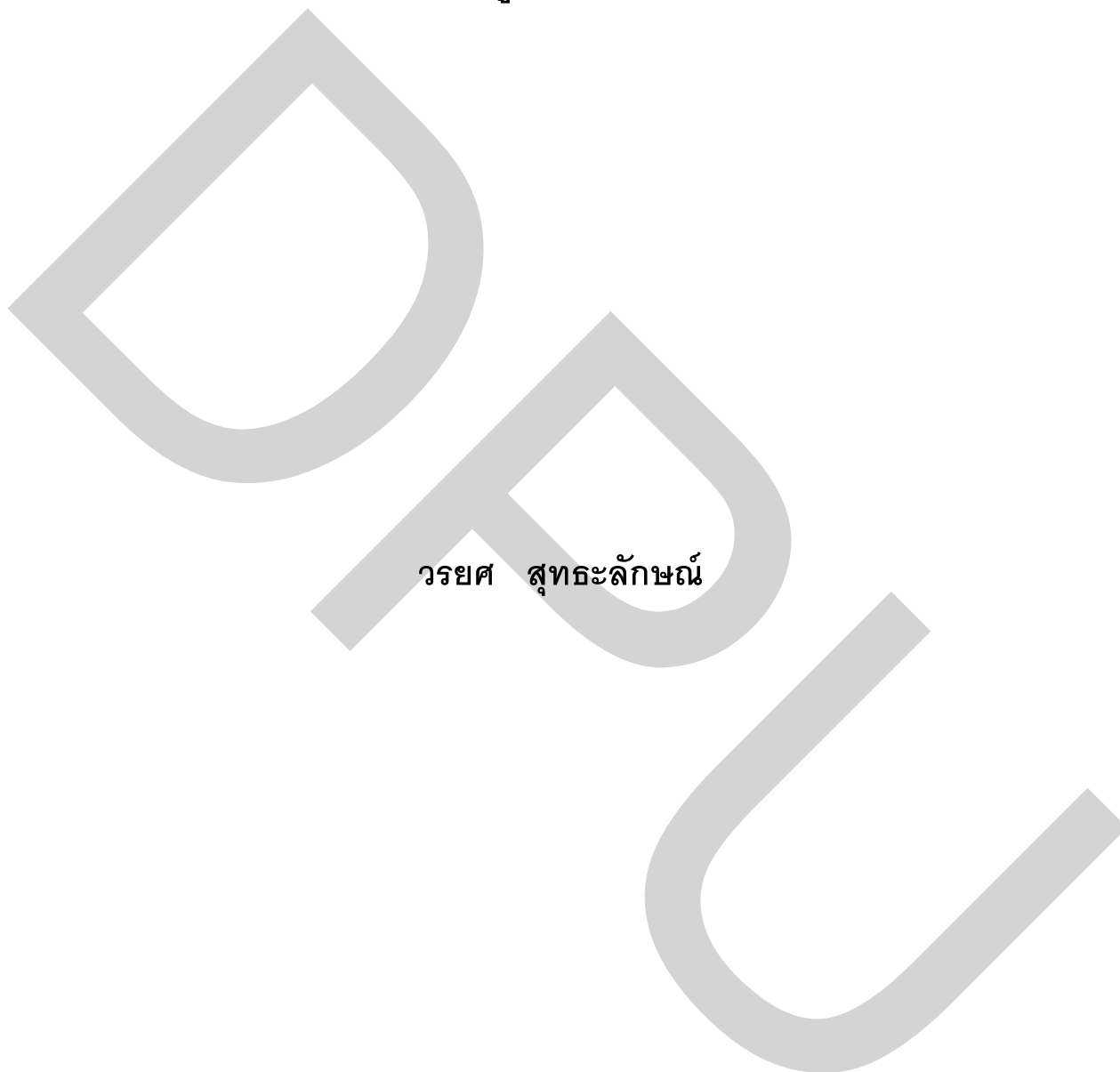


หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539: ศึกษากรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณา
คดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม



วรยศ สุทธิลักษณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์
มหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ.2548

ISBN 974-9746-17-1

STANDRD OF FAIRNESS SECURITY UNDER SECTION 3 OF ADMINISTRATIVE
PROCEDURE ACT, B.E 2539 A STUDY OF ETHICAL PROCEEDINGS
OF MEDICAL PRACTITIONERS

WORAYOT SUTHALUCK

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakij Pundit University

2005

ISBN 974-9746-17-11

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์และกรุณาเป็นอย่างยิ่ง จากท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เนื่องจากท่านอาจารย์ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำ ข้อปรับปรุง ตลอดจนตรวจและแก้ไขสิ่งบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้เขียนซาบซึ้งถึงบุญคุณนี้เป็นอย่างมากและ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ณ ที่นี้ด้วยความเคารพยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ นายแพทย์ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ ดร.พีระพันธุ์ พาลุสุข และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์โดยได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมถึงครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณบรรดาญาติ ตลอดจนมิตรสหายทุกท่านที่มีได้เอ่ยนามมา ณ ที่นี้ ที่ได้ให้กำลังใจและความสะดวกต่าง ๆ เป็นผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ได้อบรมสั่งสอน ช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดมา คุณความดีแห่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบแด่บุคคลที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดด้วยความรักและระลึกถึง แต่หากมีข้อบกพร่อง ผิดพลาด หรือไม่สมบูรณ์ประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วรยศ สุทธิลักษณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๘
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๙
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	6
4 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	6
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวความคิดที่เป็นรากฐานของวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	8
1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ.....	8
1.1 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ.....	8
1.2 องค์ประกอบของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ.....	10
2 ที่มาของแนวคิดที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	13
2.1 วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศในระบบ Civil Law.....	17
2.2 วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศในระบบ Common Law.....	17
3 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	19
3.1 แนวคิดพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง.....	19
3.2 เหตุผลของการมีหลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง.....	21

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.	หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พ.ศ. 2539.....	22
1	หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการ ทางปกครอง.....	24
1.1	การกำหนดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณา ทางปกครอง.....	25
1.2	การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการ ทางปกครอง.....	28
2	หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการ ทางปกครอง.....	30
2.1	การให้สิทธิคู่กรณีแต่งตั้งตัวแทนในกระบวนการ ทางปกครอง.....	31
2.2	การให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงรวมทั้งสิทธิและหน้าที่ ของตน.....	33
2.3	การให้สิทธิคู่กรณีได้แย้งป้องกันสิทธิและแสดงพยานหลักฐาน สนับสนุน.....	37
2.4	การให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิ.....	38
2.5	การให้สิทธิคู่กรณีนำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการ พิจารณาทางปกครอง.....	43
3	หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง..	45
3.1	แบบของคำสั่งทางปกครอง.....	45
3.2	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง.....	47
4.	การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	49

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.	การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ	
	เวชกรรม.....	53
	1 วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของแพทยสภา.....	54
	1.1 วัตถุประสงค์ของแพทยสภา.....	54
	1.2 อำนาจหน้าที่ของแพทยสภา.....	54
	1.3 สถานะของแพทยสภาในการใช้อำนาจทางปกครอง.....	55
	2 การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม.....	58
	2.1 การรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม.....	58
	2.2 องค์การที่ควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ	
	เวชกรรม.....	59
	3 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ	
	เวชกรรม.....	64
	3.1 ระบบการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา.....	65
	3.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา.....	65
	3.3 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา.....	67
5.	วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติ	
	วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม	
	ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา.....	96
	1 หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนก่อนดำเนินการพิจารณา	
	ทางปกครอง.....	97
	2 หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการดำเนินการพิจารณา	
	ทางปกครอง.....	106
	3 หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง..	117
	4 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของแพทยสภา.....	121

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	128
บรรณานุกรม.....	134
ภาคผนวก.....	138
ประวัติผู้เขียน.....	194

หัวข้อวิทยานิพนธ์	หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
ชื่อนักศึกษา	วรายศ สุทธะลักษณ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผศ.ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2547

บทคัดย่อ

การศึกษาลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่มีกฎหมายที่กำหนดวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแพทยสภาเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นสมาชิก ในการทำหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแพทยสภาเพื่อพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองมีกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภาโดยเฉพาะ คือพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ดังนั้น ในการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภาเจ้าหน้าที่ของแพทยสภาจึงได้นำกฎหมายเฉพาะดังกล่าวมาใช้บังคับ

แต่จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ในบางขั้นตอนมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผลคือทำให้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของเจ้าหน้าที่แพทยสภา และมีการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลปกครอง จึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ

เวชกรรม พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และจัดให้มีการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณีและเกิดประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของแพทยสภา

Thesis Title: Standard of Fairness Security under Section 3 of Administrative Procedure Act, B.E. 2539: A Study of Ethical Proceedings of Medical Practitioners

Name: Worayot Suthaluck

Thesis Advisor: Asst. Prof. Dr. Bancherd Singkaneti

Department: Law

Academic Year: 2004

ABSTRACT

This thesis is connected with the standard of fairness security under Section 3 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539; a study of ethical proceedings of medical practitioners. In this regard, the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 prescribes that the administrative proceedings by authorities under all laws should conform to this Act unless otherwise specifically provided by other laws relating to the administrative proceedings and the standard of the fairness security which is not under the standard specified in the Administrative Procedure Act, B.E. 2539. The Medical Council is regarded as a professional organization whereby medical practitioners who are members of the Council are under its professional control. Moreover, the Medical Council acts as a Commission of Medical Disputes to consider and issue administrative orders under the particular laws enacted for the administrative proceedings of the Medical Council viz.

the Medical Profession Act, B.E. 2525 and the Articles of Association of the Medical Council on the Ethical Proceedings of Medical Practitioners, B.E. 2540. Hence, such particular laws have been applied to the administrative proceedings of the Medical Council by its officers.

It is found, however, that the standard to set forth the Articles of Association of the Medical Council on the Ethical Proceedings of Medical Practitioners, B.E. 2540, prescribes the standard of fairness security under the standard provided in the Administrative Procedure Act, B.E. 2539. As a result, the parties in the ethical proceedings do not receive fairness in the consideration by officers of the Medical Council and such unfair practice is brought into the Administrative Courts. It is, therefore, suggested that the Articles of Association of

บทที่ 1

บทนำ

1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้ระบบการปกครองในรัฐสมัยใหม่ รัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด หรือ รัฐที่มีการปกครองโดยยึดในหลักนิติรัฐนั้น ประชากรภายในรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของฝ่ายปกครองย่อมจะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่ได้ตามอำเภอใจ เพราะเมื่อใดที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจก็อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม จึงมีการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองโดยวิธีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมายและใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐอย่างบิดเบือนและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐรวมถึงบรรดาการกระทำทางปกครองทั้งหลาย ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในกรณีการกระทำที่เป็นการให้ประโยชน์และไม่กระทบต่อสิทธิบุคคลที่สามโดยที่อาจจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็ได้

ในการปฏิบัติราชการทางปกครองของฝ่ายบริหารก็เช่นเดียวกัน ก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ใต้กฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก่อนปี พ.ศ. 2539 แต่ละหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายตราขึ้นสำหรับหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะก็จะมีแนวทางปฏิบัติราชการที่แตกต่างกันไปตามแต่กฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ จะให้อำนาจในการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เช่นใด เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านวิชาชีพ ก็มักจะมีพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะไม่ว่าจะเป็นการควบคุมจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพในสายงานนั้น ๆ เช่น สภานายกความ ก็จะมีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองภายในตามกฎหมายเฉพาะของสภานายกความ ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมถึงการควบคุมจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพคือ ทนายความทั้งหลายที่เรียกว่า การพิจารณาคดีมรรยาททนายความ หรือในส่วนของวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อชีวิตและอนามัยของประชาชนเป็นอย่างมาก คือการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ ก็จะมีระเบียบข้อบังคับหรือวิธีปฏิบัติภายใน

รวมถึงการควบคุมจริยธรรมของแพทย์เช่นกัน ดังนั้น เมื่อแต่ละวิชาชีพต่างก็มีวิธีปฏิบัติหรือกฎระเบียบที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับจะได้บัญญัติเอาไว้ จึงก่อให้เกิดความลักลั่นในกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งกฎหมายบางฉบับ หรือบางหน่วยงานก็มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่บางหน่วยงานก็มีมาตรฐานที่ไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะฝ่ายที่ด้อยกว่า กล่าวคือ ยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติราชการที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายที่อยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำไปใช้เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครอง ว่ามีขั้นตอนและแนวทางในการดำเนินการอย่างไร ให้มีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกันและในขณะเดียวกันกฎหมายฉบับดังกล่าวยังยอมรับสิทธิหน้าที่ของประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิในขอบเขตของกฎหมายมหาชน มิใช่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามฝ่ายปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวดังเช่นที่เคยเป็นมาตามวิธีปฏิบัติราชการที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายก่อน ๆ และในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย¹

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีสภาพเป็นกฎหมายกลางในการนำไปบังคับใช้แทนกฎหมายอื่น ๆ ที่มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะหรือกำหนดไว้ต่ำกว่ามาตรฐานตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อปฏิบัติราชการทางปกครองต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้มาตรฐานและแนวทางเดียวกันทั้งหมด ซึ่งเป็นการง่ายต่อการทำความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการต่อประชาชนที่อาจจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังที่เห็นจากบทบัญญัติในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ซึ่งบัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน

¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์ . สารสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน . หน้า 7.

พระราชบัญญัตินี้” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติจะเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้หลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการนำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ด้วย และบทบัญญัติดังกล่าวยังมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะอื่น โดยไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นเป็นรายฉบับอีก² ดังนั้น หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการไว้โดยเฉพาะหรือบัญญัติไว้แต่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่ามาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ จะมีผลให้ต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับแทนที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการเทียบเท่าหรือสูงกว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ก็สามารถนำไปใช้บังคับแก่กรณีได้โดยไม่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอีก

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงวิชาชีพและหน่วยงานเฉพาะต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อสังคมเป็นอย่างมาก แล้ว พบว่าวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ เป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อชีวิต ร่างกายและอนามัยของประชาชนในสังคมเป็นอย่างมาก หากผู้เป็นแพทย์ประกอบอาชีพโดยขาดความระมัดระวังหรือขาดความหวังดีต่อคนไข้ ย่อมนำมาซึ่งความเสียหายทั้งต่อประชาชนและสังคมส่วนรวมเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้แพทย์สามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ มีความระมัดระวังในการประกอบอาชีพและมีความหวังดีต่อคนไข้ จึงได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับวิชาชีพเวชกรรมขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2511 เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยให้แพทยสภาทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ มีการออกข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษามรรยาทแห่งวิชาชีพเวชกรรมเพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องปฏิบัติตาม และมีการกำหนดขึ้นตอนการดำเนินการด้านจริยธรรมเอาไว้อย่างละเอียดและตายตัว พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511 และข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ใช้บังคับแก่กรณีเรื่อยมาจนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2525 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มีลักษณะเป็นการยกเลิกบทบัญญัติฉบับเดิม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการด้านจริยธรรม โดยการแก้ไขข้อบกพร่องจากพระราชบัญญัติฉบับเก่าที่มีกำหนดอำนาจหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนและการลงโทษ พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตสมาชิกของแพทยสภาเอาไว้ และให้แพทยสภาโดยคณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจในการออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอขึ้น

² สุรพล นิติไกรพจน์ . “ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ในรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 . สำนักพิมพ์วิญญูชน . หน้า 10.

ทะเบียน และรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และแบบใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม อำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการรักษามรณภาพแห่งวิชาชีพเวชกรรม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการทั่วไปของแพทยสภาด้วย

ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้น ปรากฏอยู่ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าได้ประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพฯ และข้อบังคับดังกล่าวก็อยู่ในความหมายของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ เมื่อได้ทำการศึกษาในเบื้องต้นแล้ว พบว่าหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมบางประการในข้อบังคับแพทยสภาฯ ดังกล่าวมีมาตรฐานที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น

ในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม เมื่อถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษแล้ว คู่กรณีจะมีสิทธิในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ แต่ข้อบังคับฯ ดังกล่าวมิได้กำหนดหรือให้สิทธิในการนำทนายความ หรือสิทธิในการตั้งตัวแทนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อกล่าวหา ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมีสิทธิแต่งตั้งทนายความหรือตัวแทนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ ทำให้เกิดปัญหาว่า ในการพิจารณาคดีจริยธรรมนั้นคู่กรณีสามารถที่จะนำทนายความเข้ามาในกระบวนการพิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหากเจ้าหน้าที่ไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมดังกล่าว อาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาได้

เนื่องจากการประกอบวิชาชีพของแพทย์ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน การพิจารณากรณีความผิดทางจริยธรรมของแพทย์ จึงต้องมีการดำเนินการอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการศึกษาถึงมาตรฐานหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างละเอียดเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในข้อบังคับของแพทยสภาฯ เพื่อให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาข้อกล่าวหา ในส่วนของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณา เจ้าหน้าที่รวมถึงบุคคลภายนอกที่อาจจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรณี จะได้มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติ

ราชการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันกับที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงเป็นบรรทัดฐานในการทำการศึกษากฎหมายฉบับอื่นที่บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยยึดหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ

2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงรากฐานที่มาและแนวความคิดทางทฤษฎีของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. เพื่อศึกษาความหมายและขอบเขตของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
3. เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฯ และหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของแพทยสภา
4. ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฯ

3 สมมุติฐานของการวิจัย

หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฯ มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากมาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มหลักเกณฑ์บางประการในข้อบังคับให้สอดคล้องและมีหลักเกณฑ์เดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในกระบวนการต่อไป จึงเห็นควรศึกษาว่ามีหลักเกณฑ์ใดแตกต่างและมีมาตรฐานต่ำกว่าหรือไม่

4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาดังกล่าวมีขอบเขตของการวิจัยอยู่ในเรื่องความหมายและขอบเขตของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม รวมถึงเนื้อหาสาระและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม ซึ่งจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกัน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและปรับปรุงหลักเกณฑ์ในกฎหมายให้มีความชัดเจนและเป็นธรรมต่อประชาชนหรือคู่กรณีมากยิ่งขึ้นในการนำไปใช้ปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

5 วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ จะทำการศึกษาและวิจัยค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือและบทความต่าง ๆ ด้วยทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและต่างประเทศ และนำข้อมูลเหล่านี้มาศึกษาถึงหลักเกณฑ์และแนวความคิดเพื่อนำมาวิเคราะห์ และได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ทราบและเข้าใจความหมายและขอบเขตของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. ทำให้ทราบถึงที่มาและแนวความคิดของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
3. ทำให้เกิดความเข้าใจในขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
4. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งจะทำให้ข้อบังคับดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งถือได้ว่าเป็นประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยยึดหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ

บทที่ 2

แนวความคิดที่เป็นรากฐานของวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักการพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เข้ารับการพิจารณา ได้แก่ หลักการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณา และหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งสองประการถือเป็นหลักเกณฑ์ที่อยู่ในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)

1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินั้นมีต้นกำเนิดจากประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ กฎหมายอังกฤษมีวิวัฒนาการมาจากวิธีพิจารณาของศาล หรือเกิดจากคำพิพากษาของศาล โดยหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายจะปรากฏอยู่ในเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยอันเป็นประเด็นแห่งคดี หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้เป็นหลักที่มีบทบาทสำคัญในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เพราะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้เป็นหลักที่ใช้ในการประกันสิทธิทางกฎหมายวิธีพิจารณาความ กล่าวคือ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาและให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มาใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

1.1 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินั้นได้มีอยู่ในบทบัญญัติอยู่ในกฎบัตรของประเทศอังกฤษใน Magna Carta 1215 มาตรา 39 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อมุ่งที่จะจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง และมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรม ให้แก่ประชาชน หลักดังกล่าวจึงได้รับการยกย่องในประเทศอังกฤษมานับตั้งแต่อดีต ฝ่ายปกครองจึงต้องการในทางปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ที่บัญญัติไว้ใน Magna Carta 1215 อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศอังกฤษ¹ บทบัญญัติที่สำคัญที่ถือว่าเป็นบ่อเกิดของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้คือบทบัญญัติมาตรา 39 ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครอง

¹ ดวงจิตต์ กำประเสริฐ. ประวัติศาสตร์กฎหมาย . กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์อักษรไทย, 2531 , หน้า 30-31.

สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมโดยการดำเนินการต่างๆ กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา และโดยกฎหมายแผ่นดิน

ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ได้มีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการตีความรับรองหรือแก้ไขบทบัญญัติใน Magna Carta โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องตามวิธีพิจารณาที่ถูกต้องยุติธรรมในการพิจารณาที่คำวินิจฉัยจะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้รับการยอมรับและในประเทศอังกฤษมาเป็นระยะเวลาช้านาน และถือเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำที่ฝ่ายปกครองจะต้องตามเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน² และศาลมักจะอ้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและนำมาใช้ในวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย ในกรณีที่หลักดังกล่าวไม่มีบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมาย³ ในกรณีที่มิใช่ช่องว่างในกฎหมาย ศาลจะใช้หลักความเป็นธรรมประกอบกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการอุดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว⁴

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติตามกฎหมายปกครองของประเทศอังกฤษได้แพร่หลายไปสู่กลุ่มประเทศต่างๆ ที่ใช้กฎหมายในระบบ Common Law ในประเทศอเมริกาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินั้นอยู่ในรูปของหลัก due process of law โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ใน Magna Carta มาตรา 39 ที่แก้ไขใหม่ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ซึ่งใช้แทนคำว่า “the law of the land” ก่อนที่จะแก้ไขซึ่งถ้อยคำทั้งสองนั้นใช้ในความหมายเดียวกัน

หลัก due process of law ในประเทศอเมริกามีข้อเรียกร้องเช่นเดียวกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติของประเทศอังกฤษในเรื่องการบังคับใช้กับการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตามหลัก due process of law ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกระทบสิทธิและหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองของตน⁵

1.2 องค์ประกอบของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

² D Foulkes. *Administrative Law* . 5th ed . London:Butterworths, 1982 , p.221.

³ *Ibid.*

⁴ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ . “ หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศ Common Law ” *ดุลพินิจ* . ปีที่ 39 , กันยายน-ตุลาคม 2535 , หน้า 4.

⁵ วิชัย วิวิตเสวี . “ โครงสร้างและการกระทำทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกา ” *ดุลพินิจ* . ปีที่ 37 , กรกฎาคม-สิงหาคม 2533 , หน้า 59.

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

1.2.1 หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักดังกล่าวมีอยู่ในระบบ Common Law และ Civil Law

(1) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายของประเทศที่ใช้ระบบ Common Law

ในประเทศอเมริกาได้มีการวางหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา 7 (C) แห่ง Administrative Procedure Act 1946 ซึ่งบัญญัติว่า คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะแสดงข้อกล่าวหาหรือข้อแก้ต่างของตน โดยแสดงหลักฐานด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร และมีสิทธิที่จะซักค้านเพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ก็คือหลัก due process of law ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศอเมริกาแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ค.ศ. 1761⁶

ในประเทศอังกฤษหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธินั้นยังไม่มี การบัญญัติไว้โดยชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่องค์กรฝ่ายปกครองได้พิจารณาและวินิจฉัยโดยอาศัยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยมีการนำหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีมาใช้ แต่ มิได้ใช้อย่างเคร่งครัดเท่ากระบวนการพิจารณาของศาล⁷ แต่จะนำมาปรับใช้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่ อาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีนั้น และต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทำการโต้แย้งข้อเท็จจริง เพื่อปกป้องสิทธิของตน

ในคดี Bentley ซึ่งเป็นแพทย์ที่จบจากมหาวิทยาลัย Cambridge และไปประกอบอาชีพ ที่กรุงลอนดอน โดยยังมิได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ที่ออกให้โดยมหาวิทยาลัยดังกล่าวทำให้มหาวิทยาลัยมีคำสั่งถอนใบปริญญาบัตร โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

⁶ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย . “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในกฎหมายปกครองไทย “ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531 , หน้า 14.

⁷ Ibid.

ก่อนออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาล King's Bench พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว⁸ ในบางครั้งศาลพยายามที่จะประสานหลักการรับฟังข้อเท็จจริงซึ่งให้สิทธิคู่ความที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนกับความจำเป็นของฝ่ายปกครองที่จะต้องมีความยุติธรรมในการบริหารราชการและการคงประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายปกครอง ลักษณะเด่นของหลักการรับฟังข้อเท็จจริงในระบบ Common Law คือการยอมรับในกระบวนการพิจารณาให้มีการชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงด้วยวาจาและมีการรับฟังพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดถือหลักการถามค้าน

ในปัจจุบันกฎหมายปกครองอังกฤษมีแนวโน้มที่จะยึดถือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงมากขึ้น ดังจะให้เห็นจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1971 ซึ่งได้จัดวางหลักเกณฑ์การพิจารณาข้อพิพาททางปกครองให้เป็นระบบและสามารถใช้ได้กับทุกหน่วยงานจึงได้มีการนำหลักการรับฟังข้อเท็จจริงมาบัญญัติไว้ โดยในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นผู้มีอำนาจออกคำสั่งจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำคำสั่ง โดยวิธีที่เรียกว่าการไต่สวนก่อนจะมีการออกคำสั่งใดและในกรณีที่ไม่มี การตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทตัดสินใจได้โดยตรงโดยไม่ต้องรอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการมีคำสั่งเสียก่อนแต่อย่างใด และอาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อไป⁹

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งคำบอกกล่าวให้แก่บุคคลที่จะถูกระทบสิทธิโดยคำบอกกล่าวจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนรวมทั้งต้องแจ้งเวลาและสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงรวมทั้งต้องให้เวลาในการเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาเสนอต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่ปฏิเสธหรือคัดค้านข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเหล่านั้นด้วย¹⁰ และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ให้โอกาสรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วก็คือว่าเป็นการเพียงพอในการตามหลักการรับ

⁸ รังสิกร อูปพงศ์. “กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง” รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , หน้า 71.

⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 73.

¹⁰ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย . “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย “ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531 , หน้า 41.

ฟังแล้ว¹¹ บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิอาจจะนำพยานหลักฐานหรือผู้แทนเข้ามาในการดำเนินการพิจารณา แทนได้ในบางกรณี เว้นแต่ในกรณีที่คู่กรณีนั้นอาจได้รับความเสียหายน้อย ศาลอาจไม่ยินยอมให้นำ ผู้แทนหรือพยานหลักฐานเข้ามาในกระบวนการพิจารณาก็ได้¹² แต่ในหลักการรับฟังดังกล่าวนี้ก็มี ข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องตามหลักการรับฟังในการพิจารณาและการวินิจฉัย ได้แก่

(ก) กรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังข้อเท็จจริงให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิก่อนวินิจฉัย แต่ศาลของประเทศ อังกฤษจะมีการยอมรับข้อยกเว้นดังกล่าวก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้เพราะหลักการรับ ฟังเป็นหลักการกฎหมายทั่วไปของประเทศในระบบกฎหมาย Common Law

(ข) กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ

(ค) กรณีการวินิจฉัยในชั้นเตรียมที่ยังไม่มีการกระทบต่อสิทธิของประชาชน การวินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือดำเนินการพิจารณาสอบสวนที่กระทบต่อสิทธิไม่ต้องแจ้งการบอกกล่าว หรือแจ้งพยานหลักฐานให้บุคคลที่จะถูกฟ้องร้องหรือสอบสวนทราบแม้คำวินิจฉัยนั้นจะทำให้เกิด ความเสียหายก็ตาม เพราะในการวินิจฉัยในชั้นเตรียมหรือในการวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงมีมูล เพียงพอที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่นั้น บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิมีโอกาสที่จะได้รับข้อกล่าวหา และพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีโอกาสที่จะให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาที่จะ เกิดขึ้นในภายหลัง

(2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายของประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law

ในประเทศฝรั่งเศสหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีจะมีในรูปการโต้แย้งคัดค้าน โดยถือหลักว่าบุคคลที่ถูกกระทบกระสิทธิจากการกระทำในทางปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน เพื่อป้องกันสิทธิของตน คู่กรณีต้องมีโอกาสแสดงความเห็นของตนในการโต้แย้งข้อเท็จจริง โดยเฉพาะเมื่อคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนั้นเป็นการลงโทษที่ทำให้บุคคลได้รับความเสียหาย บุคคล นั้นก็สามารถแสดงความเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงหรือ หลักการโต้แย้งคัดค้านของฝรั่งเศสก็มีข้อยกเว้นในกรณีเพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองไม่ต้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้

¹¹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ . “หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ของกลุ่มประเทศ Common Law ” *ตุลพาห* . ปีที่ 39 , กันยายน-ตุลาคม 2535 , หน้า 9.

¹² ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย . *เรื่องเดียวกัน* , หน้า 43.

1.2.2 หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักที่สำคัญสำหรับกระบวนการพิจารณาทางศาลที่ผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา เพราะหากผู้พิพากษาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาแล้วอาจจะทำให้เกิดความลำเอียง ไม่ยุติธรรมต่อคู่กรณีได้ และคู่กรณีก็มีสิทธิที่จะทำการคัดค้านได้ เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลดำเนินไปด้วยความเป็นกลาง และเกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง เพราะจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง นอกจากนี้หลักความไม่มีส่วนได้เสียนั้นยังมีรากฐานมาจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีความเป็นกลางปราศจากความลำเอียงในกระบวนการวินิจฉัยทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน

2 ที่มาของแนวคิดที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ในสมัยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จ (Polizeistaat) ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องข้อกำหนดของการใช้อำนาจ และวิธีพิจารณาไว้ ในลักษณะคุ้มครองสิทธิเรียกร้องของประชาชนแต่ละคนในการใช้อำนาจรัฐ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น จะกระทำไปตามแนวทางของการปฏิบัติที่ได้กระทำกันมา และกระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ภายใต้การปกครองจะได้รับการปฏิบัติเสมือนเป็นวัตถุของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้านายของผู้อยู่ใต้ปกครอง ผู้อยู่ใต้ปกครองมีแต่หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเท่านั้นแต่ไม่มีสิทธิเรียกร้อง แม้ว่าผู้อยู่ใต้การปกครองจะร้องทุกข์หรืออุทธรณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับล่างต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูงในกรณีที่ผู้อยู่ใต้การปกครองไม่เห็นด้วยกับการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ได้รับการพิจารณาเรื่องในทางกฎหมายปกครองของตนด้วยวิธีพิจารณาที่มีหลักเกณฑ์อันชอบธรรมแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่าในยุคนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องในทางปกครอง ฉะนั้นวิธีพิจารณาของฝ่ายปกครองจึงไม่มีคุณภาพเป็นกฎหมาย

ในศตวรรษที่ 19 กฎหมายปกครองมีฐานะเป็นกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น มิใช่อยู่ในฐานะกฎหมายวิธีสบัญญัติ วิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นยังเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครองโดยอาจจะกำหนดไว้เป็นระเบียบภายในหรือแนวปฏิบัติของฝ่าย

ปกครองซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องปกปิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาเรื่องซึ่งประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องตามที่ฝ่ายปกครองกฎหมายกำหนดไว้ หรืออนุญาตให้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องได้ วิธีพิจารณาทางปกครองยังเป็นเรื่องลับ วิธีพิจารณาทางปกครองในช่วงนี้จะเป็นการกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับภายในของฝ่ายปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นแนวทางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งวิธีพิจารณาเหล่านี้ไม่มีผลในทางกฎหมายไปสู่ภายนอกแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ได้ผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามแนวทางอย่างเคร่งครัด อาจปฏิบัติให้แตกต่างกันไปตามแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ประเด็นในเรื่องที่ว่าคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีขั้นตอนเป็นมาอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับฟังข้อเท็จจริงมาปรับบทกฎหมายอย่างไรนั้นมักจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากนักกฎหมายจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเตรียมการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ความคิดในเรื่องวิธีพิจารณาทางปกครองถูกละเลยเพราะคิดกันแต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการต่างๆอย่างรวดเร็วโดยไม่คิดถึงวิธีพิจารณาทางปกครองที่เป็นขั้นตอนอันชอบธรรมซึ่งจะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจที่บิดเบือนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และทำให้คำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ขาดความเชื่อถือหรือไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง จนมาในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 19 วิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เริ่มปรากฏในข้อเขียนทางวิชาการแต่ก็เพียงเล็กน้อยเมื่อ R.V. Gneist ได้นำเอาความคิดทางกฎหมายของอังกฤษเรื่อง “ความยุติธรรมตามธรรมชาติ” (natural justice) มากล่าวไว้ในตำรากฎหมายชื่อ “นิติรัฐและศาลปกครองในเยอรมัน” (Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland 1879)¹³

ในปลายศตวรรษที่ 19 ต่อเนื่องกับศตวรรษที่ 20 วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเริ่มต้นเมื่อมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกนิติกรรมทางปกครองและผู้รับนิติกรรมทางปกครองจะเป็นคู่ความ โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาเรื่อง สารสำคัญของวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในช่วงนี้จึงเป็นแต่เพียงเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตอำนาจและข้อกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ความเกี่ยวเนื่องระหว่างวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและวิธีพิจารณาในชั้นศาลปกครองจึงเป็นเรื่องขั้นตอนขององค์กรที่รับพิจารณาคดีเคียงคู่กันในลักษณะของการอุทธรณ์ต่อเนื่องกันไป ส่วนวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนจะมีคำวินิจฉัยสั่งการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นยังมิได้มีการศึกษากันในทางวิชาการแต่อย่างใด

¹³ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. “หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน” *ตุลพาห*. ปีที่ 39, เล่ม 5. กันยายน-ตุลาคม 2535, หน้า 73-75.

การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในขั้นต้นก่อนที่จะออกนิตกรรมทางปกครองได้ มีการบัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมายเป็นครั้งแรกในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทั่วไปในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศออสเตรีย เมื่อปี 1925 ซึ่งได้แก่หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้เป็นเจ้าของเรื่องบัญญัติไว้ในบททั่วไป หลักการรับฟังได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยการพิจารณาและหลักการให้เหตุผลได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยการออกคำสั่ง กฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศออสเตรียดังกล่าว นักกฎหมายเยอรมันในยุคนั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่ก้าวหน้ามากเพราะสามารถทำให้กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องที่กระจัดกระจาย และมีความหลากหลายนั้นมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ นักกฎหมายเยอรมันในยุคนั้นยังไม่ได้คิดที่จะประมวลกฎหมายปกครองในเรื่องวิธีพิจารณาแต่กลับคิดที่จะประมวลกฎหมายปกครองเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในเรื่องสารบัญญัติพื้นฐาน วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและวิธีพิจารณาความในศาลปกครองได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องกันเพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ที่จะต้องตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนอกจากงานในตำแหน่งหน้าที่ของตน

ในระยะต่อมาวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะในเรื่องของคู่ความสองฝ่ายเท่านั้น สารสำคัญของวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมิใช่แค่ขั้นตอนของการอุทธรณ์ แต่เป็นขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกนิตกรรมทางปกครอง โดยมีแนวทางในการวินิจฉัยอย่างเป็นขั้นตอนและมีกฎเกณฑ์มากขึ้น ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทั่วไปในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศออสเตรีย ค.ศ. 1925 เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความคิดในเรื่องวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมัน นักวิชาการเริ่มให้ความสำคัญกับกระบวนการออกนิตกรรมทางปกครองในลักษณะของการพิจารณาซึ่งมีความเห็นว่าการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองจะผูกพันกับวิธีพิจารณา นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายให้มากที่สุด¹⁴

ในการประชุมสมาคมนักกฎหมายมหาชนเยอรมันเมื่อปี 1958 ที่กรุงเวียนนา และงานเขียนของ F. Becker ในหนังสือวิธีพิจารณาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การประชุมสมาคมนักกฎหมายมหาชนเยอรมันที่กรุงเวียนนาได้มีการอภิปรายกันในเรื่องวัตถุประสงค์ หน้าที่ และขอบเขตของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง F. Mayer พยายามแยกความแตกต่างในเรื่องหน้าที่ของฝ่ายปกครองและหน้าที่ของศาล โดยสรุปว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญอยู่เสมอ

¹⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์. "หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน" *ตุลพาท*. ปีที่ 39, เล่ม 5. กันยายน-ตุลาคม 2535, หน้า 76-77.

ประการคือ การค้นหาสิ่งที่ถูกต้องบนพื้นฐานแห่งกฎหมาย และการใช้กฎหมายในการหน้าที่ ในขณะที่ศาลมีหน้าที่ค้นหาสิ่งที่ถูกต้องบนพื้นฐานแห่งกฎหมายเท่านั้น หลักนิติรัฐ หลักความเสมอภาค หลักความชอบด้วยกฎหมาย คือข้อเรียกร้องให้มีวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิใช่ผู้วินิจฉัยตัดสินในเรื่องของตนเองอีกต่อไปเป็นแค่เพียงผู้ควบคุมการพิจารณาเท่านั้น วิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมิใช่นิติกรรมทางปกครองแต่เป็นขั้นตอนของการออกนิติกรรมทางปกครอง

ในปัจจุบันมีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่า หมายถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นการเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการประกาศหรือแจ้งคำสั่งที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งสิ้น และเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีหลักการที่สำคัญอยู่ 3 หลักคือ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และหลักการต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยสั่งการ¹⁵

เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวจะเห็นว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่พิจารณาในเรื่องที่ตนเองเข้าไปมีส่วนได้เสียแล้ว อาจเกิดความไม่เป็นกลางและไม่เป็นธรรมกับคู่กรณีในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะทำให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความไม่มีส่วนได้เสียจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในชั้นแรก ในชั้นต่อมาคือหลักการรับฟังคู่กรณีซึ่งถือเป็นหลักการที่คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาตามกฎหมายซึ่งชอบด้วยหลักนิติรัฐ ขั้นตอนสุดท้ายของวิธีพิจารณาคือการให้เหตุผลประกอบการสั่งการ ซึ่งมักจะสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นๆ หลักการให้เหตุผลเป็นขั้นตอนของการค้นหาความจริง การปรับบท และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าเหตุใดจึงได้วินิจฉัยเช่นนั้นวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศที่ไม่ใช่ประมวล

แนวความคิดและหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศ Common Law โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ และประเทศอเมริกา ได้มีการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งแม้จะมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เช่น ประเทศออสเตรีย ประเทศเยอรมัน เป็นต้น แต่วิธีการและขั้นตอนของการใช้หลักกฎหมายดังกล่าวในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของทั้งสองกลุ่มประเทศมีความแตกต่างกัน

¹⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 79.

พร้อมไปกับการก่อตัวของหลักนิติรัฐ ก่อให้เกิดหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

2.1 วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศในระบบ Civil Law

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลัก due process of law มาใช้บังคับกับการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรูปแบบของหลักกฎหมายทั่วไป โดยยอมรับหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง¹⁶ ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้มีความพยายามที่จะพัฒนาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจนมีการบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารคือ decret du และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว¹⁷

2.2 วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศในระบบ Common Law

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ Common Law คำพิพากษาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญคือกฎหมายและเป็นที่มาส่วนหนึ่งของการก่อตัวกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นปกครอง ทั้งในคำพิพากษาและในบทความ ตำรา จะพบหลัก natural justice หรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในระบบกฎหมายดังกล่าวซึ่งจะมีผลในลักษณะบังคับมายังการกระทำของฝ่ายปกครอง Wade เห็นว่า หลัก natural justice มาจากความคิดที่ว่าในแง่ความยุติธรรมซึ่งต่างจาก de Smith ซึ่งมองว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง Common Law และศีลธรรม¹⁸

เนื้อหาและขอบเขตของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย

2.2.1 หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิ

¹⁶ สมศักดิ์ อินทรพันธ์ . “วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535 , หน้า 40.

¹⁷ สิริชัย สุทธิวีระขจร . “หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2533 , หน้า 67.

¹⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์ . “หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน” **ตุลพาห** . ปีที่ 39 , เล่ม 5 . กันยายน-ตุลาคม 2535, หน้า 81 และ 87.

ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองกระทบสิทธิเสรีภาพหรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ถูกระทบสิทธิจะต้องมีโอกาที่จะแสดงหลักฐานและความคิดเห็นโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ทำให้ตนเองต้องเสียหายนั้นได้ การรับฟังนี้อาจเป็นการรับฟังโดยการให้ผู้ถูกระทบสิทธิทำความเข้าใจเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาก็ได้ อนึ่ง ผู้ถูกระทบสิทธิสามารถที่จะเสนอหลักฐานเพิ่มเติมได้เสมอก่อนที่เจ้าหน้าที่จะปิดเรื่อง หลัก “natural justice” นั้นไม่ได้เรียกร้องให้ผู้ถูกระทบสิทธิต้องมีที่ปรึกษากฎหมายในระหว่างพิจารณาแต่ในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญและมีความสลับซับซ้อนก็อาจจะมีที่ปรึกษากฎหมายในระหว่างพิจารณาของเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อปกป้องสิทธิของตนได้

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงทุกอย่างและต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ตนได้ฟังมา โดยจะทำการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ตนมิได้รับฟังมาไม่ได้ ในกรณีฉุกเฉินเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะกระทำโดยไม่มีารรับฟังก็ได้

2.2.2 หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบเรื่องที่จะวินิจฉัย

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลประโยชน์ส่วนตัวในเรื่องที่ตนเองจะต้องทำการวินิจฉัย จะถือว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นกระทำการโดยที่ตนเองเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย เช่น เป็นญาติกับคู่ยื่นคำร้อง หรือเป็นสามี ภรรยา กับคู่ยื่นคำร้อง เป็นต้น

นอกจากเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ศาลอาจจะพิจารณาจากเหตุผลทางภาวะวิสัยของวิญญูชนแม้ว่าความเป็นจริง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะทำการ โดยสุจริตก็ตามแต่เพียงการคาดคะเนที่ผู้ถูกระทบสิทธิกังวลไปเองย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะนำมาเป็นสาเหตุของการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้

2.2.3 หลักการให้เหตุผลในคำสั่งวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง

ศาลในประเทศอังกฤษไม่ถือว่าการให้เหตุผลของฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของหลัก natural justice แต่คณะกรรมการ The Franks Committee เห็นว่าหลักการให้เหตุผลมีความสำคัญ 2 ประการ คือ

(ก) ในการพิจารณาทางด้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาเรื่องที่จะวินิจฉัยได้ละเอียดและถูกต้องยิ่งขึ้น

(ข) ในการพิจารณาทางด้านผู้ถูกระทบสิทธิสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยเหตุผลของเจ้าหน้าที่เป็นพื้นฐานในการโต้แย้งสิทธิในชั้นอุทธรณ์

ในประเทศสหรัฐอเมริกา หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาจะมาจากหลัก “due process of law” ซึ่งมาจากหลักเดียวกับ “ natural justice ” ที่กำเนิดมาจากใน Magna Carta 1215 มาตรา 39 ของประเทศอังกฤษประกอบด้วยหลักการรับฟัง และหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน หลัก due process of law ถือเป็นข้อเรียกร้องขั้นพื้นฐานของหลักความยุติธรรมที่มีความสำคัญเพราะเป็นหลักเกณฑ์ที่รับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งหลักดังกล่าวได้เผยแพร่ไปยังประเทศที่เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษพร้อมกับหลักกฎหมาย Common Law หลักดังกล่าวปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1791

หลัก due process of law มีบทบาทสำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของอเมริกา และกระบวนการในการออกกฎหมายโดยถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไปที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับประกันสิทธิที่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงการกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐทุกประเภท ทุกองค์กร และหลักเกณฑ์แนวคิดดังกล่าวของทั้งสองประเทศยังได้รับการยอมรับจากกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law และมีการนำไปใช้อ้างอิงในกลุ่มประเทศดังกล่าวอีกด้วย¹⁹

3 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

3.1 แนวคิดพื้นฐานของ “กระบวนการพิจารณาทางปกครอง”

แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คือ หลักกฎหมายที่ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรกจะเป็นเรื่องที่ว่าด้วยกระบวนการ ประการที่สอง กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และประการที่สาม เป็นการนำเอาหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองมากำหนดให้มีสภาพเป็นกฎหมาย

3.1.1 กระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นเรื่องที่ว่าด้วย “กระบวนการ”

กระบวนการ หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน วัตถุประสงค์ของการนำเอากระบวนการมาใช้ในการดำเนินงานก็เพื่อที่จะให้ผลสุดท้ายของงานบรรลุความสำเร็จอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะกระบวนการทำงานที่ดีจะเป็นหลักประกันให้

¹⁹ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ . “หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน” *ตุลพาห* . ปีที่ 39 , เล่ม 5 . กันยายน-ตุลาคม 2535, หน้า 94-97.

การทำงานมีประสิทธิภาพ และในทำนองเดียวกัน การดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐทางด้านปกครองก็ ได้มีการนำเอาเทคนิคในเรื่องกระบวนการมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันให้ได้ผลของกระดำเนิงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากที่สุด

3.1.2 กระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นเรื่องที่ว่าด้วยกระบวนการในการพิจารณา ออกคำสั่งทางปกครอง

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองอาจกระทำได้หลายลักษณะ เช่น การออก กฎเกณฑ์ การออกคำสั่ง การมีมติให้การเห็นชอบ การมีคำวินิจฉัย การทำสัญญา หรือการกระทำ ทางกายภาพอื่น ๆ ลักษณะของการกระทำที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลัก ได้แก่ การออกคำสั่งทาง ปกครอง ซึ่งหมายถึง การกระทำทางกฎหมายฝ่ายเดียวที่มีผลเจาะจงเฉพาะราย นอกจากนั้น การ ออกคำสั่งทางปกครองยังเป็นการกระทำที่มุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมายโดยตรง ด้วยเหตุดังกล่าว แนวคิดเรื่องการนำเอาเทคนิคเรื่อง “กระบวนการ” มาใช้ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่ พัฒนาขึ้นมาจึงจำกัดและมุ่งหมายอยู่เฉพาะเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง

จากแนวความคิดพื้นฐานทั้งสองประการข้างต้น กระบวนการพิจารณาทางปกครอง กระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงหมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีลำดับก่อนหลังและต่อเนื่องกัน อันอาจครอบคลุมถึงการบังคับการตามคำสั่งทาง ปกครองด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นขั้นตอนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นของการออกคำสั่งทางปกครองและ ต่อเนื่องกันเป็นลำดับจนถึงขั้นสุดท้าย²⁰

3.1.3 การนำเอาหลักเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการพิจารณาทางปกครองมากำหนดให้มีสภาพ เป็นกฎหมาย

การที่จะกล่าวว่าหลักเกณฑ์ใดเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นหรือไม่เป็นหลักเกณฑ์ทาง กฎหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของสภาพบังคับ กล่าวคือ เรื่องที่เป็นหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่ไม่เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายนั้น หากไม่มีการ ตามก็จะไม่มีสภาพบังคับใด ๆ ให้ต้องตาม ซึ่งต่างจากเรื่องที่เป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายจะมีสภาพ บังคับทางกฎหมายให้ต้องมีการตาม และลักษณะอีกประการของกฎหมายที่แตกต่างจากเรื่อง ดังกล่าว ได้แก่ การมีมาตรการบังคับ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีแนวคิดเรื่องหลักเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการ พิจารณาทางปกครองขึ้นและต้องการให้มีการเครพหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างจริงจังโดยมีสภาพ บังคับหากมีการฝ่าฝืน จึงได้เอาหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มากำหนดให้เป็นกฎหมาย

²⁰ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. **หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** . จัดพิมพ์โดย สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง , หน้า4-7.

3.2 เหตุผลของการมีหลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

เหตุผลพื้นฐานของการมีหลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายถึงวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่สำคัญ มี 2 ประการ ได้แก่

3.2.1 หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองมีผลด้านสิทธิหน้าที่ของประชาชน

กล่าวคือ เป็นการช่วยคุ้มครองปกป้องสิทธิของประชาชนเมื่อจะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับทางราชการ โดยการที่เนื้อหาของมาตรการต่าง ๆ ที่วางไว้จะเป็นมาตรการที่ปกป้องสิทธิของประชาชน และโดยที่ประชาชนจะได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ที่ตนมีอยู่

3.2.2 หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะเป็นประโยชน์ต่องานของฝ่ายปกครอง

กล่าวคือ ช่วยให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีความชัดเจนและมีคุณภาพเพิ่มขึ้น โดยฝ่ายปกครองก็จะมั่นใจว่าจะต้องอย่างไรบ้าง และการตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ โดยปกติก็จะทำให้การงานบรรลุผลโดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นที่ยอมรับกันได้ของทุกฝ่าย

นอกจากผลดีต่อประชาชนและต่อฝ่ายปกครองแล้ว หลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองยังมีผลดีต่อการทำงานของศาลด้วย กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง การตามหลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้จะส่งผลให้โอกาสที่จะเกิดข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนลดลง ซึ่งจะทำให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลลดจำนวนลงไปด้วยในอีกด้านหนึ่ง หลักเกณฑ์ต่าง ๆ นี้จะเป็นสิ่งที่ศาลใช้เป็นฐานในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล

U

R

U

บทที่ 3

หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตาม มาตรา 3

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีเจตนารมณ์ที่จะวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในทุก ๆ หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองให้มีมาตรฐานไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวมถึงผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองทั้งหลายจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ แต่ในบทบัญญัติดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่ต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ คือ ในกรณีที่มีกฎหมายที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองนั้นนำไปปฏิบัติโดยเฉพาะ และกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาที่บัญญัติในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาหรือโอกาสในการโต้แย้งสิทธิของคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายจะต้องให้ความเป็นธรรมและให้ความคุ้มครองในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแก่คู่กรณีฝ่ายเอกชนที่มีได้เป็นผู้ที่ทำการพิจารณา¹ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ จึงน่าจะหมายถึง หลักเกณฑ์ที่เป็นข้อกำหนดอันเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาหรือโอกาสในการโต้แย้งสิทธิ ซึ่งจะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และหากพิจารณาหลักประกันความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวมีโอกาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน การที่มีข้อกำหนดอันเป็นหลักเกณฑ์

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . หน้า 168.

ในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้ถูกพิจารณาจึงเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ความสัมพันธ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเฉพาะอื่น ๆ พิจารณาจากมาตรา 3 ที่ให้นำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไปใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่การพิจารณาดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ หรือมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่กฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหมายความว่า แม้จะมีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่หากหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่เป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ต้องนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ ดังนั้น หลักเกณฑ์ในชั้นพื้นฐานของกฎหมายเฉพาะจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดไว้ เช่น หลักเกณฑ์ในเรื่องการคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาตาม มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากกฎหมายเฉพาะไม่มีข้อกำหนดในการคัดค้านผู้ที่มีส่วนได้เสียในการเข้ามาในกระบวนการพิจารณาจะทำให้การพิจารณาไม่เป็นธรรมกับคู่กรณี กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงถือเป็นมาตรฐานของกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี

หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ 1. วิธีการในการพิจารณา และการมีคำสั่งทางปกครอง และ 2. คุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครอง เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตของหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมจะเห็นว่าเหตุที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นก็เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันสิทธิของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองจากการพิจารณาที่เป็นธรรมปราศจากความอคติลำเอียงจากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจปกครอง และสิทธิที่จะได้รับแจ้งและแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่เห็นด้วย อีกทั้งยังกำหนดแนวทางในการโต้แย้งสิทธิของคู่กรณี หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมได้ถูกกำหนดไว้ในขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้โต้แย้งแสดงหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงเพื่อปกป้องสิทธิของตน หรือการกำหนดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งจะต้องมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น

ในกรณีของขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยมีความหมายครอบคลุมทั้งระบบนับตั้งแต่การเตรียมการเพื่อออกคำสั่ง การพิจารณาเรื่องก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่ง การทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกไปแล้ว จนถึงการบังคับตาม

คำสั่งทางปกครองที่ได้ออกไป ซึ่งก็จะมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองคู่กรณีให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ ทุกขั้นตอน และในการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมนั้น จะทำการศึกษาลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับของกระบวนการพิจารณา ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1 ขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ในขั้นตอนของการเข้าสู่การพิจารณาทางปกครองได้แก่การพิจารณาถึงตัวบุคคล ว่าบุคคลใดที่จะสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองได้บ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในขั้นตอนนี้ คือ การกำหนดตัวบุคคลที่สามารถที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองได้นั้นคือ คู่กรณีที่เป็นฝ่ายเอกชน และคู่กรณีที่เป็นฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง โดยพิจารณาจากส่วนได้เสียของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่เป็นฝ่ายเอกชนในขั้นตอนนี้จะอยู่ในส่วนของการกำหนดตัวของคู่กรณีฝ่ายปกครอง ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการแยกอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความชัดเจนแน่นอน และในการกำหนดตัวคู่กรณี กฎหมายถือเอาเรื่อง ส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของบุคคลเป็นเกณฑ์ ดังนี้หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดตัวคู่กรณีฝ่ายปกครอง โดยนำเอาส่วนได้เสียเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือ

1.1 การกำหนดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง

หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพราะหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใดที่ขาดคุณสมบัติ หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางแล้ว ตามแนวความคิดของการพิจารณาทางปกครองถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะถูกห้ามหรือตัดออกไปจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และเหตุที่จะต้องมีการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวมาเพื่อกำหนดตั้งแต่ในขั้นนี้เพราะว่าเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในกระบวนการพิจารณาอาจเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณา

ทางปกครอง ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติ หรือลักษณะของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือในกรณีที่มีพฤติการณ์ที่สามารถทราบได้ว่าจะเกิดความไม่เป็นกลางตั้งแต่ในชั้นต้น ก็จะถูกห้ามหรือตัดมิให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองตั้งแต่ในชั้นต้น²

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองได้มีข้อเรียกร้อง เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาของศาล และถึงแม้ว่ากระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองจะมีความยืดหยุ่นกว่าวิธีพิจารณาความของศาลแต่ก็มีข้อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องทางปกครอง ต้องมีความเป็นกลาง เช่นเดียวกับผู้พิพากษาในกระบวนการพิจารณาของศาล เพราะถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดความเป็นกลางโดยมีความลำเอียง หรือมีอคติในการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่ออกมา ย่อมก่อให้เกิดผลร้ายแก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลประเทศอังกฤษได้เคยมีคำวินิจฉัยในกรณีของ Dr. Bonham ซึ่งเป็นแพทย์ของมหาวิทยาลัย Cambridge ได้ปฏิบัติงานโดยปราศจากใบอนุญาต และแพทยสภาได้ร้องต่อศาลให้มีการลงโทษจำคุกและปรับ โดยแพทยสภาได้มีเงื่อนไขให้ค่าปรับครึ่งหนึ่งตกเป็นของแผ่นดินและครึ่งหนึ่งตกเป็นของแพทยสภา ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้แพทยสภามีผลประโยชน์ทางการเงินในการที่จะพิจารณาคัดสิน³

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณาเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินไปด้วยความถูกต้องยุติธรรม และด้วยความเชื่อมั่นของผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองและเพื่อประสิทธิภาพในการยอมรับบังคับใช้คำสั่งทางปกครอง การพิจารณาเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลาง หลักความไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำเอาผลประโยชน์ส่วนตัวไปมีส่วนกับการหน้าที่ในราชการทางปกครอง เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปด้วยความยุติธรรม และปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และความลำเอียงของเจ้าหน้าที่⁴

ในปัจจุบันหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ทั้งในกฎหมายทั่วไป และกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในแต่ละเรื่องบางฉบับก็เป็นเพียงปฏิบัติในส่วนราชการ และไม่มีสภาพเพียงพอที่จะถือว่าเป็นกฎหมาย⁵

² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 20.

³ Wade, op. p. 467.

⁴ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. **พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. หน้า 76.

⁵ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. **สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. หน้า 8.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ใน มาตรา 13⁶ และมาตรา 16⁷ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวสามารถที่จะแยกประเภทของลักษณะที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเพื่อออก

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ หรือกรรมการผู้นั้น จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี
- (2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้น จะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี
- (3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสองวรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. ความไม่เป็นกลางโดยผลของกฎหมาย และ 2. ความไม่เป็นกลางโดยพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

1.1.1 ความไม่เป็นกลางโดยผลของกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 ได้บัญญัติถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ได้เพราะเหตุความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้วินิจฉัยเรื่องกับคู่กรณีซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญที่แสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องทางปกครองที่ตนพิจารณาหรือไม่ ส่วนได้เสียในเรื่องนี้วิญญูชนทั่วไปย่อมที่จะมองเห็นและใช้ดุลยพินิจได้ง่าย เพราะความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวนี้เป็นเหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจคิดว่าทางตุลาการหรือทางปกครองย่อมเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นภายในจิตใจ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลาง หากพบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวกับคู่กรณีตาม มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเนื่องจากมีความสัมพันธ์กับคู่กรณีเป็นการส่วนตัวนั้น เป็นส่วนได้เสียที่ปรากฏชัดแจ้งและสามารถที่พิจารณาได้โดยง่าย เป็นมาตรฐานในการพิจารณาความมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นอาจถูกคัดค้านจากคู่กรณี หรือต้องถอนตัวจากการพิจารณาในเรื่องนั้น แต่เนื่องจากยังมีความสัมพันธ์อื่นนอกจากความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวที่ทำให้เข้าใจหรืออาจสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นน่าจะมีส่วนได้เสียในเรื่องทางปกครองที่พิจารณาเพราะเป็นพฤติการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและส่วนรวมได้

1.1.2 ความไม่เป็นกลางโดยพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีพฤติการณ์ที่ควรสงสัยว่าจะทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายได้รับความเสียหายจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นเกิดความไม่เป็นกลาง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นมีผลประโยชน์ด้านการเงินในการพิจารณา หรือกรณีที่มีความสัมพันธ์ในทางการเมือง^๘ เป็นต้น กรณีดังกล่าวอาจทำให้คู่กรณีเสีย

^๘ อรรถวุดฒิ สุวรรณมงคล . “หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2540.

ผลประโยชน์จากการพิจารณาที่ไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้มีการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว

1.2 การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ในกรณีที่เชื่อได้ว่ามีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางเกิดขึ้นกฎหมายก็ได้กำหนดกระบวนการที่จะนำไปสู่การชี้ว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และเหตุดังกล่าวกระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพียงใด กระบวนการดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการคัดค้านเจ้าหน้าที่ โดยในการยกเหตุแห่งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในกรณีของการคัดค้านโดยคู่กรณีอีกฝ่ายนั้น กฎหมายให้อำนาจในการคัดค้านโดยอาศัยเหตุแห่งการคัดค้านที่ควรเชื่อว่าจะมีการพิจารณาทางปกครองที่ไม่เป็นกลางจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว แม้ว่าในบางกรณี การคัดค้านของคู่กรณีจะไม่มีผลให้เจ้าหน้าที่ต้องหยุดการพิจารณาก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำหน้าที่พิจารณานั้นก็ต้องกระทำการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ⁹

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะสามารถแบ่งหลักเกณฑ์ในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 ลักษณะของเหตุที่ถูกคัดค้าน

การที่ต้องดูลักษณะของเหตุที่ถูกคัดค้านนั้นเพราะเหตุแห่งความไม่เป็นกลางแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน และในประการสำคัญการที่จะพิสูจน์ความไม่เป็นกลางนั้นสามารถที่จะกระทำได้ง่ายหรือยาก หรือมีความชัดเจนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เหตุทางด้านภาวะวิสัย หรือสภาพภายนอก เช่น ความเป็นญาติ สามี ภรรยา เป็นต้น ย่อมที่จะเห็นได้ชัดเจนกว่าเหตุทางด้านอัตตะวิสัยซึ่งเป็นเรื่องของสภาพภายใน

1.2.2 ลักษณะของตัวเจ้าหน้าที่ หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจปกครอง

เหตุที่ต้องดูลักษณะของตัวเจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทางปกครอง เพราะว่าผู้ใช้อำนาจทางปกครองจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ เป็นการใช้อำนาจของบุคคลคนเดียว และเป็นการใช้อำนาจของคณะบุคคล ซึ่งหากเกิดความไม่เป็นกลางจะกระทบต่ออำนาจแตกต่างกัน โดยกรณีของบุคคลคนเดียวจะมีผลโดยตรงกับเรื่องอำนาจ แต่ถ้าเป็นคณะบุคคลจะมีผลต่อเรื่องขององค์ประชุม

(1) การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลคนเดียว

⁹มาตรา 16 (2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 .

กฎหมายได้แยกออกเป็น 2 กรณี ตามลักษณะของเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง กล่าวคือ ในกรณีที่ เป็นความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย มาตรา 14¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากหลักดังกล่าวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา ทราบเพื่อที่จะได้มีคำสั่งในเรื่องเหตุแห่งความไม่เป็นกลางต่อไป

กรณีที่เกิดความไม่เป็นกลางในทางอัตตะวิสัย ตามมาตรา 16 เจ้าหน้าที่จะหยุดการพิจารณาเรื่อง ไว้ก่อนหรือไม่ก็ได้ เพียงแต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเท่านั้นตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹¹

(2) การคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะบุคคล

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการ หากมีเหตุที่กระทบต่อความไม่เป็นกลางของ กรรมการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้มีการคัดค้านได้ไม่ว่าจะเป็นเหตุแห่งความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัยก็ตาม โดยกฎหมายได้แยกออกเป็น 2 กรณีเช่นเดียวกับกรณีของ เจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลคนเดียว เพียงแต่กระบวนการพิจารณาคำคัดค้านได้กำหนดไว้ต่างหากจากกรณี เจ้าหน้าที่บุคคลคนเดียว ทั้งนี้ เพราะการที่กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนในคณะกรรมการถูกห้ามมิให้มีการ พิจารณาทางปกครองนั้น มิได้กระทบถึงอำนาจของกรรมการดังกล่าวเป็นการเฉพาะตัว หากแต่กระทบต่อ องค์การประชุมซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในเรื่องอำนาจของคณะบุคคล อีกทั้งองค์กรในรูปคณะบุคคลนั้นมักจะไม่ มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงเช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่บุคคลคนเดียว

ในกรณีนี้มาตรา 15 และมาตรา 16 วางหลักไว้ว่าให้คณะกรรมการที่กรรมการดังกล่าวเป็นสมาชิก อยู่เป็นผู้พิจารณาเหตุคัดค้านโดยผู้ถูกคัดค้านมีสิทธิที่จะแจ้งข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ แต่หลังจากนั้นจะต้องออกไปจากที่ประชุม สำหรับการมีมติเกี่ยวกับเรื่องที่คัดค้านนั้น เพื่อหลักประกันว่าได้มี

¹⁰มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา 13 ให้เจ้าหน้าที่ผู้ นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชา ดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูก คัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹¹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ . หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . จัดพิมพ์โดยสวัสดิการ สำนักงานศาลปกครอง , หน้า 23.

การพิจารณาเหตุคัดค้านกันด้วยความบริสุทธิ์และเป็นอิสระ มาตราเดียวกันจึงวางหลักไว้ว่า คณะกรรมการจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามให้ผู้ถูกคัดค้านหน้าที่ต่อไป กรรมการผู้นั้นจึงจะหน้าที่ต่อไปได้ และมีมติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

2 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องมีประสิทธิภาพ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องเป็นไปโดยเปิดเผย กล่าวคือ การที่จะให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องมีประสิทธิภาพนั้นเนื่องจากหลักกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าวนี้ได้มีความมุ่งหมายให้การทำคำสั่งทางปกครองมีความถูกต้องสมบูรณ์ สำหรับเหตุผลที่จะต้องให้การพิจารณามีลักษณะที่เปิดเผยนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเรียกร้องที่ต้องการให้ประชาชนที่จะเป็นผู้รับคำสั่งมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของตน¹²

ในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองผู้ที่ถูกกระทบสิทธิให้มีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงในการกล่าวหาว่ามีความผิดในข้อหาใด และเปิดโอกาสให้ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวมทั้งแสดงหลักฐานเพื่อการโต้แย้งสิทธิของตน ซึ่งเป็นไปตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาในขั้นตอนของการทำคำสั่งทางปกครองประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ หลักที่เกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงในกรณีที่จะกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของตน และ หลักที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิของตน¹³ ซึ่งในขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองนี้มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม 5 ประการ คือ

2.1 การให้สิทธิคู่กรณีแต่งตั้งตัวแทนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

¹² เรื่องเดียวกัน , หน้า 25.

¹³ รังสิกร อุพงษ์ . “กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง” รวมบทความกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง , หน้า 80.

การเป็นผู้แทนของคู่กรณีเพื่อดำเนินการทางกฎหมายในส่วนของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อให้มีการช่วยเหลือและกระทำการแทนคู่กรณีในการติดต่อกับทางราชการได้ และยังมีวัตถุประสงค์ในการช่วยให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเป็นผู้แทนของคู่กรณี ออกเป็น 2 กรณี

(1) การเป็นผู้แทนกรณีคำขอโดยบุคคลคนเดียว

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 24¹⁴ กำหนดให้สิทธิคู่กรณีในการแต่งตั้งตัวแทนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องแบบของการแต่งตั้งและในเรื่องของตัวบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้ง ซึ่งในการแต่งตั้งนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือ และบุคคลที่จะเป็นตัวแทนนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วเท่านั้น

(2) การเป็นผู้แทนกรณีคำขอร่วมกัน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 25¹⁵ ได้กำหนดให้กรณีคำขอของคู่กรณีนั้นแบ่งเป็น 2 ลักษณะ โดยเป็นคำขอเดี่ยวที่ยื่นโดยบุคคลหลายคน หรือเป็นคำขอหลายคำขอ แต่มี

¹⁴ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ตัวแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับคู่กรณีได้เฉพาะเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรณนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรวางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว

¹⁵ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความบรรยายให้เข้าใจเช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

ในกรณีที่คู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีการส่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันโดยไม่มีการกำหนดบุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ให้นำมาตรา 24 วรรคสอง และ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตัวแทนร่วมตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองต้องเป็นบุคคลธรรมดา

ข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ในคำขอทั้งสองลักษณะกฎหมายได้กำหนดระบบตัวแทนร่วมของ
คู่กรณีเอาไว้ โดยจะมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับในกรณีของการมีคำขอโดยบุคคลคนเดียว คือจะมีการพิจารณาจาก
ความประสงค์ของคู่กรณีก่อนว่าเป็นอย่างไร ถ้าชัดเจนว่าความประสงค์จะให้บุคคลใดเป็นตัวแทนหรือรู้โดย
ปริยายว่าจะตั้งใครเป็นผู้แทน กฎหมายก็ให้ถือเอาบุคคลนั้นเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีทั้งหมดต่อเมื่อไม่
สามารถกำหนดตัวผู้แทนโดยพิจารณาจากความประสงค์ของคู่กรณีได้ คือ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีภาระบุให้ใครเป็น
ตัวแทนร่วม กฎหมายจึงบัญญัติให้มีการกำหนดตัวผู้แทนร่วม โดยให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่าย
ข้างมากเห็นชอบ

(3) ผลทางกฎหมายของการตั้งตัวแทน

โดยหลักกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะต้องกระทำกับ
ตัวแทนเท่านั้น เพราะเมื่อมีการตั้งบุคคลหนึ่งเข้ามาเป็นผู้แทนในการดำเนินการต่าง ๆ แล้ว การจะให้อีกฝ่าย
หนึ่งเลือกติดต่อกับบุคคลดังกล่าว หรือคู่กรณีก็ได้ จะทำให้เกิดความสับสนยิ่งขึ้นไปอีก โดยหลักจึงต้องให้
ติดต่อกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคนเดียว และเมื่อเป็นกรณีที่มีการตั้งตัวแทนแล้ว ก็ต้องให้ความสำคัญกับการ
ตั้งตัวแทนนั้น กฎหมายจึงกำหนดว่าจะต้องติดต่อกับตัวแทนเท่านั้น ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นในกรณี
ที่เป็นเรื่องที่คู่กรณีมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องกระทำนั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่เข้าใจได้ว่าเป็น
เรื่องจำเป็นที่ต้องให้ติดต่อกับตัวคู่กรณี แต่แม้กระทั่งในกรณีดังกล่าวนี้กฎหมายก็ยังให้ความสำคัญกับการ
แต่งตั้งตัวแทนอยู่ โดยกำหนดว่าต้องแจ้งให้ตัวแทนทราบด้วย และในทางตรงกันข้ามเมื่อการตั้งตัวแทนมีขึ้น
เพื่อประโยชน์ของคู่กรณี ดังนั้นหากมีกรณีที่อาจกระทบกระเทือนหรือทำให้ประโยชน์ของคู่กรณีเสียหายก็
จำเป็นต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงมีการกำหนดไว้ว่าหากปรากฏว่าตัวแทนไม่ทราบ
ข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะดำเนินการอย่างเพียงพอ หรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของตัวแทน
เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้าเพื่อที่คู่กรณีจะได้มีโอกาสในการที่จะตัดสินใจและปกป้องสิทธิ
ประโยชน์ของตนเองได้¹⁶

คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและ
ดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง

ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนร่วมเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทุก
รายทราบด้วย.

¹⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ . หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . จัดพิมพ์โดยสวัสดิการ
สำนักงานศาลปกครอง , หน้า 15-18.

2.2 การให้คู่กรณีได้รับแจ้งข้อเท็จจริงรวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของตนในกระบวนการพิจารณา

การได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะทำการออกคำสั่งใดหากคำสั่งนั้นจะมีผลให้เกิดการกระทบต่อสิทธิของบุคคลใด เจ้าหน้าที่นั้นต้องแจ้งให้บุคคลดังกล่าวได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่จะกระทบต่อสิทธิของตน หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 27¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่คุ้มครองสิทธิของคู่ความในการที่จะได้รับแจ้งให้ทราบถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองเพื่อให้คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถเตรียมตัวต่อสู้คดี กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิขอทราบข้อเท็จจริงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสิทธิประโยชน์ของตนในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง และจะต้องเป็นผู้แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบถึงผลกระทบที่จะได้รับ ซึ่งหลักดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30¹⁸ ซึ่งในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้นจะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม

ดังนั้น ในการที่จะมีคำสั่งทางปกครองใด เจ้าหน้าที่ควรที่จะคำนึงถึงปัญหานี้ก่อนเสมอ ซึ่งถ้ามีกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้แจ้งข้อเท็จจริงใดอันอาจทำให้คู่กรณีทางปกครองเสียเปรียบ ถือได้ว่าเป็นความบกพร่องในทางพิจารณา คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาเดิมและเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ได้ การที่ต้องแจ้งอาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้เริ่มต้นดำเนินการพิจารณาทางปกครองด้วยตนเอง เช่น กรณีที่มีผู้ขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน ก็จะต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินซึ่งอาศัยอยู่ใกล้เคียงได้ทราบ เป็น

¹⁷ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

¹⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรค 1 บัญญัติว่า

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน.

ต้น¹⁹ ส่วนในเรื่องของการแจ้งจะต้องดำเนินการเพียงใดนั้น ซึ่งในความเป็นจริงของการดำเนินการต่าง ๆ โดยปกติย่อมมีผลกระทบต่อผู้อื่นเสมอไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม และเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ควรจะต้องแจ้งแก่ผู้ต้องเสียหาย และอาจมีการฟ้องร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายให้แก่ตนเองได้ ในกรณีดังกล่าวกฎหมายก็ได้บังคับว่าในการแจ้งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวมาน้อยเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่มากกว่าเพราะว่าการแจ้งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นทำให้เจ้าหน้าที่ได้ข้อมูลมากขึ้นในการพิจารณาตัดสินใจ และจะทำให้ผลการพิจารณาจะมีผลที่ถูกต้องมากขึ้น และในมาตรา 30 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้กำหนดหน้าที่ในทางตรงกันข้ามไว้ด้วย โดยในกรณีที่อาจจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องไม่รอแจ้งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทราบก่อนจึงจะทำการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะต้องคำนึงถึงหน้าที่ทั้งสองด้านประกอบกันเสมอ ส่วนวิธีการแจ้งนั้นถ้าเป็นเรื่องที่มีผู้ที่เกี่ยวข้องเกิน 100 คนก็อาจจะใช้วิธีประกาศในหนังสือพิมพ์ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาทางปกครองมิใช่การพิจารณาของศาล การจะดำเนินการเพียงใด อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตัดสินใจให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้น มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ จึงบัญญัติข้อยกเว้นหลักการต้องแจ้งให้ทราบไว้ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เอกชนคนหนึ่งคนใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะกรณีจึงขึ้นอยู่กับการชั่งน้ำหนักความสำคัญระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนปกติกับการป้องกันความเสียหาย ซึ่งตามความเป็นจริงในทางกฎหมายเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบทั้งสองด้านอยู่แล้ว เพราะถ้าหากมีคำสั่งทางปกครองผิดพลาดเนื่องจากไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงซึ่งก็ต้องรับผิดชอบ แต่การดำเนินการให้เกิดความล่าช้าจนเกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ผู้ใดหรือแก่ประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้นั้นและต่อผู้บังคับบัญชา

(2) มีผลทำให้ระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไปซึ่งระยะเวลานี้จะกำหนดไว้ในกฎหมายหรืออนุบัญญัติหรือระเบียบบัญญัติหรือระเบียบทางราชการก็ได้ ส่วนระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นจะสั้นไปหรือไม่ เป็นความรับผิดชอบของผู้ออกกฎดังกล่าวและให้แก้ไขตามความเหมาะสมต่อไป

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . หน้า 263.

(3) ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีผู้ที่มีคำขอได้ให้ไว้ที่นครบถวนที่จะใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นอีก ทั้งนี้ไม่ว่าข้อเท็จจริงนั้นจะได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง แต่กรณีนี้จะใช้เป็นข้อยกเว้นไม่ได้ ถ้าเรื่องนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น

(4) มีสภาพที่เห็นได้ชัดว่าการแจ้งผลที่อาจกระทบสิทธิไม่อาจกระทำได้ซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงโดยขึ้นอยู่กับการทำคำสั่งทางปกครองและสภาพแวดล้อม เช่น การทำคำสั่งทางปกครองในรูปแบบไฟสัญญาณจราจร จะเห็นได้ว่าโดยสภาพไม่อาจแจ้งผลกระทบเพื่อให้คู่กรณีได้แย้งได้ หรือเป็นที่ทราบของเจ้าหน้าที่อยู่แล้วว่าคู่กรณีดังกล่าวไปจากที่อยู่โดยไม่ทราบที่พำนักในขณะนั้น

(5) เป็นคำสั่งทางปกครองอันเป็นมาตรการบังคับเพราะคู่กรณีได้ทราบคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่กลับฝ่าฝืนหรือไม่ตามคำสั่งนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งผลกระทบให้ทราบอีก นอกจากนี้ ก่อนจะบังคับทางปกครอง พระราชบัญญัตินี้ก็บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องเตือนให้ผู้ฝ่าฝืนทราบก่อนแล้วด้วย

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดเพิ่มเติมเพื่อความยืดหยุ่นของกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความใน มาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองในกรณีต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 30 วรรคสอง (6) กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบในการทำคำสั่งทางปกครอง

(6.1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(6.2) การแจ้งผลการสอบ หรือการวัดผลความรู้ หรือความสามารถของบุคคล

(6.3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(6.4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(6.5) การไม่ออกใบอนุญาต หรือการไม่ต่ออายุ

(6.6) การสั่งให้เนรเทศ

สำหรับกรณีการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการสั่งพักงาน การให้พ้นจากตำแหน่งฯ ตาม (6.1) นั้น ครอบคลุมถึงข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐด้วย และหมายถึงคำสั่งย้ายข้าราชการ คำสั่งให้ข้าราชการประจำกระทรวง ประจำทบวง ประจำกรม ประจำกอง หรือประจำจังหวัด และคำสั่งให้ข้าราชการมาราชการสำนักนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา 11 (4) แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ด้วย ส่วนคำสั่งโอนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ไปดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม นั้น คำสั่งดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวโดยสภาพทั่วไปแล้วไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่หรือนิติฐานะของบุคคล²⁰

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องเดียวกันนี้ว่า สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธินั้นมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ อยู่แล้วว่า ก่อนที่ข้าราชการผู้ใดจะถูกกลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบว่าการกระทำผิดวินัยเรื่องใด ข้อเท็จจริงมีอยู่อย่างไร พร้อมทั้งพยานหลักฐานที่สนับสนุน²¹

2.3 การให้สิทธิคู่กรณีได้โต้แย้งป้องกันสิทธิของตนและแสดงหลักฐานสนับสนุน

ในการที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เจ้าหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นได้ทราบข้อเท็จจริงในข้อหาดังกล่าวเสียก่อน และต้องได้รับข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอด้วย รวมทั้งต้องใช้เวลาแก่บุคคลดังกล่าวในการที่จะเตรียมตัวเพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเอง ในส่วนของคู่กรณี กฎหมายให้สิทธิคู่กรณีในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นเพื่อการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตนได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการให้โอกาสโต้แย้ง และแสดงหลักฐานของคู่กรณีถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิไว้

หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้มีการกำหนดไว้ใน มาตรา 30 และ มาตรา 31²² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การให้โอกาสแก่คู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

²⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ 1-1/2540 วันพุธที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 , หน้า 9.

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . บันทึกถกแถลงการบรรยายเรื่องกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง วันที่ 27 มีนาคม 2540 , โรงแรมพรพงศ์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่, อ่างใน ชาญชัย แสงศักดิ์ . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 . หน้า 73-74.

²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31 บัญญัติว่า

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

มานำสืบเพื่อสนับสนุนเหตุผลของตน หรือเพื่อหักล้างข้อสนับสนุนของอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองซึ่งสิทธิของคู่กรณีดังกล่าว ได้แก่ สิทธิที่จะโต้แย้งและแสดงหลักฐาน ทั้งนี้เนื่องจากการให้โอกาสโต้แย้ง และแสดงหลักฐานของคู่กรณีถือเป็นหนึ่งในสิทธิตามหลักการรับฟังคู่กรณี ซึ่งอยู่ในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอีกด้วย

หลักการให้สิทธิโต้แย้งนั้นนักกฎหมายส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับหลักการนี้ในส่วนของการพิจารณาคดีของศาล และอาจมีการเข้าใจว่าเป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลโดยเฉพาะเท่านั้น การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนำหลักการนี้มากำหนดไว้เป็นหลักอย่างหนึ่งของกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงเป็นการให้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้หลักดังกล่าว เพราะความจริงแล้วหลักดังกล่าวถือว่าเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในกรณีที่เรื่องที่พิจารณานั้นจะกระทบสิทธิอันอาจจะเกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ หลักการดังกล่าวมีการนำมากำหนดไว้ในมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง²³

2.4 การให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารที่จำเป็นในการใช้สิทธิของตน

คู่กรณีย่อมมีสิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิโต้แย้งหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง หรือแก้ข้อกล่าวหา แต่ทั้งนี้ย่อมไม่รวมถึงต้นร่าง คำวินิจฉัย และเอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ เนื่องจากการที่คู่กรณีจะสามารถใช้สิทธิโต้แย้ง คัดค้านคำสั่งทางปกครองหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง รวมทั้งแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ย่อมต้องอาศัยการทราบข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมากระทบสิทธิของคู่กรณีดังกล่าว จึงต้องให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสาร

การที่จะโต้แย้งแสดงหลักฐานของคู่กรณีย่อมเป็นไปได้เต็มที่หากไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงซึ่งอยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ สิทธิขอตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่จึงได้มีบัญญัติไว้ใน มาตรา 31 และมาตรา 32²⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการตรวจดูเอกสารนั้นมิใช่จะให้

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

²³ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ . หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง , หน้า 29.

²⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 32

เวลาและเอกสารที่น้อยเกินไปจนไม่อาจใช้ประโยชน์ในการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้เวลาและจำนวนเอกสารเท่าที่จำเป็นต่อรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้²⁵ แต่ขณะเดียวกันมิใช่ว่าคู่กรณีจะขอตรวจดูเอกสารได้ทุกอย่าง หากแต่มีข้อจำกัดในกรณีต่อไปนี้ด้วย

(1) ขอตรวจดูเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนไม่ได้ เช่น เป็นคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในการคัดค้านเพียงบางเรื่อง ก็อาจไม่มีความจำเป็นต้องตรวจดูทั้งหมด

(2) ในกรณีที่ยังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีไม่มีสิทธิตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่าง เพราะยังเป็นความเห็นเบื้องต้นเท่านั้นอันเป็นเรื่องภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น

(3) เอกสารที่เป็นกรณีที่ต้องรักษาเป็นความลับ

มาตรา 31 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้ใช้คำว่า เอกสาร ซึ่งหมายความถึงสิ่งที่ยื่นหรือขอความที่ใช้ในการสื่อความเข้าใจของมนุษย์ ในบางกรณีสิ่งที่ใช้สื่อความหมายอาจเป็นสัญลักษณ์หรือเสียงก็ได้ และในบางกรณีสิ่งที่ยื่นหรือขออาจเป็นวัตถุพยานก็ได้ ดังนั้น ในทางควรอนุโลมตามมาตรา 31 ในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยยอมให้คู่กรณีได้ตรวจดูด้วย ในการตรวจดูเอกสารอาจจะต้องใช้วิธีที่เหมาะสมกับลักษณะของงานแต่ละแห่ง เช่น ให้ดูจากแฟ้มตัวจริงหรือให้แยกเอกสารบางส่วนออกมาให้ตรวจดู นอกจากนั้น ยังต้องมีวิธีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการตรวจดูและการจัดทำสำเนาเอกสารด้วย มาตรา 31 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัตินี้จึงบัญญัติให้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวโดยกฎกระทรวงได้

กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจดูเอกสารหรือการจัดทำสำเนาเอกสารไว้ คือ คู่กรณีที่ประสงค์จะขอเข้าตรวจดูเอกสารใดเพื่อประกอบกรโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอาจทำคำขอด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือโดยนำมายื่นด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือโดยส่งทางไปรษณีย์โดยระบุเอกสารหรือลักษณะของเอกสารที่ต้องการจะตรวจดู และในกรณีที่คำขอด้วยวาจา หรือมีคำขอเป็นหนังสือโดยนำมายื่นด้วยตนเอง ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาให้คู่กรณีได้ตรวจดูเอกสารในขณะนั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่พร้อมที่จะให้ตรวจดูในขณะนั้นได้หรือเป็น

เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

²⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . หน้า 267.

กรณีที่มีคำขอเป็นหนังสือโดยส่งทางไปรษณีย์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาและแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะให้ตรวจดูเอกสารให้คู่กรณีทราบ

ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ข้อ 5 ได้ให้ความหมายของ ข้อมูลข่าวสารลับ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ที่มีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยและอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินของรัฐหรือที่เกี่ยวข้องกับเอกชนซึ่งมีการกำหนดให้มีชั้นความลับเป็น ชั้นลับ ชั้นลับมาก หรือชั้นลับที่สุดตามระเบียบนี้โดยคำนึงถึงการหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประโยชน์แห่งรัฐประกอบกัน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลและเอกสารบางประเภทที่อาจเป็นความลับ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจที่จะเปิดเผยได้ ทั้งนี้ ได้แก่ บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยแม้คู่กรณีอาจร้องขอ ดังที่วางหลักเกณฑ์กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ใน มาตรา 14 และ 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

ข้อมูลข่าวสารที่อาจเป็นความลับได้ มีการแยกไว้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ กฎหมายกำหนดว่าจะเปิดเผยมิได้ ซึ่งเป็นไปโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักเป็นอย่างอื่น (มาตรา 14)

(ข) ข้อมูลข่าวสารทั่วไป ข้อมูลข่าวสารแต่ละชั้นมักมีคุณค่าหลายด้านและแต่ละด้านก็อาจจะส่งผลที่ขัดกันเอง ในการที่จะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดกฎหมายจึงให้คำนึงถึงการหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน (มาตรา 15) โดยปกติประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมีความสำคัญที่ต้องมาก่อนประโยชน์ส่วนบุคคล แต่ในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมสมาชิกสังคมย่อมหวังจะได้รับการคุ้มครองจากสังคมด้วยไม่เช่นนั้นความสามัคคีที่จะอยู่ร่วมกันเป็นสังคมจะไม่มี การคุ้มครองประโยชน์ส่วนตนที่เป็นพื้นฐานบางประการจึงมีความสำคัญใกล้เคียงกับประโยชน์สาธารณะเพราะการคุ้มครองประโยชน์พื้นฐานดังกล่าวเป็นไปเพื่อความมั่นคงของสังคมอันเป็นประโยชน์สาธารณะในแง่หนึ่งนั่นเอง ตามพระราชบัญญัตินี้สิทธิใ้รัฐข้อมูลข่าวสารของทางราชการนั้นเป็นหลัก ส่วนการไม่เปิดเผยจะเป็นเพียงข้อยกเว้น การไม่เปิดเผยจึงต้องใช้เท่าที่จำเป็นโดยจำกัดเรื่อง 6 ประการดังที่กำหนดใน มาตรา 15 วรรคหนึ่งเท่านั้น เว้นแต่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดรายการข้อมูลข่าวสารอื่นเพิ่มเติมตามมาตรา 15(7)

ข้อยกเว้นที่ 1 ความมั่นคงปลอดภัยของปกครองของประเทศ เป้าหมายหลักของการรวมตัวเป็นรัฐ คือ ความมั่นคงของประเทศเพราะเป็นหลักประกันพื้นฐานในการอำนวยให้ชีวิตประชาชนดำเนินไปในสังคมได้อย่างสงบสุข มาตรา 15(1) ได้กล่าวถึง “ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” แต่คงเป็นการยกตัวอย่างของความมั่นคงเท่านั้น เพราะ “ความมั่นคงของประเทศ” หากพิจารณาโดยองค์รวมแล้วจะมีความหมายกว้างรวมไปถึงความมั่นคงในทุก ๆ ด้าน เช่น การปกครองภายในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทหาร การเศรษฐกิจ สังคมศึกษา วิชาการ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ แม้ความหมายของความมั่นคงจะกว้าง แต่ความสำคัญอยู่ที่น้ำหนักของเรื่องว่า สำคัญถึงระดับกระทบถึงความเป็นอยู่ของประเทศจริงหรือหรือไม่

ข้อยกเว้นที่ 2 การบังคับใช้กฎหมาย กฎหมาย กฎหมายเป็นมาตรการที่รัฐจัดให้มีเพื่อบังคับให้เกิดผลตามความต้องการของสังคม และกฎหมายต่าง ๆ จะบังเกิดผลได้ต่อเมื่อมีกลไกบังคับให้เกิดผล กฎหมายส่วนใหญ่ จะมีกลไกบังคับโดยเจ้าหน้าที่ ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารใด หากทำให้ “การใช้บังคับกฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้” แล้วกฎหมายก็ให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ เพราะย่อมเป็นการขัดต่อความมุ่งหมายของสังคม สำหรับแง่มุมที่ทำให้การใช้บังคับกฎหมายไม่เกิดผลนั้นกฎหมายมิได้จำกัดว่าต้องเป็นเรื่องประเภทใด อาจเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร ก็ได้

ข้อยกเว้นที่ 3 ความเห็นภายใน ในการทำงานหน่วยงานของรัฐมักมีเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นกันหลายชั้น ในระหว่างนั้นก็ยังไม่เกิดข้อยุติ เรื่องที่กำลังดำเนินการอาจมีข้อเสนออย่างหนึ่งแต่ในชั้นที่สุดอาจจบลงเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเสนอความเห็นได้เต็มที่โดยไม่ถูกรบกวนก่อนมีผลยุติ กฎหมายถึงให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานได้ (เว้นแต่ เป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เช่น ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการจัดทำประชาพิจารณ์) และแม้จะล่วงพ้นจนเกิดข้อยุติและจะยังคงสั่งมิให้เปิดเผยต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามิใช่เรื่องสำคัญที่จะกระทบอิสระและผลสำเร็จในการทำงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะสั่งให้เปิดเผยก็ได้หรือให้เปิดเผยเมื่อเกิดผลยุติแล้วก็ได้ อนึ่ง กรณีที่จะไม่เปิดเผยนี้ต้องเป็นส่วนของความเห็นเท่านั้นไม่รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่ใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณา

ข้อยกเว้นที่ 4 ความปลอดภัยของบุคคล รัฐมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของสมาชิกในสังคม ข้อมูลข่าวสารใดหากจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แต่ในหลายกรณีอาจต้องมีการชั่งน้ำหนักของประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ข้อยกเว้นที่ 5 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ข้อมูลข่าวสารของราชการอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับเอกชนคนใดคนหนึ่งก็ได้ มาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติโดยวางหลักไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลใดถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ อนึ่ง มาตรา 15 (5) นี้ได้กล่าวถึง รายงานแพทย์ ด้วยซึ่งโดยแท้จริงแล้วก็ เป็นเพียงการขยายความ เพราะรายงานแพทย์เป็น ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล อย่างหนึ่งซึ่งไม่จำเป็นต้องเปิดเผย

ข้อยกเว้นที่ 6 กรณีกฎหมายหรือบุคคลเจ้าของข้อมูลกำหนดมิให้เปิดเผย ถ้ากฎหมายใดห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด ก็ย่อมต้องบังคับตามกฎหมายนั้น เช่น การเปิดเผยงานว่ามีลิขสิทธิ์ต่อสาธารณชนแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ (มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537) การห้ามเจ้าหน้าที่เปิดเผยรายละเอียดในการขอรับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ก่อนที่อธิบดีจะสั่งให้ประกาศโฆษณาคำขอ นั้นได้ (มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522) ส่วนข้อมูลข่าวสารที่เอกชนผู้ให้มาไม่ประสงค์ให้เปิดเผยย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงขณะที่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารมาว่าได้แสดงความประสงค์ไว้เช่นใด ซึ่งอาจเป็นกรณีโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายก็ได้ การที่กฎหมายให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงความประสงค์ของเอกชน ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารก็เพื่อให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปโดยได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หากหน่วยงานของรัฐไม่รักษาความไว้วางใจที่ให้ข้อมูลข่าวสารมาและกลับนำไปเปิดเผยเสีย ต่อไปเอกชนจะไม่เชื่อถือให้ข้อมูลข่าวสารใดๆ แก่ทางหน่วยงานของรัฐอีก

วิธีการมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มาตรา 15 วรรคสองกำหนดว่าจะต้องระบุในคำสั่งด้วยว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และที่เปิดเผยไม่ได้นั้นเป็นเพราะเหตุใด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารอยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารและเป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเข้าใจถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสารลักษณะนั้นโดยชัดเจนว่าหากมีการเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดผลใดตามมาบ้าง มาตรา 15 วรรคสอง จึงวางหลักให้ถือว่าคำสั่งให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผยนี้เป็นดุลยพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสายการบังคับบัญชาซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองจะถือว่าในชั้นการพิจารณาทบทวนทางกฎหมายโดยองค์การวินิจฉัยคดีปกครอง (ศาลปกครอง) จะต้องมีน้ำหนักแก่การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่มาก เว้นแต่จะมีเหตุผลขัดแย้งอย่างมากเป็นอย่างอื่น มิใช่ไปสั่งกลับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยง่าย แต่การจะให้เปิดเผยหรือไม่นี้ ผู้บังคับบัญชาตามสายงานและคณะกรรมการวินิจฉัย

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นองค์การพิจารณาอุทธรณ์โดยตรงสามารถพิจารณาพบพจนได้เต็มที่²⁶ ข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยนั้นจะมีสภาพเป็นความลับ โดยอาจมีขั้นตอนความลับตั้งแต่ ชั้นปกปิด ไปจนถึง ชั้นลับที่สุด การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสารว่าข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขใด กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ (มาตรา 16) และในระหว่างที่ยังมิได้มีการกำหนดระเบียบขึ้นใหม่กฎหมายให้ถือว่าระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการยังใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบของคณะกรรมการขึ้นใหม่

2.5 การให้สิทธิคู่กรณีในการนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง

ในการที่จะให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะโต้แย้ง คัดค้านคำสั่งทางปกครอง หรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง รวมทั้งแก้ข้อกล่าวหาในนั้น บุคคลผู้เป็นคู่กรณีที่ถูกระทบสิทธิอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือความชำนาญทั้งในด้านข้อเท็จจริงและในด้านข้อกฎหมายอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในแง่กฎหมายซึ่งอาจจะทำให้คู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิหรือผู้อาจถูกระทบสิทธิดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเพียงพอ ดังนี้ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ใน มาตรา 23²⁷ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยถือเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งในเรื่องการพิจารณาโดยเปิดเผย เพราะการกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในกรณีที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการรับรองว่าคู่กรณีและผู้ที่จะช่วยเหลือปกป้องสิทธิของคู่กรณีสามารถเข้าร่วมรู้เห็นในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ หรือคู่กรณีอาจทำการแต่งตั้งตัวแทนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองของตนก็ได้ ตามความใน มาตรา 24 วรรค 1²⁸ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 . กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2541 , หน้า 29.

²⁷ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่นายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

²⁸ มาตรา 24 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

สิทธิในการมีทนายความถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ในการพิจารณาทางปกครองก็เช่นเดียวกัน เพราะในบางครั้งคู่กรณีอาจจะไม่มีความรู้ลึกซึ้งหรืออาจอธิบายเรื่องนั้นได้ไม่ดี จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาในการกระทำกร²⁹ เช่น การโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการขอตั้งโรงงาน คู่กรณีอาจต้องมีที่ปรึกษาทางวิศวกรรมและทางสิ่งแวดล้อม หรือในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขออนุญาตผลิตยา ผู้ยื่นคำขออาจต้องมีที่ปรึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์และเภสัชกรรม การจะให้คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ลงทุนขอตั้งโรงงานผลิตยาเป็นผู้ชี้แจงเองทุกเรื่อง จึงเป็นไปได้ และจะไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้น สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาทางกฎหมายจึงจำเป็นต้องขยายกลายเป็นสิทธิที่จะมีที่ปรึกษาในทุกด้าน

การที่คู่กรณีต้องปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาทางปกครอง มาตรา 23 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีให้มีทนายความและที่ปรึกษาเข้าไปช่วยเหลือได้ต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวน โดยอาจจะจ้างทนายความหรือแต่งตั้งที่ปรึกษาที่รู้กฎหมายได้ และเจ้าหน้าที่ก็จะต้องยอมให้ทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าไปฟังการพิจารณาด้วย³⁰

3 ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง

ในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาจนเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ให้อำนาจอย่างเคร่งครัด และในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะอื่นที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย.

²⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ . คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 . หน้า 265.

³⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . บันทึกถอดเทปคำบรรยายเรื่อง “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หน้า 25.

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของกระบวนการหรือขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองไว้ดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับแบบของคำสั่งทางปกครอง แบ่งออกเป็น 2 หลักเกณฑ์ ได้แก่

3.1.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

(ก) หลักทั่วไป

โดยทั่วไปในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ยึดติดกับรูปแบบ หมายความว่า สิ่งที่ดีว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นจะทำในลักษณะใดหรือรูปแบบใดก็ได้ เพียงแต่ให้มีเนื้อหาสาระที่เป็นคำสั่งทางปกครอง คือสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพการณ์ทางกฎหมายของบุคคลเป็นการเฉพาะรายก็เพียงพอแล้วตาม มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³¹ เพราะกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือได้ หรือจะทำด้วยวาจาก็ได้ หรือทำโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่น ๆ ก็ได้

(ข) กรณีการทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ

โดยปกติแล้วการทำคำสั่งทางปกครองนั้นจะทำเป็นหนังสือ ซึ่งในกรณีที่คำสั่งทางปกครองทำเป็นหนังสือนี้เอง กฎหมายก็จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือ เงื่อนไขต่าง ๆ ในเรื่องแบบให้ต้อง ดังนั้น หลักการที่ว่า การทำคำสั่งทางปกครองไม่ยึดถือรูปแบบนั้น ในทางจึจคลายความสำคัญลงไปไม่น้อย เพราะกลายเป็นว่าในทางการออกคำสั่งทางปกครองส่วนใหญ่จะต้องเคารพหลักเกณฑ์บางประการด้วย

3.1.2 หลักการให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง

การให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งของหลักกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพราะการให้เหตุผลจะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกมาเช่นนั้น ผู้ทำคำสั่งมีเหตุผลอย่างไร ซึ่งหากมีการให้เหตุผลที่ดีแล้วผู้รับคำสั่งก็จะยอมรับคำสั่งนั้นได้อย่างเต็มใจและง่ายขึ้น แต่หากไม่เห็นด้วยกับเหตุผลในคำสั่ง ก็สามารถรู้ได้ว่าจะต้องโต้แย้งคัดค้านในประเด็นใด ส่วนทางด้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอง การที่จะต้องระบุเหตุผลในคำสั่งทางปกครองจะทำให้

³¹มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้.

เจ้าหน้าที่ต้องเอาใจใส่และพิถีพิถันในการพิจารณาและตัดสินใจ เพราะผู้รับคำสั่งสามารถจะรู้ถึงเหตุผลของการออกคำสั่งได้ ไม่ใช่เรื่องที่อาจปกปิดหรือรู้กันเองภายในเฉพาะเจ้าหน้าที่อีกต่อไป นอกจากนี้ การให้เหตุผลในการออกคำสั่งจะช่วยให้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการกระทำได้ชัดเจนและง่ายขึ้น โดยสามารถนำเอาเหตุผลที่ฝ่ายปกครองระบุในคำสั่งมาเป็นฐานในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ต้องมีเหตุผลในการมีคำสั่งทางปกครองไว้ด้วย กล่าวคือ ถ้อยหลักว่า คำสั่งทางปกครองทุกกรณีจะต้องมีการจัดให้มีเหตุผลเสมอ ดังที่ปรากฏอยู่ใน มาตรา 37³²

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในกรณีต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งตามมาตรา 37 วรรค 2

(1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน

³²มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32
- (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

(2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการอนุมัติ เพิกถอนการรับรอง หรือเพิกถอนการจดทะเบียน

(3) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

(4) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(5) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคาที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจาก คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งและการมีผลของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการกำหนดหลักการในการแจ้งหรือ ประกาศคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้ใน มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดว่า คำสั่งทาง ปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้รับแจ้งเป็นต้นไป ส่วนการแจ้งนั้นได้มีบัญญัติไว้ใน หมวด 4 การปิดประกาศไว้ในสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งการประกาศเป็นการทั่วไปในหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

การแจ้งคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ กำหนดการแจ้งคำสั่งทางปกครอง 4 วิธี คือ

(1) การแจ้งเฉพาะเจาะจงต่อตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(2) วิธีปิดประกาศ

(3) วิธีประกาศในหนังสือพิมพ์

(4) วิธีส่งทางเครื่องโทรสาร

ในส่วนของการแจ้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 69³³ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ โดยกำหนดไว้ว่าในการแจ้งคำสั่งเป็น

³³ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำ ด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยัง ภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้วการแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไป ยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว.

หนังสือจะต้องแจ้งแก่ตัวผู้รับ หรือตัวแทนโดยส่งแก่ตัวผู้รับนั้นโดยตรงหรือส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับนั้น ในกรณีที่ผู้รับปฏิเสธไม่ยอมรับหรือถ้าไม่พบผู้รับ มาตรา 70³⁴ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการโดยให้มีการส่งต่อบุคคลที่มีชื่อผู้รับคำสั่งหรือตัวแทนก็ได้ โดยมีหลักเกณฑ์ว่าบุคคลเช่นว่านั้นต้องเป็นบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่ ที่นั้น และในกรณีที่บุคคลดังกล่าวนั้นไม่ยอมรับการส่งคำสั่งอีก กฎหมายได้กำหนดให้มีการวางหรือปิดหนังสือไว้ ณ สถานที่นั้นได้โดยทีเดียว แต่การวางหรือปิดหนังสือนั้นย่อมมีข้อพิจารณาว่า อาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจนว่าได้มีการวางหนังสือจริงหรือไม่ และอาจมีการโต้แย้งได้ในภายหลัง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งว่า การวางหรือปิดหนังสือจะต้องวางหรือปิดไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่ายและต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ไปเป็นพยานด้วย ซึ่งเจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานในการวางหนังสือหรือปิดหนังสือนั้นจะเป็นไปตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) กำหนด³⁵ และในการแจ้งคำสั่งดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งตัวคำสั่งทางปกครองหรือสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง อย่างน้อย 3 รายการ คือ วัน

³⁴ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้รับนั้นไม่ยอมรับหากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว.

³⁵ กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

เจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานในการวางหนังสือหรือปิดหนังสือเพื่อแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่จะต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับหรือไม่มีผู้รับ ได้แก่

- 1) เจ้าพนักงานตำรวจ
- 2) ข้าราชการส่วนกลาง
- 3) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่
 - (ก) กำนัน
 - (ข) แพทย์ประจำตำบล
 - (ค) สารวัตรกำนัน
 - (ง) ผู้ใหญ่บ้าน
 - (จ) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
 - (ฉ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
 - (ช) ข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

เดือน ปี และตำแหน่งของผู้ทำคำสั่ง และลงลายมือชื่อของผู้ทำคำสั่งตาม มาตรา 36³⁶ การมีผลของคำสั่งทางปกครองมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลให้ยับยั้งบุคคลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นต้นไป

4 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

เมื่อได้มีการออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจจะไม่ถูกต้องเหมาะสม กฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้อง และในการพิจารณาเพื่อทบทวนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นอาจมีการพิจารณาได้ทั้งในส่วนของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และในส่วนของความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองก็ได้ตามมาตรา 46³⁷ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้ 3 วิธี คือ การทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยคู่กรณีมีคำขอ การทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ และการขอให้พิจารณาคดีใหม่

การทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยที่คู่กรณีมีคำขอ หรือการอุทธรณ์ ในสมัยที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้บังคับนั้น การอุทธรณ์ยังเป็นระบบที่ยังไม่ชัดเจน และมีหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งจะต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องว่าได้กำหนดขั้นตอนหรือสิทธิในการอุทธรณ์หรือไม่ เพียงใด และในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ หลายฉบับก็มิได้มีการกำหนดขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 เป็นต้น มีเพียงกฎหมายบางฉบับเท่านั้นที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534

³⁶มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น.

³⁷มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้ในแต่ละฉบับนั้นก็จะมีรูปแบบวิธีการอุทธรณ์ที่แตกต่างกัน เช่น การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับสูง หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ เป็นต้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ของกฎหมายเฉพาะบางฉบับนั้นมีความแตกต่างกัน³⁸ ซึ่งระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไปจะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ³⁹

(1) ระบบการอุทธรณ์ปกติ เป็นระบบที่ใช้กับคำสั่งทางปกครองทุกประเภท เว้นแต่ ประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ หรือกรณีที่เป็นข้อยกเว้น การอุทธรณ์ปกติจะไม่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ จึงอาจกระทำได้โดยไม่มีรูปแบบจะทำด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ การอุทธรณ์ปกตินี้เป็นระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ คู่กรณีจะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ และขณะเดียวกันจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้เมื่อใดที่ฝ่ายปกครองทราบว่าการที่เข้าไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้

(2) ระบบการอุทธรณ์บังคับ ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นด้วยหรือประสงค์ที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง กฎหมายบังคับให้คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากคู่กรณีไม่ได้มีการดำเนินการดังกล่าวก็จะมีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง⁴¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

³⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ . หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง , หน้า 38-40.

³⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 . กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์ , 2540 หน้า 384-385.

⁴⁰ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วยการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

⁴¹ มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว

เงื่อนไขในการรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา คือ หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากไม่ปฏิบัติตามจะทำให้การอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์และจะรับไว้พิจารณาไม่ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ 4 ประการ คือ

1. เงื่อนไขทางตัวการกระทำที่ถูกละเมิด โดยการกระทำที่จะอุทธรณ์ได้นั้น มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และมาตราดังกล่าวได้บัญญัติข้อยกเว้นของคำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวไว้ 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี

2. เงื่อนไขทางตัวผู้อุทธรณ์ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นคู่กรณีเท่านั้น ที่สามารถจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ โดยจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติและความสามารถของคู่กรณี และการเป็นผู้แทนของคู่กรณีด้วย

3. เงื่อนไขทางแบบของคำอุทธรณ์ มาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

4. เงื่อนไขทางระยะเวลาอุทธรณ์ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

บทที่ 4

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

แพทย์เป็นวิชาชีพหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคม ทุกสาขาวิชาชีพ เพราะแพทย์เป็นวิชาชีพที่ต้องกระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การบำบัดโรค การป้องกันโรค และรวมถึงการกระทำทางศัลยกรรม การใช้รังสี การฉีดยา การเสริมสวย หรือการบำรุงร่างกาย¹ ซึ่งถือว่าการกระทำเพื่อบำบัดความเจ็บป่วยหรืออาการบาดเจ็บทางกายภาพหรือทางร่างกายที่อาจเกิดขึ้นได้กับมนุษย์ทุกคน รวมทั้งการผ่าตัดหรือทำศัลยกรรมเพื่อเสริมความงาม วิชาชีพดังกล่าวจึงเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อบุคคลทุกคนในสังคม ซึ่งในการประกอบวิชาชีพดังกล่าวผู้ที่เป็นแพทย์จะต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและพึงระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพ เพราะวิชาชีพดังกล่าวจะต้องเกี่ยวข้องกับร่างกายของมนุษย์โดยตรงซึ่งหากไม่ใช้ความระมัดระวังอาจเกิดความเสียหายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมากและค่าของความเสียหายดังกล่าวนั้นยากที่จะคำนวณเป็นจำนวนเงินได้ และอาจทดแทนกันไม่ได้กับความสูญเสียที่เกิดขึ้น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2511 จึงได้บัญญัติให้มีหน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่ควบคุม ดูแล ผู้ที่ประกอบวิชาชีพเวชกรรมรวมถึงการพัฒนาวิชาชีพเวชกรรม คือ แพทยสภา

การจัดตั้งแพทยสภาเริ่มมาจากสภาการแพทย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาการแพทย์ พ.ศ. 2466 กำหนดให้สภาการแพทย์มีฐานะเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2475 ได้มีการยกเลิกสภาการแพทย์ และให้มีคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะขึ้นแทน แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ถือว่าเป็นคณะกรรมการของฝ่ายปกครองสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อมาหลังจากปี พ.ศ. 2511 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511 และได้จัดตั้งแพทยสภาขึ้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ก็ถือว่าแพทยสภาเดิมเป็นแพทยสภาตามพระราชบัญญัติในฉบับปัจจุบัน

¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525

1 วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของแพทยสภา

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ กำหนดให้แพทยสภามีฐานะเป็นนิติบุคคล และถือเป็นองค์กรตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียน และรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจากแพทยสภา มีการบริหารโดย คณะกรรมการแพทยสภา โดยมีนายกแพทยสภา หรือเลขาธิการแพทยสภา เป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งการดำเนินการของแพทยสภามีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแพทย์ และสาธารณสุข โดยมีมาตรการหลัก 4 ประการ คือ การควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ ควบคุมจริยธรรมวิชาชีพ พัฒนาวิชาชีพ เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

1.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งแพทยสภา มีดังนี้²

- (1) ควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม
- (2) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการ
- (3) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
- (4) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการแพทย์และการสาธารณสุขของประเทศ
- (5) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการแพทย์และการสาธารณสุขของประเทศ
- (6) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทย

1.2 อำนาจหน้าที่ของแพทยสภา คือ³

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- (2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- (3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิปัตร์ในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ

² มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

³ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

(4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์

(5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรมใน (4)

(6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

1.3 สถานะของแพทยสภาในการใช้อำนาจทางปกครอง

บทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดให้แพทยสภามีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล แต่หากพิจารณาการใช้อำนาจทางปกครองของแพทยสภาแล้ว แพทยสภามีการใช้อำนาจทางปกครองโดยแบ่งออกเป็น 2 สถานะ คือ⁴ 1) คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และ 2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

1) คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง

คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 24 บัญญัติว่าในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคและคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้าเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตามมาตรา 30 ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่ง เช่น จำกัดการใช้สื่อโฆษณาสำหรับสินค้านั้น หรือห้ามโฆษณาสินค้านั้น กรณีของคณะกรรมการแพทยสภาที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กำหนดให้แพทยสภามีหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม จะเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งทางปกครองในนามของแพทยสภา

2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธี

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ . หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง . บริษัท สำนักพิมพ์ วิญญูชน จำกัด , หน้า 92-100.

พิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย จากความหมายดังกล่าวอาจแยกสาระสำคัญของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ดังนี้

(ก) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย

ในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ผลของการใช้อำนาจดังกล่าวอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย และจะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติ เพราะการให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องให้องค์กรนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายให้อำนาจ

(ข) องค์กรจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

ความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในแง่ขององค์กร คือ จะต้องไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นอีกเก้าคนเป็นกรรมการ และตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท องค์กรหนึ่งมีความเป็นอิสระในแง่ขององค์กร กล่าวคือ จะไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หากพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ในทางโครงสร้างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

(ค) องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท

ลักษณะขององค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยและการวินิจฉัยดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น จากตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าข้อพิพาทในกรณีนี้คือกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่ง กับผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกฝ่ายหนึ่ง จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรนั้นก็คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(ง) องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท

การที่คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีผลที่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท องค์กรดังกล่าวควรจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่าข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการพิจารณาโดยรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย การวินิจฉัยจะต้องมีเหตุผลเป็นต้น

จากความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแพทยสภาที่มีอำนาจในการควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมสำหรับสมาชิกของแพทยสภา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ที่ประพฤติผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ซึ่งในกรณีนี้แพทยสภาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 อันเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างบุคคลทั่วไปกับแพทย์หรือระหว่างแพทยสภาในฐานะองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมกับแพทย์

ดังนั้น การทำหน้าที่ของแพทยสภาจึงมีการกระทำ 2 ลักษณะในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร คืออำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะของการควบคุมวิชาชีพ

2 การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

การควบคุมมรรยาท หรือจริยธรรมเป็นสิ่งที่ต้องมีอยู่ในวิชาชีพทุก ๆ สาขาวิชาชีพ พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้ทรงนิพนธ์เกี่ยวกับวิชาชีพไว้ว่า สภาพอันแท้จริงแห่งวิชาชีพก็คือ อาชีพปฏิญาณ คือ การปฏิญาณตนต่อสรรพสิ่งศักดิ์สิทธิ์ว่าจะประกอบวิชาชีพตามธรรมเนียมซึ่งมีวางไว้เป็นบรรทัดฐาน อาชีพปฏิญาณในขั้นต้น ได้แก่ วิถีอาชีพของนักบวช ซึ่งต้องเคร่งครัดในระเบียบวินัยที่บังคับไว้ และต่อมาก็ได้แก่ นักกฎหมายและนายแพทย์ ฯลฯ ซึ่งเขาได้จัดองค์กรควบคุมกันเข้าเอง มีวินัยและมรรยาทอันเคร่งครัด⁵

การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นมาตรการที่มุ่งควบคุมดูแลความประพฤติหรือจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยจะกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางจริยธรรมเป็นแนวทางในการหน้าที่และอาศัยองค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายซึ่งสามารถจะลงโทษแก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ข้อบังคับได้ รวมถึงทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามแนวทางแห่งจริยธรรมทางวิชาชีพที่กำหนด

2.1 การรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 21 (3) (ข) ⁶ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการแพทยสภาในการออกข้อบังคับว่าด้วยการรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม โดยมีผลให้นำมาบังคับใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ และผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะต้องพึงรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา⁶ โดยในข้อบังคับดังกล่าว ได้กำหนดมาตรฐานในการรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพ โดยแบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ เช่น หมวดการโฆษณาการประกอบวิชาชีพเวชกรรม มีสาระสำคัญคือ ควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าจะต้องไม่โฆษณา ใช้ จ้าง หรือยินยอมให้ผู้อื่น โฆษณาการ

⁵ วิชัย โชควิวัฒน์ . “กฎหมายและการดำเนินการด้านจริยธรรม” แพทยสภาสาร . ปีที่ 23 , ฉบับที่ 3 . กรกฎาคม-กันยายน 2537 , หน้า 30.

⁶ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525.

ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของตน⁷ หมวดยการประกอบวิชาชีพเวชกรรม มีสาระสำคัญคือ เพื่อควบคุมเกี่ยวกับการรักษามาตรฐานในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าจะต้องรักษามาตรฐานในการประกอบวิชาชีพในระดับที่ดีที่สุด และต้องไม่ชักชวนผู้ป่วยหรือหลอกลวงให้มารับการรักษากับตน⁸ หมวดยการปฏิบัติต่อผู้ร่วมวิชาชีพ มีสาระสำคัญคือ ต้องให้เกียรติและเคารพในศักดิ์ศรีผู้ร่วมวิชาชีพและไม่ชักจูงผู้ป่วยของผู้อื่นมาเป็นของตน⁹ หมวดยการปฏิบัติต่อผู้ร่วมงาน มีสาระสำคัญคือ ต้องให้เกียรติผู้ร่วมงานและไม่ทับถมให้ร้าย หรือกลั่นแกล้งผู้ร่วมงาน¹⁰ เป็นต้น

2.2 การควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของแพทยสภา

การควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมถือเป็นหน้าที่หลักอย่างหนึ่งของแพทยสภาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมดำรงตนให้สมควรในสังคม ไม่ประพฤติหรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ และประกอบวิชาชีพด้วยเจตนาที่ดี โดยไม่คำนึงถึงฐานะ เชื้อชาติ ศาสนา สังคม หรือลัทธิทางการเมือง¹¹ รวมถึงการควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา และพิจารณากำหนดบทลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ประพฤติฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ซึ่งมีโทษสูงสุดคือ การเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ในการดำเนินการของแพทยสภาเพื่อควบคุมการปฏิบัติตนให้เป็นไปตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายจริยธรรมของแพทยสภา ซึ่งในการดำเนินงานในแต่ละส่วนจะแบ่งออกเป็นงานด้านต่าง ๆ คือ¹²

1. งานจริยธรรม

⁷ หมวดย 2 ข้อ 1 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526

⁸ หมวดย 3 ข้อ 1,2,5 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526

⁹ หมวดย 4 ข้อ 1,2 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526

¹⁰ หมวดย 5 ข้อ 1,2 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526

¹¹ หมวดย 1 ข้อ 1-3 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

¹² เอกสารแพทยสภา “กระบวนการดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทยสภา”

มีหน้าที่ในการออกหนังสือขอข้อมูล ออกหนังสือเชิญผู้ร้องเรียน จัดทำสรุปรายงาน
ความเห็น จัดเตรียมเอกสารการประชุมของอนุกรรมการเอกสารเสนอคณะกรรมการแพทยสภา
เป็นต้น

2. งานสอบสวน

มีหน้าที่ในการออกหมายเรียกต่างๆ ติดตามข้อมูล ประสานงานการประชุม
อนุกรรมการฯ จัดทำสรุปสำนวน จัดเตรียมเอกสารการประชุม เป็นต้น

3. งานคำสั่ง

มีหน้าที่ในการสรุปและจัดทำคำสั่ง ติดตามการออกคำสั่ง ส่งคำสั่งหรือใบตอบรับ
คำสั่ง แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เก็บรักษาใบอนุญาตที่ส่งคืน เป็นต้น

4. งานศาล

มีหน้าที่ในการขอความร่วมมืออัยการในการแก้ต่างคดี จัดเอกสารให้ศาล จัดทำใบ
แต่งตั้งนาย ติดตามผลคดีและคัดคำพิพากษา ประสานงานกับศาลปกครอง เป็นต้น

5. งานคณะอนุกรรมการฯ ชุดอื่น

เช่น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ คณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย
คณะอนุกรรมการข้อมูลข่าวสารของแพทยสภา คณะอนุกรรมการส่งเสริมจริยธรรมนักศึกษาแพทย์
คณะอนุกรรมการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการแพทยสภามีมติให้จัดตั้งขึ้น

6. งานธุรการ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ

ก. หน่วยธุรการการงานพิมพ์

มีหน้าที่ต่าง ๆ เช่น พิมพ์เอกสาร จัดและส่งเอกสาร สรุปประเด็นร้องเรียนส่งให้
คณะอนุกรรมการจริยธรรม เป็นต้น

ข. หน่วยประสานงาน

มีหน้าที่จัดลำดับเรื่องจากคณะอนุกรรมการจริยธรรมหรือคณะอนุกรรมการ
สอบสวนเสนอคณะกรรมการแพทยสภา เขียนและตรวจรายงานคณะกรรมการแพทยสภาที่เสนอ
จากคณะอนุกรรมการจริยธรรมหรือคณะอนุกรรมการสอบสวนรวมถึงคณะอนุกรรมการอื่น ๆ

ค. หน่วยดำเนินตามมติคณะกรรมการแพทยสภา

มีหน้าที่ในการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ แจ้งมติให้ผู้ร้อง ผู้ถูก
ร้อง คณะอนุกรรมการจริยธรรมและอนุกรรมการสอบสวนทราบ แจ้งคำสั่งให้ผู้ร้องเรียน ผู้ถูก
ร้องเรียนทราบ เป็นต้น

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดให้แพทยสภาประกอบไปด้วย คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันได้แก่

- 1) คณะกรรมการแพทยสภา
- 2) คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม
- 3) คณะอนุกรรมการสอบสวน
- 4) สภานายกพิเศษ

คณะกรรมการต่าง ๆ จะเป็นผู้ดำเนินการด้านจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

2.2.1 คณะกรรมการแพทยสภา

คณะกรรมการแพทยสภาจะประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง และ กรรมการโดยการเลือกตั้ง สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งจะเห็นว่าเป็นข้าราชการระดับสูงทางการแพทย์

(ก) องค์ประกอบของคณะกรรมการแพทยสภา มีดังนี้¹³

- (1) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- (2) อธิบดีกรมการแพทย์
- (3) อธิบดีกรมอนามัย
- (4) เจ้ากรมแพทย์ทหารบก
- (5) เจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ
- (6) เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ
- (7) นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ
- (8) คณบดีแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย
- (9) ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์
- (10) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการตาม (1-9)
- (11) เลขธิการแพทยสภา

¹³ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

(๗) คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹⁴

(1) บริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ

(2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภา

(3) ออกข้อบังคับว่าด้วย

(3.1) การเป็นสมาชิก

(3.2) การกำหนดโรคตามมาตรา 11 (5) ของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525¹⁵

(3.3) การกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้

(3.4) การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 16

(3.5) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน และการออกใบอนุญาต แบบและประเภทใบอนุญาต

(3.6) หลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

(3.7) การรักษายาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

(3.8) การประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(3.9) การจัดตั้ง การดำเนินการ และการเลิกวิทยาลัยวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ

(3.10) คุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525¹⁶

¹⁴มาตรา 21 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 .

¹⁵มาตรา 11 (5) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

ไม่เป็นผู้มีจิตพินเพื่อนไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา.

¹⁶มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ ฉ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสืออนุมัติเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขานั้น ๆ จากแพทยสภาหรือที่แพทยสภารับรองหรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้มีความประพฤติตามที่กำหนดในข้อบังคับแพทยสภา.

(3.11) เรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภาหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาตามกฎหมายอื่น

2.2.2 คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมาจากสมาชิกของแพทยสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการแพทยสภา ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการจริยธรรม และอนุกรรมการโดยแบ่งออกเป็นคณะ แต่ละคณะมีไม่น้อยกว่าสามคน และกฎหมายให้ถือว่ามีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷

- (1) แสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องที่ได้รับตามเรื่องร้องเรียน ที่มีผู้กล่าวหา หรือมีผู้กล่าวโทษ ตามมาตรา 33
- (2) เรียกรบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือแจ้งให้บุคคลส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การแสวงหาข้อเท็จจริง¹⁸
- (3) ทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อพิจารณา

2.2.3 คณะอนุกรรมการสอบสวน

คณะอนุกรรมการสอบสวนมาจากสมาชิกของแพทยสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการแพทยสภา ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการสอบสวน และอนุกรรมการ โดยแบ่งเป็นคณะ แต่ละคณะมีไม่น้อยกว่าสามคน และคณะอนุกรรมการสอบสวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

¹⁷มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติว่า

คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าคณะละสามคน คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา 33 แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา.

¹⁸มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติว่า

ในการทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและของคณะอนุกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและอนุกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำและมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวน.

คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁹

- (1) สอบสวนความผิดที่ได้มีการกล่าวหา หรือกล่าวโทษและสรุปผลการสอบสวน
- (2) เรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือแจ้งให้บุคคลส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนความผิดที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ²⁰
- (3) เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

2.2.4 สถานายกพิเศษ

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 10 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้รักษาการณตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขดำรงตำแหน่งสถานายกพิเศษแห่งแพทยสภา

สถานายกพิเศษมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) เข้าฟังการประชุม และชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภา หรือส่งความเห็นเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการแพทยสภาในเรื่องต่าง ๆ ²¹
- 2) พิจารณาคติของที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภาในเรื่องต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ กำหนด และให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งมติ²²

3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้น เมื่อมีการประพฤติผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมแล้วจะมีการดำเนินการสอบสวนและพิจารณาลงโทษเช่นเดียวกับองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ หรือการสอบสวนวินัยข้าราชการที่มีการดำเนินการกับข้าราชการที่ประพฤติผิดวินัย ในส่วนของแพทยสภานั้นมีกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณากับผู้ประกอบ

¹⁹ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติว่า

คณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และคณะกรรมการที่ตั้งจากสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าคณะละสามคนคณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่สอบสวน สรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด.

²⁰ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

²¹ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

²² มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

วิชาชีพเวชกรรมที่ประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 7 (1) ได้บัญญัติให้แพทยสภามีหน้าที่ในการควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม โดยใช้อำนาจผ่านทางคณะกรรมการแพทยสภา ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของคณะกรรมการแพทยสภานั้น มีกฎหมายที่กำหนดไว้ 2 ฉบับ กฎหมายดังกล่าวคือพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 การควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม และในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการดำเนินการและทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยลงโทษ รวมทั้งได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณา และบทกำหนดโทษ ดังนั้นในการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจึงต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ประกอบกัน

3.2 ระบบการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา

ระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน²³ โดยระบบกล่าวหาเป็นระบบที่ศาลหรือผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีเป็นคนกลางในกระบวนการพิจารณาโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ การแยกหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างชัดเจน ในส่วนของการสอบสวนฟ้องร้องเป็นของตำรวจและอัยการ ส่วนหน้าที่พิจารณาคดีเป็นของผู้พิพากษา โดยผู้พิพากษาจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่ออัยการหรือโจทก์ยื่นฟ้องเป็นคดีขึ้นมาเท่านั้นจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้ และผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณา จึงมีบทบาทในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง

²³ วิชัย ไชควิวัฒน์ . “ระบบการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของแพทยสภา” แพทยสภาสาร . ปีที่ 28 , ฉบับที่ 1 . มกราคม - มีนาคม 2542

น้อย ในการสืบพยานหลักฐานนั้นจะเป็นเรื่องของคู่ความแต่ละฝ่ายที่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงต่อศาล ในส่วนของการพิจารณาตัดสินนั้นจะกระทำโดยเปิดเผย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172²⁴ การพิจารณาลับจะกระทำได้จะต้องเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ มิให้ ล่วงรู้ถึงประชาชน²⁵ ระบบกล่าวหาจึงเป็นระบบที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความที่จะต่อสู้หักล้างกัน และกัน โดยผู้พิพากษามีบทบาทเพียงการพิจารณาตัดสินคดีจากคำฟ้องและพยานหลักฐานที่ทั้งสอง ฝ่ายหยิบยกขึ้นมาต่อสู้กันเท่านั้น ส่วนในระบบไต่สวนนั้น เป็นระบบที่มุ่งค้นหาความจริงเป็น สำคัญ จึงมีกระบวนการในการพิจารณาที่แตกต่างระบบกล่าวหา คือ ผู้พิพากษาหรือผู้ที่ตัดสินคดี เปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางมาเป็นผู้ทำการไต่สวน มีอำนาจและมีบทบาทในการค้นหาความ จริงมากกว่า เช่น การสอบพยานและควบคุมการไต่สวนเอง การพิจารณาคดีไม่จำเป็นต้องกระทำ โดยเปิดเผยและจะเน้นการพิจารณาจากพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารมากกว่าการเบิกความ เป็นต้น เช่นเดียวกับการพิจารณาทางปกครอง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจ ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือ พยานหลักฐานของคู่กรณี” และมาตรา 29 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตน เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่

²⁴ มาตรา 172 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
การพิจารณาและการสืบพยานในศาลให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่าง
อื่น

²⁵ มาตรา 177 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ศาลมีอำนาจสั่งให้การพิจารณาเป็นการลับ เมื่อเห็นสมควรโดยผลการหรือโดยคำร้องขอของ
คู่ความฝ่ายใด แต่ต้องเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน
ความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศมิให้ล่วงรู้ถึงประชาชน

คู่มือต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้ง
พยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเข้าใจมีสิทธิได้รับ
ค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองจะมี
บทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณามากกว่าที่จะเป็นคนกลางที่ทำหน้าที่เพียง
ตัดสินคดีเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาทางปกครองจึงมีลักษณะการพิจารณาที่เป็นระบบไต่สวน
มากกว่าระบบกล่าวหา และเมื่อพิจารณาระบบการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของแพทยสภาซึ่งถือว่า
เป็นการพิจารณาทางปกครองและมีลักษณะเป็นการพิจารณาโดยคณะอนุกรรมการและ
คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ทั้งในการแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาคัดสินชี้ขาด และเป็นการ
พิจารณาโดยไม่เปิดเผย และมักจะพิจารณาจากเอกสารมากกว่าการเบิกความตามแบบที่ปฏิบัติกัน
ในศาล ไม่พิจารณาต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหา การพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของแพทยสภาจึงมีลักษณะ
เป็นระบบไต่สวน มากกว่าระบบกล่าวหา²⁶

3.3 ขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กำหนดให้การดำเนินการด้านจริยธรรม
จะต้องกระทำโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ และข้อบังคับ
แพทยสภา กำหนด และในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ นั้นจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการใน
แต่ละชุดเพื่อกระทำการดังกล่าวโดยมีหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจริยธรรมและ
คณะอนุกรรมการสอบสวน ดังนี้

(ก) คณะอนุกรรมการจริยธรรมและคณะอนุกรรมการสอบสวนจะต้องเป็นคนละชุด
กันทั้งหมด เพื่อให้การพิจารณาเป็นอิสระจากกันโดยแท้จริง

(ข) คณะอนุกรรมการสอบสวน จะต้องมีหนึ่งท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านจิตเวช และ
อีกหนึ่งท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนิติเวช ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณามีความลึกซึ้งไปถึงปัญหาด้าน
จิตใจและถูกต้องตามหลักกฎหมาย

²⁶ วิชัย ไชครวีวัฒน์ . “ระบบการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของแพทยสภา” แพทยสภาสาร . ปีที่
28 , ฉบับที่ 1 . มกราคม - มีนาคม 2542

(ค) เพื่อให้เกิดการเชื่อมประสานข้อมูลและความเห็นระหว่างคณะอนุกรรมการฯ กับคณะกรรมการแพทยสภา ในคณะอนุกรรมการจริยธรรมและคณะอนุกรรมการสอบสวนทุกชุด จะมีกรรมการแพทยสภาเป็นอนุกรรมการด้วยหนึ่งคน

(ง) ในคณะอนุกรรมการจะมีอาจารย์แพทย์ที่ทำหน้าที่สอนด้านจริยธรรมแก่นักศึกษาแพทย์เป็นอนุกรรมการอยู่ด้วย

เมื่อพิจารณาขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมของแพทยสภาแล้วหากอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นตอนก่อนดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา 2. ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา และ 3. ขั้นตอนการออกคำสั่งแพทยสภา

3.3.1 ขั้นตอนก่อนดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา

การเริ่มต้นของขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาคดีจริยธรรมจะเริ่มได้ 2 กรณี คือ

1) มีผู้ร้องเรียน หมายความว่า มีผู้กล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยทำเรื่องร้องเรียนต่อแพทยสภา²⁷ การทำเรื่องร้องเรียนต่อแพทยสภานั้นมีลักษณะเปิดกว้างไม่จำกัดรูปแบบไม่ว่าโดยวิธีการร้องเรียนด้วยวาจา หรือร้องเรียนเป็นหนังสือ การร้องเรียนด้วยวาจาอาจจะทำได้โดยผู้ร้องเรียนเดินทางมาที่แพทยสภาด้วยตนเอง

เพื่อให้การพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภาเป็นการพิจารณาในลักษณะองค์คณะ มิให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใด ตัวอย่างเช่น เลขาธิการแพทยสภา หรือเจ้าหน้าที่แพทยสภาใช้ดุลพินิจในลักษณะเป็นเอกเทศ และให้การดำเนินการในขั้นตอนของการร้องเรียนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 จึงได้กำหนดในเรื่องอายุความของการร้องเรียนไว้ว่า การร้องเรียนต้องกระทำไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม เพื่อให้ยังสามารถสืบหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ และให้อำนาจเลขาธิการแพทยสภาตรวจสอบอายุความของเรื่องร้องเรียนหากปรากฏว่าเรื่องที่ร้องเรียนนั้นเกิดขึ้นมาแล้วเป็นเวลานาน

²⁷ ข้อ 2 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2540 บัญญัติว่า

ผู้ใดจะกล่าวหา หรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้หนึ่งผู้ใด ว่าประพฤติดิจจริยธรรม แห่งวิชาชีพเวชกรรม ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ให้ทำเรื่องร้องเรียนต่อแพทยสภา

เกินกว่าสามปีนับถึงวันที่ถูกร้องเรียนเลขานุการแพทยสภาอาจไม่ต้องส่งเรื่องให้ประธาน คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมพิจารณา แต่เพื่อรักษาเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การพิจารณามีลักษณะเป็นองค์คณะ ข้อบังคับแพทยสภาฯ จึงกำหนดให้เลขานุการแพทยสภาต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการแพทยสภาเป็นผู้พิจารณา เมื่อเห็นสมควรระงับแล้วจึงแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ²⁸ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดว่าสิทธิการร้องเรียนสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหาย หรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติดังกล่าว แต่ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรม พ.ศ. 2540 มิได้ให้อำนาจเลขานุการแพทยสภาในการใช้ดุลพินิจในกรณีนี้ โดยกำหนดให้เลขานุการแพทยสภาจะต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมพิจารณาตามกระบวนการปกติ ทั้งนี้ เพราะการนับเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ร้องเรียนรู้เรื่องการกระทำผิดนั้นบ่อยครั้งที่ไม่สามารถพิจารณาได้โดยง่าย จึงควรให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเป็นผู้พิจารณาก่อนส่งเรื่องต่อคณะกรรมการแพทยสภา

2) เลขานุการแพทยสภาเป็นผู้กล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และส่งเรื่องร้องเรียนไปยังประธานคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเมื่อมีกรณี ดังต่อไปนี้²⁹

(ก) มีข่าวหรือข้อความเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้หนึ่งผู้ใด ปรากฏในสื่อมวลชนที่แสดงว่าพฤติกรรมนั้นน่าจะเป็นการประพฤติดังจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม กรณีที่มีข่าวหรือข้อความเกี่ยวกับการประพฤติดังจริยธรรมปรากฏในสื่อมวลชน พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มิได้มีข้อกำหนดให้เลขานุการแพทยสภาเป็นผู้กล่าวโทษแก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม แต่ในการประชุมของคณะกรรมการแพทยสภาครั้งที่ 6/2531 ที่ประชุมได้มีมติให้เลขานุการแพทยสภาเป็นผู้ดำเนินการกล่าวโทษในกรณีที่เป็นการเป็นข่าวใน

²⁸ ข้อ 3 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2540 บัญญัติว่า

ให้เลขานุการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน หากปรากฏว่าพฤติกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียนนั้นเกิดขึ้นมาแล้วเป็นเวลานานเกินกว่าสามปี นับถึงวันที่ถูกร้องเรียน ซึ่งไม่อาจนำมาร้องเรียนตามบทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 ก็ให้เสนอ คณะกรรมการเพื่อให้ระงับเรื่องแล้วแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ

²⁹ ข้อ 4 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2540

สื่อมวลชน³⁰ จึงได้นำมติของคณะกรรมการแพทยสภาดังกล่าวมากำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ให้เลขาธิการแพทยสภาเป็นผู้กล่าวโทษในกรณีที่มีข่าวหรือข้อความปรากฏในสื่อมวลชนที่แสดงว่าพฤติกรรมนั้นน่าจะเป็นการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม³¹

(ข) คณะกรรมการแพทยสภามีมติให้เลขาธิการแพทยสภากล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้หนึ่งผู้ใด

สำหรับการกล่าวโทษในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภามีมติให้กล่าวโทษ ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้เลขาธิการเป็นผู้เป็นผู้กล่าวโทษและให้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังประธานคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ เลขาธิการแพทยสภาจะต้องทำรายงานสรุปเสนอที่ประชุมคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมและคณะกรรมการสอบสวนชุดต่าง ๆ³² ทุก ๆ 3 เดือน³³ ด้วย

3.3.2 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภา จะแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

เมื่อแพทยสภาได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษดังกล่าว เลขาธิการแพทยสภา จะทำการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม เมื่อประธานอนุกรรมการจริยธรรมได้รับเรื่องร้องเรียนจากเลขาธิการแพทยสภาแล้วจะดำเนินการประชุมคณะกรรมการจริยธรรม เพื่อกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในเรื่อง

³⁰ มติคณะกรรมการแพทยสภาครั้งที่ 6/2531 วันที่ 9 มิถุนายน 2531

³¹ ข้อ 4 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2540

³² ข้อ 5 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

ให้เลขาธิการทำรายงานสรุปเสนอที่ประชุมคณะกรรมการเป็นประจำเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมและคณะกรรมการสอบสวน ชุดต่าง ๆ

³³ มติในการประชุมคณะกรรมการแพทยสภาครั้งที่ 6/2540

ร้องเรียนนั้น³⁴ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินการของคณะอนุกรรมการจริยธรรมให้ดำเนินการโดยมิชักช้าเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากเลขาธิการแล้ว และกำหนดแนวทางการดำเนินการของคณะอนุกรรมการจริยธรรมโดยเริ่มดำเนินการประชุมกำหนดแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียน โดยทั่วไป คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมจะมีการประชุมเดือนละหนึ่งครั้ง การเร่งรัดดำเนินการตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับ คือ เมื่อประธานอนุกรรมการจริยธรรมได้รับเรื่องร้องเรียนจากเลขาธิการแล้วให้นำเข้าพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในการประชุมครั้งที่จะถึง ในกรณีที่ประธานคณะอนุกรรมการจริยธรรมเห็นเป็นเรื่องเร่งด่วน เช่น กรณีเป็นข่าวในสื่อมวลชน หรือเป็นกรณีที่ประชาชนให้ความสนใจที่อาจเรียกประชุมคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ เพื่อพิจารณาเป็นการเร่งด่วนก็ได้ กรณีที่เรื่องร้องเรียนเป็นของผู้กล่าวหา คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ จะแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้กล่าวหาก่อนเว้นแต่กรณีที่ไม่สามารถติดต่อผู้กล่าวหาได้ภายในเวลาอันสมควร³⁵

ในอดีต การพิจารณาของคณะอนุกรรมการจริยธรรมบางครั้งไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้กล่าวหาก่อน ทำให้ขาดโอกาสในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงที่สำคัญบางประการไปได้ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร จึงได้มีการกำหนดให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ต้องใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้กล่าวหาก่อน การกำหนดให้การดำเนินการขั้นตอนนี้เป็นดุลพินิจของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ก็เพราะบางครั้งอาจเป็นการไม่สะดวกแก่ผู้กล่าวหา ซึ่งอาจกำลังป่วยหนัก พิกัด หรือชราภาพมากแล้ว เป็นต้น หรือบางกรณีผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินการต่อไปด้วยเหตุใดก็ตาม แต่คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ จะต้องดำเนินเรื่องต่อไปเนื่องจาก มาตรา 32 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กำหนดว่า การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุในการระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

³⁴ข้อ 6 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

เมื่อประธานคณะอนุกรรมการจริยธรรม ได้รับเรื่องร้องเรียนจากเลขาธิการแพทยสภาแล้ว ให้ดำเนินการประชุม คณะอนุกรรมการจริยธรรม โดยมิชักช้า เพื่อกำหนดแนวทาง การแสวงหาข้อเท็จจริง ตามที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียนนั้น

³⁵ข้อ 7 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

อนึ่ง การสอบข้อเท็จจริงจากผู้กล่าวหาเป็นเรื่องที่คณะกรรมการจริยธรรมฯ พึงกระทำ เพราะนอกจากจะเป็นโอกาสที่จะได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้กล่าวหาซึ่งเป็นผู้เสียหายแล้ว การเชิญผู้กล่าวหามาให้ข้อมูลจะเป็นโอกาสที่ผู้กล่าวหาจะได้รับทราบสภาพพยานที่ได้รับเรื่องและให้ความสนใจที่จะดำเนินการเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้กล่าวหา มิใช่ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้วก็ขาดการติดต่อไปโดยอาจมีการดำเนินการเงียบ ๆ ใช้เป็นระยะเวลาเป็นปี หรือหลายปี ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อภาพพจน์ของแพทยสภาในสายตาของประชาชนสำหรับผู้กล่าวโทษซึ่งมิใช่ผู้เสียหายแต่อาจเป็นผู้หวังดีต่อวงการแพทย์ต้องการรักษาจริยธรรมและภาพพจน์ของวงการแพทย์ ขณะเดียวกันก็อาจไม่ต้องการแสดงตัวให้ปรากฏหรือเป็นที่เปิดเผยและบ่อยครั้งที่ไม่สามารถสืบทราบจากผู้กล่าวโทษเป็นใคร จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมฯ ต้องสอบข้อเท็จจริงจากผู้กล่าวโทษแต่คณะกรรมการจริยธรรมฯ ย่อมสามารถพิจารณาว่าสมควรจะสอบข้อเท็จจริงจากผู้กล่าวโทษหรือไม่ก็ได้

เมื่อพิจารณาขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมฯ จากผู้ถูกร้องเรียนนั้น จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม³⁶ เพราะในขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมฯ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มิได้กำหนดให้ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้องเรียน อันแตกต่างจากขั้นตอนของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบ และผู้ถูกร้องเรียนมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ มาให้แก่คณะกรรมการสอบสวน จึงได้มีการกำหนดในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ว่าให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการจริยธรรมฯ พิจารณาว่าจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้องเรียนหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ควรอยู่บนพื้นฐานว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้องเรียนว่ามีความจำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของคณะกรรมการหรือไม่ คณะกรรมการจริยธรรมฯ จะทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมของผู้ถูกร้องเรียนตามที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลหรือไม่เพียงใด³⁷ การนำเสนอเอกสารหรือวัตถุพยานมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการแสวงหาข้อเท็จจริงคณะกรรมการจริยธรรมฯ จะมีการทำบันทึกให้ปรากฏว่าพยานหลักฐานนั้นได้มา

³⁶ข้อ 8 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

³⁷ข้อ 9 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

อย่างไร เอกสารที่ใช้เป็นพยานหลักฐานให้ใช้ต้นฉบับจริงหรือกรณีที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจนำต้นฉบับจริงมาได้จะใช้สำเนาเอกสารที่มีผู้รับผิดชอบลงนามรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้องกับต้นฉบับจริงก็ได้ พยานหลักฐานเป็นสิ่งสำคัญที่คณะอนุกรรมการจริยธรรมและผู้เกี่ยวข้องใช้ในการตัดสินใจ เอกสารหรือวัตถุพยานต่าง ๆ จึงต้องบันทึกไว้ให้ปรากฏว่าได้มาอย่างไร เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ดุลพินิจในการให้นำหนักแก่พยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างเหมาะสม สำหรับเอกสารที่ใช้เป็นพยานหลักฐาน ข้อบังคับกำหนดให้ใช้ต้นฉบับจริง และหากจะใช้สำเนาเอกสารที่มีผู้รับผิดชอบลงนามรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้องกับต้นฉบับจริงก็ต้องมีเหตุผลคือมีความจำเป็นที่ไม่อาจนำต้นฉบับจริงมาได้ การที่ข้อบังคับแพทย์สภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมฯ กำหนดให้ใช้ต้นฉบับก็เพื่อให้ได้หลักฐานที่เป็นของเดิมอันจะช่วยให้การพิจารณาเป็นไปโดยถูกต้องและแม่นยำ ผิดกับเอกสารที่ได้จากการถ่ายสำเนาที่บ่อยครั้งมีการลบเลือนไปบางส่วนและส่วนมากไม่สามารถถ่ายให้เห็นร่องรอยการขูดลบเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อความบางอย่างได้

กรณีที่คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ต้องการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลผู้ใดต้องทำเป็นหนังสือเชิญผู้นั้นมาให้ถ้อยคำต่อคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ และถ้าประธานคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ เห็นเป็นการสมควรจะพิจารณาจ่ายค่าป่วยการและค่าพาหนะแก่พยานผู้นั้นตามความจำเป็นและสมควร โดยเบิกจ่ายจากแพทย์สภา³⁸ กรณีดังกล่าวมีสาระสำคัญ 3 ประการคือ

(ก) กำหนดวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล โดยเมื่อคณะอนุกรรมการจริยธรรมต้องการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลผู้ใดก็ให้ทำหนังสือเชิญผู้นั้นมาให้ถ้อยคำต่อคณะอนุกรรมการ

(ข) ให้อำนาจประธานคณะอนุกรรมการจริยธรรมพิจารณาจ่ายค่าป่วยการและค่าพาหนะแก่พยานได้ตามความจำเป็นและสมควร โดยเบิกจ่ายจากแพทย์สภา

(ค) กำหนดรูปแบบหนังสือเชิญ

หนังสือที่ใช้ติดต่อผู้มาให้ถ้อยคำต่อคณะอนุกรรมการตามข้อบังคับมี 3 แบบ³⁹ ตามลักษณะของบุคคลที่จะได้รับการติดต่อ ทั้งนี้ ตามหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ สำหรับพยานจะออกเป็นหนังสือเชิญ สำหรับกรณีแจ้งให้ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานจะออกเป็นหนังสือแจ้ง และสำหรับผู้ถูกร้องเรียนจะออกเป็นหมายเรียก การไปให้ถ้อยคำของ

³⁸ ข้อ 10 ข้อบังคับแพทย์สภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

³⁹ ข้อ 10,11,21 ข้อบังคับแพทย์สภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

พยานหรือการแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานเพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวน ตามกฎหมายถือว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองดี โดยมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดไว้ ดังนี้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมและของคณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ให้อุณหภูมิการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสืบสวนสอบสวน” และหากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้⁴⁰

แบบหนังสือเชิญ หนังสือแจ้ง หรือหมายเรียกที่กำหนดตามข้อบังคับนี้ได้ตีพิมพ์ข้อความในมาตรานี้ไว้ด้านหลังเพื่อแจ้งให้ผู้รับทราบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ถ้าคณะกรรมการจริยธรรมฯ เห็นว่า เอกสารหรือวัตถุพยานใดสมควรจะนำมาเป็นพยานหลักฐานประกอบการแสวงหาข้อเท็จจริง ประธานคณะกรรมการจริยธรรมฯ จะทำหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองเอกสารหรือวัตถุพยานนั้น ให้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวแก่ประธานคณะกรรมการจริยธรรมฯ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา⁴¹ วิธีการและค่าใช้จ่ายในการนำส่งพยานหลักฐานถือเป็นดุลพินิจของประธานคณะกรรมการจริยธรรมฯ ที่จะดำเนินการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กรณี โดยค่าใช้จ่ายจะเบิกจ่ายจากแพทยสภา ในการเสนอรายงานและความเห็นต่อคณะกรรมการแพทยสภาว่าคดีมีมูลหรือไม่ของคณะกรรมการจริยธรรมฯ จะถือตามความเห็นของอนุกรรมการจริยธรรมฯ ฝ่ายข้างมาก⁴² กรณีที่อนุกรรมการจริยธรรมฯ ผู้ใดที่มีความเห็นแตกต่างไปจากอนุกรรมการจริยธรรมฯ ฝ่ายข้างมากและต้องการให้บันทึกความเห็นที่แตกต่างไว้ก็สามารถจะบันทึกความเห็นที่แตกต่างกันนั้นไว้ได้ โดยทั่วไปคณะกรรมการจริยธรรมฯ มักมีความเห็นสอดคล้องกันในการสรุปผลการพิจารณาว่าคดีมีมูล

⁴⁰ มาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีเหตุผลหรือข้อแก้ตัวอันสมควรต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการสั่งการเช่นนั้นเป็นคำสั่งให้ช่วยทำกิจการในหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สั่งให้ช่วยได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁴¹ ข้อ 11 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁴² ข้อ 12 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

หรือไม่ แต่บางกรณีที่ข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ไม่สามารถชี้ชัด หรืออนุกรรมการบางคนอาจให้น้ำหนักของพยานหลักฐานแตกต่างออกไปทำให้สรุปความเห็นของอนุกรรมการผู้นั้นแตกต่างไปจากความเห็นของอนุกรรมการฝ่ายข้างมาก ข้อบังคับแพทยสภาฯ กำหนดให้ถ้อยคำของอนุกรรมการจริยธรรมฯ ฝ่ายข้างมากเป็นเกณฑ์แต่หากอนุกรรมการที่มีความเห็นแตกต่างไปจากอนุกรรมการฝ่ายข้างมากต้องการให้บันทึกความเห็นที่แตกต่างไว้ก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากสรุปความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ยังไม่เป็นที่ยุติ หากยังต้องผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองจริยธรรมฯ และชี้ขาดโดยคณะกรรมการแพทยสภา การที่ข้อบังคับแพทยสภาฯ อนุญาตให้บันทึกความเห็นที่แตกต่างไว้ นอกจากจะเป็นไปตามหลักการของการรับฟังความคิดเห็นของเสียงข้างน้อยแล้วยังเป็น โอกาสที่ดีให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองจริยธรรมฯ และคณะกรรมการแพทยสภาตลอดจนคณะอนุกรรมการสอบสวนและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นในกรณีคดีมีมูลจะได้พิจารณาความเห็นต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้านอีกด้วย

รายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ที่เสนอต่อคณะกรรมการแพทยสภานั้นเพื่อให้คณะกรรมการแพทยสภามีข้อมูลพอเพียงในการพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ ข้อบังคับแพทยสภาฯ ว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ กำหนดให้รายงานการดำเนินการและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมที่เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภาจะต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้⁴³

⁴³ ข้อ 13 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

รายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมที่เสนอต่อคณะกรรมการอย่างน้อย ต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) วัน เดือน ปี ที่คณะอนุกรรมการจริยธรรมพิจารณาสรุปรายงานและความเห็น
- 2) ชื่อ ที่อยู่ ของผู้ถูกร้องเรียน
- 3) พฤติกรรมโดยย่อของผู้ที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียน
- 4) พยานหลักฐานที่คณะอนุกรรมการจริยธรรมรวบรวมมาได้
- 5) ความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรม พร้อมทั้งเหตุผลที่แสดงว่าพฤติกรรมของผู้ถูกร้องเรียนใน (3) มีมูลหรือไม่
- 6) ความเห็นของอนุกรรมการจริยธรรมที่ต่างไปจากความเห็นใน (5) ถ้ามี

(ก) วัน เดือน ปี ที่คณะกรรมการจริยธรรมฯ พิจารณาสรุปรายงานและความเห็น ซึ่งนอกจากจะบ่งบอกวันที่สรุปรายงานไว้เป็นหลักฐานแล้ว วันดังกล่าวย่อมเป็นวันล่าสุดที่ คณะกรรมการแพทยสภาจะรับพยานหลักฐานต่าง ๆ ไว้เพื่อประกอบการพิจารณา

(ข) ชื่อ ที่อยู่ของผู้ถูกร้องเรียนเพื่อให้ทราบว่าผู้ถูกร้องเรียนเป็นใคร ปฏิบัติงานอยู่ที่ใด ซึ่งโดยทั่วไปคณะกรรมการจริยธรรมฯ จะตรวจสอบกับทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมของแพทยสภาด้วยว่าผู้ถูกร้องเรียนจบการศึกษาแพทยศาสตร์เมื่อใด จากสถาบันใด และได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสืออนุมัติเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาใดหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ เพราะระยะเวลาที่จบการศึกษาหรือสถานะความเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือไม่ย่อมมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยเฉพาะในกรณีความผิดเกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ประวัติการจบการศึกษาจากสถาบันใด ภายในประเทศหรือ ต่างประเทศ อาจมีประโยชน์สำหรับคนบติของสถาบันนั้น ๆ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่ด้วยจะได้รับทราบและพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป นอกจากนี้ยังอาจมีประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อการส่งเสริมจริยธรรมหรือป้องกันและแก้ไขปัญหายาจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต่อไปได้ด้วย

(ค) พฤติกรรมโดยย่อของผู้ที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียนซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึง พฤติกรรมหรือเรื่องราวที่เกี่ยวกับการร้องเรียน

(ง) พยานหลักฐานที่คณะกรรมการจริยธรรมฯ รวบรวมมาได้ ซึ่งโดยทั่วไปจะ สรุปรสาระหรือประเด็นสำคัญของพยานหลักฐานแต่ละรายการ เช่น ได้เชิญพยานบุคคลผู้ใดมาให้ ถ้อยคำบ้าง แต่ละท่านให้การมีสาระสำคัญโดยสรุปประการใด ได้ขอหลักฐานเอกสารหรือวัตถุ พยานอื่น ๆ จากที่ใดบ้าง มีสาระหรือความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนโดยสรุปอย่างไร เป็นต้น

(จ) ความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรมฯ พร้อมทั้งเหตุผลที่แสดงว่า พฤติกรรมของผู้ถูกร้องเรียนใน ข้อ 3 มีมูลหรือไม่ ความเห็นว่าคุณดีมีมูลหรือไม่ในที่นี้ย่อม หมายความว่ากรณีที่ร้องเรียนอาจเข้าข่ายความผิดต่อข้อบังคับจริยธรรมแพทยสภามวดีใด ข้อใด

(ฉ) ความเห็นของอนุกรรมการจริยธรรมฯ ที่แตกต่างไปจากความเห็นใน ข้อ (จ) หากมีความเห็นดังกล่าวนี้ควรแสดงเหตุผลประกอบให้ชัดเจนด้วย

ในการเสนอรายงานและความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรมฯ จะเสนอพร้อม สำเนาเอกสารและหลักฐานทั้งปวง หากมีความจำเป็นหรือเห็นเป็นการสมควรที่จะไม่ส่ง

พยานหลักฐานรายการใดคณะอนุกรรมการจริยธรรมจะระบุรายการพยานหลักฐานดังกล่าวที่ไม่ส่งไว้ในรายงานด้วย⁴⁴ โดยทั่วไปพยานหลักฐานที่ส่งปวงย่อมมีความสำคัญต่อการพิจารณาแต่เนื่องจากเอกสารหลักฐานซึ่งส่วนมากได้แก่เวชระเบียนบางครั้ง อาจมีจำนวนมากประกอบกับคณะกรรมการแพทยสภาที่มีจำนวน 39 คน หากจะต้องถ่ายเอกสารทั้งหมดเสนอต่อกรรมการแพทยสภาทุกคนก็อาจเป็นภาระแก่สำนักงานเลขาธิการแพทยสภาเกินจำเป็น นอกจากนี้พยานหลักฐานบางอย่างที่เป็นวัตถุพยานอาจไม่สามารถทำสำเนาออกมาได้ ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมฯ จึงให้อำนาจคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ สามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่ส่งพยานหลักฐานบางรายการต่อคณะกรรมการแพทยสภาได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากความจำเป็นหรือความสมควร เช่น เวชระเบียนอาจเลือกเสนอเฉพาะเอกสารที่มีความสำคัญต่อการพิจารณา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้คณะกรรมการจริยธรรมฯ ทราบว่าพยานหลักฐานทั้งหมดมีอะไรบ้าง จะสามารถขอให้ส่งเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ถ้าต้องการคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ จะต้องระบุรายการพยานหลักฐานที่ไม่ส่งไว้ในรายงานด้วย

เดิมทีในการพิจารณาร่างข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมฯ ครั้งแรกนั้นได้กำหนดว่าเมื่อจะตัดพยานหลักฐานรายการใดออก คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ จะต้องชี้แจงเหตุผลประกอบไว้ในรายงานด้วย แต่ต่อมาเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวจะเป็นภาระแก่คณะกรรมการเกินจำเป็นและโดยทั่วไปย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่าการไม่ส่งพยานหลักฐานบางรายการด้วยเหตุผลคือ ความจำเป็นหรือเห็นเป็นการสมควร ในที่สุดจึงได้ขอยุติว่าคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ไม่จำเป็นต้องชี้แจงเหตุผลเพียงแต่ให้ระบุรายงานก็เป็นการพอเพียงแล้ว

2. ขั้นตอนการพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของคณะกรรมการแพทยสภา

เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้รับรายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ แล้ว คณะกรรมการแพทยสภาจะพิจารณารายงานและความเห็นดังกล่าว หากเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาก็จะให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม⁴⁵ ในการพิจารณารายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ

⁴⁴ข้อ 14 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁴⁵ ข้อ 31 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

คณะกรรมการแพทยสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อกลับกรองคดีด้านจริยธรรมและจัดทำ
ความเห็นเสนอคณะกรรมการแพทยสภาก็ได้⁴⁶ คณะกรรมการกลับกรองด้านจริยธรรมจึงเป็น
อนุกรรมการที่คณะกรรมการแพทยสภาตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภา
เนื่องจากในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2540 นั้น การประชุมคณะกรรมการแพทยสภาแต่ละครั้งมีวาระที่ต้อง
พิจารณามาก และเรื่องของคดีจริยธรรมมักมีรายละเอียดมาก จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
กลับกรองการพิจารณาด้านจริยธรรมขึ้น ต่อมาเมื่อมีการออกข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธี
พิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ ขึ้นในปี พ.ศ.2540 ก็ได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา
เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการกลับกรองไว้ว่าจะตั้งหรือไม่ก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการแพทยสภา
ก็ได้มีมติแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่อเนื่องเรื่อยมาโดยทำหน้าที่กลับกรองผลการพิจารณาของ
คณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม และคณะกรรมการสอบสวน เหตุผลหลักคือ
เพื่อให้การประชุมพิจารณาคดีจริยธรรมของคณะกรรมการแพทยสภามีความละเอียดรอบคอบและ
เพื่อเป็นการประหยัดเวลาในขั้นตอนดังกล่าว และในการพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภา
คณะกรรมการแพทยสภาอาจตั้งอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาทางด้านวิชาการอีกก็
ได้ เหตุที่ต้องกำหนดเรื่องนี้ไว้ให้ชัดเจนในข้อบังคับแพทยสภา เนื่องจากตามมาตรา 34 และ
มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กล่าวถึงการส่งรายงานการดำเนินการ
และความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรมฯ และสำนวนการสอบสวนและความเห็นของ
คณะกรรมการสอบสวนในลักษณะเป็นการส่งตรงจากคณะกรรมการถึงคณะกรรมการแพทย
สภา โดยไม่ระบุให้มีการผ่านการพิจารณาอีกชั้นหนึ่งก่อนเสนอคณะกรรมการแพทยสภา อย่างไรก็ตาม
ดี เมื่อพิจารณาความในมาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ซึ่งกำหนดให้
คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจการ หรือพิจารณาเรื่องต่าง
ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภา และข้อ 35 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วย
กระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภาอาจแต่งตั้งอนุกรรมการ
เพื่อกลับกรองและจัดทำความเห็นเสนอคณะกรรมการแพทยสภาได้ ฉะนั้น การแต่งตั้ง
คณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองการดำเนินการด้านจริยธรรม หรือคณะกรรมการเฉพาะ
กิจ จึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ และพึงกระทำเมื่อปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นผลดีต่อ
การพิจารณา ข้อบังคับแพทยสภาฯ ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการ
ปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการแพทยสภาในการพิจารณาคดีจริยธรรม แต่ก็เป็นเป็นดุลพินิจของ

⁴⁶ ข้อ 35 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ
เวชกรรม พ.ศ. 2540

คณะกรรมการแพทยสภาในการที่จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะนี้หรือไม่ก็ได้ โดยปกติ คณะกรรมการแพทยสภาจะประชุมเดือนละครั้ง โดยคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ จะประชุมกัน ในช่วงเช้าก่อน แล้วสรุปเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการแพทยสภาในช่วงบ่าย คณะอนุกรรมการ กลั่นกรองฯ จึงเป็นทำงานของคณะกรรมการแพทยสภาเช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่น ๆ ซึ่ง ช่วยทำให้การพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของคณะกรรมการแพทยสภามีความรอบคอบ รวดเร็ว ทำให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณามากขึ้น

การมีมติในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของคณะกรรมการแพทยสภาได้ กำหนดไว้ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อ คณะกรรมการแพทยสภาได้รับรายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เวชกรรมแล้วให้คณะกรรมการแพทยสภาพิจารณารายงานและความเห็นดังกล่าวแล้วมีมติอย่างใด อย่างหนึ่ง ดังนี้

(ก) ให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(ข) ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือ ข้อกล่าวโทษมีมูล

(ค) ให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อ กล่าวโทษนั้นไม่มีมูล

และข้อ 31 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภาที่มีความเห็นแตกต่างจากคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ในแง่ดุลพินิจคณะกรรมการแพทยสภาสามารถที่จะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวได้ ถ้า คณะกรรมการแพทยสภาเห็นว่าคดีไม่มีมูลก็จะยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้น แต่ถ้า คณะกรรมการเห็นว่าคดีมีมูลจะส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพื่อ ดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภาที่มีความเห็นแตกต่างไปจากคณะอนุกรรมการ จริยธรรมฯ เลขาธิการแพทยสภาจะต้องแจ้งมติของคณะกรรมการแพทยสภา พร้อมทั้งเหตุผลที่ แตกต่างกันแก่ประธานคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ชุดนั้นเพื่อทราบ จากบทบัญญัติและข้อบังคับ ดังกล่าว เห็นได้ว่าการกำหนดวิธีปฏิบัติแก่คณะกรรมการแพทยสภาเพิ่มเติม 2 ประการ คือ ใน กรณีที่คณะกรรมการแพทยสภาที่มีความเห็นแตกต่างจากคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ในแง่ของ ดุลพินิจให้คณะกรรมการแพทยสภาวินิจฉัยชี้ขาดได้ ทั้งนี้ เพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ แพทยสภาที่จะกระทำได้อยู่แล้ว ไม่ควรหรือไม่จำเป็นต้องส่งกลับไปให้คณะอนุกรรมการจริยธรรม ฯ พิจารณาใหม่อีกซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าและอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้โดยไม่จำเป็น และ

เพื่อประสานความเข้าใจอันดีกับคณะกรรมการจริยธรรมฯ และเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา
ดำเนินการในคดีต่อไปของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ข้อบังคับแพทยสภาฯ จึงกำหนดว่าในกรณี
ที่คณะกรรมการแพทยสภามีความเห็นแตกต่างไปจากคณะกรรมการจริยธรรมฯ ให้เลขาธิการ
แพทยสภาแจ้งมติของคณะกรรมการแพทยสภาพร้อมทั้งเหตุผลที่ต่างไปแก่ประธาน
คณะกรรมการจริยธรรมฯ ชุดนั้นเพื่อทราบ

ในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภาต้องการข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ทั้งพระราชบัญญัติ
วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ
กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภาต้องส่งเรื่องกลับให้คณะกรรมการจริยธรรมฯ เป็นผู้แสวงหา
ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม คณะกรรมการแพทยสภาไม่มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเอง จึงไม่ควรนำ
ข้อเท็จจริงนอกสำนวนมาพิจารณาคดี เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาพิจารณารายงานและ
ความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรมแล้วมีมติว่า คดีมีมูล เลขาธิการแพทยสภาจะทำหนังสือ
แจ้งมติดังกล่าวแก่ประธานคณะกรรมการสอบสวน พร้อมทั้งส่งรายงานและความเห็นตลอดจน
พยานหลักฐานทั้งปวงของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ที่เกี่ยวกับผู้ถูกร้องเรียนนั้นแก่ประธาน
คณะกรรมการสอบสวน⁴⁷ เพื่อเป็นการเร่งรัดกระบวนการดำเนินการด้านจริยธรรมของแพทย
สภาให้มีความรวดเร็วจึงมีการกำหนดว่าในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภาเห็นว่าคดีมีมูลให้
เลขาธิการแพทยสภาแจ้งมติแก่คณะกรรมการสอบสวน โดยเร็ว และเพื่อให้คณะกรรมการ
สอบสวนสามารถดำเนินการต่อไปโดยสะดวก จึงให้ส่งรายงานและความเห็นตลอดจน
พยานหลักฐานทั้งปวงของคณะกรรมการจริยธรรมฯ ที่เกี่ยวกับผู้ถูกร้องเรียนนั้นไปพร้อมด้วย

3. ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวน

กรณีที่ผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ
แพทยสภาแล้ว เมื่อประธานคณะกรรมการสอบสวนได้รับแจ้งจากเลขาธิการแพทยสภาว่า
คณะกรรมการแพทยสภามีมติให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนผู้ถูกร้องเรียนผู้ใด
ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะทำการแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่
กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกกล่าวโทษพร้อมทั้งแจ้ง

⁴⁷ ข้อ 32 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ
เวชกรรม พ.ศ. 2540

ให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบว่าผู้ถูกร้องเรียนมีสิทธิยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือข้อกล่าวโทษตามเรื่อง ร้องเรียนนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งและรับสำเนาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ในการส่ง สำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษและการดำเนินการอื่น ๆ นั้น คณะอนุกรรมการสอบสวนอาจใช้ ดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยชื่อ ที่อยู่ผู้ร้องเรียน และข้อมูลอื่น ๆ ที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียนแก่ผู้ถูก ร้องเรียนก็ได้⁴⁸ และในขั้นตอนดังกล่าวผู้ถูกร้องเรียนอาจอ้างตนเองเป็นพยาน และยื่นรายการบัญชี ระบุพยานหลักฐานของตนประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษต่อประธาน คณะอนุกรรมการสอบสวนได้ภายในเวลาดังกล่าว⁴⁹ ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องเรียนอาจร้องขอให้ คณะอนุกรรมการสอบสวนพิจารณาเพื่อขยายเวลาการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ ได้⁵⁰ การดำเนินการดังกล่าว มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ก็ได้บัญญัติ ไว้⁵¹ โดยมีส่วนที่เพิ่มเติมเพื่อความชัดเจน และความเหมาะสม 2 ประการคือ

ก. เจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรานี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องเรียนได้แก้ข้อ กล่าวหาหรือกล่าวโทษโดยกำหนดเวลาไว้ให้ตามสมควรคือไม่สั้นไปจนผู้ถูกร้องเรียนมีเวลาไม่ พอที่จะจัดทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาเสนอได้ทันแต่ก็ไม่ยาวนานเกินไปจนทำให้คดียืดเยื้อ ไปโดยไม่สมควร กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ถูกร้องเรียนมีเวลาเพื่อดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าว ภายในสิบห้าวัน แต่ถ้าไม่สามารถดำเนินการได้ทันก็อาจจะขอต่อเวลาต่อประธาน คณะอนุกรรมการสอบสวนซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของคณะอนุกรรมการสอบสวนจะ

⁴⁸ ข้อ 15 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2540

⁴⁹ ข้อ 17 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2540

⁵⁰ ข้อ 16 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2540

⁵¹ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติว่า

ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนา เรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษ ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษไม่น้อย กว่าสิบห้าวันก่อนวันเริ่มทำการสอบสวน

ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ มาให้ คณะอนุกรรมการสอบสวน

คำชี้แจงให้ยื่นต่อประธานอนุกรรมการสอบสวนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธาน อนุกรรมการสอบสวน หรือภายในกำหนดเวลาที่คณะอนุกรรมการสอบสวนจะขยายให้

ขยายให้ตามที่เห็นเป็นการสมควร ข้อบังคับแพทยสภา จึงกำหนดว่านอกจากการแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมส่งสำเนาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบถึงสิทธิของตนดังกล่าวด้วย

ข. โดยที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ นอกจากจะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหาผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมได้แล้ว ยังต้องการให้บุคคลอื่นช่วยทำหน้าที่สอดส่องดูแลการประพฤติของผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมด้วย โดยแม้ไม่ใช่ผู้เสียหายก็อาจเป็นผู้กล่าวโทษได้ แพทยสภาจึงควรปกป้องหรือป้องกันความเสียหายแก่ผู้ทำหน้าที่พลเมืองดี ข้อบังคับดังกล่าวจึงให้อำนาจแก่คณะกรรมการสอบสวนที่จะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยชื่อที่อยู่ของผู้ร้องเรียน และข้อมูลอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในเรื่องร้องเรียน อนึ่ง อำนาจในการใช้ดุลพินิจนั้นข้อบังคับแพทยสภาฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสอบสวนมิใช่ของประธานคณะกรรมการสอบสวนแต่เพียงผู้เดียว การใช้ดุลพินิจในกรณีดังกล่าวนี้จึงควรดำเนินการโดยการปรึกษาหารือในที่ประชุมของคณะกรรมการแพทยสภา

ในการประชุมเพื่อพิจารณาสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะรวบรวมประวัติส่วนตัว และประวัติความประพฤติของผู้ถูกร้องเรียนตามพยานหลักฐานที่มีอยู่เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการสอบสวน⁵² ทั้งนี้เพื่อเป็นการ

(ก) กำหนดแนวทางการสอบสวนโดยพิจารณาจากพฤติกรรมการปฏิบัติที่ถูกร้องเรียน ประกอบกับประวัติส่วนตัว แล้วกำหนดว่าจะเชิญพยานผู้ใดมาให้ถ้อยคำ หรือจะเรียกเอกสารหลักฐานหรือวัตถุพยานใดจากใครมาประกอบการพิจารณาบ้าง

(ข) กำหนดแนวทางการสอบสวนซึ่งจะกระทำก่อนสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษก็ได้ โดยทั่วไป คณะกรรมการสอบสวนจะประชุมเดือนละครั้ง การพิจารณากำหนดแนวทางการสอบสวนคดีใหม่จึงควรกระทำในการประชุมครั้งถัดจากที่ได้รับเรื่อง

(ค) กรณีที่จะเรียกตัวผู้ถูกร้องเรียนมารับการสอบสวนจะต้องกระทำภายหลังจากที่ผู้ถูกร้องเรียนได้รับแจ้งข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษแล้วไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกร้องเรียนมีเวลาในการเตรียมพยานหลักฐานในการแก้ข้อร้องเรียนดังกล่าว

ในการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภททั้งที่แสดงว่าผู้ถูกร้องเรียนนั้นประพฤติดิจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมหรือไม่ผิดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอ้าง

⁵² ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ข้อ 18

พยานหลักฐานนั้น⁵³ การนำพยานหลักฐานมาใช้ประกอบการสอบสวน คณะอนุกรรมการสอบสวนจะทำบันทึกว่าพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นได้มาอย่างไร⁵⁴

การเสนอความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนที่เสนอต่อคณะกรรมการแพทยสภาจะถือตามความเห็นของอนุกรรมการสอบสวนฝ่ายข้างมาก ถ้าเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการประพฤติดื้อบังคับแพทยสภาที่จะเสนอความเห็นว่าให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ หรือกรณี que เห็นว่าเป็นการประพฤติดื้อบังคับแพทยสภาที่จะระบุว่าประพฤติดื้อในหมวดใด ข้อใด พร้อมทั้งข้อเสนอในการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 และข้อ 28 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 และในการเสนอสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนต่อคณะกรรมการแพทยสภานั้น จะเสนอพร้อมพยานหลักฐานทั้งหมด ถ้าหากมีความจำเป็นหรือเห็นเป็นการสมควรที่จะไม่ส่งพยาน หลักฐานรายการใด ก็ต้องระบุรายการที่ไม่ได้ส่งไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย⁵⁵ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามที่ข้อบังคับแพทยสภาฯ กำหนดด้วย⁵⁶

⁵³ข้อ 25 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁵⁴ข้อ 19 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁵⁵ข้อ 30 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁵⁶ข้อ 29 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

สำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนที่เสนอต่อคณะกรรมการ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญต่อไปนี้

(1) วัน เดือน ปี ที่คณะอนุกรรมการสอบสวน พิจารณาสรุปสำนวนการสอบสวน และความเห็น

(2) ชื่อ ที่อยู่ ของผู้ถูกร้องเรียน

(3) พฤติกรรมโดยย่อของผู้ถูกร้องเรียนที่ปรากฏในเรื่องร้องเรียน

(4) ข้อเท็จจริงที่สอบสวนได้ พร้อมพยานหลักฐานที่คณะอนุกรรมการสอบสวนรวบรวมได้

4. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภา

เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้รับสำนวนการสอบสวนและรายงานความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการแพทยสภาจะทำการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและรายงานความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวน ในการพิจารณาดังกล่าว คณะกรรมการแพทยสภาอาจให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้⁵⁷

การพิจารณารายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวน คณะกรรมการแพทยสภาอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อถ่วงดุลและจัดทำความเห็นเสนอคณะกรรมการแพทยสภาก็ได้ เช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในกรณีของคณะอนุกรรมการถ่วงดุลการทำงานด้านจริยธรรม ข้างต้น และในการพิจารณาสำนวนสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวน คณะกรรมการแพทยสภาจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁵⁸

(5) ความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนว่า พฤติกรรมเช่นนั้น เป็นการประพฤตินิด ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม หมวดใด ข้อใด หรือไม่

ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการประพฤตินิด ข้อบังคับแพทยสภาดังกล่าวใน (5) วรรคแรก ก็ให้เสนอ ความเห็นว่าให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ

ถ้าเห็นว่าเป็นการประพฤตินิด ข้อบังคับแพทยสภาดังกล่าวใน (5) วรรคแรก ก็ให้ระบุว่า ประพฤติผิดหมวดใด ข้อใด พร้อมทั้งข้อเสนอในการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525

ในการพิจารณาเสนอการลงโทษนั้น ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนพิจารณาเหตุอันควรปรานี โดยคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้ด้วย

- (ก). ผู้กระทำผิดมีคุณความดีมาก่อน
- (ข). ผู้กระทำผิดรู้สึกถึงความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น
- (ค). ผู้กระทำผิดยอมรับผิด หรือให้ความรู้แก่คณะอนุกรรมการสอบสวนอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา

(ง). เหตุอื่น ๆ ที่คณะอนุกรรมการสอบสวนเห็นว่ามิได้ลักษณะทำนองเดียวกัน

(6) ความเห็นของอนุกรรมการสอบสวน ที่ต่างไปจากความเห็นใน (5) ถ้ามี

⁵⁷ ข้อ 31 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁵⁸ ข้อ 33 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

(ก) ผู้ถูกร้องเรียนมีพฤติกรรมตามเรื่องร้องเรียน หรือไม่เพียงใด

(ข) พฤติกรรมที่ปรากฏใน (ก) นั้น ผิดข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมหมวดใด ข้อใด

(ค) กำหนดโทษระดับใด ถ้ามีการประพัตติผิดข้อบังคับแพทยสภาตาม (ข)

ในบางกรณี ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรรมการแพทยสภาบางคนอาจรู้จักกับผู้ถูกร้องเรียนมาก่อนแล้วจึงอาจทำให้ขาดความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณาได้ ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมฯ จึงได้กำหนดให้การพิจารณาสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนโดยคณะกรรมการแพทยสภาจะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดที่ละประเด็นตามลำดับ คือ

(1) ให้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้องเรียนและพยานหลักฐานที่ส่งมา แล้ววินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องเรียนมีพฤติกรรมตามเรื่องร้องเรียนหรือไม่เพียงใด

(2) เมื่อวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้แล้ว จึงพิจารณาว่าพฤติกรรมดังกล่าวผิดต่อข้อบังคับจริยธรรมหมวดใด ข้อใด หรือไม่

(3) ถ้าเห็นว่าเป็นความผิดจึงพิจารณาระดับโทษ โดยพิจารณาถึงเหตุอันควรปรานี โดยคำนึงถึงปัจจัยที่ผู้กระทำผิดมีคุณความดีมาก่อน ความรู้สึกถึงความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น การยอมรับผิดหรือให้ความข้อมูลแก่คณะอนุกรรมการสอบสวนอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งเหตุอื่น ๆ ด้วย⁵⁹

ในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแพทยสภา คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้⁶⁰

(ก) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ

(ข) ว่ากล่าวตักเตือน

(ค) ภาคทัณฑ์

(ง) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี

(จ) เพิกถอนใบอนุญาต

⁵⁹ ข้อ 29 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁶⁰ ข้อ 34 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

คณะกรรมการแพทยสภาจะต้องเสนอมติที่ประชุมต่อนายกแพทยสภาเพื่อจะเสนอต่อ สภานายกพิเศษเพื่อขอความเห็นชอบโดยจะต้องเสนอรายงาน และความเห็นของ คณะอนุกรรมการจริยธรรม และสำนวนการสอบสวนและรายงานความเห็นของคณะอนุกรรมการ สอบสวนทั้งหมดเพื่อให้สภานายกพิเศษนำมาประกอบในการพิจารณาด้วย

5. ขั้นตอนการพิจารณาของสภานายกพิเศษ

ในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้นสภานายกพิเศษ จะทำการพิจารณาก่อนกลองเป็นขั้นสุดท้าย เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้ทำการพิจารณาวินิจฉัย และมีมติในที่ประชุมคณะกรรมการแล้ว นายกแพทยสภาจะเสนอมติของคณะกรรมการแพทยสภา ต่อสภานายกพิเศษเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับมติดังกล่าว โดยสภานายกพิเศษมีอำนาจในการ ยับยั้งมติดังกล่าว⁶¹ การยับยั้งมติของคณะกรรมการแพทยสภา สภานายกพิเศษจะยับยั้งได้โดยมีคำสั่ง ยับยั้งมตินั้น และในกรณีที่มีใดยับยั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับมติคณะกรรมการที่นายก แพทยสภาเสนอ จะถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมตินั้น

กรณีที่สภานายกพิเศษยับยั้งมติใดของคณะกรรมการแพทยสภา คณะกรรมการแพทย สภาจะทำการประชุมพิจารณาอีกครั้ง และในการประชุมนั้นถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองใน สามของจำนวนกรรมการแพทยสภาทั้งคณะก็จะดำเนินการตามมตินั้นต่อไป โดยมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อ 37 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธี พิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2540 ให้ถือว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการแพทยสภาให้เป็นที่สุด และให้ทำเป็นคำสั่งแพทยสภา

กรณีที่สภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมติคณะกรรมการแพทยสภาที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า ได้มีการกระทำผิดข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม เลขานุการ แพทยสภาจะทำคำสั่งแพทยสภาเสนอให้นายกแพทยสภาลงนาม และมีการออกเป็นคำสั่งแพทย สภา⁶² อนึ่ง เพื่อให้สภานายกพิเศษมีข้อมูลประกอบการพิจารณาโดยครบถ้วน ข้อบังคับแพทยสภา ฯ จึงมีการกำหนดให้ต้องเสนอรายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมและสำนวน การสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนทั้งหมดต่อสภานายกพิเศษเพื่อ ประกอบการพิจารณาด้วย

⁶¹ มาตรา 25 , 39 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อ 36 ข้อบังคับแพทยสภาว่า ด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

⁶² มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการดำเนินการของสถานายกพิเศษจะเห็นว่าได้มีการกำหนดไว้ทั้งในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์คือ⁶³

ก. เพื่อความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่จำเป็นต้องย้อนกลับไปอ่านข้อความในตัวพระราชบัญญัติอีก

ข. ในอดีต เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจไม่ทราบว่า การดำเนินการขอความเห็นต่อสถานายกพิเศษตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 จะต้องดำเนินการโดยมิชักช้า บางกรณีมีการละเลยทิ้งเรื่องไว้เป็นเวลานาน จึงได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาฯ อีกเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบว่า การดำเนินการในขั้นตอนนี้จะต้องกระทำโดยรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในกระบวนการพิจารณา

3.3.3 ขั้นตอนการออกคำสั่งแพทยสภา

เมื่อสถานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมติคณะกรรมการแพทยสภาที่วินิจฉัยชี้ขาด หรือในกรณีที่สถานายกพิเศษยับยั้งมติใด และคณะกรรมการแพทยสภามีการยื่นยื่นมตินั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามในการประชุมคณะกรรมการแพทยสภาครั้งต่อมาแล้ว เลขาธิการแพทยสภาจะนำมติดังกล่าวทำเป็นคำสั่งแพทยสภาเพื่อเสนอให้นายกแพทยสภาลงนาม โดยคำสั่งแพทยสดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้⁶⁴

- (1) ชื่อ “คำสั่งแพทยสภา” และลำดับเลขที่ของคำสั่ง
- (2) อ้างตัวบทกฎหมายที่สนับสนุนการออกคำสั่ง
- (3) เรื่องที่ถูกร้องเรียน
- (4) ชื่อผู้ถูกร้องเรียน
- (5) ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นโดยย่อ
- (6) มติของที่ประชุมคณะกรรมการ
- (7) ลายมือชื่อนายกแพทยสภา หรืออุปนายกผู้ทำการแทน
- (8) วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง

⁶³ วิชัย โชควิวัฒน์ . “คำอธิบายข้อข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540” แพทยสภาสาร . ปีที่ 30 , ฉบับที่ 1 . มกราคม-มีนาคม 2544

⁶⁴ ข้อ 38 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแพทยสภา ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภานายกพิเศษ หรือกรณีที่สภานายกพิเศษยับยั้งมติและคณะกรรมการยื่นยันมตินั้นแล้ว พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ กำหนดให้ต้องทำเป็นคำสั่งแพทยสภาทั้งในกรณีลงโทษและกรณียกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ สำหรับลายมือชื่อผู้ออกคำสั่งที่กำหนดว่าเป็นของนายกแพทยสภาหรืออุปนายกผู้ทำการแทนก็เพราะในอดีตมีนายกแพทยสภาที่ไม่ต้องการเป็นผู้ลงนามในคำสั่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ข้อ 38 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ จึงต้องกำหนดผู้ทำการแทนไว้เพื่อไม่ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้า⁶⁵ ในขั้นตอนการออกคำสั่งแพทยสภา

3.3.4 การแจ้งคำสั่งแพทยสภาและการมีผลของคำสั่งแพทยสภา

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 40 กำหนดว่า “ให้เลขาธิการแจ้งคำสั่งแพทยสภาตามมาตรา 39 ไปยังผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษเพื่อทราบและให้บันทึกคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมด้วย” จากบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อมีการออกคำสั่งแพทยสภาแล้วเลขาธิการแพทยสภาจะบันทึกคำสั่งแพทยสภาในทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยบันทึกเฉพาะเลขที่คำสั่งและมติของคณะกรรมการแพทยสภาลงไว้ในทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ถูกร้องเรียนแล้วเลขาธิการจะทำการส่งสำเนาคำสั่งแพทยสภาไปยังผู้เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้⁶⁶

- (1). ผู้ถูกร้องเรียน
- (2). ประธานคณะอนุกรรมการสอบสวนและประธานคณะอนุกรรมการจริยธรรมที่เกี่ยวข้อง

- (3). ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกลงโทษ

นอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ แล้วยังมีส่วนที่เพิ่มเติม คือ เป็นการกำหนดวิธีการบันทึกคำสั่งในทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยให้เลขาธิการแพทยสภาบันทึกเฉพาะเลขที่คำสั่งและมติของคณะกรรมการแพทยสภา และนอกจากแจ้งคำสั่งไปยังผู้ถูกร้องเรียนแล้ว ยังให้เลขาธิการแพทยสภาส่งสำเนาคำสั่งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องอีก 2 รายการ คือ

⁶⁵ วิชัย ไชควิวัฒน์ . “คำอธิบายข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540” **แพทยสภาสาร** . ปีที่ 30 , ฉบับที่ 1 . มกราคม - มีนาคม 2544

⁶⁶ ข้อ 39 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

ก. ประธานคณะกรรมการสอบสวนและประธานคณะกรรมการจริยธรรม
๑ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีดังกล่าว เพื่อให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องรับทราบการตัดสินใจ
ของคณะกรรมการแพทยสภา

ข. ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกลงโทษ เพื่อให้
ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างดังกล่าวรับทราบและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม
โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม เนื่องจากผู้
ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตยอมหมกมิดสิทธิที่จะประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยเอกเทศในช่วงที่
ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

กรณีที่เป็นคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ใด
เลขาธิการแพทยสภาจะทำการส่งสำเนาคำสั่งแพทยสภาพร้อมทั้งหนังสือแจ้งไปยังบุคคลต่าง ๆ
ดังนี้⁶⁷

(1) ผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
แห่งท้องถิ่นซึ่งผู้ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้นได้ประกอบวิชาชีพ
เวชกรรมอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง ได้รับทราบและสอดส่องดูแล
ให้ผู้ถูกลงโทษทำการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในช่วงที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

(2) หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ซึ่งผู้ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ
วิชาชีพเวชกรรมอยู่

(3) บรรณาธิการแพทยสภาสาร เพื่อตีพิมพ์ในแพทยสภาสาร เพื่อเป็นการให้
การศึกษาและป้องปรามสมาชิก นอกจากนี้การกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับให้เลขาธิการส่ง
สำเนาคำสั่งแก่บรรณาธิการแพทยสภาสารเพื่อตีพิมพ์ในแพทยสภาสารย่อมเป็นการมอบอำนาจให้
บรรณาธิการแพทยสภาสารสามารถตีพิมพ์เผยแพร่คำสั่งดังกล่าวได้ในแพทยสภาสาร ทั้งนี้เพื่อ
ป้องกันในกรณีที่บรรณาธิการแพทยสภาสารอาจถูกฟ้องร้องได้

เมื่อพิจารณาความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 จะ
เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เลขาธิการแพทยสภาแจ้งคำสั่งแพทยสภาไปยังผู้ถูกกล่าวหา
หรือผู้ถูกกล่าวโทษเท่านั้น จึงมีผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกลงโทษบางรายทักท้วงว่าการส่ง
สำเนาคำสั่งไปยังบุคคลอื่นนอกเหนือจากนั้น ตามข้อ 40 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการ
พิจารณาคดีจริยธรรมฯ ไม่น่าจะเป็นอำนาจของเลขาธิการ อย่างไรก็ตามก็ดี โดยที่คณะกรรมการแพทย

⁶⁷ข้อ 40 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ
เวชกรรม พ.ศ. 2540

สภามีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 21(1) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 คือ บริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7 ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ของแพทยสภาไว้เป็นข้อแรก คือ ควบคุมการประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม การดำเนินการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 40 หากเป็นไปได้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาโดยตรง ข้อบังคับนี้จึงกำหนดไว้โดยชัดเจนให้เลขาธิการแพทยสภาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ (2) และ (3) ด้วย

การเผยแพร่คำวินิจฉัยชี้ขาดและข้อเท็จจริงตามคำสั่งแพทยสภาแก่สื่อมวลชนอื่น ถือเป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการเป็นราย ๆ ไป⁶⁸ ในอดีตคณะกรรมการแพทยสภาเคยมีมติของคณะกรรมการให้เลขาธิการแพทยสภาสรุปเรื่องกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภามีมติลงโทษพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อเผยแพร่แก่สื่อมวลชนโดยให้เลขาธิการแพทยสภาปฏิบัติได้โดยไม่ต้องมีมติเป็นราย ๆ ไป แต่ข้อบังคับแพทยสภาฯ กำหนดว่าการเผยแพร่คำวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 หรือคำวินิจฉัยในการชี้มูลความผิดตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเผยแพร่แก่สื่อมวลชนอื่น นอกเหนือจากแพทยสภาสารคณะกรรมการแพทยสภาจะต้องมีมติเป็นราย ๆ ไป โดยที่คณะกรรมการแพทยสภาเคยถูกสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฟ้องร้องในกรณีเผยแพร่มติการลงโทษทางจริยธรรมต่อสื่อมวลชน แต่ท้ายที่สุดแพทยสภาที่ชนะคดีเพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการแพทยสภาที่สามารถจะกระทำได้ตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2526 หมวด 3 ข้อ 15 ซึ่งกำหนดว่า “การเปิดเผยรายงานการประชุมให้เป็นไปตามมติของที่ประชุม” และการประชุมครั้งนั้นคณะกรรมการมีมติชัดเจนให้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนด้วย การที่ข้อบังคับแพทยสภาฯ กำหนดว่าการเผยแพร่มติเกี่ยวกับการดำเนินการทางจริยธรรมคณะกรรมการจะต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไปเช่นนี้ คณะกรรมการแพทยสภาโดยเฉพาะนายกแพทยสภาและเลขาธิการแพทยสภาจึงต้องระมัดระวังในการปฏิบัติตามข้อบังคับฯ โดยเคร่งครัดไม่เช่นนั้นอาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีอีกได้

ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมเมื่อได้รับสำเนาคำสั่งแพทยสภาแล้วให้ตอบรับทราบคำสั่งนั้นพร้อมทั้งส่งใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของตนที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนนั้นคืนให้สำนักงานเลขาธิการแพทยสภา

⁶⁸ข้อ 41 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยกรณีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว⁶⁹ ข้อบังคับแพทยสภาฯ กำหนดวิธีปฏิบัติ สำหรับสมาชิกที่ถูกแพทยสภาลงโทษพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่ง ตามนัยของข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้ใช้บริการของไปรษณีย์ แต่โดยทางปฏิบัติที่แล้วมา เจ้าหน้าที่แพทยสภามักแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษนำใบอนุญาตมาคืน ณ สำนักงานเลขาธิการแพทยสภา พร้อมลงนามรับทราบคำสั่งทั้งนี้เพื่อสะดวกแก่การนับระยะเวลาการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต อย่างไรก็ดี หากผู้ถูกลงโทษไม่ประสงค์จะเดินทางมาที่แพทยสภาและต้องการปฏิบัติตามข้อบังคับ แพทยสภาฯ โดยการจัดส่งใบอนุญาตคืนแพทยสภาตามที่ได้กำหนดก็ย่อมกระทำได้ ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษฝ่าฝืนข้อบังคับนี้ เช่น ไม่ยอมส่งคืนใบอนุญาต เลขาธิการแพทยสภาจะเสนอเรื่องให้ คณะกรรมการแพทยสภาทำการพิจารณาต่อไปในเรื่องของสมาชิกภาพเพราะผู้ถูกลงโทษยังมีฐานะ เป็นสมาชิกแพทยสภาอยู่ และอาจใช้ความเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อบุคคลอื่น

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษไม่ยินยอมลงนามรับทราบคำสั่งแพทยสภา เลขาธิการแพทยสภา จะขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่ผู้ถูกลงโทษประกอบวิชาชีพเวชกรรมอยู่เดิมหรือมี ภูมิลำเนาอยู่เพื่อทำการปิดคำสั่งดังกล่าวต่อไป⁷⁰ เนื่องจากเคยมีสมาชิกที่ถูกลงโทษเพิกถอน ใบอนุญาตพยายามบ่ายเบี่ยงไม่ยอมรับการติดต่อจากเจ้าหน้าที่แพทยสภา โดยไม่ยอมรับหนังสือที่ ลงทะเบียนตอบรับ สำนักงานเลขาธิการแพทยสภาจึงต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกับการปิด หมายศาล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษไม่ยินยอมลงนามรับทราบคำสั่งของแพทย สภาฯ ข้อบังคับแพทยสภาฯ จึงกำหนดวิธีปฏิบัติโดยให้เลขาธิการแพทยสภาขอความร่วมมือ เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่ผู้ถูกลงโทษประกอบวิชาชีพเวชกรรมอยู่เดิม หรือมีภูมิลำเนาอยู่ก็ได้เพื่อ ทำการปิดคำสั่งแพทยสภาโดยจะต้องลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานที่สถานีตำรวจแล้วขอถ่าย สำเนาบันทึกประจำวันดังกล่าวเพื่อเป็นหลักฐานของแพทยสภาด้วย

การมีผลของคำสั่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทยสภา การนับระยะเวลา การพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษลงนามรับทราบคำสั่งหรือวันที่ปิด คำสั่งแล้วแต่กรณี⁷¹ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 41 กำหนดว่า “ผู้ประกอบ

⁶⁹ข้อ 42 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยกรณีการพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2540

⁷⁰ข้อ 43 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยกรณีการพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2540

⁷¹ข้อ 44 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยกรณีการพิจารณาด้านคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2540

วิชาชีพเวชกรรมซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้ถือว่ามิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่วันที่คณะกรรมการสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น” การตีความตามกฎหมายมาตรานี้อาจมีปัญหาหลายประการ ทั้งนี้เพราะมติคณะกรรมการแพทยสภาเกี่ยวกับการลงโทษสมาชิก ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษทุกกรณี จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะนับวันที่คณะกรรมการมีมติเป็นวันที่คณะกรรมการแพทยสภาสั่งพักใช้ใบอนุญาต นอกจากนี้ คำสั่งลงโทษสมาชิกจะต้องลงนามโดยนายกแพทยสภาหรืออุปนายกผู้ทำการแทนตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ข้อ 38(7) จึงเป็นไปไม่ได้ที่คณะกรรมการแพทยสภาจะทราบชื่อนายกแพทยสภาหรืออุปนายกผู้ทำการแทนจะลงนามในวันใด โดยที่วันเริ่มต้นการพักใช้ใบอนุญาตมีความสำคัญและย่อมมีผลต่อวันสิ้นสุดระยะเวลาพักใช้ใบอนุญาตด้วย วันเริ่มต้นและสิ้นสุดดังกล่าวนี้ ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ถูกลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้าง ผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และหัวหน้าสถานีตำรวจที่เกี่ยวข้องจะต้องรับรู้รับทราบตรงกัน จึงต้องมีวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน เนื่องจากผู้ที่ต้องรับผลกระทบโดยตรงที่สุดจากคำสั่งดังกล่าวคือผู้ถูกลงโทษ ข้อ 44 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ จึงกำหนดให้นับเวลาพักใช้รวมทั้งกรณีเพิกถอนใบอนุญาตโดยให้นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษลงนามรับทราบคำสั่งหรือวันปิดคำสั่งแล้วแต่กรณี ซึ่งในทางปฏิบัติ กรณีเป็นคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต นายกแพทยสภาหรืออุปนายกผู้ทำการแทนเมื่อลงนามในคำสั่งจะต้องเว้นวันที่ลงนามไว้ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงวันที่ในวันที่ผู้ถูกลงโทษมาลงนามไว้ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงวันที่ในวันที่ผู้ถูกลงโทษมาลงนามรับทราบคำสั่งและให้ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่คณะกรรมการแพทยสภาสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามนัยมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

การฝ่าฝืนประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยมิได้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมอาจมีโทษตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้ที่ถูกลงโทษพักใช้ใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืน และถูกศาลพิพากษาลงโทษตามมาตรา 43 และคดีถึงที่สุดแล้ว พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 41 วรรคสองได้กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภาสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างที่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล หากปล่อยให้ผู้ที่ถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตทำการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในสถานพยาบาลของตน อาจมีโทษตาม

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504⁷² ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ยังอาจผิดต่อข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 หมวด 7 ข้อ 4 ซึ่งกำหนดว่า ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้มีการวิชาชีพเวชกรรมการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ หรือการประกอบโรคศิลปะที่เป็นการค้าฝืนข้อกฎหมายว่าด้วยกรณัั้น ๆ ในสถานพยาบาลนั้น

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างมิใช่ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้น ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลได้ทราบด้วย ความผิดในฐานะผู้บังคับบัญชา หรือนายจ้างมิใช่ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลนี้ บังคับใช้เฉพาะในสถานพยาบาลของเอกชนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2504 มาตรา 5 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่สถานพยาบาลของรัฐบาล เทศบาล สภากาชาดไทยและสถานพยาบาลอื่น ซึ่งรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷³”

3.3.5 การอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภา

หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 39 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อ 37 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ซึ่งกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแพทยสภาให้เป็นที่สุดแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาไว้แต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกลงโทษไม่รู้ว่ามีตอนใดได้รับคำสั่งแพทยสภาให้ถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้วตนเองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาดังกล่าวหรือไม่ และจะต้องอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาต่อผู้ใด ซึ่งกรณีดังกล่าวจะนำมาพิจารณาในบทต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภาแล้วจะพบว่ามีความคล้ายกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการมากกว่าระบบการพิจารณาทางศาลยุติธรรมเพราะแม้ว่ามาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 จะได้กำหนดให้

⁷² พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ยกเลิกฉบับ พ.ศ. 2504 กำหนดโทษกรณีดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา 57 โดยเพิ่มโทษเป็นจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁷³ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ยังคงกำหนดสาระเช่นเดียวกับในมาตรา 5 ของฉบับเดิม

อนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม และอนุกรรมการสอบสวนมีอำนาจเหมือนเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ในการสืบหาพยานหลักฐาน หรือสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา หรือกล่าวโทษในทางจริยธรรม หรืออนุกรรมการสอบสวน ใช้วิธีเชิญหรือเรียกตัวบุคคลมาให้การหรือพยานหลักฐานอื่นไว้เพื่อพิจารณาแล้วตัดสินว่ามีความผิดหรือไม่ ซึ่งถ้ามีความผิดตามข้อบังคับจริยธรรมในเรื่องใด จะต้องลงโทษอย่างไร ในการเชิญหรือเรียกตัวมาสอบสวนนั้น มักหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งจะใกล้เคียงกับวิธีการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการ แต่แตกต่างกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่จะมีการเผชิญหน้ากันระหว่างคู่ความหรือทนายความของคู่ความและทำหน้าที่ซักถาม หรือซักค้านพยานทั้งสองฝ่ายแล้วศาลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย การดำเนินการทางศาลจึงเป็นลักษณะของการต่อสู้กันระหว่างโจทก์กับจำเลยโดยตรง แต่การดำเนินการทางจริยธรรมแห่งวิชาชีพจะเป็นการพิสูจน์ความผิดในระหว่างอนุกรรมการ กับผู้ถูกกล่าวหา

อีกเหตุผลก็คือ การดำเนินการทางศาลเปิดโอกาสให้ผู้กรณีมีโอกาสต่อสู้กันถึง 3 ศาลคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา แต่ในการดำเนินการทางจริยธรรมนั้นจะคล้ายกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่จะมีการตัดสินกันที่ชั้นของอนุกรรมการ หรือกรรมการสอบข้อเท็จจริง และกรรมการสอบสวนเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางจริยธรรมมีข้อที่แตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการที่กฎหมายฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ตายตัวว่าเรื่องร้องเรียนทางจริยธรรมทุกเรื่องจะต้องผ่านกระบวนการเหมือนกันหมด คือจะต้องมีการสอบข้อเท็จจริงโดยอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเสนอให้คณะกรรมการแพทยสภาชี้ขาดว่าคดีมีมูลหรือไม่ ถ้าคดีมีมูลก็ต้องส่งให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเสนอให้คณะกรรมการแพทยสภาตัดสินชี้ขาดกันไป ในขณะที่การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการนั้นเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจได้ โดยกรณีที่เป็นความผิดชัดเจน เช่น ขาดราชการติดต่อกันเป็นเวลาสิบห้าวันอาจไม่ต้องตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงก็ได้ และในกรณีความผิดไม่ร้ายแรงที่มีโทษตั้งแต่ภาคทัณฑ์จนถึงลดขั้นเงินเดือน กฎหมายไม่บังคับให้ต้องตั้งกรรมการสอบสวน แต่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจสั่งลงโทษได้เลย การให้โอกาสผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจได้ เช่นนี้ นอกจากเพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็วแล้ว เหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชานั้นปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการเดียวกัน มีความใกล้ชิดกันมากกว่ากรณีของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นวิชาชีพอิสระที่กระจายกันอยู่ทั่วราชอาณาจักร และคณะกรรมการต่าง ๆ ก็มีได้เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูก

ก ล ่ ๑ ๖ ๑ ๕ ๖ ๕

U

R

U

บทที่ 5

วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีด้านจริยธรรมของแพทยสภา

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 แล้ว พบว่าบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมบางขั้นตอนมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาคือ เมื่อเจ้าหน้าที่แพทยสภาผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมได้นำพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมไว้เป็นการเฉพาะมาใช้บังคับแล้วจะทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นคู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวและทำให้เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง¹ ต่อมาว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงได้ทำการศึกษาลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่นำมาบังคับใช้กับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าวมากขึ้น และสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง

ในการพิจารณาว่าข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด หรือมีมาตรฐานต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องพิจารณาลักษณะที่

¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1809-1811/2546

ขั้นตอนต่างๆ เป็นรายกรณีไป คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ และสอดส่องดูแลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง² ได้เคยให้ความเห็นในกรณีของการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับกฎหมายอื่น³ว่า การที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าการปฏิบัติราชการทางปกครองใดที่มีมาตรฐานต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ต้องพิจารณาในขั้นตอนต่างๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป ดังนั้น ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทย์สภาจึงจะต้องพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการโดยแบ่งออกเป็น ขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง และขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนนั้นจะแบ่งออกเป็น หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

1 หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การเริ่มเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นจะเริ่มจากการกำหนดตัวบุคคลผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่กรณีทางปกครองโดยในส่วนของฝ่ายคู่กรณีฝ่ายเอกชนจะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาเนื่องจากสิทธิและหน้าที่ของตนจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คือ การกำหนดให้สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางโดยกำหนดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณา และสิทธิ

² มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³ บันทึกความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เลขเสร็จที่ 295/2545

ของคู่กรณีในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาอันจะทำให้กระบวนการพิจารณาไม่เป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ในเรื่องส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาไว้ในมาตรา 13 เพื่อเปิดโอกาสเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการพิจารณามีให้เข้ามาในกระบวนการดังกล่าว ผู้ทำหน้าที่พิจารณาจะต้องมีความเป็นกลางอันจะทำให้เกิดความ เป็นธรรมในการพิจารณา ดังนั้นเจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ในกรณีดังนี้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือ ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยังได้กำหนดให้สิทธิของคู่กรณีมีสิทธิ ในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์ที่จะขาดความเป็นกลางในการพิจารณาไม่ว่าจะขาดความเป็นกลางโดย ผลของกฎหมายที่กำหนดในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือขาด ความเป็นกลางโดยพฤติการณ์อื่นของตัวเจ้าหน้าที่เองตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยทำคำ คัดค้านเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ระบุข้อคัดค้าน ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านใน หนังสือดังกล่าว ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกคัดค้านหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกคัดค้าน หรือเจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานนั้นก็ได้ และต้องยื่นคำคัดค้านก่อนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการยื่นด้วยตนเองหรือส่ง ทางไปรษณีย์⁴

ขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวช กรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบ วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม ของแพทยสภา กล่าวคือ การเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมโดยหลักจะเริ่มได้ 2 วิธี คือ 1. มีผู้

⁴ ข้อ 1-3 กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ร้องเรียนต่อแพทยสภา หมายถึง มีผู้กล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมโดยทำเรื่องร้องเรียนต่อแพทยสภา 2. เลขานุการแพทยสภาเป็นผู้กล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมกรณีของการเริ่มต้นของกระบวนการทางจริยธรรม มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ

(ก) การร้องเรียนผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมโดยการกล่าวหาหรือกล่าวโทษ จะถือว่าผู้ร้องเรียนเป็นคู่กรณีทางปกครองหรือไม่ เมื่อพิจารณาบทนิยามของคำว่า “คู่กรณี” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง และหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม และสถานะในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของแพทยสภาที่มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยเหนือผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นสมาชิกของแพทยสภาและได้ประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งผลของคำวินิจฉัยนั้นสามารถที่จะบังคับมิให้บรรดาสมาชิกประกอบวิชาชีพดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือถาวรในกรณีที่มีการพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมอันมีผลต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ถูกร้องเรียนซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จะเห็นว่าแพทยสภาจึงเป็นคู่กรณีทางปกครองของผู้ถูกร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นเพียงผู้ที่ทำหน้าที่ในการเสนอเรื่องร้องเรียนต่อแพทยสภาเพื่อให้แพทยสภาดำเนินกระบวนการพิจารณากับผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่ตนกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่าประพฤติผิดจริยธรรมเท่านั้น ผู้ร้องเรียนไม่มีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ด้วยตนเอง จึงไม่ใช่คู่กรณีทางปกครองของผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม

(ข) การกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมโดยเลขานุการแพทยสภา หรือการร้องเรียนโดยอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม จะถือว่าเลขานุการแพทยสภาหรือคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาที่ต้องห้ามตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพราะในการพิจารณาคดีจริยธรรมเลขานุการแพทยสภาและอนุกรรมการจริยธรรมฯ จะต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าว กรณีนี้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกร้องเรียนจะสามารถให้สิทธิคัดค้านได้หรือไม่ กรณีการกล่าวโทษของเลขานุการแพทยสภาเมื่อพิจารณาบทบาทของการเป็นองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทยสภาถือได้ว่าการกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมของเลขานุการแพทยสภา เป็นเพียงกระบวนการในการตรวจสอบทางจริยธรรมของสมาชิกภายในองค์กรซึ่งเป็นการปฏิบัติในตำแหน่งหน้าที่โดยข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ข้อ 4 กำหนดให้อำนาจเลขานุการแพทยสภากล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมเมื่อมีข่าวหรือข้อความเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่น่าจะเป็นการ

ประพตติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ หรือคณะกรรมการแพทยสภามีมติให้กล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมสมาชิกขององค์กรมิให้ประพตติผิดผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และเมื่อพิจารณา ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม การร้องเรียนดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอเรื่องให้แพทยสภา ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมมีพฤติกรรมที่น่าจะเชื่อว่าประพตติผิดจริยธรรม หรือไม่เท่านั้น ซึ่งยังต้องผ่านขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมฯ และขั้นตอนการ พิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของคณะกรรมการแพทยสภา อีกทั้งตัวผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกร้องเรียนก็ยังไม่ได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรืออาจต้องเสียหายจากการร้องเรียนดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าเลขาธิการ แพทยสภาเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการกระทำดังกล่าว ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกกล่าวโทษจึงไม่สามารถ ใช้สิทธิในการคัดค้านได้ ศาลปกครองได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับข้อ 4 (1) ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วย กระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ ไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีแดงที่ 1809-1811/2546 ว่า แม้ข้อบังคับแพทยสภาฯ จะกำหนดให้เลขาธิการแพทยสภาสามารถเป็นผู้กล่าวโทษและส่ง เรื่องไปยังประธานคณะกรรมการจริยธรรมเพียงปรากฏว่ามีข่าวหรือข้อความปรากฏในสื่อมวลชนว่าผู้ ประกอบวิชาชีพเวชกรรมน่าจะประพตติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมแต่การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นเพียง กระบวนการเบื้องต้นก่อนที่จะมีการพิจารณาชี้มูลความผิด ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักความยุติธรรม

กรณีการกล่าวหาผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมโดยคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม เมื่อ พิจารณาการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมถือได้ว่าขั้นตอนการดำเนินการ ดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมฯ เป็นขั้นตอนการแสวงหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง เพื่อพิสูจน์ว่า พฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาที่น่าเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งถือว่าขั้นตอน ดังกล่าวมีผลต่อการพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของคณะกรรมการแพทยสภาเป็นอย่างยิ่งเพราะคณะกรรมการ แพทยสภาจะพิจารณาจากพยานหลักฐาน และรายงานความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรม⁵ กระบวนการพิจารณาดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของคณะกรรมการแพทยสภา ดังนั้น หากคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีส่วนได้ส่วนเสียในขั้นตอนการกล่าวหาผู้ประกอบการ วิชาชีพเวชกรรมอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา อันจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียใน กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีดังกล่าวศาลปกครองเคยได้วินิจฉัยในคดีหมายเลขแดงที่ 1809-1811/2546 โดยวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเป็นผู้กล่าวหาผู้ประกอบการ วิชาชีพเวชกรรมและมีพฤติการณ์ที่ขัดต่อมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อม

⁵ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อ 31 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการ วิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540

ถือว่ามีเหตุร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้ อันจะถือว่ามีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมดังนั้นการพิจารณาดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย สืบเกตุว่าศาลปกครองได้วินิจฉัยว่ากระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการจริยธรรมเป็นกระบวนการทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณา แต่จากบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง⁶ ได้มีความเห็นเกี่ยวกับกรณีของการสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาซึ่งมูลความผิดว่ารายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงว่ามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงจึงไม่ใช่การพิจารณาทางปกครอง จากบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองผู้เขียนมีความเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมนั้นมีการดำเนินการเสมือนกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ว่าพฤติการณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมน่าเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพเท่านั้น ยังมีได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาเพื่อซึ่งมูลความผิดจากคณะกรรมการแพทยสภา อันจะทำให้การดำเนินการของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเป็นการพิจารณาทางปกครองแต่อย่างใด ขั้นตอนดังกล่าวจึงยังไม่ใช่ขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น หลักการไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่นำมาใช้กับอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมจึงเป็นหลักทั่วไปที่นำมาใช้เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแสวงหาข้อเท็จจริงกับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกร้องเรียน

(ค) ระยะเวลาในการร้องเรียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามที่พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ กำหนดให้มีการร้องเรียนภายในหนึ่งปีนับแต่รู้เรื่องการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ หรือภายในสามปีนับแต่มีการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ มีการเริ่มต้นและการสิ้นสุดของระยะเวลาดังกล่าวอย่างไร ผู้เขียนมีความเห็นว่าระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าวเป็นสิทธิในการร้องเรียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเพื่อเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม ดังนั้นการเริ่มของระยะเวลาจะเริ่มนับตั้งแต่ผู้ร้องเรียนรู้เรื่องการกระทำผิดนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งปีจนกว่าจะมีการร้องเรียนต่อแพทยสภา หรือเริ่มนับตั้งแต่มีการประพฤติผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเป็นระยะเวลาสามปีจนกว่าจะมีการร้องเรียนต่อแพทยสภา

ในการปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวหากมีกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้ทำการรักษาผู้ป่วย แต่การรักษาดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ป่วยและความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นหลังจากพ้นระยะเวลา ร้องเรียนตามที่กฎหมายกำหนดทำให้เกิดปัญหาว่าผู้เสียหายจะดำเนินการอย่างไร ตัวอย่างเช่น กรณีการ

⁶ บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 551/2542

รักษาผู้ป่วยของแพทย์โดยการผ่าตัดหัวใจ และผลของการผ่าตัดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ป่วย หลังจากเข้ารับการผ่าตัดโดยใช้เวลาเกินกว่าสามปี เป็นต้น จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในกรณีนี้จะเป็นอย่างไร เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหลังจากเข้ารับการรักษาของผู้ป่วยที่อาจใช้เวลาในการก่อให้เกิดผลข้างเคียงเป็นเวลานานกว่าที่กฎหมายกำหนด และหากคำนึงถึงความเสียหายของผู้ป่วยที่ได้รับจากการประทุติพิตรัยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องสิทธิการฟ้องร้องคดีปกครองของผู้เสียหายซึ่งในคดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ปกติศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาได้หากว่าศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ⁷

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรม พ.ศ. 2540 ไม่พบว่ามีข้อกำหนดในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่แพทยสภาว่าในการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมควรมีการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเท่าใด เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว หรือในกรณีที่เหตุแห่งการร้องเรียนเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการกระทำผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพเกินกว่าสามปีก็ให้มีการกำหนดไว้ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้

หลังจากที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษโดยได้ทำเรื่องร้องเรียนต่อแพทยสภาแล้ว เลขาธิการแพทยสภาจะส่งเรื่องร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปอันเป็นการเข้าสู่การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคณะกรรมการจริยธรรมฯ โดยในขั้นตอนของการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรม มีปัญหาที่ต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ ในขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม จะถือว่าผู้ถูกร้องเรียนเป็นผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมอันจะถือว่าเป็นคู่กรณีทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ พิจารณาว่าในการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมฯ นั้นถือว่าเป็น

⁷ มาตรา 30 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 30 วรรคสอง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การแสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเพื่อนำมาพิสูจน์ว่าเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษนั้นมีมูลความผิดหรือไม่ หากพิจารณาโดยอาศัยหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีของขั้นตอนการสอบหาข้อเท็จจริงเป็นการทั่วไปว่ามีมูลกรณีการกระทำผิดหรือไม่ การดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมทำการสอบหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และเสนอรายงานต่อคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการชี้มูลความผิดเท่านั้น จึงยังไม่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนหรือความเสียหายต่อสิทธิในการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้น ผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษจึงยังมีใช้คู่มือทางปกครองในขั้นตอนดังกล่าวตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁸

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ในบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 551/2542 เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้สอบหาข้อเท็จจริงและเสนอรายงานต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชว่าใครบ้างที่มีพฤติกรรมน่าเชื่อได้ว่าได้กระทำผิด รายงานการสอบหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ และวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องเรียนมิใช่คู่มือตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ขั้นตอนการพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของคณะกรรมการแพทยสภา เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้พิจารณาพยานเอกสารหลักฐานรวมทั้งรายงานและความเห็นที่คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ได้รวบรวมส่งมาให้ประกอบการพิจารณาและมีความเห็นว่ากรณีที่ร้องเรียนมีเหตุที่น่าเชื่อว่าจะมีการกระทำผิดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ มีมติว่าเรื่องที่ร้องเรียนมีมูลความผิด ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกร้องเรียนจะเข้าเป็นคู่มือทางปกครอง ทั้งนี้เพราะเมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้ลงมติดังกล่าวแล้ว การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งแพทยสภา ซึ่งคำสั่งดังกล่าวอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ถูกร้องเรียนอันเป็นการถาวรหรือชั่วคราวในกรณีที่มีมติพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพ คำสั่งแพทยสภาจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง⁹ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาหลังจากขั้นตอนการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการแพทยสภาจึงเป็นกระบวนการทางปกครองและผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจึงเข้าเป็นคู่มือทางปกครองตามความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ

⁸ บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 551/2542

⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 699-700/2546

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อพิจารณาในเรื่องคู่กรณีทางปกครอง คือ เมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภา ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษจะเข้าเป็นคู่กรณีทางปกครองฝ่ายหนึ่ง ปัญหาคือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งคือใคร หากพิจารณาจากอำนาจในการออกคำสั่งซึ่งมีผลบังคับต่ออีกฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติตามแม้สิทธิต่าง ๆ ของตนจะต้องถูกระงับกระเทือนย่อมต้องเป็นฝ่ายที่สามารถใช้อำนาจบังคับเหนือกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ผู้ร้องเรียนจึงมิใช่คู่กรณีของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าว แต่น่าจะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ในกรณีนี้ คือ แพทยสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครอง โดยใช้อำนาจผ่านทางคณะกรรมการแพทยสภา

ขั้นตอนหลังจากคณะกรรมการแพทยสภามีมติว่าคดีดังกล่าวมีมูลความผิด เลขาธิการแพทยสภาจะทำหนังสือแจ้งมติดังกล่าวและส่งรายงาน ความเห็น พยานหลักฐาน ของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ แก่ประธานคณะอนุกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดีทางปกครองของอนุกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 คือ เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษเข้าเป็นคู่กรณีทางปกครองในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมแล้ว หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมโดยอาศัยหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนำไปเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ ไม่พบว่ามิบบทบัญญัติอันเป็นการกำหนดคุณลักษณะของผู้ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม และบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาอันถือว่าการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งในการดำเนินการพิจารณาคู่กรณีฝ่ายที่เป็นเจ้าหน้าที่จะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าวเนื่องจากจะต้องเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา และผลของการพิจารณานั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาทำการพิจารณาจึงควรที่จะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นที่ไว้วางใจได้ว่าจะมีความเป็นกลาง และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวอันจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเคยเกิดปัญหาในกรณีดังกล่าวคือ ได้มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการแพทยสภาจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นคู่กรณีว่าเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทำให้การพิจารณาดังกล่าว

ขัดต่อกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และต่อมาได้มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง¹⁰ ในประเด็นเรื่อง คณะอนุกรรมการผู้ทำหน้าที่พิจารณามีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม จะเห็นได้ว่ากรณีที่ข้อบังคับ แพทยสภาฯ ไม่ได้กำหนดถึงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นคู่กรณี ไม่มั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม

2 หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คือ

(1) การให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงรวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของตน

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ในการพิจารณาว่ากรณีใดจำเป็นหรือไม่จำเป็นต้องแจ้งนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร และผลของการปฏิบัติไม่ครบถ้วนจะเป็นอย่างไรนั้น พิจารณาว่าการที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณีนั้นมุ่งหมายให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมสัมพันธ์กับกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้รับความเป็นธรรมและมีโอกาสที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้ ถ้ากรณีของสิทธิหน้าที่ใดที่คู่กรณีไม่ทราบจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้นั้นแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีจำเป็นที่ต้องแจ้งให้ทราบ กรณีที่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบหรือไม่จะแตกต่างกันไปในแต่ละเรื่อง และแต่ละคู่กรณีและสภาพแวดล้อม การที่เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่ที่จำเป็นแก่กรณีให้ทราบย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถ้าเป็นกรณีที่เป็นสาระสำคัญอันอาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการนั้นอาจถูกเพิกถอนได้เพราะเหตุที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาพบเองก็อาจเพิกถอนได้ตามบทบัญญัติในส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองใดที่อาจจะก่อความเสียหาย หรือมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ใด เจ้าหน้าที่จึงจะต้องทำการแจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้นั้นได้ทราบ และรวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาของคู่กรณีด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมในการพิจารณา

(2) การให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจสอบเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิ

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1809-1811/2546

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งสิทธิหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสารเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ ถ้ากรณีใดเป็นเรื่องจำเป็นถือว่าคู่กรณีมีสิทธิต้องรู้ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย สำหรับผู้ที่จะให้คู่กรณีดูเอกสาร คือ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นว่าเอกสารดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ ส่วนปัญหาว่ากรณีใดเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาจากผลแห่งความเป็นธรรมของคู่กรณีเป็นหลักในอันที่จะโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน

การขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสิทธิของบุคคลทั่วไปที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนั้นหรือไม่ แต่สิทธิที่จะขอเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นสิทธิที่คู่กรณีจำเป็นต้องรู้ เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน สิทธิดังกล่าวจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวของคู่กรณีต่างจากสิทธิของบุคคลทั่วไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น ถ้าเรื่องใดเป็นกรณีจำเป็นหากไม่รู้แล้วจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองก็ต้องให้คู่กรณีดูเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น

(3) การให้สิทธิคู่กรณีโต้แย้งป้องกันสิทธิและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุน

มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ว่าจะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และต้องให้โอกาสในการโต้แย้งและแสดงหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำชี้แจงในการโต้แย้งนั้น หลักการให้สิทธิโต้แย้งถือเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในกรณีที่มีการพิจารณาอันเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งคดีอาญา หรือคดีปกครองก็ตาม เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงหลักฐานพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน

(4) การให้สิทธิคู่กรณีแต่งตั้งตัวแทนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และสิทธิการนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของการให้สิทธิคู่กรณีในการแต่งตั้งตัวแทนเข้ามาในกระบวนการพิจารณา คือ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ที่เป็นคู่กรณีในกรณีที่มิสะดวกในการเดินทางมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ด้วยตัวเอง กฎหมายจึงให้สิทธิในการแต่งตั้งตัวแทนเพื่อเข้ามาดำเนินการแทน ในกรณีของผู้ที่ไม่มีความรู้หรือความเข้าใจในข้อกฎหมายก็อาจแต่งตั้งพยาน หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนได้ สิทธิในการมีพยานนั้นถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก็เป็นเช่นเดียวกัน คู่กรณีอาจมีความต้องการผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ในด้านกฎหมายโดยเฉพาะเข้ามาในกระบวนการพิจารณาเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตน โดยได้
หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดไว้ในมาตรา 23 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539

หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการพิจารณาคดีจริยธรรมตามพระราชบัญญัติ
วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของ
ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภา การดำเนิน
กระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมจะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

(ก) ขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวน

เริ่มขึ้นเมื่อคณะกรรมการแพทยสภามีมติให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนผู้ถูกร
้องเรียนหลังจากมีได้มติว่าเรื่องที่ได้ร้องเรียนมีมูลความผิด คณะกรรมการสอบสวนก็จะดำเนินการแสวงหา
ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเรียนนั้นเป็นความผิดต่อจริยธรรมแห่ง
วิชาชีพเวชกรรมหรือไม่ อย่างไร ในขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนมีประเด็นพิจารณา
ว่าในกรณีที่มีการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงนอกเขตพื้นที่หรือกรณีที่ต้องทำการสอบสวนข้อเท็จจริงใน
พื้นที่ต่างจังหวัด ในทางปฏิบัติอนุกรรมการสอบสวนจะมอบหมายให้สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ
แสวงหาข้อเท็จจริง หรือทำการสอบสวนแทน ปัญหาคือ คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจในมอบหมายให้
สาธารณสุขจังหวัดดำเนินการสอบสวนแทนหรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนิน
กระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ ข้อ 20 พบว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่มีอำนาจในการมอบหมายการ
ดำเนินการสอบสวนให้แก่บุคคลที่มีใช้อนุกรรมการสอบสวน โดยข้อบังคับดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการ
สอบสวนสามารถที่จะมอบหมายให้อนุกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งไปดำเนินการสอบสวนได้ จากข้อบังคับ
ดังกล่าวผู้ที่สามารถดำเนินการสอบสวนในกรณีนี้จะต้องเป็นอนุกรรมการสอบสวนที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น
สาธารณสุขจังหวัดจึงไม่สามารถดำเนินการสอบสวนแทนคณะกรรมการสอบสวนได้ ซึ่งแนวทางปฏิบัติ
ของแพทยสภาในระยะหลังจะมีการมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการสอบสวน หรืออนุกรรมการ
สอบสวนสองคนไปดำเนินการสอบสวนแทนคณะกรรมการสอบสวน

กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วพบว่ากรณีดังกล่าวนี้มีความผิดในข้อ
กล่าวหาใหม่ มีปัญหาว่าคณะกรรมการสอบสวนสามารถแจ้งข้อกล่าวหาใหม่เพิ่มเติมโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้
เลขาธิการแพทยสภาเพื่อเริ่มกระบวนการตั้งแต่นั้นได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาในกรณีดังกล่าวเห็นว่าการแจ้งข้อ
กล่าวหาในระหว่างการดำเนินการสอบสวนนั้น ถ้าปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนพบกรณีใหม่ที่แตกต่าง
ไปจากกรณีเดิม คณะกรรมการสอบสวนควรจะต้องแจ้งเลขาธิการแพทยสภาเพื่อส่งกรณีที่พบใหม่นั้น
ให้กับคณะกรรมการจริยธรรมฯ ให้ดำเนินการพิจารณาหาข้อเท็จจริงทั้งหมดตามกระบวนการที่กำหนดไว้

ทั้งนี้เพราะหากเป็นข้อกล่าวหาที่เป็นประเด็นใหม่นั้นจะต้องผ่านกระบวนการหาข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ตามขั้นตอนและยังต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อชี้มูลความผิดเสียก่อน เว้นแต่กรณีที่คณะอนุกรรมการสอบสวนพบนั้นอยู่ในขอบเขตของเรื่องเดิมที่ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนมาคณะอนุกรรมการสอบสวนจึงจะสามารถเพิ่มเติมข้อกล่าวหาโดยแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมได้

(ข) ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภา

เมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้รับสำนวนการสอบสวน พยานหลักฐานต่าง ๆ และรายงานความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนที่ส่งมาให้คณะกรรมการแพทยสภาพิจารณาเพื่อประกอบการวินิจฉัย คณะกรรมการแพทยสภาจะดำเนินการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเรียนผิดต่อข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพหรือไม่ และหากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดก็จะพิจารณากำหนดโทษแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกร้องเรียน โดยทำเป็นมติคณะกรรมการแพทยสภา และในกรณีของการมีมติของแพทยสภามีประเด็นที่พิจารณาคือ มติของคณะกรรมการแพทยสภาถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 72/2544 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย วินิจฉัยไว้ ดังนี้

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแพทยสภาที่มีมติให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 ยังไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย เพราะจะต้องมีขั้นตอนดำเนินการเพื่อให้มีการออกคำสั่งและการแจ้งคำสั่งของแพทยสภาให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 ทราบและปฏิบัติต่อไปอีก ถือได้ว่ามติของแพทยสภาดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนแรกของกระบวนการพิจารณาเพื่อลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 เท่านั้น จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 จะนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ 3 ที่ขอให้เพิกถอนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ข้อ 4 (1) ข้อ 22 ข้อ 24 และข้อ 37 จึงไม่อาจกระทำได้เพราะข้อบังคับของแพทยสภาดังกล่าวเป็นเพียงวิธีพิจารณาเพื่อลงโทษด้านจริยธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 เท่านั้น เมื่อมติของแพทยสภาที่เกิดจากข้อบังคับดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับต่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 กรณีจึงไม่จำเป็นที่จะก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยคำขอของผู้ฟ้องคดีในชั้นนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามนัยมาตรา 9 ประกอบด้วยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ขอมา

(ค) ขั้นตอนการพิจารณาของสภานายกพิเศษ

สภานายกพิเศษตามความหมายของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อคณะกรรมการแพทยสภามีมติลงโทษผู้ถูกร้องเรียนแล้ว นายกแพทยสภาจะทำการเสนอมติของคณะกรรมการแพทยสภาต่อสภานายกพิเศษเพื่อพิจารณาให้ความ

เห็นชอบ หรือยับยั้งมติดังกล่าว หากมีการยับยั้งมติของคณะกรรมการแพทยสภาโดยสภานายกพิเศษ คณะกรรมการแพทยสภาจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาอีกครั้งและถ้ากรรมการแพทยสภามีมติยืนยันไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ก็จะดำเนินการตามมตินั้นโดยทำเป็นคำสั่งแพทยสภา

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของสภานายกพิเศษในการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยการคดีจริยธรรมของแพทยสภา กับสภานายกพิเศษในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของสภาวิชาชีพอื่น พบว่า สภานายกพิเศษในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภามีบทบาทในการพิจารณาต่างจากสภานายกพิเศษในกระบวนการพิจารณาของสภาวิชาชีพอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น สภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือการยับยั้งมติของคณะกรรมการสภาทนายความ แต่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสภาทนายความ ซึ่งแตกต่างกับสภานายกพิเศษของแพทยสภาที่มีบทบาทในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภาเนื่องจากสภานายกพิเศษของแพทยสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือการยับยั้งมติวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการแพทยสภาซึ่งถือว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของแพทยสภาด้วยแล้วจึงจะสามารถดำเนินการออกคำสั่งแพทยสภาต่อไปได้¹¹ ต่างจากการพิจารณาคดีมรรยาททนายความที่ คณะกรรมการสภาทนายความสามารถออกคำสั่งสภาทนายความได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาเห็นชอบจากสภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ¹²

ในการดำเนินการของคณะกรรมการในขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งสามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยการคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 เมื่อนำหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยแยกพิจารณาออกเป็นกรณีต่าง ๆ คือ

- (1) สิทธิของคู่กรณีในการรับทราบข้อเท็จจริงรวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของตน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 38 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษ ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันเริ่มทำการสอบสวน” และข้อ 15 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยการคดีจริยธรรมฯ ซึ่งกำหนดให้ประธานคณะอนุกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษตามเรื่องร้องเรียนและส่งสำเนา

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 72/2544

¹² มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

เรื่องทีกล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ถูกร้องเรียนผู้นั้นรับทราบ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบว่าผู้ถูกร้องเรียน มีสิทธิยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือข้อกล่าวโทษตามเรื่องร้องเรียนนั้นภายในสิบห้าวัน นับแต่วันได้รับแจ้ง และรับสำเนาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว จะเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อบังคับแพทยสภาว่า ด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ ได้กำหนดให้มีการแจ้งข้อเท็จจริงแก่คู่กรณี และส่งสำเนาเรื่องที กล่าวหาหรือกล่าวโทษสิบห้าวันวันก่อนทำการสอบสวน ซึ่งแม้จะถือได้ว่ามีกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นไปใน แนวทางเดียวกับมาตรา 30 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ข้อกำหนด ดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการแจ้งให้ผู้ถูกร้องเรียนได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที สนับสนุนข้อกล่าวหาอันเป็นการทำให้ผู้ถูกร้องเรียนไม่ได้รับประโยชน์ซึ่งเป็นสาระสำคัญของทีผู้ถูกร้องเรียน จำเป็นต้องทราบเพื่อให้การชี้แจงข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษสามารถกระทำได้อย่างตรงประเด็นและเป็นการ เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องเรียนนำพยานหลักฐานเข้าสืบหากล้างพยานหลักฐานฝ่ายกล่าวหาหรือกล่าวโทษได้อย่าง เต็มทีในขั้นตอนต่อไปด้วย ต่างจากมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทีบัญญัติไว้ อย่างชัดเจนว่าให้คู่กรณีได้มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ส่วนกรณีการแจ้งสิทธิและหน้าที่ของ คู่กรณีควบคู่ไปกับการแจ้งข้อเท็จจริงนั้น ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ กำหนดแต่เพียงการแจ้งสิทธิในการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ อันเป็นสิทธิในการโต้แย้งแสดง หลักฐานเท่านั้น และหากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ ทีให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่แก่คู่กรณีตามความจำเป็นแก่กรณีนั้น การแจ้งแต่เพียงสิทธิในการโต้แย้ง แสดงหลักฐานนั้นจะถือว่าเพียงพอแก่ความจำเป็นของคู่กรณีหรือไม่ พิจารณาว่าการแจ้งเพียงสิทธิดังกล่าว น่าจะยังไม่เพียงพอต่อความจำเป็นของคู่กรณี เพราะคู่กรณียังมีสิทธิในกระบวนการพิจารณาอีกหลายประการ ทีควรทราบเพื่อประโยชน์และเกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ดังนั้น การทีได้ทราบถึงสิทธิในการโต้แย้งเพียงอย่าง เดียวนั้นไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี จึงควรกำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธี พิจารณาคดีจริยธรรมฯ ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีมากยิ่งขึ้น

(2) การให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจสอบเอกสารทีจำเป็นแก่การใช้สิทธิ

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ทีให้สิทธิคู่กรณีในการตรวจสอบเอกสารทีจำเป็นจากพระราชบัญญัติ วิชาชีพอักษรกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ ปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ทีได้กำหนดถึงสิทธิดังกล่าว แม้ว่าการขอข้อมูลข่าวสารจะเป็นสิทธิของบุคคล ทั่วไปในการทีจะขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ตาม แต่สิทธิทีจะขอเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็น สิทธิทีคู่กรณีจำเป็นต้องได้รู้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันสิทธิของตน สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัวของคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แตกต่างจากสิทธิการขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

ของราชการฯ ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีควรมีสติพิเคราะห์ดู เอกสารหรือพยานหลักฐานก่อนการใช้สิทธิโต้แย้งของตน จึงควรมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วย กระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณา และสามารถ นำไปปฏิบัติได้โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง กรณีในเรื่องของสิทธิในการตรวจเอกสารมีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง¹³ ได้เคยวินิจฉัยไว้ดังนี้

ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีหนังสือถึงสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สรุปความได้ว่ากรณีที่มาตรา 31 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่ จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งสิทธิหรือชี้แจงสิทธิของตนได้นั้น การพิจารณาว่าเอกสารใดจำเป็นต้องรู้นั้นคู่กรณี เป็นผู้พิจารณาหรือคณะกรรมการสอบสวนฯ เป็นผู้พิจารณา และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าตามมาตรา 31 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารเพื่อประโยชน์ในการ โต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ ถ้ากรณีใดเป็นเรื่องจำเป็นถือว่าคู่กรณีมีสิทธิต้องรู้ ซึ่งเป็นปัญหาข้อ กฎหมายสำหรับผู้ที่จะให้คู่กรณีดูเอกสารคือ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้พิจารณา ในเบื้องต้นว่าเอกสารดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ ส่วนปัญหาว่ากรณีใดเป็นกรณีที่จำเป็นหรือไม่ ต้องพิจารณาจาก ผลแห่งความเป็นธรรมของคู่กรณีเป็นหลักในอันที่จะโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน

(3) สิทธิของคู่กรณีในการโต้แย้งป้องกันสิทธิและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุน

หากพิจารณาถึงผลกระทบของคู่กรณีที่ได้รับจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการระงับสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ตามคำสั่งทางปกครองเดิม ดังนั้น การดำเนินการจึงต้อง เป็นไปตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาและการจัดทำคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องให้สิทธิคู่กรณีที่จะได้รับ ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีโอกาสโต้แย้งก่อน มาตรา 38 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการโต้แย้งและแสดงหลักฐานว่า “ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำ คำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ มาให้คณะกรรมการสอบสวน” และข้อ 17 ของข้อบังคับแพทยสภาว่า ด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ กำหนดให้ผู้ถูกร้องเรียนอาจอ้างตนเองเป็นพยาน และยื่นรายการ บัญชีระบุพยานหลักฐานของตน ประกอบคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ต่อประธานคณะกรรมการ สอบสวนได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับสำเนาเรื่องร้องเรียนตามข้อ 15 หรือภายในระยะเวลาที่ประธาน

¹³ บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 295/2545

คณะกรรมการสอบสวนกำหนดขึ้นใหม่ พิจารณาจากพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีจริยธรรมฯ เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่คุ้มครองผู้ถูกร้องเรียนให้มีโอกาสได้โต้แย้งป้องกันสิทธิของตนซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(4) การให้สิทธิคู่กรณีแต่งตั้งตัวแทนในกระบวนพิจารณาทางปกครอง และสิทธิการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมฯ ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้สิทธิผู้ถูกร้องเรียนในการแต่งตั้งตัวแทน และสิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนพิจารณาทางปกครอง ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของแพทยสภาครั้งที่ 7/2543 โดยคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าการอนุญาตให้ทนายความเข้าฟังกระบวนสอบสวนทำได้เฉพาะกระบวนการยุติธรรมเท่านั้นไม่สามารถกระทำได้ในองค์วิชาชีพที่ประชุมมีมติไม่อนุญาตให้นำทนายความเข้ามาในกระบวนสอบสวนของแพทยสภา ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของแพทยสภาครั้งที่ 2/2545 ที่ประชุมคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภานั้นเป็นลักษณะไต่สวนจึงควรให้ที่คู่กรณีสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาได้ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยคณะกรรมการฯ ที่พิจารณามีสิทธิที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 29 (2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะให้คู่กรณีหรือทนายความออกจากห้องพิจารณาถ้าเห็นว่ามีกรกระทำเพื่อประวิงเวลาหรือทำให้การพิจารณาล่าช้า และแม้ว่าจะมีมติของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของแพทยสภาในเรื่องดังกล่าวแต่หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะพบว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้วว่ากรณีที่กฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าให้นำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับแทนกฎหมายเฉพาะในกรณีนั้นๆ ซึ่งสิทธิในการแต่งตั้งทนายความของคู่กรณีในกระบวนพิจารณาทางปกครองก็เป็นผลมาจากมาตรา 3 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีจริยธรรมดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะทำหน้าที่ดำเนินกระบวนพิจารณาโดยนำพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ มาใช้บังคับเท่านั้น จึงเกิดปัญหาว่าหากเกิดกรณีที่ได้นำกระบวนพิจารณาคดีจริยธรรมโดยที่การพิจารณาดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะทำให้เกิดปัญหาและความไม่เป็นธรรมในการพิจารณา หากเป็นเช่นนั้นก็ควรมีการ

กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แพทย์สภาไว้ให้ชัดเจนเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ถูกร้องเรียนและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นในกรณีตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไว้ในข้อหารือเรื่องการสอบสวนความผิดทางวินัยพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนี้¹⁴

การรถไฟแห่งประเทศไทยขอหารือข้อกฎหมายถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ความว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนายวินัย เสลาคุณ ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสื่อมเสียชื่อเสียง นายวินัย เสลาคุณ ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการสอบสวนขอใช้สิทธิตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยขอนำนายความเข้ามาในกระบวนการสอบสวนทางวินัยในกรณีที่ต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวน

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจน่าจะใช้บังคับเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งของรัฐวิสาหกิจที่ออกไปมีผลกระทบต่อสิทธิของสาธารณชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบดังกล่าวก็มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่นายวินัย เสลาคุณ ขอใช้สิทธิตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่อาจกระทำได้ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว มีความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินการบริการขนส่งสาธารณะจึงเป็น "เจ้าหน้าที่" ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมีได้เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้บังคับวิธีการและหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติ

¹⁴ บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 389/2544

ราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 120 ว่าด้วยการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2541 แล้วเห็นว่า ระเบียบฉบับดังกล่าวมิได้มีข้อกำหนดใดที่ให้สิทธิแก่ผู้ถูกสอบสวนในการมีทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน ระเบียบดังกล่าวจึงมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้กรณีที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองที่ผู้กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่ได้ ฉะนั้น การสอบสวนความผิดทางวินัยของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องนำมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ ผู้ถูกสอบสวนย่อมมีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวนได้ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 205/2541 ว่าการสอบสวนดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ตามข้อ 21 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน เว้นแต่บุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนุญาตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน แต่เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง การสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นการพิจารณาทางปกครอง และผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเป็นคู่กรณี ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ถูกกล่าวหาย่อมมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ เพราะหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยสูงกว่าหลักเกณฑ์ตามข้อ 21 ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)ฯ กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ¹⁵

เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วจึงสรุปได้ว่าในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด คู่กรณีทางปกครองมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาได้ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นคู่กรณีสามารถนำที่ปรึกษาหรือทนายความเข้ามาในการพิจารณาได้ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

3 หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง

¹⁵ บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 205/2541

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ ดังนี้

ก) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับแบบของคำสั่งทางปกครอง

ในการทำคำสั่งทางปกครองโดยปกติจะไม่ยึดถือรูปแบบโดยจะทำในลักษณะใดก็ได้เพียงให้มีความเป็นคำสั่งทางปกครองคือ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคลตามกฎหมายเป็นการเฉพาะรายก็เพียงพอ เพราะมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่าคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือได้ หรือจะทำได้ด้วยวาจาก็ได้ หรือทำโดยสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ กรณีที่คำสั่งทางปกครองทำเป็นหนังสือมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดรายการที่ต้องระบุไว้ 3 รายการ คือ 1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง 2) ชื่อและตำแหน่งของผู้ทำคำสั่ง 3) ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และนอกจากรายการดังกล่าว มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยังได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลอันเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณา ข้อเสนอสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจประกอบอีกด้วย แต่ก็มีข้อยกเว้นอยู่ 4 กรณี คือ กรณีของความลับ กรณีเร่งด่วน กรณีที่มีผลตรงตามคำขอ และกรณีที่เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้ว

ข) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดกำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ 4 วิธีคือ 1) แจ้งเฉพาะเจาะจงต่อตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง 2) วิธีปิดประกาศ 3) วิธีประกาศหนังสือพิมพ์ และ 4) วิธีส่งทางเครื่องโทรสาร โดยในการแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นปกติจะต้องแจ้งแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง แต่ในกรณีที่ไม่อาจแจ้งแก่ผู้รับคำสั่งได้กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือจะต้องแจ้งแก่ตัวผู้รับหรือตัวแทน โดยส่งแก่ตัวผู้รับหรือส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับ¹⁶ และในกรณีที่ผู้รับปฏิเสธไม่ยอมรับหรือไม่พบผู้รับให้ส่งต่อบุคคลซึ่งมิใช่ผู้รับคำสั่งหรือตัวแทนก็ได้โดยต้องเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะ¹⁷ และหากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมรับการส่งคำสั่งอีกก็ให้มีการวางหรือปิดหนังสือไว้ ณ สถานที่นั้นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งว่าจะต้องวางในที่ที่เห็นได้ง่ายและต่อเจ้าพนักงานที่ไปเป็นพยานด้วย ซึ่งเจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานในการวางหนังสือหรือปิดหนังสือจะเป็นไปตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) กำหนด อันได้แก่ เจ้าพนักงานตำรวจ ข้าราชการส่วนกลาง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ เช่น กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

¹⁶ มาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹⁷ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ขั้นตอนการออกคำสั่งแพทยสภาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ในการออกคำสั่งแพทยสภา มีประเด็นพิจารณาว่าคำสั่งแพทยสภาเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ พิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ 205/2541 ที่ให้ความเห็นในประเด็นเรื่องคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อพิจารณานิยามของคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว เห็นว่า "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางจริยธรรมจึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการแพทยสภาโดยความเห็นชอบของสภานายกพิเศษซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการออกคำสั่งแพทยสภา คือ

(ก) แบบของคำสั่งแพทยสภา

ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมฯ ได้กำหนดถึงการออกคำสั่งแพทยสภา โดยให้เลขาธิการแพทยสภาทำคำสั่งแพทยสภาเพื่อเสนอให้นายกแพทยสภาลงนาม และในคำสั่งแพทยสภาอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ชื่อ "คำสั่งแพทยสภา" และลำดับเลขที่ของคำสั่ง
- (2) อ้างตัวบทกฎหมาย ที่สนับสนุนการออกคำสั่ง
- (3) เรื่องที่ถูกร้องเรียน
- (4) ชื่อผู้ถูกร้องเรียน
- (5) ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็น โดยย่อ
- (6) มติของที่ประชุมคณะกรรมการ
- (7) ลายมือชื่อนายกแพทยสภา หรืออุปนายกผู้ทำการแทน
- (8) วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง

จากหลักเกณฑ์ในข้อบังคับแพทยสภาฯ จะเห็นว่าข้อบังคับกำหนดให้คำสั่งแพทยสภาต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือระเบียบราชการไว้ 3 รายการ คือ 1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง

2) ชื่อและตำแหน่งของผู้ทำคำสั่ง 3) ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และต้องจัดให้มีเหตุผลอันเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณา ข้อเสนอสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ประกอบด้วย เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของข้อบังคับแพทยสภาฯ ถือได้ว่าข้อบังคับดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(ข) การแจ้ง และการมีผลของคำสั่งแพทยสภา

ในขั้นตอนการแจ้งคำสั่งแพทยสภา มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดให้เลขาธิการแพทยสภาแจ้งคำสั่งแพทยสภาตามที่คณะกรรมการแพทยสภาวินิจฉัยชี้ขาด ไปยังผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษเพื่อทราบ และให้บันทึกคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมด้วย ส่วนการมีผลบังคับใช้ของคำสั่งแพทยสภานั้น มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดว่าผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้ถือว่ามิได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัตินั้นนับแต่วันที่คณะกรรมการแพทยสภาสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น แต่ในทางปฏิบัติการตีความตามกฎหมายมาตรานี้อาจมีปัญหาเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะมติคณะกรรมการแพทยสภาที่เกี่ยวกับการลงโทษสมาชิกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อนที่จะออกเป็นคำสั่งแพทยสภา จึงเป็นไปได้ที่จะนับวันที่คณะกรรมการแพทยสภาที่มีมติดังกล่าวเป็นวันที่คณะกรรมการแพทยสภาสั่งพักใช้ใบอนุญาต นอกจากนี้ คำสั่งลงโทษสมาชิกจะต้องลงนามโดยนายกแพทยสภาหรืออุปนายกผู้ทำการแทนตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 หมายความว่านายกแพทยสภาหรืออุปนายกผู้ทำการแทนจะลงนามในวันใด โดยที่วันเริ่มต้นการพักใช้ใบอนุญาตมีความสำคัญและย่อมมีผลต่อวันสิ้นสุดระยะเวลาพักใช้ใบอนุญาตด้วย วันเริ่มต้นและสิ้นสุดดังกล่าวนี้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ถูกลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้าง ผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และหัวหน้าสถานีตำรวจที่เกี่ยวข้องจะต้องรับรู้รับทราบตรงกัน จึงต้องมีวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน เนื่องจากผู้ที่ต้องรับผลกระทบโดยตรงที่สุดจากคำสั่งดังกล่าวคือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกลงโทษ ข้อ 44 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจริยธรรมฯ จึงกำหนดให้นับเวลาพักใช้รวมทั้งกรณีเพิกถอนใบอนุญาตโดยให้นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษลงนามรับทราบคำสั่งหรือวันปิดคำสั่งแล้วแต่กรณี ซึ่งในทางปฏิบัติกรณีเป็นคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต นายกแพทยสภาหรืออุปนายกผู้ทำการแทนเมื่อลงนามในคำสั่งจะต้องเว้นวันที่ลงนามไว้ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงวันที่ในวันที่ผู้ถูกลงโทษมาลงนามไว้ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงวันที่ในวันที่ผู้ถูกลงโทษมาลงนามรับทราบคำสั่งและให้ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่คณะกรรมการแพทยสภาสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามนัยมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 125/2546 วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวว่า กรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม (ผู้ฟ้องคดี) ได้ทราบคำสั่งแพทยสภาแล้วแต่ไม่ได้ลงนามในใบรับทราบนั้น แม้ว่าผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมจะมีได้ลงนามรับทราบคำสั่งของแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ 73/2545 ลงวันที่ 26 กันยายน 2545 แต่การที่แพทยสภายังมีสิทธิในการปิดคำสั่งได้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวที่มีผลเป็นการพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งหากแพทยสภาดำเนินการตามกรณีดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น เมื่อแพทยสภาได้ออกคำสั่งดังกล่าวและผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมได้ทราบคำสั่งแล้ว เพียงแต่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมยังไม่ได้ลงนามรับทราบคำสั่งหรือได้มีการปิดคำสั่งอันจะทำให้มีผลในการเริ่มนับระยะเวลาการพักใช้ใบอนุญาต การบังคับตามคำสั่งของแพทยสภาที่ 72/2545 ลงวันที่ 16 กันยายน 2545 ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไม่ว่าจะเป็นกรณีการลงนามรับทราบคำสั่งในภายหลังก็ดี หรือแพทยสภาได้ปิดคำสั่งในเวลาต่อมาก็ดี ย่อมทำให้เกิดความเสียหายในการประกอบการวิชาชีพเวชกรรมซึ่งถือว่าได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมแล้ว

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การแจ้งและการมีผลของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลตั้งแต่วันที่รับแจ้ง และหลักเกณฑ์ในข้อบังคับแพทยสภาฯ ถือว่ามีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมในกรณีของการวางหรือปิดคำสั่งแพทยสภาว่าควรมีการกำหนดเพิ่มเติมหรือกำหนดแนวทางในการปิดคำสั่งว่าจะต้องวางหรือปิดไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่ายและต่อหน้าเจ้าพนักงานที่ไปเป็นพยานด้วย และควรที่จะกำหนดให้มีเจ้าพนักงานที่เป็นพยานในการวางหรือปิดคำสั่งเช่นเดียวที่กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) กำหนด¹⁸

4 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของแพทยสภา

ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไปมี 2 ลักษณะ คือ¹⁹

1. ระบบการอุทธรณ์ปกติ เป็นระบบที่ใช้กับคำสั่งทางปกครองทุกประเภท เว้นแต่ ประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ หรือกรณีที่เป็นข้อยกเว้น การอุทธรณ์ปกติจะไม่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีการไว้

¹⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 . กรุงเทพมหานคร . จีระวิชาการพิมพ์ , 2540 , หน้า 384-385.

โดยเฉพาะ จึงอาจกระทำได้โดยไม่มีรูปแบบจะทำด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ การอุทธรณ์ปกตินี้เป็นระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ คู่กรณีจะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ และขณะเดียวกันจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้เมื่อใดที่ฝ่ายปกครองทราบว่าการที่เข้าไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้

2. ระบบการอุทธรณ์บังคับ ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นด้วยหรือประสงค์ที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองกฎหมายบังคับให้คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง²⁰ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากคู่กรณีไม่ได้มีการดำเนินการดังกล่าวก็จะไม่มีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง²¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ในส่วนของเงื่อนไขในการรับอุทธรณ์ไว้พิจารณา คือ หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากไม่ปฏิบัติตามจะทำให้การอุทธรณ์ไม่สมบูรณ์และจะรับไว้พิจารณาไม่ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ 4 ประการ คือ²²

(1). เงื่อนไขทางตัวการกระทำที่ถูกอุทธรณ์ โดยการกระทำที่จะอุทธรณ์ได้นั้น มาตรา 44 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และ

²⁰มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

²¹ มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

²² บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ . หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง , หน้า 39-43.

มาตราดังกล่าวได้บัญญัติข้อยกเว้นของคำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวไว้ 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี

(2). เงื่อนไขทางตัวผู้อุทธรณ์ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นคู่กรณีเท่านั้นที่สามารถจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้โดยจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติและความสามารถของคู่กรณี และการเป็นผู้แทนของคู่กรณีด้วย

(3). เงื่อนไขทางแบบของคำอุทธรณ์ มาตรา 44 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

(4). เงื่อนไขทางระยะเวลาอุทธรณ์ มาตรา 44 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดไว้ว่าให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภา เนื่องจากในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภานั้นไม่มีข้อกำหนดที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภา ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ คำสั่งแพทยสภาอุทธรณ์ได้หรือไม่ ข้อบังคับแพทยสภาฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ หากจะเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์จะสามารถกระทำได้หรือไม่ และจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ในขั้นตอนใดบ้างนั้น อาจแบ่งข้อพิจารณาได้ 3 ประเด็น คือ 1. สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งแพทยสภา 2. เรื่องการแจ้งสิทธิอุทธรณ์และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และ 3. เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับแพทยสภา

1. สิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งแพทยสภา

ตามทีผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่กระทำผิดจริยธรรมฯ และถูกลงโทษได้มีการอุทธรณ์โดยอ้างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 44 ทีบัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีทีคำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” และตามมาตรา 48 บัญญัติไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสิทธิการอุทธรณ์ และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา”

โดยที่คณะกรรมการแพทยสภาเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 จึงมีได้อยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากแต่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 48 ได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น ประเด็นเรื่องการอุทธรณ์โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางที่นำไปใช้บังคับกับกฎหมายปกครองทั้งหลายในกรณีนี้จึงเป็นอันตกไป

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์อันมีผลสืบเนื่องมาจากมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้ให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด จากบทบัญญัติของมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นำไปสู่การตีความว่า หากพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ หากจะมีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อนตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยถือว่าการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายกลางที่มีการกำหนดการอุทธรณ์ไว้ การที่จะฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้จึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนเสมอ

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในกรณีของคณะกรรมการแพทยสภา คือ เมื่อมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ถูกยกเลิกไปแล้ว ดังนั้น หากจะมีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งแพทยสภาต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งแพทยสภาตาม มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีความเห็นในข้อหารือในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของแพทยสภา²³ ว่าการโต้แย้งคำสั่งแพทยสภาไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาก่อนที่จะฟ้องคดีโดยมีเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

ก). การตีความมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องตีความว่า มีข้อยกเว้น 2 กรณี ที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์โต้แย้งก่อน

²³ แสง บุญเฉลิมวิภาส . “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของแพทยสภา” เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของแพทยสภาในข้อหารือเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภา

หรือ กรณีแรก กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีและ กรณีที่สอง กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น จะต้องพิจารณาว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ กำหนดให้รัฐมนตรีเข้ามามีอำนาจทบทวนตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการดังกล่าวหรือไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบทบทวนของรัฐมนตรี คำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา 44 เช่นกัน

ข). โดยที่คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ มาตรา 48 ได้กำหนดให้โต้แย้งต่อคณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และในมาตรา 87 ได้กำหนดว่าเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิกมาตรา 87 ย่อมมีความมุ่งหมายว่า ให้องค์ศาลปกครองเข้ามาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อให้ศาลปกครองเป็นองค์กรที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบ ดังนั้น กระบวนการขั้นตอนก่อนการฟ้องศาลปกครองจึงเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งตามมาตรา 42 วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขก่อนฟ้องคดีไว้โดยให้นำมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับกรณีกฎหมายนั้นมิได้กำหนดขั้นตอนพิจารณาตามเหตุผลข้างต้นแล้ว ย่อมไม่หมายความรวมถึงคณะกรรมการที่มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นมาตรา 44 ดังกล่าวจึงมิได้นำมาใช้บังคับต่อคณะกรรมการแพทยสภาด้วย

ค). การกำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อองค์กรที่พิจารณาในเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบเพราะโดยหลักพื้นฐานแล้วหากไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงองค์การที่ทำคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นจะไม่เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตน ดังนั้น หากตีความว่าการจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งแพทยสภาต่อศาลปกครองจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาต่อแพทยสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยอาศัยมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับเหตุผล 2 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้วยังเป็นการทำให้กระบวนการตรวจสอบล่าช้าโดยไม่จำเป็นแต่อย่างใด

ความเห็นดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครองที่ 1/2544 เรื่องหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองซึ่งได้ให้คำแนะนำว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยหลักแล้วคำสั่งดังกล่าวไม่ต้องมีการอุทธรณ์ (เว้นแต่ กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องอุทธรณ์) ซึ่งหากพิจารณาสถานะในการใช้อำนาจของคณะกรรมการแพทยสภาแล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการแพทยสภาได้มีการใช้อำนาจปกครองที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของสมาชิกแพทยสภา ดังนั้น ในการ

แจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁴

2. เรื่องการแจ้งสิทธิอุทธรณ์และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก) เรื่องการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สำหรับเรื่องการแจ้งสิทธิอุทธรณ์นั้นขึ้นอยู่กับกรณีการตีความตามข้อพิจารณาข้อ 1 ที่ได้กล่าวมาแล้ว หากผลสรุปว่าการจะฟ้องร้องคำสั่งแพทยสภาจะต้องอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาก่อนฟ้องตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในกรณีนี้คำสั่งแพทยสภาตามข้อ 38 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 นอกเหนือจากรายละเอียดตามที่กำหนดในข้อ 38 แล้วยังต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้ง ดังกล่าวไว้ด้วย กรณีที่ไม่แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งจะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

ข) เรื่องการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งแพทยสภาไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีนี้นอกจากคำสั่งแพทยสภาที่กำหนดให้มีสาระสำคัญต่างๆ เช่น ชื่อคำสั่ง กฎหมายที่อ้างถึง เรื่องที่ถูกร้องเรียน มติของที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภาฯ ตามข้อ 38 ของข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนิน

²⁴ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมฯ แล้วยังต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิในฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งในภายหลังว่าผู้ออกคำสั่งมิได้แจ้งเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ ได้รับคำสั่ง

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1 บทสรุป

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่ได้ตามอำเภอใจ โดยมุ่งที่จะจำกัดอำนาจรัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐอย่างบิดเบือนและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐอันหมายรวมถึงบรรดาการกระทำทางปกครองทั้งหลายโดยฝ่ายปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สถาวิชาชีพต่าง ๆ อันมีหน้าที่ในการควบคุมผู้มีวิชาชีพมิให้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับของวิชาชีพ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งแพทยสภาก็เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพแพทย์ และเนื่องจากการประกอบวิชาชีพของแพทย์ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน แพทยสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณากรณีความผิดทางจริยธรรมของแพทย์รวมถึงมีอำนาจในการกระทำทางปกครองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางปกครอง

ในระยะเวลาที่ผ่านมา การปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยไม่มีมาตรฐานที่เป็นระบบระเบียบเดียวกัน ทำให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้เนื่องจากในแต่ละหน่วยงาน อันหมายรวมถึงองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ต่างก็จะมีกฎหมายซึ่งอาจจะพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือข้อบังคับต่าง ๆ และยังรวมไปถึงแนวปฏิบัติภายในของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งไม่มีสภาพบังคับเพียงพอที่จะถือว่าเป็นกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการที่มีความแตกต่างกันไป และการปฏิบัติราชการหรือการกระทำทางปกครองของบางหน่วยงานก็ไม่มีมาตรฐานที่จะประกันสิทธิแก่ราษฎรให้มั่นใจได้ว่า เขาจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้เอง ในปี พ.ศ. 2539 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางสำหรับการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ระเบียบหรือข้อบังคับในการปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายฉบับต่าง ๆ กำหนดไว้ หากมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องนำหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ¹

¹ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 .

การศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทที่ใช้อำนาจทางปกครอง ทั้งในระบบราชการและนอกระบบราชการ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย ทุกหน่วยงาน ใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นแม่แบบในการปฏิบัติราชการก็อาจไม่เกิดปัญหา

หากแต่ว่ากฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติข้อยกเว้นในกรณีที่ไม่ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ในองค์กร หรือหน่วยงานทางปกครองที่ได้มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอน หรือวิธีปฏิบัติราชการที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะในองค์กร หรือหน่วยงานนั้น โดยมีเงื่อนไขว่ากฎหมายดังกล่าวจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ในองค์กร หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองจะต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไปใช้บังคับในการปฏิบัติราชการของตนหรือไม่ เนื่องจากหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองและมีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการโดยเฉพาะ ของประเทศไทยนั้นมีหลายหน่วยงานทั้งที่เป็นหน่วยงานราชการ และในส่วนของเอกชนที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว และหากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการพิจารณา หรือกระทำการอันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็อาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นได้ จึงน่าจะมีการทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

ซึ่งในส่วนของแพทยสภา ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเช่นกัน โดยที่แพทยสภามีสถานะของการใช้อำนาจทางปกครองอยู่ 2 สถานะ คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในส่วนของการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่าข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลางและคณะกรรมการพิจารณาโดยรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย และเมื่อได้ทำการศึกษาพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะในหน่วยงานแพทยสภา คือ ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการ

พิจารณาคดีจริยธรรมฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภา บางขั้นตอนนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเพราะในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่จะนำเฉพาะพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้เท่านั้น และเมื่อหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่กำหนดในบางขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวต่ำกว่าที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาตามมา ซึ่งก็มีกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ถูกลงโทษได้ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองว่าหลักเกณฑ์ในข้อบังคับแพทยสภาฯ นั้นมีหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม

2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไข หากมีการนำหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทยสภาจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา คือ ในส่วนของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็นคู่กรณีทางปกครองนั้นจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมมากขึ้นในเรื่องของสิทธิต่าง ๆ ของคู่กรณีทางปกครอง ทั้งในเรื่องของการได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ของแพทยสภา ในกรณีนี้หมายถึง คณะอนุกรรมการสอบสวนของแพทยสภา และคณะกรรมการแพทยสภา หรืออาจรวมถึงคณะอนุกรรมการกลั่นกรองและคณะกรรมการเฉพาะกิจอื่นที่มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณา หรือสิทธิต่าง ๆ ในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่แพทยสภา ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาทำหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นจะมีความเข้าใจในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มากขึ้น และเข้าใจสิทธิของคู่กรณีที่ตนจะเข้าไปทำการพิจารณาดังกล่าว และยังทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้นเพราะเมื่อมีการแก้ไขข้อบังคับแพทยสภาฯ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว เจ้าหน้าที่จะได้นำข้อบังคับดังกล่าวมาบังคับให้เพียงฉบับเดียวโดยไม่ต้องดูหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีก และในส่วนของกระบวนการพิจารณาทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมมากขึ้น เมื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามข้อบังคับแพทยสภาฯ เป็นไปใน

แนวทางเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลาง จะทำให้เกิดความมั่นใจจากคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาได้ว่า จะได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว และจะเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาด้วย แม้จะมีปัญหาในเบื้องต้น คือ อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้กฎหมายในการปฏิบัติราชการของตนว่า ในกรณีใดควรใช้กฎหมายใดบังคับ และในส่วนของกรพิจารณาทางปกครองดังกล่าว อาจเป็นการเพิ่มขึ้นตอนให้แก่เจ้าหน้าที่มากขึ้น และอาจจะต้องใช้เวลาในบางขั้นตอนมากขึ้นก็ตาม นอกจากการวิเคราะห์ถึงปัญหาแล้ว ผู้เขียนยังได้ทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น หากไม่มีการนำหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการดำเนินการด้านจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพเวชกรรม อันได้แก่การก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีทางปกครองในกระบวนการพิจารณา ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือจากผู้ที่ต้องเข้ามาในการดำเนินการต่าง ๆ ของแพทยสภา และอาจนำมาซึ่งการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลปกครองเช่นเดียวกับคดีก่อนๆ ซึ่งศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ทั้งนี้จะยิ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมมากขึ้น

เมื่อได้ทำการศึกษาค้นคว้า ถึงที่มา แนวคิด แนวปฏิบัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้ผู้เขียนทราบว่าหากนำหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการดำเนินการด้านจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภา และยังเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับหน่วยงานอื่น เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมกับประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองสูงสุด

การแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 โดยนำหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาปรับใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้ที่เกี่ยวข้อง และให้สอดคล้องกับแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ในขั้นตอนก่อนกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภาให้มีการกำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจริยธรรม คือ คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม คณะอนุกรรมการสอบสวน คณะกรรมการแพทยสภา หรือเจ้าหน้าที่ที่อาจจะเข้ามาในกระบวนการพิจารณา เช่น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ เป็นต้น

2. กำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีในการคัดค้านบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองของแพทยสภาที่มีพฤติการณ์ที่จะขาดความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ได้แก่ คณะอนุกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการแพทยสภา

3. ในขั้นตอนการดำเนินการของคณะอนุกรรมการสอบสวน และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภา กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นคู่กรณีให้มีสิทธิแต่งตั้งทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณา

4. กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการแจ้งข้อเท็จจริงรวมทั้งสิทธิและหน้าที่แก่คู่กรณีให้มีความชัดเจน เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และในส่วนของกรแจ้งสิทธิของคู่กรณีควรมีการกำหนดให้มีความชัดเจนกว่าบทบัญญัติเดิมเพื่อให้เพียงพอต่อความจำเป็นในการใช้สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา

5. กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นคู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อใช้ในการโต้แย้งสิทธิ หรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้

6. กำหนดให้มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาแก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่เป็นคู่กรณี ในกรณีที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งแพทยสภาต่อศาลปกครอง

แม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะกำหนดถึงทางออกในกรณีกฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติพบว่าในปัจจุบันคดีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้มีอำนาจขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมากรวมถึงคดีที่มีการฟ้องร้องแพทยสภาซึ่งสาเหตุมาจากการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมทั้งการละเลยถึงสิทธิบางประการของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายบางฉบับเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณามีความรู้ความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา หรือได้มีการแก้ไขกฎหมายหรือข้อบังคับให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว หากมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง รวมทั้งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจในกระบวนการพิจารณาดังกล่าว และทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองมากขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **สาระสำคัญพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** . กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม , 2539
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. **กฎหมายปกครอง คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา** . กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด , 2540
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** . กรุงเทพมหานคร : จีรัชการพิมพ์ , 2540
- ชาญชัย แสงศักดิ์ . **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** . กรุงเทพมหานคร . จีรัชการพิมพ์ , 2540
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง** . บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด , 2548
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** . สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง , 2544
- รังสิกร อุปพงษ์. **กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง** . กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2540
- อัศววิทย์ สุมาวงศ์. **คำอธิบายวิธีพิจารณาคดีปกครอง** . สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง , 2544

วารสาร

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. “หลักกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน” **ตุลพาห** . ปีที่ 39 , ฉบับที่ 5 . กันยายน - ตุลาคม 2535
- “การเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทยสภา” **แพทยสภาสาร** . ปีที่ 28 , ฉบับที่ 4 . ตุลาคม - ธันวาคม 2542
- นายแพทย์วิชัย โขควิวัฒน์ . “กฎหมายและการดำเนินการด้านจริยธรรม” **แพทยสภาสาร** . ปีที่ 23 , ฉบับที่ 3 . กรกฎาคม - กันยายน 2537

นายแพทย์วิรัช โสคติวัฒน์ . “ใบรับรองแพทย์” แพทยสภาสาร . ปีที่ 24 , ฉบับที่ 4 . ตุลาคม - ธันวาคม 2538

นายแพทย์วิรัช โสคติวัฒน์ . “ระบบการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของแพทยสภา” แพทยสภาสาร . ปีที่ 28 , ฉบับที่ 1 . มกราคม - มีนาคม 2542

นายแพทย์วิรัช โสคติวัฒน์ . “คำอธิบายข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540” แพทยสภาสาร . ปีที่ 30 , ฉบับที่ 1 . มกราคม - มีนาคม 2544

นายแพทย์สุภชัย คุณารัตนพุกชัย . “มุมมองแพทย์เกี่ยวกับปัญหาด้านจริยธรรม” แพทยสภาสาร . ปีที่ 27 , ฉบับที่ 1 . มกราคม - มีนาคม 2541

ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย . “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครอง” วารสารนิติศาสตร์ . ธันวาคม 2532

เอกสารอื่นๆ

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ รวมทั้งสรุปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง . สวัสดิการด้านฝึกอบรมสำนักงานศาลปกครอง . พุทธศักราช 2545

คู่มือสิทธิประชาชนในการปฏิบัติราชการทางปกครอง . กองพัฒนาวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภา . สำนักงานเลขาธิการแพทยสภา , พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2544

สุรพล นิติไกรพจน์ . “ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” รวบรวมบทความทางวิชาการกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

วิทยานิพนธ์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ . “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2531

ชัยยุทธนา วงศ์วานิช . “หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในประเทศอังกฤษและประเทศไทย” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541

ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย . “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติใน
กฎหมายปกครองไทย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,
2531

อรรถวุฒิ สุวรรณมงคล . “หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทาง
ปกครอง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2540

คำวินิจฉัย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 72/2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 336/2545

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 586/2545

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 122/2546

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 125/2546

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 699-700/2546

คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1809-1811/2546

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 98/2542

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 551/2542

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 415/2542

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 389/2543

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 389/2544

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 638/2545

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 295/2545

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	ร้อยตรี วรยศ สุทธะลักษณ
วัน เดือน ปี เกิด	18 กรกฎาคม 2520
สถานที่เกิด	จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนพรหมานุสรณ์ จังหวัดเพชรบุรี ปีการศึกษา 2538 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญา นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ปีการศึกษา 2542 หลักสูตรนายทหารสัญญาบัตรชั้นต้น รุ่นที่ 32 โรงเรียนเหล่าทหารพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม ปีการศึกษา 2548
ตำแหน่งหน้าที่ การงานปัจจุบัน	รับราชการเป็นนายทหาร ตำแหน่งนายทหารสงครามทางกฎหมาย ประจำสำนักงานสงครามทางกฎหมาย กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม