทั้ง 2 ประการสามารถ สนับสนุนซึ่งกันและกัน

#### ก. หน้าที่ของสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 5 แผนก (Section) คือ 1. แผนกมหาดไทย (Section de l'Interieur) 2. แผนกการคลัง (Sections des Finances) 3. แผนกโยธาธิการ (Sections des Travaux publics) 4. แผนกสังคม (Sections Sociale) 5. แผนกพิจารณาคดีปกครอง (Section des Contentieux)

แผนก 1 - 4 จะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในด้านการร่างกฎหมายและให้คำ ปรึกษาทางกฎหมาย ส่วนแผนกที่ 5 ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในด้านการพิจารณาคดีปกครอง



## 54 รัฐสภา

ซึ่งในแผนกนี้จะแบ่งออกเป็นอีก 10 แผนกย่อย (Sons - Sections) สภาแห่งรัฐมีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

1. เป็นที่ปรึกษาแก่รัฐบาล ก่อนที่รัฐบาลจะนำร่างกฎหมายฉบับใดเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐเสียก่อน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญปี 1958 ส่วนพระราชกำหนดซึ่งออกตามมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญปี 1958 ก่อนประกาศใช้จะต้องผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐก่อนเช่นกัน ทั้งนี้รวมไปถึงกฎกระทรวงต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจถามความเห็นของสภาแห่งรัฐในกรณีอื่น ๆ ด้วย ในแต่ละแผนกที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษานี้จะต้องมีที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้พิพากษาศติปกครองนั่งอยู่ด้วยอย่างน้อย 1 คน

2. หน้าที่ในการวินิจฉัยคดีปกครอง

2.1 สภาแห่งรัฐในคดีบางประเภทมีฐานะเป็นศาลชั้นต้นและศาลชั้นที่สุด เช่น คดีที่เกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายและคำฟ้องเกี่ยวกับสถานภาพเฉพาะบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐระดับสูง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยกฎหมายของประธานาธิบดี เป็นต้น

2.2 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไป

2.3 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ เช่น ศาลบัญชี (la Cour des Comptes) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de Discipline budgitaire et finaneiere) เป็นต้น โดยพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ซึ่งในฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งศาลปกครองพิเศษขึ้นมาหลายเนื่องจากเหตุผลในทางเทคนิค เพราะปัจจุบันคดีที่เกิดขึ้นมามีลักษณะซับซ้อนเกี่ยวกับกฎหมายใหม่ ๆ มากมาย

ข. หน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs)

ศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ คือ

1. หน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด (Pre'fet) ในเรื่องกฎหมายระบุไว้หรือในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอคำปรึกษา

2. เป็นศาลชั้นต้นในการพิจารณาคดีปกครอง

จะเห็นได้ว่าทั้งสภาแห่งรัฐและศาลปกครองชั้นต้นมีหน้าที่ 2 ประการเช่น



LIART

เดียวกันและหน้าที่ทั้ง 2 ประการก็มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน คือจากการที่ศาลทั้งสองได้ให้คำปรึกษาผู้พิพากษาก็ได้รับข้อมูลต่าง ๆ จากฝ่ายปกครองด้วย

#### 4. วิธีพิจารณาคดีปกครอง

การนำคดีปกครองขึ้นสู่ศาลนั้นมีหลักเกณฑ์ไม่ยุ่งยาก เงื่อนไขในการรับพิจารณาคดีก็ไม่มีเงื่อนไขมากนัก เช่น ไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยยุทธวิธี หรือองค์การฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือก่อน แต่อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นในบางกรณีเช่นเรื่องเกี่ยวกับภาษี ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจะต้องนำข้อพิพาทนั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยยุทธวิธีพิจารณาเสียก่อน เมื่อไม่พอใจก็สามารถฟ้องศาลปกครองได้

การพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสเป็นแบบการไต่สวน คือ ผู้พิพากษามีอำนาจเต็มทั้งในการแสวงหาพยานหลักฐาน ดังก็เป็นผลดีสำหรับคดีปกครอง เนื่องจากคดีปกครองนั้นคู่ความทั้ง 2 ฝ่ายมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน คือคดีปกครองส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรณีที่ประชาชนฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ดังนั้นหากจะให้ผู้เสียหายต้องนำสืบการหาพยานหลักฐานก็ทำได้ยาก

#### 5. หลักประกันความเป็นอิสระของศาลปกครอง

ผู้พิพากษาศาลปกครองจะได้รับหลักประกันว่าจะไม่ถูกโยกย้ายโดยไม่สมัครใจ และการเลื่อนตำแหน่งก็เป็นไปโดยยึดหลักอาวุโส หลักการดังกล่าวนี้เป็นจารีตประเพณีที่ฝ่ายบริหารจะไม่เข้าแทรกแซงศาลปกครอง และเป็นหลักการที่ได้รับความเคารพมาโดยตลอด

#### 6. ปัญหาของระบบข้อขัดข้องของศาลปกครองฝรั่งเศส

จะเห็นได้ว่าศาลปกครองของฝรั่งเศสก่อกำเนิดขึ้นในฝ่ายบริหารแล้วพัฒนาต่อมาจนเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ก็ยังคงความสัมพันธ์บางส่วนระหว่างกันไว้ แต่ถึงแม้ว่าศาลปกครองฝรั่งเศสจะได้รับการยอมรับจนเป็นต้นแบบนำไปจัดตั้งในหลายประเทศก็ตาม แต่ระบบศาลปกครองฝรั่งเศสเองก็มีปัญหายุ่งยากในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ยุ่งยาก ในกรณีที่เกิดข้อขัดข้องเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการวินิจฉัยคดี ก็อาจต้องนำข้อพิพาทเรื่องนี้ให้ศาลระดับข้อขัดแย้งแห่งอำนาจ (Tribunal des Conflits) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาของทั้ง 2 ศาลเป็นผู้ชี้ขาด



นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งโดยปกติศาลปกครองไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งโดยตรงต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งเราอาจถือเป็นจุดอ่อนของระบบศาลปกครองฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตามเท่าที่ผ่านมาฝ่ายปกครองก็มักจะยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล อีกปัญหาหนึ่งก็คือศาลปกครองไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาบังคับแก่องค์กรฝ่ายปกครองให้งดเว้นการกระทำใด ๆ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

การที่ประเทศไทยจะนำระบบศาลปกครองแบบโคเข้ามาเป็นต้นแบบ<sup>(1)</sup> นั้น ควรจะพิจารณาอย่างระมัดระวัง เนื่องจากกว่าที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะได้พัฒนามาถึงระดับนี้ ก็ต้องใช้เวลาที่ยาวนาน ประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศมีปัจจัยหลายด้านที่แตกต่างกัน และปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทำให้ศาลปกครองฝรั่งเศสประสบความสำเร็จ หากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งก็ไม่อาจจะทำให้ระบบศาลปกครองสมบูรณ์ได้ การนำระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสหรือของประเทศใดก็ตามมาเป็นต้นแบบสำหรับการจัดตั้งศาลปกครองไทยควรจะพิจารณาถึงปัจจัยภายในของประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาของเรายังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษากฎหมายมหาชน นักศึกษากฎหมายในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่หลักสูตรยังเน้นไปที่กฎหมาย 4 ฉบับหลัก ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ในขณะนี้ในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็ได้มีการสอนวิชากฎหมายมหาชนแล้ว แต่ก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ในประเทศฝรั่งเศสผู้ที่เข้าทำงานในสภาแห่งรัฐนั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ผ่านวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ ซึ่งเป็นวิทยาลัยการปกครองระดับสูง รับเฉพาะผู้สำเร็จปริญญาตรี แล้วมาเรียนอีก 3 ปี จึงออกมาปฏิบัติงานในระดับต่ำสุดของรัฐสภาแห่งรัฐก่อน เป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งมากกว่าการอบรมของระบบศาลยุติธรรมของเรา ทำให้ผู้พิพากษาสามารถที่จะซึมซาบเอานิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างจากนิติวิธี

(1) ซึ่งกว่าบทความนี้จะได้รับการพิมพ์เผยแพร่เข้าใจว่า รัฐสภาน่าจะได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองแล้วซึ่งเราก็คงจะทราบว่าศาลปกครองของเราจะยึดตามแนวทางโค



## รัฐสภาฯ 57

ทางกฎหมายเอกชน จนผู้พิพากษาเหล่านี้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขากฎหมายมหาชนจนทำให้ประเทศฝรั่งเศสพัฒนาระบบกฎหมายมหาชนเป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียงอย่างมาก สำหรับประเทศไทยก็เช่นกันในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งศาลปกครองก็จำเป็นต้องได้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนเข้ามาทำหน้าที่ เพื่อที่จะได้พัฒนาหลักกฎหมายมหาชนให้เกิดขึ้น มิฉะนั้นแล้วการจัดตั้งศาลปกครองก็อาจไม่เกิดประโยชน์อะไรต่อประชาชนเลย





Legislative Institutional Repository of Thailand

# หมิ่นประมาท

• ชุรศักดิ์ กาญจนวิชช์ •

• ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

## ตอนที่ 1

ความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้น มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ของบ้านเมืองและสภาพของสังคมอยู่หลายครั้งและมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2535

หลักของความผิดบัญญัติไว้ในมาตรา 326 ซึ่งมีใจความว่า "ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สามโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

การใส่ความผู้อื่นในเรื่องส่วนตัวและการใส่ความนั้นไม่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมายซึ่งจะเป็นเหตุให้ผู้กระทำมีสิทธิกระทำได้แล้ว ผู้กระทำย่อมมีความผิดและจะต้องรับโทษตามกฎหมาย อย่างเช่น คดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2541/2520 คดีระหว่างพนักงานอัยการ กรมอัยการ โจทก์ นาง ค. โจทก์ร่วม และนาย ส. จำเลย ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงว่าโจทก์ร่วมเคยให้หนังสือพิมพ์ลงพิมพ์เกี่ยวกับจำเลยมีข้อความทำนองว่า จำเลยไปแจ้งความเท็จแก่เจ้าหน้าที่หาว่าโจทก์ร่วมลักทรัพย์ เป็นการพยายามทำให้โจทก์ร่วมเสียชื่อเสียง ฯลฯ ไปรับเงินสายหนึ่งมาก็ปลอมลายมือโจทก์ร่วมว่ารับเงินจากจำเลยแล้ว จำเลยจึงเขียนข้อความส่งไปลงพิมพ์โฆษณาโต้ตอบในหนังสือพิมพ์ว่าโจทก์ร่วมเป็นเมียหน้าของจำเลย ทั้ง ๆ ที่จำเลยรู้ถือว่าโจทก์ร่วมมีสามี เป็นผลให้สามีโจทก์ร่วมเข้าใจผิด ดังนี้ การกระทำของจำเลยหาใช่เป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตน หรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม อันเกิดจากการที่โจทก์ร่วมให้หนังสือพิมพ์ลงพิมพ์เกี่ยวกับจำเลยไม่ จำเลยไม่อาจอ้างข้อนี้ขึ้นเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นผิด

โจทก์ฟ้องว่า จำเลยหมิ่นประมาทใส่ความ นาง ค. ผู้เสียหายต่อบุคคลที่สาม ด้วยการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ดาวสยาม อันเป็นเอกสารหนังสือพิมพ์ที่จำหน่ายทั่วไปในราชอาณาจักรไทย โดยจำเลยได้เขียนจดหมายถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ดาวสยามให้ลงข้อความโฆษณามีข้อความว่า "... ส. ได้หอบหลักฐานต่าง ๆ มาชี้แจงแก่ผู้สื่อข่าวว่า คุณ ค. ให้ข่าวโกหกและคลาดเคลื่อนไปจากความจริงทั้งหมด....." อีกตอนหนึ่งว่า "ที่ผมยอมให้ คุณ ค. มาชูปมือเปิบก็เพราะเห็นแก่ความที่เขาเป็นเมียหน้าของผม



## 62 รัฐสภาสาร

ต้องการจะเอาสัญญาไปผลักดันหนึ่งกับคุณวิไลที่คุณ ค. เป็นฝ่ายสร้างหนี้สินไว้ ไม่ใช่ว่าผมจะไม่รู้กฎหมาย แต่เห็นแก่ความที่ร่วมเตียงกันมากอนจึงยอม...." ทั้งนี้ จำเลยกระทำโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้ที่เสียหายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง รายละเอียดข้อความปรากฏตามเอกสารท้ายฟ้อง ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326, 328

จำเลยให้การปฏิเสธ

นาง ค. ได้รับอนุญาตให้เข้าเป็นโจทก์ร่วม

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326, 328 ให้ลงโทษบทหนักตามมาตรา 328 จำคุก 1 เดือน และปรับ 2,000 บาท เปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษกักขัง

จำเลยอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

จำเลยฎีกา ศาลชั้นต้นส่งรับฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายว่า การกระทำของจำเลยเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรมป้องกันตน หรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับคนตามคลองธรรมหรือไม่

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คดีนี้ต้องห้ามฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 219 ครี ที่แก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2517 การที่จะวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายศาลฎีกาจะต้องฟังข้อเท็จจริงตามที่ศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยมาแล้วจากพยานหลักฐานในสำนวน ซึ่งศาลอุทธรณ์ฟังข้อเท็จจริงว่า ข้อความที่โจทก์ร่วมให้หนังสือพิมพ์ดาวสยามลงพิมพ์เกี่ยวกับจำเลยอันเป็นเหตุให้จำเลยเขียนข้อความตามฟ้องลงโฆษณาโต้ตอบนั้น ได้มีข้อความทำนองว่าจำเลยไปแจ้งความเท็จแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหาว่าโจทก์ร่วมลักทรัพย์ เป็นการพยายามทำให้โจทก์ร่วมเสียชื่อเสียง หนี้จำนวนสองแสนบาทเศษจำเลยสร้างขึ้นมาเอง โจทก์ร่วมไม่ต้องรับผิดชอบ จำเลยทำผิดสัญญาที่ทำไว้กับโจทก์ร่วมว่าจะทำอะไรเกี่ยวกับภาพยนตร์ที่โจทก์ร่วมกับจำเลยร่วมกันสร้างจะต้องให้โจทก์ร่วมรับรู้ แม้กระทั่งไปรับเงินสายหนังมาก็มาปลอมลายมือโจทก์ร่วมว่ารับเงินจากจำเลยมาแล้ว และศาลอุทธรณ์ฟังว่า จำเลยลงโฆษณาหนังสือพิมพ์ว่า โจทก์ร่วมเป็นเมียหน้าของจำเลยทั้ง ๆ ที่จำเลยรู้ว่าโจทก์ร่วมมีสามี เป็นผลให้สามีโจทก์ร่วม



LIART

## รัฐสภาสาร 63

เข้าใจผิด ดังนี้ การที่จำเลยโฆษณาในหนังสือพิมพ์ตามฟ้อง หาใช่เป็นการแสดงความ  
คิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสีย  
เกี่ยวกับตนตามคลองธรรม อันเกิดจากการที่โจทก์ร่วมให้หนังสือพิมพ์ดาวสยามลงพิมพ์  
เกี่ยวกับจำเลยไม่ จำเลยจึงไม่อาจอ้างข้อนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นผิด

### พิพากษายืน

จากคำพิพากษาศาลฎีกาคังกล่าว ศาลฎีกาให้ลงโทษตามคำพิพากษาของ  
ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ คือ จำคุก 1 เดือน และปรับ 2,000 บาท เปลี่ยนโทษจำคุก  
เป็นกักขัง

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 24 บัญญัติว่า "ผู้ใดต้องโทษกักขัง  
ให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขัง ซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ" ซึ่งในทางปฏิบัติศาลจะส่งตัว  
จำเลยไปกักขังไว้ยังที่ควบคุมของสถานีตำรวจ ดังนั้น ในคดีนี้ ส. จึงต้องรับโทษดัง  
กล่าวเนื่องจากผลของการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่ง ส. ได้เป็นผู้ก่อขึ้น





Legislative Institutional Repository of Thailand

# การบริหารงานตำรวจ

(Police Service Administration)

● ประมพงศ์ นฤพนธ์พงศ์



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

การบริหารงานตำรวจตามระบบราชการไทยนั้นไม่ทราบว่าได้รับรูปแบบการบริหารมาจากไหน แต่ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ค่อนข้างจะแตกต่างจากระบบการบริหารงานตำรวจสหราชอาณาจักร (British Police Service) การบริหารงานตำรวจระบบสหราชอาณาจักรเป็นที่ยอมรับกันในสังคมทั่วไป การบริหารงานตำรวจไทยที่ค่อนข้างจะแตกต่างจากระบบการบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ คงจะมีสาเหตุอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น การเข้าสู่ระบบ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การรับสมัคร การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเลื่อนระดับ การสวัสดิการ เป็นต้น การโยงใยกลไกของระบบที่ไม่อาจเอื้ออำนวยต่อระบบการบริหารที่ดีนั้นจะก่อให้เกิดปัญหามากมายติดตามมา เพราะการบริหารที่ดีนั้นจะต้องมีทั้งการควบคุมและดูแลเอาใจใส่ที่ดีไปพร้อม ๆ กัน

การบริหารงานตำรวจสหราชอาณาจักรที่หลายประเทศนำมาใช้ในปัจจุบันก็คงจะเป็นกรณีอีกระบบหนึ่งที่ยากจะนำมาเป็นข้อวินิจฉัยให้ข้อเสนอแนะในการพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารงานตำรวจไทยที่ค่อนข้างจะเป็นระบบราชการมากเกินไปในปัจจุบัน (Bureaucraticism) การบริหารงานตำรวจสหราชอาณาจักรที่สำคัญได้แบ่งออกเป็นสองระดับ สองลักษณะ คือ

1. การบริหารงานตำรวจกลาง (Central Police Service - CPS)

การบริหารงานตำรวจกลางเป็นระบบการบริหารงานตำรวจที่สูงสุดในประเทศ หรือจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นที่รวมของยอดตำรวจในประเทศก็ไม่ผิด นายตำรวจเหล่านี้จะได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ไปควบคุมดูแลการบริหารงานตำรวจท้องถิ่นหรือตำรวจมลรัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศ ที่เรียกว่าเป็นยอดตำรวจก็เพราะว่าเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกสรรหาบุคคลเพื่อเข้ามาปฏิบัติหน้าที่จะมีวิธีการค่อนข้างจะรัดกุมพิถีพิถันมากพอสมควร คือจะรับสมัครที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปในทุกสาขาวิชา (ไม่กำหนดเพียงสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์) ที่มีผลการเรียนอยู่ในเกรด A+ (เอบวก) หรือเป็นนักศึกษาที่อยู่ในระดับท็อปเท็น (Top Ten) ของแต่ละมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ

หลังจากคัดเลือกสรรหาบุคคลได้ตามระบบการสอบแล้วก็จะบรรจุเข้าปฏิบัติงานในสถานีตำรวจต่าง ๆ พร้อมกับเข้ารับการศึกษาอบรมในสถาบันตำรวจชั้นสูง (Police Cadet Academy) เป็นระยะ ๆ ไป ตำแหน่งที่จะได้บรรจุแต่งตั้งครั้งแรกคือ ASP - Additional Superintendent of Police ภายในระยะเวลา 3 ปี จะได้รับยศ ร.ต.อ. ในปีรุ่งขึ้นหลังจากจบหลักสูตรทั้งภาคทฤษฎีและภาคสนามแล้ว ก็จะได้รับแต่งตั้ง



## 68 รัฐสภาสาร

ตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็น SP - Superintendent of Police ได้รับยศเป็นนายพันตำรวจตรี (พ.ต.ต.) เป็นหัวหน้าสถานีตำรวจ (ผู้กำกับการ) และเลื่อนตำแหน่งขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงนายพลตำรวจ (I.G หรือ Police Commandus)

2. การบริหารงานตำรวจท้องถิ่น หรือตำรวจมลรัฐ SPS - States Police Service การบริหารงานตำรวจระดับมลรัฐก็มีลักษณะคล้าย ๆ กันกับการบริหารงานตำรวจกลาง แต่การรับบุคคลเข้ามาเพื่อบรรจุแต่งตั้งจะไม่เข้มงวดกวดขันมากนักเหมือนกับการรับบุคคลของ CPS SPS จะรับบุคคลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปในทุกสาขาวิชาซึ่งมีเกรดเฉลี่ยอยู่ในระดับ B+ (บีบวก) ระยะการฝึกอบรมในสถาบันตำรวจ (Police cadet Academy) จะใช้เวลาประมาณ 1 ปี 6 เดือนแล้วก็จะได้รับบรรจุให้ได้รับตำแหน่งเป็นครั้งแรกเป็น Assist Police Inspector คติยศเป็น ร.ต.ต. เลื่อนระดับขึ้นเป็น ร.ต.ท. (Deputy Police Inspector-Dy.P.I.) ภายในระยะเวลาตั้งแต่ 3 ปี ถึง 5 ปี ก็จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสารวัตรตำรวจ (Police Inspector) เป็นหัวหน้าสถานีตำรวจ (เป็นสถานีตำรวจที่แยกแตกต่างจากสถานีตำรวจของ CPS) จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเป็นลำดับจนกระทั่งตำแหน่งรองนายพลตำรวจ (Deputy Inspector General - Dy.I.G.) หรือได้รับยศเป็นนายพันตำรวจเอก (พ.ต.อ.) นั้นเอง

การเลื่อนระดับตลอดจนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นอาจจะไม่พรวดพรากรวดเร็วเหมือนกับตำรวจกลาง (CPS) แต่อำนาจหน้าที่ในการบำบัดทุกข์รักษาคุ้มครองร่างกายทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนตามกฎหมายได้ครอบคลุมไปตลอดพื้นที่ในเขตของตนในมลรัฐนั้น ๆ

การบริหารงานตำรวจมีจุดมุ่งหมายที่การให้บริการแก่ประชาชนโดยไม่เลือกที่รักมักที่ชังหรือให้บริการแบบไร้พรมแดนเพื่อความสงบเรียบร้อยและสันติสุขของประชาชน สิ่งผูกพันที่รัฐบาลจัดหามาให้เพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากรายได้ประจำเดือน เบี้ยเลี้ยง สวัสดิการอื่น ๆ เช่นที่พักอาศัย ที่ทำงานที่เหมาะสม ยานพาหนะประจำตำแหน่ง เป็นต้น ตำรวจ CPS จะมีรถประจำตำแหน่งตั้งแต่เริ่มบรรจุเข้ารับตำแหน่ง ASP เลยทีเดียว ตลอดทั้งที่พักผนวกกับที่ทำงานเข้าด้วยกันสำหรับ SP ส่วน SPS ก็มีรถประจำตำแหน่งตั้งแต่ตำแหน่งรองสารวัตร DY.I และสารวัตร (Inspector) ขึ้นไปเลยทีเดียว



LIART

การให้สวัสดิการที่พอเพียงหรือค่อนข้างจะได้รับความสะดวกสบายดังกล่าวแล้ว การที่ CPS และ SPS จะมีประวัติเสียหายต่าง ๆ นานา นั้นแทบจะมีไม่ได้หรือไม่มีเอาเสียเลย ดังนั้นประชาชนจึงให้ความเชื่อถือและเชื่อมั่นศรัทธาโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ CPS หรือตำรวจกลางนั้นจะเป็นที่รักใคร่นับถือของประชาชนมาก เพราะหลักสูตรการอบรมที่รัฐบาลจัดตั้งไว้ทั้งภาคทฤษฎี และภาคสนามนั้นได้สอดแทรกครอบคลุมไปทั้งความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และที่จะขาดเสียมิได้ก็คือวิชาการปรัชาของศาสนาต่าง ๆ ที่จะปลูกฝังค่านิยมและคุณธรรม จริยธรรมของผู้นำไปแก่ CPS ทุก ๆ คน

ส่วนตำรวจมลรัฐ หรือตำรวจท้องถิ่นนั้นเป็นตำรวจระดับรองลงมา แม้จะมียศตำแหน่งเท่าเทียมกันก็ตามแต่ก็ยังให้ความเกรงใจใน CPS อยู่มาก ทั้งนี้ก็เพราะว่า CPS หรือตำรวจกลางนั้นมียุทธสมบัติที่เหนือกว่าหลายประการดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ก็รวมไปถึงคุณลักษณะพิเศษต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตัวของ CPS ด้วย เช่นความเป็นนักศึกษาระดับ ท็อปเท็น บุคลิกลักษณะที่สง่างาม ระยะเวลาฝึกอบรมยาวนานกว่า หลักสูตรการ ศึกษาอบรมที่เข้มงวดกว่า เป็นต้น

การปฏิบัติงานการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจทั้งสองระบบประเภทแม้จะมีการ ปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในอาณาเขตในพื้นที่เดียวกันแต่ก็ไม่ปรากฏว่าตำรวจทั้ง CPS และ SPS นั้นมีความขัดแย้งจนกระทั่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ร่วมกันไม่ได้ เพราะตำรวจทั้งสองนายต่างก็รู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบและสถานภาพของตนดี ซึ่งทั้งนี้ก็คงจะรวมอยู่ในหลักสูตรที่ดีของแต่ละสถาบันฝึกอบรมนายตำรวจทั้งสองประเภทนั่นเอง

การปฏิบัติงานของตำรวจมลรัฐหรือตำรวจท้องถิ่นนั้นแม้จะมีลักษณะภาระ หน้าที่ต่างกัน แต่ตำรวจมลรัฐก็มีความเกรงอกเกรงใจตำรวจ CPS มาก ความเกรงอก เกรงใจนี้อาจมีสาเหตุจากการที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือศรัทธาในตำรวจ CPS สูง และเป็นเพราะตำรวจ CPS มีความสง่างามทั้งบุคลิกลักษณะ คุณวุฒิ ความรู้ ประสบการณ์ที่เหนือกว่านั่นเอง ถ้าหากจะเปรียบเทียบกับตำรวจไทยก็คงแตกต่างกันมาก เพราะบางพวกชอบบงก้าอย่างสถาบันคนบ้าง แสงหาอำนาจโดยมิชอบบ้าง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประชาชนจะเพิกเฉยละเลยไม่ได้ แต่เราก็ควรจะคอยจ้องมองดูว่าต่อไปในอนาคตนั้นที่



## 70 รัฐสภา

กล่าวกันว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบใด ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหารงานตำรวจจะจัดทำดำเนินการเอง ซึ่งก็เริ่มตั้งแต่การรับบุคคลที่ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถ มีบุคลิกลักษณะอันสง่างามอันพึงประสงค์ (จรรยาที่ดี) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะหล่อหลอมรวมอยู่ในหลักสูตรการศึกษาอบรม ตัวบุคคล องค์กรบุคคล และระบบการบริหารที่สัมพันธ์กับการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนและการฝึกฝนอบรมทั้งภาคทฤษฎีและภาคสนามของสถาบันฝึกอบรมชั้นสูงของตำรวจเองด้วย



# การติดต่อสื่อสารขององค์การ

● ภาสกร เหล่าห้ำ \*  
แปลและเรียบเรียง

---

\* ปริญญาตรีสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ปริญญาโทสาขาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

## 1. บทนำ

การติดต่อสื่อสารขององค์การ หมายถึง การติดต่อสื่อสารที่เกิดขึ้นภายในขอบข่ายของตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การ แต่อย่างไรก็ตามการติดต่อสื่อสารขององค์การค่อนข้างกว้างพอที่จะรวมไปถึงการติดต่อสื่อสารกับบุคคลในองค์การอื่นด้วย แต่กระนั้นก็ตามเราจะพิจารณาถึงการติดต่อสื่อสารภายในมากกว่าการติดต่อสื่อสารภายนอก ถึงแม้ว่าการติดต่อสื่อสารทั้งสองอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการติดต่อสื่อสารทั้งหมดขององค์การ

การติดต่อสื่อสารขององค์การอาจจะให้ความหมายว่าเป็นการแสดงออกและการแปลความหมายข่าวสารระหว่างหน่วยการติดต่อสื่อสารต่าง ๆ ที่อยู่ภายในองค์การ องค์การประกอบขึ้นด้วยหน่วยการติดต่อสื่อสารต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างกัน และดำเนินงานอยู่ในสภาพแวดล้อม โครงสร้างขององค์การจะยืดหยุ่นและอาจจะเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อแรงดันทางสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก และความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดขึ้นมา

การติดต่อสื่อสารขององค์การเกิดขึ้นทุกครั้งที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์การอย่างน้อยที่สุดหนึ่งคนแปลความหมายการแสดงออกบางอย่าง เนื่องจากจุดรวมความสนใจของเราอยู่ที่การติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกขององค์การ การวิเคราะห์การติดต่อสื่อสารขององค์การจึงเกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลเป็นจำนวนมากที่เกิดขึ้นพร้อมกัน ระบบการติดต่อสื่อสารขององค์การเกี่ยวข้องกับการส่งและการแปลความหมายข่าวสารท่ามกลางบุคคลเป็นจำนวนมากในขณะเดียวกัน ที่มีแบบของความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงพวกเขาแตกต่างกัน ที่การตัดสินใจ การคิด และพฤติกรรมถูกควบคุมโดยนโยบาย ข้อบังคับ และกฎ ที่มีแบบของการติดต่อสื่อสาร การบริหาร และความเป็นผู้นำแตกต่างกัน ที่ถูกจูงใจด้วยเงื่อนไขแตกต่างกัน ที่รับรู้บรรยากาศของการติดต่อสื่อสารแตกต่างกัน ที่มีระดับของความพอใจและความเพียงพอของข้อมูลแตกต่างกัน ความพอใจและใช้รูปแบบและวิธีการติดต่อสื่อสารแตกต่างกัน ความเกี่ยวเนื่องระหว่างกันของปัจจัยเหล่านี้ทุกอย่าง คือ สิ่งที่เราเรียกว่าระบบการติดต่อสื่อสารขององค์การ

ในบรรดาวิชาการติดต่อสื่อสาร การบริหาร และการเป็นผู้นำหัวข้อที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นการจูงใจ เมื่อเราพูดถึงการจูงใจ เรากำลังพูดถึงเหตุผลที่ว่าทำไมบุคคลจึงทำงานของพวกเขา ตัวอย่างเช่น เราจ้าง นางสาว ก. ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยแก่ทีมงาน



## 74 รัฐสภาสาร

หกคน ความรับผิดชอบของเธอคือ การรับโทรศัพท์ นัดหมายเวลา เก็บรักษาเอกสาร ได้ตอบจดหมาย ทำรายงานพิมพ์ดีด เตรียมการประชุม รักษาความสะอาดสำนักงาน และจัดทำงานประมาณ เมื่อเธอมาทำงาน เธอเริ่มต้นเก็บเอกสาร พิมพ์ดีด และจัดตาราง เวลาทันที ผู้ช่วยคนก่อนได้ลาออกจากงาน ทั้งรายงานและจดหมายโต้ตอบ ที่ไม่ได้พิมพ์ กองสุมไว้เป็นจำนวนมาก และผู้จัดการได้ขอให้เธอจัดตารางเวลาและช่วยเก็บเอกสาร และวัสดุต่าง ๆ

เมื่อสิ้นสุดวันที่สามของการทำงาน นางสาว ก. ยังต้องทำงานต่อภายหลัง จากเวลาเลิกงานเพื่อดูว่าเธอจะจัดการทุกสิ่งทุกอย่างที่ต้องทำอย่างไร เธอได้ใช้เวลา 1 ชั่วโมงคัดเลือก ร่างจดหมายและรายงานต่าง ๆ จัดระเบียบเป็นลำดับเพื่อพิมพ์ดีด เธอ ตรวจสอบสมุดนัดหมายและจัดตารางเวลาเพื่อการสัมภาษณ์และการประชุม เธอเก็บเอกสาร เข้าตู้ เธอได้ใช้เวลาประมาณสองชั่วโมงทำสิ่งเหล่านี้

ในตอนเช้าของวันต่อมา เธอมาทำงานก่อนเวลา 7.00 น. และพิมพ์ รายงานก่อนที่พนักงานคนอื่น ๆ จะมาถึง ตลอดเวลาเช้าเธอพิมพ์ดีดและรับโทรศัพท์ ในช่วงเวลาอาหารเที่ยงเธอทานข้าวพร้อมกับเก็บเอกสารด้วย ภายหลังจากอาหารเที่ยง เธอพิมพ์รายงานและจดหมายโต้ตอบเรียบร้อยหลังจากที่พนักงานทุกคนออกไปจาก สำนักงานแล้ว เธอได้ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง คัดเลือกและเก็บเอกสาร เธอมาถึง สำนักงานเวลาประมาณ 7.00 น. ในวันต่อมา

นางสาว ก. ถูกงุนใจ เธอเต็มใจทุ่มเททั้งกำลังกายและความคิดในการทำ งานอย่างเต็มที่แน่นอน บุคคลแตกต่างกันทางกำลัง ความกระตือรือร้น และความขยัน ที่พวกเขาเต็มใจทุ่มเทให้กับการทำงานของพวกเขา บุคคลทุ่มเทกำลังให้กับงานมากเท่า ไหร่ เราอาจจะกล่าวได้ว่าบุคคลถูกงุนใจมากขึ้นเท่านั้น คำถามที่ทำให้ผู้บริหาร ประหลาดใจเป็นเวลานานคือ "ทำไมบุคคลบางคนทำงานมาก ในขณะที่บุคคลอื่นทำงาน น้อย" คำตอบจะอยู่ที่ว่าบุคคลเต็มใจกำกับพฤติกรรมของพวกเขามุ่งไปสู่เป้าหมายบาง อย่างมากน้อยแค่ไหน นางสาว ก. เต็มใจกำกับพฤติกรรมของเธอมุ่งไปสู่เป้าหมายเธอ ถูกงุนใจ แรงงุนใจอยู่ในตัวเธอ ไม่มีใครงุนใจเธอ เธองุนใจด้วยตัวเอง ผู้เขียนได้ เห็นว่าบทความเรื่อง การติดต่อในองค์กรของ R.WAYNE PACE เขียนจาก BRIGHAM YOUNG UNIVERSITY และ DON F.FAULES จาก UNIVERSITY OF UTAH เป็น หนังสือที่น่าสนใจ จึงได้นำเสนอเพียงส่วนหนึ่งที่อาจมีประโยชน์ใช้ในหน่วยงานของท่าน



LIIRT

ที่สนใจได้

## 2. ทฤษฎีการจูงใจ

ทฤษฎีการจูงใจธรรมดาโดยทั่วไปกล่าวถึง ความต้องการและเป้าหมายว่าเป็นพลังผลักดันพฤติกรรมของมนุษย์ เราจะพิจารณาถึงทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นว่าความต้องการและเป้าหมายจูงใจบุคคลได้อย่างไร 4 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีลำดับขั้น
2. ทฤษฎี อี ฮาร์ จี
3. ทฤษฎีปัจจัยนามัย - ปัจจัยการจูงใจ
4. ทฤษฎีความคาดหวัง

ความต้องการคือ บางสิ่งบางอย่างที่มีความสำคัญ ความต้องการแสดงให้เห็นถึงการขาดแคลนบางสิ่งบางอย่าง ดังนั้นแนวความคิดของความต้องการ คือบางสิ่งบางอย่างที่กำลังขาดแคลนอยู่และต้องถูกตอบสนอง เราถูกบอกว่าการพฤติกรรมทุกอย่างคือการแสดงออกเพื่อตอบสนองความต้องการ เราพยายามตอบสนองความต้องการอะไร

### 2.1 ทฤษฎีลำดับขั้น

มอสโลว์ชี้ให้เห็นว่าความต้องการของเรามีอยู่ห้าอย่าง ร่างกาย ความปลอดภัยหรือความมั่นคง สังคม เกียรติยศชื่อเสียง และความสมหวังของชีวิตตามที่แสดงไว้ในรูป



LIART

## 76 รัฐศาสตร์

ตามแนวความคิดของมอสโลว์ ความต้องการเหล่านี้เกิดขึ้นเป็นลำดับชั้น ความต้องการทางร่างกายมีความสำคัญมากที่สุดจนกว่าจะได้รับการตอบสนอง ตัวอย่าง เช่น เป็นไปได้ยากแต่ไม่ใช่ว่าจะเป็นไปได้ที่เราจะมุ่งประหยัคอย่างเต็มที่เพื่ออนาคต เมื่อเรารู้สึกหิว ความต้องการทางร่างกายต้องถูกตอบสนองก่อนความต้องการอื่น ๆ แต่ กระนั้นความต้องการระดับต่ำกว่าไม่จำเป็นต้องถูกตอบสนองอย่างเต็มที่ก่อนที่ความต้องการระดับต่อไปจะเกิดขึ้น เรามองเห็นได้จากชุดเป็นวงซ้อนกันตามรูป

ความต้องการห้าอย่างของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับชั้น เริ่มต้นด้วยความ ต้องการทางร่างกายที่เป็นความต้องการระดับต่ำก่อน ความมั่นคงและความปลอดภัยจะเป็นความต้องการระดับต่อไป ความต้องการทางสังคมอยู่ระดับกลาง ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงอยู่ระดับสูงขึ้นไป และความต้องการความสมหวังของชีวิตอยู่ระดับสูงสุด เมื่อความต้องการทางร่างกายถูกตอบสนองแล้ว บุคคลจะแสวงหาการตอบสนองความต้องการ ความมั่นคงและความปลอดภัย เมื่อบุคคลมีความรู้สึกมั่นคงแล้ว เขาจะถูกจูงใจด้วยระดับของความต้องการต่อไป ความต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียง เมื่อพนักงานสามารถตอบสนอง ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงได้แล้ว สิ่งที่เขาจะพิจารณาว่ามีความสำคัญมากที่สุดต่อไปคือ การรู้สึกว่าเขากำลังทำบางสิ่งบางอย่างที่มีคุณค่าและบรรลุถึงความสมหวังของชีวิต

### 2.2 ทฤษฎี ERG

ในการเปรียบเทียบกับระดับความต้องการห้าอย่างของ มอสโลว์ อัลเดอร์เฟอร์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความต้องการสามอย่าง คือ การดำรงอยู่ (Existence) (E) ความสัมพันธ์ (Relatedness) (R) และความเจริญเติบโต (Growth) (G) ความต้องการดำรงอยู่ ได้แก่ ความต้องการทางร่างกายเป็นความหิว ความกระหาย ความต้องการทางเพศ และความต้องการทางวัตถุ เช่น ผลตอบแทนและสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ดี ความต้องการความสัมพันธ์เป็นความต้องการเกี่ยวพันกับบุคคลที่มีความสำคัญต่อเรา เช่น สมาชิกของครอบครัว เพื่อน และผู้บังคับบัญชา ความต้องการความเจริญเติบโตเป็น ความต้องการใช้ความสามารถ และความคิดริเริ่มอย่างเต็มที่ ความต้องการ 3 อย่าง ดังกล่าวนี้มีความคล้ายคลึงกับความต้องการห้าอย่างของ MASLOW เป็นอย่างมาก โดย



LIIRT

ทั่วไปแนวความคิดของความต้องการ ERG เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบความต้องการของ Maslow แต่ความแตกต่างมีอยู่สองอย่าง ประการแรกถึงแม้ว่าลำดับของความต้องการมีความคล้ายคลึงกัน แนวความคิดของการเรียงลำดับไม่ได้ถูกกล่าวถึง Alderfer กล่าวอ้างว่าถ้าหากว่าความต้องการดำรงอยู่ไม่ได้ถูกตอบสนอง อิทธิพลของความต้องการดำรงอยู่อาจจะรุนแรง แต่ความต้องการอื่นๆ อาจจะยังคงมีความสำคัญต่อการกำกับพฤติกรรมให้มุ่งไปสู่เป้าหมาย ประการที่สอง เขายังกล่าวอ้างว่าแม้ว่าความต้องการอย่างหนึ่งถูกตอบสนองแล้ว ความต้องการดังกล่าวนี้อาจจะมีอิทธิพลสำคัญต่อไปในการตัดสินใจ เช่น เราอาจจะมีเงินเดือนที่ดีและงานที่มั่นคง แต่เราอาจจะแสวงหาการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนต่อไป ทั้งที่ความต้องการดำรงอยู่ถูกตอบสนองเป็นอย่างดีแล้ว ในกรณีดังกล่าวนี้ความต้องการที่ถูกตอบสนองแล้ว อาจจะเป็นตัวจูงใจต่อไปอีก

### 2.3 ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยอนามัย (Motivator - Hygiene Theory)

Herzberg ได้พยายามศึกษาว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพนักงานในองค์การมีอะไรบ้าง เขาค้นพบปัจจัยสองกลุ่มที่ตอบสนองความต้องการของบุคคล (1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพอใจงานที่ทำ และ (2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความไม่พอใจงานที่ทำ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความพอใจงานที่ทำถูกเรียกว่าปัจจัยจูงใจ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ความสำเร็จ การยกย่อง ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้า หรือการเลื่อนตำแหน่ง ลักษณะงาน และความเจริญเติบโตส่วนบุคคล ปัจจัยเหล่านี้ทุกชนิดเกี่ยวข้องกับตัวงานเมื่อพนักงานได้รับการตอบสนองความต้องการปัจจัยเหล่านี้ พวกเขาจะมีความพอใจและแรงจูงใจในการทำงาน แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากว่าพนักงานไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการปัจจัยเหล่านี้ พนักงานจะขาดแรงจูงใจ แต่ไม่ได้พอใจงานของพวกเขา

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความไม่พอใจงาน ที่ทำถูกเรียกว่าปัจจัยอนามัยหรือบำรุงรักษา ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ผลตอบแทน การบังคับบัญชา ความมั่นคงของงาน สภาพแวดล้อมของการทำงาน การบริหารและนโยบายขององค์การ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (เพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา) ปัจจัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของงาน แทนที่จะเป็นตัวงาน ดังนั้น ทำไมโครงการจูงใจพนักงานที่ใช้ระบบงาน Herzberg ถูกอ้างว่าเป็น "การจูงใจผ่านทางตัวงาน" เมื่อ



## 78 รัฐศาสตร์

พนักงานได้รับการตอบสนองของความต้อการ บังคับเหล่านี้ พนักงานจะไม่เกิดความไม่พอใจงานที่ทำ แต่ไม่ได้มีความพอใจงานที่ทำของพวกเขา

บังคับจูงใจเกี่ยวพันกับความพอใจงานที่ทำ ไม่ใช่ความไม่พอใจงานที่ทำ บังคับอนามัยเกี่ยวพันกับความไม่พอใจงานที่ทำ ไม่ใช่ความพอใจงานที่ทำ ดังนั้น ในการรักษาพนักงานเอาไว้ผู้บริหารควรจะมีอยู่ทั้งที่บังคับอนามัย แต่อย่างไรก็ตาม ในการกระตุ้นพนักงานให้ทุ่มเทกำลังทำงานของพวกเขาเพิ่มขึ้นผู้บริหารควรมีอยู่ทั้งที่บังคับจูงใจ ผู้บริหารต้องปรับปรุงตัวงานเพื่อจูงใจพนักงานและปรับปรุงสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันความไม่พอใจ เช่น ผู้บังคับบัญชาที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับพนักงานจะรู้สึกผิดหวัง ถ้าหากว่าเขาคิดว่าพนักงานจะมีแรงจูงใจ ทำงานมากขึ้น เมื่อความสัมพันธ์ที่ดีเป็น บังคับอนามัยอย่างหนึ่ง ในการจูงใจพนักงาน ผู้บังคับบัญชาจะต้องหาวิธีการทำให้พนักงานเป็นอิสระและมีความรับผิดชอบงานของพวกเขาเพิ่มขึ้น

### 2.4 ทฤษฎีความคาดหวัง

วรุฒได้พัฒนาทฤษฎีของการจูงใจซึ่งมีพื้นฐานมาจากชนิดต่าง ๆ ของการเลือกของบุคคลในการแสวงหาความสำเร็จในจุดหมายปลายทางของคนมากกว่า ความต้องการภายในซึ่งทฤษฎีความคาดหวังมีสมมติฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ทุก ๆ บุคคลเชื่อว่าตัวเองปฏิบัติตนในวิถีทางนั้น เขาจะได้รับผลตอบแทนในสิ่งนั้นแน่นอน สิ่งนี้ เรียกว่า ความคาดหวังในผลลัพธ์ที่ออกมา ตัวอย่าง เช่น คุณอาจเชื่อ หรือมีความคาดหวังว่าตัวเองได้คะแนนอย่างน้อย 85 คะแนนในการสอบครั้งต่อไป คุณจะได้รับการผ่านการสอบในวิชานั้น หรือคุณมีความคาดหวังหรือความเชื่อว่าตัวเองได้รับคะแนนอย่างน้อยที่สุด ๖ ในชั้นเรียนสมาชิกต่าง ๆ ของครอบครัวคุณจะยอมรับอะไรก็ตามที่คุณทำลงไป ดังนั้นเราอาจจำกัดความคาดหวังที่ออกมาคือ การประเมินค่าของผู้กระทำของบุคคลถึงความเป็นไปได้ว่าผลลัพธ์ที่ออกมาเฉพาะอย่างจะเป็นผลมาจากการกระทำของบุคคลนั้น

2. ทุก ๆ ผลลัพธ์ มีคุณค่า มีค่า หรือคุณลักษณะที่ดึงดูดโดยเฉพาะบุคคล สิ่งนี้เรียกว่าความพอใจเฉพาะบุคคล ตัวอย่าง เช่น คุณอาจนับถือตำแหน่งหรือโอกาสสำหรับ ความก้าวหน้า แต่บางคนอาจนับถือโครงการเกษียณอายุ หรือ เงินใช้ต่าง ๆ



LI RT

ในการทำงาน การตีราคาของลักษณะบางอย่างของงานโดยปกติเป็นผลมาจากความต้องการภายใน แต่ความตั้งใจอย่างแท้จริงมีกระบวนการที่ซับซ้อนมากกว่า

3. ทุก ๆ ผลลัพธ์ มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจถึงความยากของวิธีการที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในงานนั้น สิ่งนี้เรียกว่าความคาดหวังในความพยายาม ตัวอย่างเช่น คุณมีความเข้าใจว่า ถ้าคุณเรียนอย่างหนัก คุณจะไต่คะแนน 85 คะแนนในการสอบคราวหน้า แต่คุณจะต้องใช้ความพยายามในวิชานี้ เพื่อให้ได้ 90 คะแนน ดังนั้นเราจึงจำกัดความได้ว่าความคาดหวังในความพยายามถึงความเป็นไปได้ที่ความพยายามของคุณจะนำไปสู่ความสำเร็จในจุดหมายปลายทางบางอย่าง

แรงจูงใจถูกอธิบายโดยการรวมหลัก 3 อย่างนี้ด้วยกัน คือ บุคคลจะถูกจูงใจเมื่อเขาเชื่อว่า

1. พฤติกรรมบางอย่างนั้นจะนำไปสู่ผลลัพธ์บางอย่างนั้น
2. ผลลัพธ์ที่ออกมามีคุณค่าแก่ผู้กระทำ
3. เขาสามารถบรรลุถึงผลลัพธ์ได้โดยใช้ความพยายามของเขา

ดังนั้นบุคคลจะเลือกเมื่อเขามองเห็นทางเลือก เมื่อเผชิญกับการเลือกว่าเราจะปฏิบัติอย่างไร เราจะถามตัวเองด้วยลำดับของคำถาม เช่น "เราสามารถปฏิบัติตามระดับที่คาดหวังไว้ ถ้าหากว่าเราพยายามได้หรือไม่" "ถ้าหากว่าเราปฏิบัติตามระดับที่คาดหวังไว้ อะไรจะเกิดขึ้น" "สิ่งที่จะเกิดขึ้นมีคุณค่าหรือไม่" แล้วเราจะตัดสินใจทำสิ่งที่ดูเหมือนว่า จะมีโอกาสดีที่สุดในการบรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เราจะถูกจูงใจ เราจะเต็มใจทุ่มเทกำลังเพื่อบรรลุถึงความสำเร็จของงานที่เราารู้สึกว่านำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการความสามารถบอกความพยายามที่บุคคลเต็มใจทุ่มเทให้กับงานเป็นสิ่งที่กำหนดระดับผลการปฏิบัติงาน ถ้าหากว่าเราไม่รู้สึกว่าเรามีความสามารถ การทุ่มเทความพยายามเพื่อบรรลุถึงความสำเร็จของงานจะไม่คุ้มค่าเลย ตามทฤษฎีความคาดหวัง แรงจูงใจคือ การตัดสินใจใช้ความพยายาม

ทฤษฎีความคาดหวังของเนตเลอร์ และลอร์เลอ ได้เสนอแนะวิธีการเฉพาะบางอย่างในการสร้างแรงจูงใจของพนักงานแก่ผู้บริหารและองค์กร คือ

1. พิจารณาว่าประเภทของรางวัลหรือผลลัพธ์ที่มีคุณค่าต่อพนักงานมีอะไรบ้าง การค้นหาสิ่งที่คุณต้องการจะง่ายกว่าการเปลี่ยนแปลงให้ต้องการสิ่งที่เราเสนอให้ ดังนั้นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพจะเน้นการวิเคราะห์ ความต้องการ มากกว่าการ



## 80 รัฐสภาสาร

เปลี่ยนแปลงบุคคล

2. ระบุพฤติกรรมที่สังเกตและวัดได้แน่นอน ว่าต้องการอะไรจากพนักงาน เช่น จงบอกพวกเขา "เขียนรายงานสามฉบับ" ดีกว่าที่จะบอกให้เขา "เป็นนักศึกษาที่ดี"

3. สร้างความแน่ใจว่าพนักงานสามารถบรรลุถึงผลลัพธ์ได้ ถ้าหากว่าบุคคลมีความรู้สึกว่ารระดับของผลการปฏิบัติงานที่คาดหวังสูงกว่าที่เขาสามารถบรรลุถึงความสำเร็จได้อย่างมีเหตุผลแล้ว แรงจูงใจในการปฏิบัติงานจะต่ำ

4. เชื่อมโยงระหว่างผลลัพธ์ที่ต้องการและระดับของผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ ตัวอย่างเช่น ถ้าหากว่าพนักงานให้คุณค่ากับรางวัลภายนอก เราควรจะเน้นการเลื่อนตำแหน่ง ผลตอบแทนทางการเงิน และการยกย่อง คำนึงตามทฤษฎีความคาดหวัง ปัจจัยทางสภาพแวดล้อม เช่น เงินเดือน จะเป็นสิ่งจูงใจ ถ้าหากว่าพนักงานให้คุณค่ากับรางวัลภายใน เราควรจะเน้นการเพิ่มความรับผิดชอบ ความท้าทาย และความรู้สึกทางความสำเร็จ แต่กระนั้น เราไม่ควรจะลืมว่าการรับรู้ของบุคคลไม่ใช่ความเป็นจริง เป็นสิ่งกำหนดแรงจูงใจของพวกเขา แรงจูงใจจะเกิดขึ้นเมื่อพนักงานมองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างรางวัลและความคาดหวังเท่านั้น

5. สร้างความแน่ใจว่ารางวัลมีมากเพียงพอต่อการจูงใจ พฤติกรรมที่ต้องการ รางวัลเล็ก ๆ น้อย ๆ จะก่อให้เกิดความพยายามที่ไร้สาระ

6. พนักงานที่มีประสิทธิภาพสูง ควรจะได้รับรางวัลที่ต้องการมากกว่าพนักงานที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า องค์การต้องมีระบบรางวัลที่เป็นธรรม

### 3. ส่วนประกอบขององค์การ

ปัจจัยสำคัญพื้นฐานซึ่งประกอบขึ้นเป็นองค์การอาจจะสรุปได้อย่างกว้างๆว่ามีอยู่

5 ประการ คือ

1. สมาชิกต่าง ๆ ขององค์การ
2. งาน
3. วิธีปฏิบัติ การจัดงาน
4. โครงสร้างองค์การ
5. นโยบายทั่วไปขององค์การ



3.1 สมาชิกขององค์การ หัวใจขององค์การ คือ แต่ละคน หลาย ๆ คน เป็นผู้ทำงาน บุคคลต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันเป็นองค์การ เข้ามีส่วนร่วมผูกพันในกิจกรรม เบื้องต้นบางอย่าง บุคคลเหล่านี้เข้ามามีส่วนในความคิดของกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งรวมถึง แนวความเห็น การใช้ภาษา การแก้ไขปัญหา และการทำให้ความคิดเกิดขึ้น บุคคลเหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีความรู้สึกซึ่งล้อมรอบด้วยอารมณ์ ความอยากได้ และ ลักษณะของความไม่รู้ของพฤติกรรมมนุษย์ บุคคลเหล่านี้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมซึ่งเคลื่อนไหวในตัวเองซึ่งเกี่ยวข้องกับกรกระทำทางร่างกายทั้งหมดและบางส่วน และสุดท้าย บุคคลเหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมซึ่งเคลื่อนไหวทางเคมีไฟฟ้าซึ่งรวมถึงจุดซึ่งประสาท ส่งแรงดันผ่านไปยังสมอง การเต้นของหัวใจ และกระบวนการภายในร่างกาย

กิจกรรม 4 อย่างนี้ ได้ให้บุคคลต่าง ๆ กระทำอย่างเชี่ยวชาญ เพื่อเข้าใจ สัญลักษณ์และสนใจและมีประสบการณ์ต่อโลก บุคคลเหล่านี้ร่วมกันเข้าเพื่อทำงาน ภายในองค์การ

### 3.2 องค์ประกอบพื้นฐานที่สองซึ่งประกอบขึ้นเป็นองค์การคือ งาน

งานซึ่งคนทั้งหลายทำประกอบด้วย งานที่เป็นแบบทางการและงาน ที่ไม่เป็นแบบทางการ ซึ่งเขาทั้งหลายมีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าต่าง ๆ และจัดหาบริการ ต่างๆ ขององค์การ จุดหมายพื้นฐานของสมาชิกขององค์การ คือสร้างผลผลิตขององค์การ งานแบ่งลักษณะออกได้กว้าง ๆ 3 ประการ คือ ความพอใจ ความต้องการ และ ลักษณะงาน

ความพอใจประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่สมาชิกขององค์การกระทำในความ สัมพันธ์กับวัตถุ คน และงานอื่น ๆ ในข้อตกลงวิธีการและการใช้หลักวิชา เครื่องยนต์ต่างๆ เครื่องมือ และการใช้อุปกรณ์ และวัสดุ สินค้า ข่าวดสาร และการให้บริการ

ความต้องการ หมายถึง ความรู้ที่ต้องการล่วงหน้า ความชำนาญและความ คิด กริยาท่าทางที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่สามารถจะทำงานได้ รวมทั้งการศึกษา ประสบการณ์ การมีใบอนุญาตและคุณลักษณะส่วนบุคคล

ลักษณะงานซึ่งเกี่ยวข้องกับความต้องการทางร่างกายและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสถานที่ของงาน ชนิดของงานซึ่งรับผิดชอบและความรับผิดชอบร่วมกับงาน ปริมาณ การควบคุมที่ต้องการและสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปในสถานที่ซึ่งงานได้กระทำ



## 82 รัฐศาสตร์

3.3 องค์ประกอบพื้นฐานที่สามซึ่งประกอบขึ้นเป็นองค์การคือวิธีปฏิบัติการ  
จัดงาน

จุดหมายพื้นฐานของผู้บริหารงานคือปฏิบัติงานให้เสร็จโดยใช้ความพยายามของบุคคลอื่น ๆ ผู้จัดการต่าง ๆ ผู้จัดการตัดสินใจการกระทำของบุคคลอื่น ๆ กิจกรรมต่าง ๆ ของผู้จัดการได้ถูกอธิบายในหลาย ๆ ทาง ความสอดคล้องบางอย่างได้ประสบผลสำเร็จในความคิดที่ว่าผู้จัดการทั้งหลายเข้าไปมีส่วนร่วมในหน้าที่ใหญ่ 5 ประการ คือ วางแผน จัดระเบียบ บรรจุคนทำงาน สั่งงานและควบคุมงาน (แมคเคนซี ค.ศ. 1969) ความคิดที่สองหลักฐานบางอย่างอธิบายว่า ผู้จัดการกระทำเกี่ยวกับบทบาท 10 ชนิด ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มพื้นฐานได้คือ 1. บทบาทระหว่างบุคคล (ผู้เป็นหัวหน้าในนาม ผู้นำ การติดต่อระหว่างกลุ่ม) 2. บทบาทในด้านข่าว (ผู้คัดค้าน ผู้แจกจ่ายข่าว ผู้พูดแทนหมู่คณะ) และ 3. บทบาทในการตัดสินใจ (ผู้จัดระเบียบ ผู้ขจัดความทุกข์) ผู้แจกจ่ายทรัพยากร และเป็นผู้เจรจาตกลงกัน

องค์ประกอบพื้นฐานที่ 4 ซึ่งประกอบขึ้นเป็นองค์การคือโครงสร้าง

3.4 โครงสร้างองค์การ โครงสร้างองค์การอ้างถึงความสัมพันธ์ต่าง ๆ ระหว่างงานซึ่งกระทำโดยสมาชิกต่าง ๆ ขององค์การ โครงสร้างองค์การซึ่งถูกจำกัดโดยตัวแปร 3 ตัวคือ ความซับซ้อน ความเป็นพิธี และการนำมารวมอยู่ที่ศูนย์กลาง

ความซับซ้อนคือการกระทำของตัวประกอบ 3 อย่างคือ (1) ระดับซึ่งแตกต่างกันอย่างชัดเจน ระหว่างหน่วย (การเปลี่ยนแปลงในแนวนอน) เป็นผลจากความเชี่ยวชาญซึ่งปรากฏในองค์การ เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีจำนวนของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอย่างมากมาย ซึ่งมีแนวโน้มเป็นการเปลี่ยนแปลงในแนวนอน (2) จำนวนของระดับต่าง ๆ ของอำนาจระหว่างคนงานและผู้บริหารชั้นสูงสุด (การเปลี่ยนแปลงในแนวตั้ง) ไม่ว่าโครงสร้างขององค์การสูงกว่าหรือต่ำกว่าขึ้นอยู่กับช่วงกว้างของการควบคุมหรือจำนวนของผู้จัดการรองลงไปสามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) ระดับของสถานที่ของความสะดวกขององค์การและคณะคนงานการกระจายไปตามสภาพภูมิศาสตร์ (การเปลี่ยนแปลงในที่ว่าง) เช่นองค์การทั้งสาขาต่าง ๆ 20 แห่ง มีแนวโน้มที่จะมีความซับซ้อนมากกว่าองค์การซึ่งมีเพียง 1 แห่งเท่านั้น

ความเป็นพิธี หมายถึง ระดับของงานและการให้งานเป็นมาตรฐาน ถ้า



LIART

งานมีความเป็นพิธีการสูง คนงานมีการตัดสินใจน้อยในเรื่องเกี่ยวกับสถานที่ เวลาและวิธีการที่จะให้งานนั้นสำเร็จ ความเป็นพิธีการเกิดขึ้นเมื่องานถูกควบคุมโดยกฎต่าง ๆ และระเบียบ ไม่ว่าจะกำหนดอย่างตรงไปตรงมาหรือเข้าใจได้ง่ายโดยคนงาน การมีความรู้เฉพาะอย่างก็ได้ทำให้เกิดมาตรฐานหรือพฤติกรรมอย่างเป็นทางการไปสู่สังคมของสมาชิกต่าง ๆ ขององค์การ ก่อนที่เขาทั้งหลาย จะเข้ามาในองค์การโดยผ่านกระบวนการเลือกสรรโดยการกำหนดบทบาทที่ต้องการโดยการฝึกในกระบวนการงานและความชำนาญ

การรวมศูนย์กลาง หมายถึง ระดับซึ่งการตัดสินใจถูกรวบไปที่จุดเดียว ในองค์การการกระจายอำนาจ ในทางตรงกันข้าม กล่าวถึง ขอบเขตซึ่งอำนาจการตัดสินใจถูกกระจายออกภายในองค์การ จำนวนของอำนาจอย่างเป็นทางการซึ่งให้แก่สมาชิกต่าง ๆ ขององค์การในการตัดสินใจ มีอิทธิพลเหนือกิจกรรมของงานที่กระทำเป็นเครื่องวัดการรวมอำนาจ นโยบายต่าง ๆ ซึ่งจำกัดการตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะทำให้องค์การไปสู่การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

3.5 นโยบายทั่วไปขององค์การ คือ ระเบียบต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการควบคุมและจัดหาทิศทางสำหรับการตัดสินใจต่าง ๆ และการกระทำต่าง ๆ ของสมาชิกต่าง ๆ ขององค์การ นโยบายขององค์การประกอบด้วยจุดหมายปลายทาง หน้าที่ จุดประสงค์ ยุทธวิธี นโยบาย วิธีดำเนินการต่าง ๆ และข้อบังคับ รูปแบบต่าง ๆ หลายอย่างของนโยบายรวมกันเพื่อจัดหาข่าวสารให้แก่สมาชิกทั้งหลายขององค์การเกี่ยวกับองค์การจะไปในทิศทางใดสมาชิกในองค์การควรทำอย่างไร สมาชิกในองค์การควรใช้วิธีใดในการแก้ปัญหาและสมาชิกในองค์การควรปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้องค์การประสบความสำเร็จ

องค์ประกอบพื้นฐานทั้ง 5 ขององค์การ (สมาชิก งาน วิธีปฏิบัติการจัดงาน โครงสร้าง และนโยบาย) คือ การสังเกตเห็นซึ่งเลือกได้ในการสร้างการคำนวณคุณค่าและปฏิกิริยาต่าง ๆ ซึ่งชี้บอกว่าอะไรคือ วิธีทางไปสู่ความสำเร็จในแต่ละองค์ประกอบพื้นฐาน และสมาชิกในองค์การกระทำอย่างไรเพื่อประโยชน์ของสมาชิกต่าง ๆ ในองค์การ

ความเข้าใจในเงื่อนไขของงาน การดูแล ค่าทดแทน ความก้าวหน้า ความสัมพันธ์กับคนร่วมงาน ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การและระเบียบต่าง ๆ การฝึกหัดการตัดสินใจ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ และวิธีทางของการมุ่งใจสมาชิกในองค์การ ทั้งหมดรวมกันเพื่อประกอบเป็นรูปแบบของความรู้ซึ่งสร้างสิ่งที่เราเรียกว่า



## 84 รัฐศาสตร์

เงื่อนไขที่มีอยู่ทั่วไปของการทำงานในการติดต่อในองค์การหรือบรรยากาศของการติดต่อสื่อสาร ส่วนสำคัญต่าง ๆ ขององค์การ ไม่ได้สร้างเงื่อนไขที่มีอยู่ทั่วไปของการทำงานในการติดต่อขององค์การ ตัวอย่าง เช่น องค์การอาจมีข้อบังคับต่าง ๆ และระเบียบต่าง ๆ แต่ผลกระทบต่อเงื่อนไขที่มีอยู่ทั่วไปภายในองค์การขึ้นอยู่กับความเข้าใจของสมาชิกต่าง ๆ ขององค์การในเรื่องการนับถือข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ นั่นคือ การที่ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ จะเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามหรือบางข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ไม่ควรเอาใจใส่

### 4. ผลของการติดต่อสื่อสาร

เงื่อนไขที่มีอยู่ทั่วไปการติดต่อในองค์การประการสุดท้าย คือการกระทำให้งิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นในองค์การ โดยการแสดงให้เห็นจริงแก่สมาชิกต่าง ๆ ขององค์การว่า องค์การไว้วางใจในตัวสมาชิก และอนุญาตให้สมาชิกมีเสรีภาพในการตัดสินใจสนับสนุนสมาชิกและให้สมาชิกรับผิดชอบในการทำงานของตนเอง เปิดโอกาสให้แก่สมาชิกในการรับรู้ข่าวสารที่ถูกต้องและพอเพียงเกี่ยวกับองค์การ รับฟังอย่างตั้งใจและรับข่าวสารที่ไว้วางใจได้และเปิดเผยจากสมาชิกต่าง ๆ ขององค์การ ปรึกษากับสมาชิกขององค์การอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สมาชิกเห็นว่า การมีส่วนร่วมของสมาชิกมีอิทธิพลในการตัดสินใจต่าง ๆ ในองค์การ และให้ความสนใจสำหรับงานที่มีมาตรฐานสูงและงานซึ่งท้าทาย

ภาวะเงื่อนไขที่มีอยู่ทั่วไปในการติดต่อโดยเฉพาะรายทำให้เกิดนโยบายสำหรับการตัดสินใจและพฤติกรรมของแต่ละบุคคล การตัดสินใจต่าง ๆ โดยสมาชิกทั้งหลายขององค์การเพื่อปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่ออุทิศตนให้แก่องค์การ เพื่อประพฤติตนอย่างซื่อสัตย์แก่งาน เพื่อแสวงหาโอกาสในองค์การอย่างแข็งขัน เพื่อสนับสนุนคนร่วมงานและสมาชิกอื่นขององค์การ เพื่อปฏิบัติงานในด้านสร้างสรรค์ และให้ความคิดในการเปลี่ยนแปลงใหม่ สำหรับการปรับปรุงองค์การและการทำงาน ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของภาวะที่มีอยู่ทั่วไปในการติดต่อสื่อสาร ภาวะที่มีอยู่ทั่วไปที่ตรงกันข้ามอาจจะทำลายอย่างสิ้นเชิงในการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งสมาชิกขององค์การได้กระทำเกี่ยวกับวิธีการทำงานและการช่วยเหลือบางอย่างให้แก่องค์การ

ภาวะเงื่อนไขที่มีอยู่ทั่วไปในการติดต่อสื่อสาร อาจจะเป็นส่วนหนึ่ง ที่สำคัญ



LI RT

## รัฐสภาสาร 85

ที่สุดซึ่งมีอิทธิพลต่อผลผลิตในองค์การ เพราะว่าภาวะเงื่อนไขมีอิทธิพลเหนือความพยายามของสมาชิกองค์การ

ความพยายามหมายถึงทั้งทางร่างกายในรูปแบบของการพูด การเดินและทางจิตใจในรูปแบบของการคิด วิเคราะห์และแก้ปัญหาต่าง ๆ





Legislative Institutional Repository of Thailand



# พระราชบัญญัติ



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand



**พระราชบัญญัติ**

วิชาชีพทันตกรรม

พ.ศ. 2537

**ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.**

ให้ไว้ ณ วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2537

เป็นปีที่ 49 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพทันตกรรม

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"วิชาชีพทันตกรรม" หมายความว่า วิชาชีพที่กระทำต่อมนุษย์เกี่ยว



LI RT

## 90 รัฐศาสตร์

กับการตรวจ การวินิจฉัย การบำบัด หรือการป้องกัน โรคฟัน โรคอวัยวะที่เกี่ยวข้องกับฟัน โรคอวัยวะในช่องปาก โรคขากรรไกรและกระดูกใบหน้าที่เกี่ยวข้องกับขากรรไกร รวมทั้งการกระทำทางศัลยกรรม และการกระทำใด ๆ ในการบำบัด บำรุงและฟื้นฟูสภาพของอวัยวะในช่องปาก กระดูกใบหน้าที่เกี่ยวข้องกับขากรรไกรและการทำฟันในช่องปาก

"โรค" หมายความว่า ความเจ็บป่วย การบาดเจ็บ ความผิดปกติของฟัน อวัยวะที่เกี่ยวข้องกับฟัน อวัยวะในช่องปาก ขากรรไกรและกระดูกใบหน้าที่เกี่ยวข้องกับขากรรไกร และหมายความรวมถึงอาการที่เกิดจากภาวะดังกล่าวด้วย

"ผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม" หมายความว่า บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมจากทันตแพทยสภา

"ใบอนุญาต" หมายความว่า ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมจากทันตแพทยสภา

"สมาชิก" หมายความว่า สมาชิกทันตแพทยสภา

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการทันตแพทยสภา

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการทันตแพทยสภา

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการทันตแพทยสภา

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงการประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน สาขาทันตกรรม หรือผู้ประกอบการโรคศิลปะแผนปัจจุบัน สาขาทันตกรรม ให้หมายความถึงการประกอบวิชาชีพทันตกรรม หรือผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



หมวด 1  
ทันตแพทยสภา

มาตรา 7 ให้มีทันตแพทยสภา มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้ทันตแพทยสภาเป็นนิติบุคคล

มาตรา 8 ทันตแพทยสภามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทาง  
การทันตแพทย

(2) ส่งเสริมความสามัคคีและผูกเงิยรติของสมาชิก

(3) ผดุงไว้ซึ่งสิทธิ ความเป็นธรรม และส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก

(4) ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมให้ถูก

ต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม

(5) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชน  
และองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการทันตแพทยและการทันตสาธารณสุข

(6) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการทันตแพทย  
และการทันตสาธารณสุข

(7) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในประเทศไทย

มาตรา 9 ทันตแพทยสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ  
ทันตกรรม

(2) วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 42 วรรคสาม

(3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาทันตแพทยศาสตร์ หรือ  
วุฒิปัตรในวิชาชีพทันตกรรมของสถาบันต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก

(4) รับรองหลักสูตรต่างๆ สำหรับการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการใน  
สาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพทันตกรรมของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขา  
ต่าง ๆ ของวิชาชีพทันตกรรม

(5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมใน (4)



## 92 รัฐสภา

(6) ออกหนังสืออนุมัติหรืออนุมัติบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพทันตกรรม

(7) คำเนิการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทันตแพทยสภา  
มาตรา 10 ทันตแพทยสภาอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) ค่าขึ้นทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) ผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินและกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 8

(4) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่ทันตแพทยสภา

(5) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตาม (1) (2) (3) และ (4)

มาตรา 11 ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษแห่งทันตแพทยสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

### หมวด 2

#### สมาชิก

มาตรา 12 ผู้สมัครเป็นสมาชิกทันตแพทยสภาต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีความรู้ในวิชาชีพทันตกรรมโดยได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาชีพทันตแพทยศาสตร์จากสถาบันการศึกษาที่ทบวงมหาวิทยาลัยรับรองหรือที่ทันตแพทยสภารับรอง
- (3) ไม่เป็นผู้ประพฤติเสียหายซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (4) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (5) ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่กำหนดไว้ในข้อบังคับทันตแพทยสภา



มาตรา 13 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกมีดังต่อไปนี้

(1) ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม  
ขอหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม  
สาขาต่างๆ หรือขอหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพทันตกรรม โดยปฏิบัติตามข้อบังคับ  
ทันตแพทยสภาว่าด้วยการนั้น

(2) แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของทันตแพทยสภา  
ส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และในกรณีที่สมาชิกร่วมกันตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป  
เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับกิจการของทันตแพทยสภา คณะ  
กรรมการต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอทราบโดยไม่ชักช้า

(3) เลือก รับเลือก หรือรับเลือกตั้งเป็นกรรมการ

(4) ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 14 สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 12 (1) (2) หรือ (5)

(4) คณะกรรมการมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ เพราะเห็นว่าเป็นผู้  
นำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพตามมาตรา 12 (3) หรือ (4)

### หมวด 3

#### คณะกรรมการ

มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการทันตแพทยสภา ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข  
นายกทันตแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ คณบดีคณะทันต  
แพทยศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากทบวง  
มหาวิทยาลัยให้จัดตั้งขึ้น

(2) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากกระทรวง  
สาธารณสุขสามคน จากกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน และจากกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน



## 94 รัฐสภาสาร

และ

(3) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (1) และ (2) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 16 คณะกรรมการอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาได้

ให้ที่ปรึกษาดำรงตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้ง

มาตรา 17 ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการภายในสามสิบวันนับจากวันเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 15 (3) เพื่อดำรงตำแหน่งนายกहितแพทยสภา อุปนายกहितแพทยสภาคนหนึ่งและอุปนายกहितแพทยสภาคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายกहितแพทยสภาเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ประชาสัมพันธ์ และเหรัญญิก ตำแหน่งละหนึ่งคน และอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ให้นายกहितแพทยสภามีอำนาจถอดถอนเลขาธิการ รองเลขาธิการ ประชาสัมพันธ์ เหรัญญิก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคสองออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ให้นายกहितแพทยสภา อุปนายกहितแพทยสภาคนหนึ่ง และอุปนายกहितแพทยสภาคนที่สองดำรงตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้ง

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกहितแพทยสภาพ้นจากหน้าที่ ให้เลขาธิการ รองเลขาธิการ ประชาสัมพันธ์ เหรัญญิก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่งด้วย

มาตรา 18 การเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 15 การแต่งตั้งที่ปรึกษาตามมาตรา 16 การเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา 17 และการเลือกหรือการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 22 ให้เป็นไปตามข้อบังคับहितแพทยสภา

มาตรา 19 กรรมการตามมาตรา 15 ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม
- (2) เป็นผู้ไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (3) เป็นผู้ไม่เคยถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย

ความใน (1) มิให้นำมาใช้บังคับกับปลัดกระทรวงสาธารณสุข



LIIRT

มาตรา 20 กรรมการตามมาตรา 15 (3) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับเลือกตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองคราวติดต่อกันไม่ได้

ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่

มาตรา 21 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 14
- (2) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 19
- (3) ลาออก

มาตรา 22 เมื่อตำแหน่งกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งตามมาตรา 15 (3) วางลงไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการดังกล่าวทั้งหมดก่อนครบวาระ ให้คณะกรรมการเลือกสมาชิกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 12 เป็นกรรมการแทนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลง

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลงรวมกันเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้ง ให้มีการเลือกตั้งกรรมการโดยสมาชิกชั้นแทนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่จำนวนกรรมการดังกล่าวได้วางลงเกินกึ่งหนึ่ง

ถ้าวาระของกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะกรรมการจะให้มีการเลือกหรือเลือกตั้งกรรมการแทนหรือไม่ก็ได้

ให้ผู้ที่ซึ่งเป็นกรรมการแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา 23 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) บริหารและดำเนินกิจการทันตแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 8

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวนและคณะอนุกรรมการอื่น เพื่อทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของทันตแพทยสภา

- (3) กำหนดงบประมาณของทันตแพทยสภา
- (4) ออกข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วย



## 96 รัฐสภา

- (ก) การเป็นสมาชิก
- (ข) การกำหนดโรคความมาตรา 12 (5)
- (ค) การกำหนดค่าขึ้นทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (ง) การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการ และการแต่งตั้งที่ปรึกษา
- (จ) การประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะที่ปรึกษา
- (ฉ) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาตามมาตรา

16

- (ช) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามมาตรา 17

วรรคสอง

- (ซ) คุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามมาตรา 32
- (ฌ) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตแบบและประเภทใบอนุญาต
- (ญ) การกำหนดหลักเกณฑ์การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- (ฎ) หลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญ ในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่างๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพทันตกรรม

- (ฏ) จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม
- (ฐ) การจัดตั้ง การดำเนินการและการเลิกสถาบันที่ทำการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่างๆ ของวิชาชีพทันตกรรม

- (ฑ) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการสอบความรู้ตามอำนาจหน้าที่ของ

ทันตแพทยสภา

- (ฒ) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม
- (ณ) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม
- (ด) เรื่องอื่นๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของทันตแพทยสภาหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของทันตแพทยสภาตามกฎหมายอื่น



ภายใต้บังคับมาตรา 27 ข้อบังคับทันตแพทยสภาเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 24 นายกทันตแพทยสภา อุปนายกทันตแพทยสภาคนที่หนึ่ง อุปนายกทันตแพทยสภาคนที่สอง เลขานุการ รองเลขานุการ ประชาสัมพันธ์ เหมัญญิก ที่ปรึกษาและผู้ดำรงตำแหน่งอื่น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) นายกทันตแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่

(ก) บริหารและดำเนินกิจการของทันตแพทยสภาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามมติของคณะกรรมการ

(ข) เป็นผู้แทนทันตแพทยสภาในกิจการต่างๆ

(ค) เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการ

นายกทันตแพทยสภาอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนตามที่เห็นสมควรได้

(2) อุปนายกทันตแพทยสภาคนที่หนึ่ง เป็นผู้ช่วยนายกทันตแพทยสภาในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกทันตแพทยสภาตามที่นายกทันตแพทยสภามอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนนายกทันตแพทยสภาเมื่อนายกทันตแพทยสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(3) อุปนายกทันตแพทยสภาคนที่สอง เป็นผู้ช่วยนายกทันตแพทยสภาในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกทันตแพทยสภาตามที่นายกทันตแพทยสภามอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนนายกทันตแพทยสภาเมื่อทั้งนายกทันตแพทยสภา และอุปนายกทันตแพทยสภาคนที่หนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(4) เลขานุการ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทันตแพทยสภาทุกระดับ

(ข) ควบคุมรับผิดชอบในงานธุรการทั่วไปของทันตแพทยสภา

(ค) รับผิดชอบในการดูแลรักษาทะเบียนสมาชิก ทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม และทะเบียนอื่นๆ ของทันตแพทยสภา

(ง) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของทันตแพทยสภา

(จ) เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

(5) รองเลขานุการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการในกิจการอันอยู่ในอำนาจ



## 98 รัฐสภาสาร

หน้าที่ของเลขาธิการตามที่เลขาธิการมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนเลขาธิการเมื่อเลขาธิการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(6) ประชาสัมพันธ์ มีอำนาจหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ แนะนำ และเผยแพร่กิจการของทันตแพทยสภาแก่ประชาชนและองค์กรอื่น

(7) เภรัญญิก มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล รับผิดชอบการบัญชี การเงิน และการงบประมาณของทันตแพทยสภา

(8) ผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาตามมาตรา 16 ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(9) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามมาตรา 17 วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

### หมวด 4

#### การดำเนินการของคณะกรรมการ

มาตรา 25 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มติของที่ประชุมในกรณีให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 14 (4) หรือให้พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 42 วรรคสาม (4) หรือ (5) ให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การประชุมคณะที่ปรึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับทันตแพทยสภา

มาตรา 26 สภานายกพิเศษจะเข้าฟังการประชุมและชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังทันตแพทยสภาในเรื่องใดๆ ก็ได้

มาตรา 27 มติของที่ประชุมคณะกรรมการในเรื่องดังต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้

- (1) การยกข้อบังคับ
- (2) การกำหนดงบประมาณของทันตแพทยสภา
- (3) การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 14 (4)
- (4) การวินิจฉัยชี้ขาดให้พักใช้ใบอนุญาตหรือให้เพิกถอนใบอนุญาต

ตามมาตรา 42 วรรคสาม (4) หรือ (5)

ให้นายกทันตแพทยสภาเสนอมติตามวรรคหนึ่งต่อสภานายกพิเศษโดยไม่ชักช้า สภานายกพิเศษอาจมีคำสั่งยับยั้งมตินั้นได้ ในกรณีที่มิได้ยับยั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับมติที่นายกทันตแพทยสภาเสนอ ให้ถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมตินั้น

ถ้าสภานายกพิเศษยับยั้งมติใด ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการยับยั้ง ในการประชุมนั้น ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ก็ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้

#### หมวด 5

#### การควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรม

มาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมทำการประกอบวิชาชีพทันตกรรมหรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าว โดยมีได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) การประกอบวิชาชีพทันตกรรมที่กระทำต่อตนเอง

(2) การช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วยตามหน้าที่ ตามกฎหมาย หรือตามธรรมเนียมจรรยา โดยมีได้รับประโยชน์ตอบแทน แต่การกระทำดังกล่าวต้องมีใช่เป็นการกระทำทางศัลยกรรมและการกระทำใด ๆ ในการบูรณะและฟื้นฟูสภาพของอวัยวะในช่องปาก การฉีดยาหรือสารใดๆ เข้าไปในร่างกายของผู้ป่วย หรือการให้ยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท หรือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น



(3) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรมซึ่งทำการฝึกหัดหรือฝึกอบรมในความควบคุมของสถาบันการศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตร์ของรัฐหรือที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้จัดตั้ง สถาบันทางการแพทย์ของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาหรือสถาบันทางการแพทย์อื่นที่คณะกรรมการรับรอง ทั้งนี้ ภายใต้ความควบคุมของเจ้าหน้าที่ผู้ฝึกหัดหรือผู้ให้การฝึกอบรมซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม

(4) บุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือสภากาชาดไทย มอบหมายให้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(5) ผู้ประกอบโรคศิลปะซึ่งประกอบโรคศิลปะตามข้อจำกัดและเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ

(6) การประกอบวิชาชีพทันตกรรมของที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการหรือผู้สอนในสถาบันการศึกษาของรัฐ ซึ่งมีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมของต่างประเทศ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะกรรมการ

มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความด้วยอักษรไทยหรืออักษรต่างประเทศว่า ทันตแพทย์ ทันตแพทย์หญิง แพทย์ฟัน หมอฟัน หรือใช้อักษรย่อของคำดังกล่าว หรือใช้คำแสดงวุฒิการศึกษาทางทันตแพทยศาสตร์ หรือใช้อักษรย่อของวุฒิดังกล่าวประกอบกับชื่อหรือชื่อสกุลของตน หรือใช้คำหรือข้อความอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกัน หรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ซึ่งทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำดังกล่าวให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาทันตแพทยศาสตร์

มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่างๆ ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำดังกล่าวให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรว่าเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขานั้นๆ จากทันตแพทยสภาหรือที่ทันตแพทยสภารับรอง หรือผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับทันตแพทยสภา

มาตรา 31 การขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่างๆ และ หนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพทันตกรรม ให้เป็นไปตามข้อบังคับทันตแพทยสภา

มาตรา 32 ผู้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องเป็นสมาชิกแห่งทันตแพทยสภาและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับทันตแพทยสภา

เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมผู้ใดขาดจากสมาชิกภาพ ให้ใบอนุญาตของผู้นั้นสิ้นสุดลง

ให้ผู้ซึ่งขาดจากสมาชิกภาพตามวรรคสองส่งคืนใบอนุญาตต่อเลขาธิการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการขาดจากสมาชิกภาพ

มาตรา 33 ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมต้องรักษาจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับทันตแพทยสภา

มาตรา 34 บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม มีสิทธิกล่าวหาผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยทำเรื่องยื่นต่อทันตแพทยสภา

กรรมการหรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมว่า ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมโดยแจ้งเรื่องต่อทันตแพทยสภา

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่งหรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมดังกล่าว และรู้ตัวผู้ประพฤติผิด ทั้งนี้ ไม่เกินสามปี นับแต่วันที่มีการประพฤติผิดจรรยาบรรณนั้น

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นหรือแจ้งไว้แล้วนั้นไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 35 เมื่อทันตแพทยสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 34 หรือในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ให้เลขาธิการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจรรยาบรรณโดยไม่ชักช้า

มาตรา 36 ภายใต้บังคับมาตรา 23 (2) ให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณจากสมาชิกประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อย



## 102 รัฐสภา

กว่าสามคน มีอำนาจหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา 35 แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณเกินกว่าหนึ่งคณะก็ได้ มาตรา 37 เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณารายงานและความเห็นดังกล่าวแล้วมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(2) ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นไม่มีมูล

(3) ให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นไม่มีมูล

มาตรา 38 ภายใต้บังคับมาตรา 23 (2) ให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนจากสมาชิก ประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนสรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนเกินกว่าหนึ่งคณะก็ได้

มาตรา 39 ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณและของคณะอนุกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อนุกรรมการจรรยาบรรณและอนุกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าว

มาตรา 40 ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องทั้งกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเริ่มทำการสอบสวน

ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใดๆ มาให้คณะอนุกรรมการสอบสวน

คำชี้แจงหรือพยานหลักฐานให้ยื่นต่อประธานอนุกรรมการสอบสวนภายใน



LI RT

สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานอนุกรรมการสอบสวน หรือภายในกำหนดเวลาที่คณะอนุกรรมการสอบสวนจะขยายให้

มาตรา 41 เมื่อคณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการโดยไม่ชักช้าเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

มาตรา 42 เมื่อคณะกรรมการได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและความคิดเห็นดังกล่าวโดยไม่ชักช้า

คณะกรรมการอาจให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- (2) ว่ากล่าวตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

ภายใต้บังคับมาตรา 27 คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตามมาตรา 41 ให้ทำเป็นคำสั่งห้ามตพทสภาพพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาด และให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา 43 ให้เลขาธิการแจ้งคำสั่งห้ามตพทสภาพตามมาตรา 42 ไปยังผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้บันทึกข้อความตามคำสั่งนั้นไว้เนทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมด้วย

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพทันตกรรม หรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพทันตกรรมนับแต่วันที่ทราบคำสั่งห้ามตพทสภาพที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น

มาตรา 45 ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 44 และถูกลงโทษจำคุกตามมาตรา 50 โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้คณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้นั้นนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด



มาตรา 46 ผู้ประกอบวิชาชีพหักค่าธรรมเนียมซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษเพิกถอนใบอนุญาต แต่เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตและปฏิเสธการออกใบอนุญาต ผู้นั้นจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้อีกต่อเมื่อสิ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาต ถ้าคณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาตเป็นครั้งที่สองแล้ว ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิขอรับใบอนุญาตอีกต่อไป

ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันสาขาหักค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะผู้ใดซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประสงค์จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหักค่าธรรมเนียม ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

หมวด 6

พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 47 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ของผู้ประกอบวิชาชีพหักค่าธรรมเนียม หรือผู้ที่มีเหตุผลสมควรเชื่อว่าเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหักค่าธรรมเนียมในระหว่างเวลาที่ทำการอยู่หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าทำการอยู่เพื่อตรวจใบอนุญาต ค้นหรือยึดเอกสารหลักฐานหรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 48 ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 49 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 7  
บทกำหนดโทษ

มาตรา 50 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 28 หรือมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 51 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 29 หรือมาตรา 30 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 52 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 32 วรรคสาม หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 47 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 53 ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ ตามที่เรียกหรือแจ้งให้ส่งตามมาตรา 39 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 54 ผู้ใดได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน สาขาทันตกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะอยู่แล้ว ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นสมาชิกทันตแพทยสภาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 55 ผู้ใดได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาทันตกรรมชั้นหนึ่ง หรือสาขาทันตกรรมชั้นสอง ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ และใบอนุญาตนั้นยังคงใช้ได้ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าผู้นั้นได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในประเภทและชั้นแล้วแต่กรณีตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และเป็นผู้ได้รับใบสำคัญแสดงความรู้เฉพาะทางในการประกอบโรคศิลปะอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามพระราชบัญญัตินี้



มาตรา 56 ในระยะเริ่มแรกที่ยังมิได้เลือกตั้งสมาชิกทันตแพทยสภาเป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นนายกทันตแพทยสภา และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งตาม มาตรา 15 (1) และ (2) เป็นกรรมการ การแต่งตั้งดังกล่าวจะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเลือกกรรมการตามมาตรา 15 (1) หรือ (2) ทำหน้าที่เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเหรัญญิก ตำแหน่งละหนึ่งคน ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามมาตรา 17 วรรคสอง

การเลือกตั้งสมาชิกทันตแพทยสภาเป็นกรรมการตามมาตรา 15 (3) ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 57 ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะในส่วนที่เกี่ยวกับวิชาชีพทันตกรรมมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 58 ให้ถือว่าการกระทำผิดมรรยาทหรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบโรคศิลปะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ในส่วนที่เกี่ยวกับวิชาชีพทันตกรรม ซึ่งได้กระทำก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังมิมีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามพระราชบัญญัตินี้และการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีการดำเนินการกับผู้กระทำผิดมรรยาทหรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน สาขาทันตกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี



อัตราค่าธรรมเนียมวิชาชีพหักค่าธรรมเนียม

- |   |                  |
|---|------------------|
| (1) ค่าขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต<br>เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหักค่าธรรมเนียม                         | ฉบับละ 5,000 บาท |
| (2) ค่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน<br>เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหักค่าธรรมเนียม                       | ฉบับละ 500 บาท   |
| (3) ค่าหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรแสดง<br>ความรู้ความชำนาญในการประกอบ<br>วิชาชีพหักค่าธรรมเนียม | ฉบับละ 2,000 บาท |
| (4) ค่าใบแทนใบอนุญาต  | ฉบับละ 500 บาท   |



## 108 รัฐสภาไทย

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การประกอบโรคศิลปะของหมอนักปัจจุบันสาขาทันตกรรม อยู่ใต้อาณัติควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ซึ่งมีคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะทำหน้าที่ควบคุมการประกอบโรคศิลปะสาขาต่างๆ ทั้งแผนปัจจุบันและแผนโบราณ ในปัจจุบันวิชาการและเทคโนโลยีทางด้านทันตแพทยศาสตร์ในประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นอันมาก ประกอบกับจำนวนผู้ประกอบโรคศิลปะสาขาทันตกรรมมีจำนวนมากขึ้นสมควรแยกการควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรมออกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ โดยจัดตั้งทันตแพทยสภาขึ้นทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรมแทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





ที่น่าสนใจ



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

- 1 มกราคม 2538 - เนื่องในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติเป็นปีที่ 50 ในวันที่ 9 มิถุนายน 2539 รัฐบาลและประชาชนชาวไทยทั่วประเทศได้พร้อมใจกันจัดงานครองสิริราชสมบัติ เป็นปีที่ 50 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 (ซึ่งเป็นวันขึ้นต้นปีที่ 50 ในรัชกาลปัจจุบันตามปฏิทินหลวง) ไปจนถึงสิ้นปี 2539 เพื่อเป็นการเผยแพร่พระเกียรติคุณพระบุญญาธิการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเพื่อน้อมนำจิตใจปวงชนชาวไทยให้สำนึกในพระมหากรุณาธิคุณและพร้อมใจกันเจริญรอยตามเบื้องพระยุคลบาท อันเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ ศาสนา และประชาชน
- 3 มกราคม 2538 - นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1 จากพรรคความหวังใหม่ กล่าวที่รัฐสภา กรณีมีเสียงวิจารณ์การทำหน้าที่ของคณะเข้าข้างฝ่ายค้านว่า ใครที่คิดเช่นนั้น เชื่อได้ว่ายังไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยดีพอ แบ่งแยกความรู้สึกไม่ออกกว่าคนที่อยู่พรรคฝ่ายค้าน เมื่อทำหน้าที่ประธานก็ต้องแยกแยะออก ส่วนบทบาทของพรรคความหวังใหม่ เมื่อมาทำหน้าที่ฝ่ายค้านก็จะเป็นฝ่ายค้านที่ดี ในการหาข้อมูลมาควบคุมรัฐบาลให้ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา
- คณะรัฐมนตรีรับทราบคำสั่งแต่งตั้ง นายสันต์ศักดิ์ งามพิเชษฐ์ เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นายธานี ยี่สาร เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นายวิทยา คุณปลื้ม เป็นผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน พ.ศ.ท. สมชาย เพศประเสริฐ เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม นายชวลิต โอสธานุเคราะห์ เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นาย



ประวิช รัตนเพียร เป็นที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี นายพัลลภ คັນหยมมาศ เป็นรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง นายปรีชา เตชะพงศ์ชนะ เป็นที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายลำพอง พิลาสมบัติ เป็นเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ท. สมพงษ์ กิตติวัฒน์ เป็นที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายบุญช่วย ภูจินาพันธ์ เป็นเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายวุฒิชัย สงวนวงศ์ชัย เป็นรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายระวี วันเพ็ญ พล.ต. ตาภพร ศิริपालกะ นายสุพล เนยปฏิมานนท์ นายชาญชัย ชัยรุ่งเรือง นายอนันต์ กาญจนสุวรรณ นายมรรณพ เศรษฐวิทักษ์ นายกิตติเดช สุตรสุคนธ์ นายชัยพร ชยานุรักษ์ และนายช.ศรีพิชฎ์ เพชรไพศิษฐ์ เป็นประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

4 มกราคม 2538

- มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2538 เป็นต้นไป
- ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา กล่าวกับสื่อมวลชนว่า พรรคร่วมฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะแล้ว และจากการหารืออย่างไม่เป็นทางการ คาดว่าจะกำหนดให้มีการอภิปรายได้ระหว่างวันที่ 17-19 พฤษภาคม 2538
- ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) ที่ประชุมวุฒิสภา รับทราบสมาชิกวุฒิสภาลาออกจากตำแหน่ง 3 คน คือ พล.อ. สุนทร คงสมพงษ์และพล.ท. นพ. พิณสายแก้ว ขอลาออกตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2537 และนายธรรมบุญ ลัดพลี ขอลาออกตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2537 จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณารายงานศึกษาการพัฒนาการเกษตรกรรม



LIART

ไปสู่การเกษตรกรรมแบบยั่งยืน ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ และศึกษาวิเคราะห์กฎหมายระเบียบ ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม ที่คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา พิจารณาเสร็จแล้ว เมื่อสมาชิกฯ อภิปรายแล้ว ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบเรื่องดังกล่าว เพื่อแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีใช้ประกอบการพิจารณาคำเนิการต่อไป

- มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาปีที่ 3 ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วน ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่ 3 และได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 591 เสียง ไม่เห็นชอบ 1 เสียง คือ นาย मुख สุไลมาน ส.ส. บัณฑิตานี พรรคความหวังใหม่ และงดออกเสียง 1 เสียง คือ พล.ร.อ. สุรินทร์ ทองเจริญ สมาชิกวุฒิสภา

5 มกราคม 2538

- มีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2538 เป็นต้นไป
- นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ กล่าวว่าจะอยู่กับพรรคความหวังใหม่ต่อไป แม้ว่าที่ผ่านมาจะเคยยื่นใบลาออกจากพรรคแล้วก็ตาม แต่เมื่อพรรคเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง จนถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าพรรคตัดสินใจผิดพลาด ตนจึงต้องอยู่ช่วยกอบกู้ชื่อเสียงของพรรคต่อไป
- นายเจริญ คันธวงศ์ ประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่า การเดินทางไปต่างประเทศของคณะกรรมการก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง โดยนำความรู้ที่ได้มาก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ส่วนงบประมาณในการเดินทางไปต่างประเทศของคณะกรรมการฯ จะมิงบคณะละ 3 ล้านบาท ซึ่งหากใช้เกินกำหนด คณะกรรมการฯ



ชุกนั้นๆ จะต้องออกค่าใช้จ่ายที่เกินเอง และการนำบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการฯ ไปช่วย เช่น ภรรยาหรือบุตร ก็จะต้องใช้เงินส่วนตัวจ่ายเองไม่ว่าจะเป็นค่าอาหาร ค่าที่พัก

- ศาสตราจารย์มารุค บุนนาค ประธานรัฐสภา ในฐานะประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงคุณสมบัติของรัฐมนตรีภายหลังที่รัฐสภาได้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระ 3 แล้วว่า "โดยส่วนตัวเห็นว่าควรส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตีความจะได้เป็นแบบอย่างที่ดีที่สุด สำหรับนักการเมืองที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง เพื่อจะได้รู้ว่าจะต้องทำอย่างไรบ้าง"

7 มกราคม 2538

- นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา หนึ่งในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงกรณีสมาชิกวุฒิสภา ได้รับสัมปทานจากรัฐมาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ ถือว่ามีคุณสมบัติเป็นสมาชิกวุฒิสภา จนกว่าจะสิ้นสุดวาระ เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีบทเฉพาะกาลยกเว้นไว้ อย่างไรก็ตาม หากมีผู้สงสัยในคุณสมบัติสมาชิกสภาใดก็สามารถเข้าชื่อ 1 ใน 10 ของแต่ละสภา ส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ถ้าตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกคนใดขาดคุณสมบัติ สมาชิกคนนั้นก็ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกทันที

8 มกราคม 2538

- นายสุธี อากาศฤกษ์ ตุลาการรัฐธรรมนูญให้ความเห็นกรณีสมาชิกวุฒิสภาได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ 2534 กำหนดให้ไว้ชัดเจนว่า สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ยกเว้นจะได้ทำการดังกล่าวก่อนได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา



LI RT

แต่หากรับสัมปทานหรือทำสัญญากับรัฐระหว่างอยู่ในตำแหน่ง ถือว่าขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ 2534 ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่เพิ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มี บทเฉพาะกาลยกเว้นให้สมาชิกวุฒิสภาที่รับสัมปทานอยู่ในวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก้ไข ถือว่ายังไม่ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับเป็นการรับรองสมาชิกสภาที่ขาด คุณสมบัติไปแล้ว สามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ดังนั้น หาก จะให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตีความว่าสมาชิกวุฒิสภาบางคนขาด คุณสมบัติก็ต้องดำเนินการก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

10 มกราคม 2538

- คณะรัฐมนตรี รับทราบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้ พล.ต.ม.บุญ รูปขจร เป็นที่ปรึกษา พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวันชัย เจริญผล นายไกรสิทธิ์ ไกรสิทธิ์พงศ์ นายเสรี คาราราช นายไพรัช ชำทิพย์พาทย์ เป็นที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายไชยา พรหมา เป็นผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายวิรวรร สิริธรรม เป็นที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายสมชาย สุนทรวัฒน์ เป็นเลขาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายกฤษฏาญ ถาวรโสภา นายประวัฒน์ อุตตะโมต เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายมานิชญ์ วิชัยกุล เป็นเลขาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายอิสสระ สมชัย นายวิลาศ จันทร์พิทักษ์ เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายเสรี พัฒนพันธ์ชัย เป็นที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



LI RT

11 มกราคม 2538

- นายจำนง โพธิ์สารโร ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร เปิดเผยหลังการเดินทางไปศึกษาสภาพความเป็นจริงของคณะกรรมการการเกษตรฯ ที่จังหวัดภูเก็ต กรณีการแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ให้เกษตรกรชี้ว่า คณะกรรมการได้มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ผู้ที่มีที่ดินเกินสิทธิตามกฎหมายกำหนด ต้องถูกเพิกถอนจำนวนการครอบครองที่ดินและการให้เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นั้น จะต้องไม่ซับซ้อนกับการได้รับ ส.ค. 1 หรือ น.ส. 3 เพราะจะไม่เป็นธรรม ส่วนเรื่องคุณสมบัติของผู้ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 นั้น ได้มีการตรวจสอบในแง่กฎหมายและนโยบายแล้ว โดยในส่วนของนโยบายได้มีการวิเคราะห์และหาประเด็นที่สร้างปัญหาดังกล่าวแล้ว
- ร.ต.ท.เชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ ส.ส.ราชบุรี พรรคชาติไทย เลขาธิการคณะกรรมการจัดสร้างของที่ระลึกในนามรัฐสภาเพื่อทูลเกล้าถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในนามมงคลวโรกาสทรงดำรงสิริราชสมบัติ 50 พรรษา คณะกรรมการฯ สมควรเห็นสร้างสิ่งอนุสรณ์ที่ระลึกเป็นแจกันแก้วเจียรไนทรงสูงรูปดอกอุบล หรือบัวสาย สูง 50 เซนติเมตร ปากผายกว้าง 9 เซนติเมตร โดยัญเชิญพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระอิริยาบถ ที่ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ณ รัฐสภา และทรงเยี่ยมเยียนอาณาประชาราษฎร์ทั่วทุกภูมิภาค จำนวน 4 ภาพ เจียรไนให้มองเห็นเป็นลักษณะประติมากรรมแบบหุ่นต่ำ สลับด้วยดวงตาพระบรมราชลัญจกร และตราประจำพระองค์เหรียญรัตนาภรณ์ประดับลงในเนื้อแก้ว สอดสลับด้วยลายเส้นสีทอง ด้วยศิลปะกรรมที่ประณีตงดงามประกอบด้วยภาพบรมฉายาลักษณ์ดังนี้ พระบรมฉายาลักษณ์ในรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม 1 ภาพ ภาพการเสด็จพระราชดำเนินทรง



เขียนเขียนราษฎรที่ภาคเหนือ 1 ภาพ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1 ภาพ และภาคใต้ 1 ภาพ ที่ขอบปากแก้วโดยรอบประดับลายเฟืองและตราพระบรมมหาจักรี การจัดสร้างประติมากรรมแก้วเจียรไนเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าถวายในนามของรัฐสภาในครั้งนี้ได้มอบให้โรงงานโมเซอร์ แห่งสาธารณรัฐเชค ทำการสร้าง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานประมาณ 1 ปี ราคาค่าจัดสร้างประมาณ 250,000 ดอลลาร์ หรือประมาณ 6,250,000บาท

14 มกราคม 2538

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดให้เด็กและเยาวชนเข้าชมพระที่นั่งอนันตสมาคม เนื่องในวันเด็กแห่งชาติ ส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เปิดโอกาสให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป เข้าชมห้องประชุมรัฐสภา พิพิธภัณฑ์ ร.7 พร้อมชมนิทรรศการ "ร.7 กับศิลปวัฒนธรรมไทย" "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย" "การเมืองก็เรื่องของหนู" สไลด์มัลติมีชันเรื่อง "รัฐสภาไทย" กิจกรรมตอบปัญหาต้นไม้กับความรู้ กิจกรรมพบผู้แทนฯ โดยเด็กๆ ได้สนทนากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาทิ ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา ซึ่งได้เปิดเผยเคล็ดลับการทำหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกับเด็ก ๆ ว่า เบื้องแรกต้องใจเย็นและอดทน ระวังความโกรธ ควบคุมความไม่โกรธ ต้องทำให้ได้

16 มกราคม 2538

- นายสุทิน นพเกตุ ประธานคณะกรรมการร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการเลือกตั้ง ส.ส. กล่าวถึงการร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวว่า คณะกรรมการเลือกตั้ง ส.ส. จะต้องเป็นองค์กรอิสระ ไม่ควรไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยเพราะไม่เช่นนั้นจะเป็นไปในแนวทางเดิม ซึ่งเป็นการยากที่จะทำให้การเลือกตั้งมีความโปร่งใส



- ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ส.ส.กทม. พรรคกิจสังคม อดีตหัวหน้าพรรคมวลชนกล้าภายหลังการประชุมคณะทำงานก่อตั้งพรรคมวลชนว่า ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคมวลชนตั้งเป้าว่าจะได้ ส.ส.เพิ่มเป็น 21 คน เพื่อสามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสภาได้ และปฏิเสธข่าวที่ว่าได้รับเงิน 15 ล้านบาทจากพรรคชาติพัฒนา นำมาฟื้นฟูพรรคมวลชนหลังจากยุบไปพร้อมกับกิจสังคมช่วงหนึ่ง
- 17 มกราคม 2538
- ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กล่าวกรณีให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ส.ส. มาสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามข้อเสนอของหลายฝ่ายว่า งานที่สำนักงานฯ จะดูแลเป็นเรื่องการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ปัญหาการซื้อขายเสียง โดยจะนำรายงานไปเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อหาวิธีแก้ไขต่อไป สำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการ หากให้คณะกรรมการเลือกตั้ง ส.ส. มาสังกัดก็ต้องจัดสรรงบประมาณมาให้ด้วย
- 22 มกราคม 2538
- ศาสตราจารย์มารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา กล่าวกรณีศาลปกครองจะสังกัดหน่วยงานใดไม่ใช่เรื่องสำคัญ สำคัญที่ว่าจะต้องมีความเป็นอิสระ ผู้พิพากษาจะต้องเป็นนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชน มีความเป็นกลาง ซื่อสัตย์สุจริต และเป็นที่ยิ่งของประชาชน
- 24 มกราคม 2538
- ภายหลังการประชุมพรรคร่วมฝ่ายค้าน นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้แถลงต่อสื่อมวลชนว่า เป็นการแจ้งให้ที่ประชุมพรรคร่วมฝ่ายค้านทราบเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ



รัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 การอภิปรายครั้งนี้ เรื่องที่สำคัญคือ เรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทำกิน ส.ป.ก. 4-01 ผิดพลาด ฝ่ายค้านมีข้อมูลที่ชัดเจน สามารถทำให้รัฐบาลจําหนได้ จึงอยู่ที่ว่า รัฐบาลจะมีความรับผิดชอบและพิจารณาตัวเองหรือไม่

25 มกราคม 2538

- นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กล่าวที่ทำเนียบรัฐบาลว่า คนได้ทำเอกสารแจกคณะรัฐมนตรีทั้ง 49 คน เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาคุณสมบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ไม่เคยชี้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มีคุณสมบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไม่มีวันที่จะชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวได้ คนที่จะชี้ในเรื่องนี้ได้คนแรกก็คือ พ.ต.ท.ทักษิณ เอง

26 มกราคม 2538

- ในการประชุมคณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ประจำสัปดาห์ ที่ประชุมได้พิจารณานโยบายการต่างประเทศด้านความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ของรัฐบาลไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะกับประเทศพม่า ซึ่งมีตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ภายหลังการประชุม นายสุทิน นพเกตุ ประธานคณะกรรมการ กล่าวว่ คณะกรรมการฯ มีแนวคิดจะเดินทางไปประเทศพม่า เข้าพบกับตัวแทนทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล เพื่อรับทราบปัญหาทุกด้านที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ของสองประเทศก่อนเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

27 มกราคม 2538

- นางพิมพ์า จันทร์ประสงค์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กรรมการบริหารพรรคพลังธรรม กล่าวถึง ภาพทางการเมืองของไทยในขณะนี้ จากเสียงสะท้อนของประชาชน



ว่า ยังไม่ตีเท่าที่ควร ประชาชนเบื่อการเมืองซึ่งนับว่าเป็นจุดที่อันตรายเพราะจะทำให้ประชาชนไม่สนใจต่อการพัฒนาทางการเมือง นางพิมพ์พา ยังกล่าวต่ออีกว่า จากการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้บริษัทบางกอกแลนด์ ดำเนินการก่อสร้างสปอร์ตคอมเพล็กซ์ และถูกวิจารณ์ว่า รัฐบาลมีผลประโยชน์กับบริษัทดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนไม่กล้าเข้ามาลงทุนก็นับเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นขณะนี้ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวเช่นกัน

- 28 มกราคม 2538 - พล.อ.อาทิตย์ กำลังเอก รองนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการการทหาร สถาปนุแทนราษฎร กล่าวถึงกรณีที ศ.ศ. ยื่นญัตติต่อคณะกรรมการ เพื่อให้พิจารณาโครงการก่อสร้างสปอร์ตคอมเพล็กซ์ ในเขตปलอคภัย ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยเขตปลอคภัยทางราชการทหาร ว่าตนนำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2538 รวมทั้งประเด็นที่มีการพูดกันมาก ถึงเรื่องการย้ายคลังแสงออกไปอยู่นอกเมืองในอนาคตด้วย
- 30 มกราคม 2538 - คณะกรรมการนโยบายและติดตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี สถาปนุแทนราษฎร นำโดย นายอร่าม โล่ห์วีระ รองประธานคณะกรรมการฯ เดินทางไปยังจังหวัดนนทบุรี เพื่อรับฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับเรื่อง การสร้างอาคารสูงของโครงการเมืองทองธานีบางส่วนที่อยู่ในเขตปลอคภัยทางราชการทหารโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 5 ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยเขตปลอคภัยในราชการทหาร พ.ศ. 2478 ยัยการจังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายของ นายสุจริต บัจฉิมนันท์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ได้ชี้แจงว่าตามหลักกฎหมาย ขณะนี้ความผิดได้เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งผู้



มีหน้าที่โดยตรงก็คือ ผู้ที่รักษาการณให้ไปไปตาม พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ที่ระบุไว้ในมาตรา 8 คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และคดีนี้ถือเป็นคดีอาญาที่ต้องมีการร้องทุกข์กล่าวโทษส่วนจะดำเนินคดีอย่างไรเป็นเรื่องของกฎหมาย และเรื่องนี้ไม่ใช่ความผิดส่วนตัวแต่อย่างใด ในการชี้แจงครั้งนี้เปิดโอกาสให้สื่อมวลชนเข้ารับฟังด้วย จากนั้นคณะกรรมการไต่สวนให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีรับจะดำเนินการต่อไป

31 มกราคม 2538

- พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวที่ทำเนียบรัฐบาลว่า คนได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว โดยจะมีผลตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นไป เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคพลังธรรม เลือกคนเข้ามาแทนที่ตน พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวว่า คนไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขคุณสมบัติของตน เพื่อให้อยู่ในตำแหน่งได้นานๆ เพราะถือว่าขาดความชอบธรรมหากจะเข้าสู่วงการเมืองอีกครั้งก็ต้องผ่านการเลือกตั้ง
- นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กล่าวถึงการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ว่าไม่เกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องคุณสมบัติรัฐมนตรีให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความกรณีรับสัมปทานจากรัฐ เพราะเรื่องที่จะส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตีความเป็นการส่งให้ตีความในแง่กฎหมาย เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานกับผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีต่อไปในวันข้างหน้า มิใช่เป็นการให้ตีความในเรื่องตัวบุคคล



LI RT