



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

บทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย
ของต้นตอกรรมสภาตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย นายสมชาย กิจสนาโยธิน
รหัส ๖๘๑๓๔๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของต้นตอกรรมสภาตามหลักนิติธรรม

ทันตแพทย์ สมชาย กิจสนาโยธิน

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของทันตแพทยสภา โดยอาศัยหลักนิติธรรมเป็นกรอบการวิเคราะห์ทั้งในบริบทสากลและประเทศไทย บทความจะเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจแนวคิดหลักนิติธรรมและความยุติธรรมทางปกครองในสหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส และประเทศไทย รวมถึงวิเคราะห์ความหมายองค์ประกอบของ หลักนิติธรรม และพัฒนาการของหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากนั้นกล่าวถึงบทบาท หน้าที่ และอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเน้นการวิเคราะห์ว่าหลักนิติธรรมถูกนำมาใช้อย่างไรในกระบวนการตัดสินใจของศาลปกครองในการควบคุมทันตแพทยสภา ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ และ仍将วิเคราะห์ถึงเขตอำนาจศาลปกครอง ฐานทางกฎหมาย ขอบเขตและข้อจำกัดของการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับทันตแพทยสภา นอกจากนี้ จะมีการวิเคราะห์กรณีศึกษาที่สำคัญในศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับทันตแพทยสภา เพื่อให้เห็นถึงเหตุผลและหลักการทางตุลาการที่จัดทำขึ้นจากบรรทัดฐานและผลลัพธ์ นัยของคำตัดสินที่สำคัญ และสุดท้ายจะนำเสนอแนวทางและคำแนะนำที่ได้จากการศึกษา เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการใช้อำนาจของทันตแพทยสภา

คำสำคัญ : หลักนิติธรรม, ศาลปกครอง, ทันตแพทยสภา, ความชอบด้วยกฎหมาย

Abstract

This article examines the role of the Administrative Court in overseeing the legality of the Dental Council's exercise of authority, employing the rule of law as an analytical framework within both international and Thai contexts. It commences with an exploration of the concept of the rule of law and administrative justice as understood in the United Kingdom, Germany, France, and Thailand, analyzing the meaning, components, and evolution of the rule of law under the Constitution of the Kingdom of Thailand. The article then addresses the role, duties, and powers of the Administrative Court in scrutinizing the exercise of state authority, with a particular focus on how the rule of law is applied in the Court's decision-making process to regulate the Dental Council, a professional organization endowed with specific legal powers. Additionally, it analyzes the jurisdiction of the Administrative Court, the legal basis, scope, and limitations of cases involving the Dental Council. The study further includes an analysis of significant case studies from the Administrative Court related to the Dental Council, elucidating the judicial reasoning, principles, and norms established, as well as the implications and outcomes of key rulings. Finally, the article proposes guidelines and recommendations derived from the study to enhance transparency and fairness in the Dental Council's exercise of authority.

Keywords : The rule of law, The Administrative Court, The Administrative Court Legality

บทนำ

ในสังคมประชาธิปไตย หลักนิติธรรม (Rule of Law) ถือเป็นรากฐานสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย หลักนิติธรรมไม่เพียงแต่หมายถึงการปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการที่กฎหมายต้องมีความชอบธรรม เป็นธรรม และสามารถเข้าถึงได้ หลักนิติธรรมได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ บทบาทของศาลปกครองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมถึงองค์กรวิชาชีพที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ทันตแพทยสภา ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลและควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตกรรม เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพและสิทธิของผู้บริโภคที่มาใช้บริการสถานพยาบาล การใช้อำนาจของทันตแพทยสภาจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด บทความนี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของทันตแพทยสภา โดยพิจารณาว่าศาลปกครองได้นำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีอย่างไร เพื่อให้การใช้อำนาจของทันตแพทยสภาเป็นไปตามหลักการแห่งความยุติธรรมทางปกครองและเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงและกรณีศึกษาที่สำคัญ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในการสร้างความยุติธรรมทางปกครองและปกป้องสิทธิของประชาชน

หลักนิติธรรม (Rule of Law)^[๑]

๑. แนวคิด ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

๑.๑ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ในประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom)

ส่วนที่เป็นอังกฤษ (England) หรือที่นิยมเรียกประเทศอังกฤษนั้น เป็นหลักพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ใช้ระบบ common law คำว่า Rule of Law ได้แพร่หลายโดยนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ คือเอ.วี.ไดซี่ (A.V. Dicey) ตามทัศนะของไดซี่ หลักนิติธรรมมีหลักสำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (ordinary courts) ของแผ่นดิน

(๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งใดหรือเงื่อนไขใด ๆ ทุก ๆ คน (ไม่ว่าเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

(๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลมาจาก (ได้มาจาก) คำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดาที่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ แนวคิดของไดซี่ ดังกล่าวอยู่ในกรอบแนวคิดของระบบกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งพัฒนาให้เกิดระบบกฎหมายแบบ common law ที่ไม่แยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และเป็นระบบศาลเดียว (ไม่แยกระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง)

๑.๒ หลักนิติรัฐในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในขณะที่หลักนิติธรรมมีพื้นฐานพัฒนาการมาจากประเทศอังกฤษ ส่วนหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) มีพื้นฐานและพัฒนาการมาจากประเทศเยอรมนี ในช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๘๔๘ นักคิดที่สำคัญ ของเยอรมัน คือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph ได้กล่าวถึง คำว่า “นิติรัฐ” ซึ่งอาจให้ความในยุคริเริ่มต้นว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมเป็นไปด้วยความสงบสุข ต่อมา “นิติรัฐ” ได้รับการพัฒนาแนวทางและขอบเขตของนิติรัฐ โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว พัฒนาการต่อมาของนิติรัฐสมัยใหม่เป็นความพยายามที่จะนำข้อเรียกร้องทั้งหลายของหลักนิติรัฐที่ได้รับการพัฒนาดังแต่ศตวรรษที่ ๑๙ มารวบรวมไว้ ดังนั้น “หลักนิติรัฐ” ตามแนวใหม่จึงเป็นหลักการที่ประกอบไปด้วยหลักย่อยหลายหลัก^[๒] ซึ่งนักวิชาการต่างแยกย่อยของหลักนิติรัฐไว้แตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้การแบ่ง

^๑ แนวคิดหลักนิติธรรม (นายอำพน เจริญชีวินทร์ การพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักนิติธรรมวิทยาลัย ศาลรัฐธรรมนูญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

^๒ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๘), หน้า ๒๓.

หลักย่อยของหลักนิติรัฐตามแนวของ Theodor Maunz ซึ่งเห็นว่าหลักการสำคัญ ของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วย

- (๑) หลักแบ่งแยกอำนาจ
- (๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ
- (๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
- (๕) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
- (๖) หลักไม่มีความผิด และไม่โทษโดยไม่มีกฎหมาย
- (๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักต่าง ๆ ดังกล่าวอาจมีรายละเอียดที่เห็นแตกต่างกันเช่นนักวิชาการบางท่านเห็นว่า “หลักความรับผิดชอบของรัฐ” ควรถือเป็นหลักพื้นฐานของหลักนิติรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตามประเด็นเหล่านั้นคงเป็นรายละเอียดที่อาจมีความแตกต่างกันได้ กล่าวโดยสรุป “หลักนิติรัฐ” มีพัฒนาการมาจากความมุ่งหมายที่ต้องการจะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ต่อมาความมุ่งหมายดังกล่าวถูกทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยกำหนดเป้าหมายของอำนาจรัฐจะต้องเคารพสิทธิของปัจเจกบุคคลและใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตของกฎหมาย และนำมาสู่พัฒนาการของนิติรัฐสมัยใหม่ที่หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยหลายหลักการ ซึ่งทุกหลักการย่อมล้วนมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐทั้งสิ้น หากสรุปความหมายของหลักนิติรัฐ อาจสรุปได้ว่า รัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ คือรัฐที่ยอมผูกพันตนโดยกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไป

๑.๓ หลักนิติรัฐในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสอธิบายถึงลักษณะของนิติรัฐ (Etat de droit) ว่าเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชนในสองนัย คือ

- (๑) กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(๒) กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด กฎเกณฑ์สองชนิดมีผลร่วมกัน คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นที่แตกต่างไปจากระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น) กระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชน หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สองคือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ

หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดต่อกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ จึงมีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบและที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย^[๓]

๑.๔ หลักนิติธรรมในประเทศไทย

ในสมัยสุโขทัยเป็นราชธานีก่อนที่จะรับพุทธศาสนาเข้ามาเป็นศาสนาหลักนั้นกรุงสุโขทัยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งนับถือศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ปรัชญากฎหมายจึงมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของมอญซึ่งมีหลักว่า กฎหมายไม่อาจแยกออกจากศีลธรรมหรือธรรมะได้ จุดมุ่งหมายแห่งกฎหมายจึงอยู่ที่การรักษาธรรมะ^[๔] เมื่อกรุงสุโขทัยรับพุทธศานานิกายเถรวาทมาเป็นศาสนาหลักแล้วแต่ยังคงนับถือศาสนาพราหมณ์ - ฮินดูและนับถือผีควบคู่กันไปด้วยพระธรรมศาสตร์จึงยังคงมีอิทธิพลอยู่แต่พัฒนาเปลี่ยนเป็นธรรมสัถถัมหรือธรรมศาสตร์เชิงพุทธที่มุ่งในทางปฏิบัติมากกว่าในสมัยพญาลิไทย ไตรภูมิพระร่วงซึ่งเป็นปรัชญาไทยฉบับแรกได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธราชา และอยู่ภายใต้หลักธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง ๑๐ ประการ หรือทศพิธราชธรรม ได้แก่ ๑) ทาน การสละวัตถุสิ่งของและให้วิชาความรู้เพื่อเกื้อกูลผู้อื่นและให้ประการใด ๆ เช่น กำลังกาย กำลังความคิด ตลอดจนคำแนะนำที่รวมเรียกว่า ธรรมทาน ๒) ศีล การควบคุมความประพฤติทางกาย วาจา และใจให้เป็นปกติเรียบร้อย ๓) ปริจจาคะ การเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม ๔) อาชชวะ ความซื่อตรง ๕) มัททวะ ความสุภาพอ่อนโยน ๖) ตบะ ความพากเพียรในหน้าที่การงานจนกว่าจะสำเร็จโดยไม่ลดละ ๗) อักโกธะ ความไม่แสดงความเกรี้ยวกราด โกรธแค้นต่อใคร ๆ ๘) อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียนผู้อื่นให้ได้ทุกข์เดือดร้อน ๙) ขันติ ความอดทนต่อความยากลำบากกาย ทั้งเนื่องจากวัตถุธรรมและนามธรรม ๑๐) อวิโรธนะ ความไม่ประพฤติดิไปจากทำนองคลองธรรม^[๕] จึงทำให้พระมหากษัตริย์กรุงสุโขทัยทรงเป็นธรรมราชา พระธรรมศาสตร์จึงอธิบายถึงหลักพุทธธรรมนิยมในปรัชญากฎหมายไทยได้ชัดเจนที่สุด^[๖] หลักทศพิธราชธรรมนี้ได้ถือปฏิบัติมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี พระราชกรณียกิจที่สำคัญของพระมหากษัตริย์ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร รวมถึงหน้าที่ด้านการยุติธรรมโดยทรงรับหน้าที่ในฐานะผู้พิพากษาสูงสุดในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างราษฎร และใช้พระบรมราชวินิจฉัยเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เท่านั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจออกกฎหมายเพิ่มเติมที่เรียกว่า “ราชศาสตร์” จากการที่พระองค์ทรงวินิจฉัยมูลคดีต่าง ๆ แล้วรวบรวมเป็นกฎหมายก็ตามโดยหลักแล้ว ราชศาสตร์จะต้องสอดคล้องกับหลักในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ หากมีความแตกต่างก็จะมีสถานะเป็นพระบรมราชโองการ

^๓ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒ การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๘), ๔๙-๕๐

^๔ จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓, ๖๙.

^๕ สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ วัดบวรนิเวศวิหาร, “ทศพิธราชธรรม,” วารสารกฎหมาย, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๓๐,

^๖ จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓ ๙๒.

โดยหลักเกณฑ์หนึ่งที่เป็นกรอบในการใช้พระบรมราชวินิจฉัยคดีความต่าง ๆ ก็คือ หลัก “อินทภาษ” ซึ่งเป็นหลักธรรมที่ปรากฏในพระธรรมศาสตร์ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั้นจะต้องปราศจากอคติ ๔ ประการ คือ ฉันทาคติ (รัก) โทสาคติ (โกรธ) โมหาคติ (หลง) และภยาคติ (กลัว)^[๗] ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นแม้องค์พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด แต่พระองค์จะทรงกำหนดกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายให้ขัดกับพระธรรมศาสตร์ไม่ได้^[๘] ซึ่งหลักนี้เป็นหลักสำคัญในกฎหมาย พระธรรมศาสตร์จึงอธิบายถึงหลักพุทธธรรมนิยมในปรัชญากฎหมายไทยได้ชัดเจนที่สุด^[๙] และในยุคกรุงศรีอยุธยานี้ปรัชญากฎหมายที่สำคัญจึงปรากฏอยู่ในหลักจตุรธรรมแห่งปรัชญากฎหมายไทยอันประกอบไปด้วยหลัก ๔ ประการ คือ ๑. กฎหมายมิได้เป็นกฎเกณฑ์หรือคำสั่งของของผู้ปกครองแผ่นดินที่อาจมีเนื้อหาอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ ๒. กฎหมายต้องสอดคล้องกับธรรมะหรือศีลธรรม ๓. จุดมุ่งหมายแห่งกฎหมายต้องเป็นไปเพื่อความสุขสถาพรหรือเพื่อประโยชน์ของราษฎร ๔. การใช้พระราชอำนาจทางกฎหมายของพระมหากษัตริย์ (หรือผู้ปกครอง) ต้องกระทำบนพื้นฐานของหลักทศพิธราชธรรม ต่อมาเมื่อเปลี่ยนเป็นยุคกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ ปรัชญากฎหมายไทยในต้นยุคกรุงรัตนโกสินทร์ยังมีอิทธิพลของพระธรรมศาสตร์ในการตรากฎหมายตราสามดวง ขณะนั้นเป็นยุคล่าอาณานิคมจากต่างชาติจนกระทั่งมีการทำสนธิสัญญาเบาริงและทำให้สยามต้องมีการปฏิรูปกฎหมายให้ทัดเทียมกับต่างประเทศพระธรรมศาสตร์จึงเริ่มลดความสำคัญลง ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่กระนั้นพระมหากษัตริย์ของไทยยังคงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรมแก่พสกนิกร และเมื่อปรัชญากฎหมายของประเทศทางตะวันตกเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้น การเรียนการสอนกฎหมายไทยจึงมีแนวโน้มที่จะปลูกฝังความคิดให้มีปรัชญากฎหมายในแนวทางของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

จึงจะเห็นว่า หลักนิติธรรมของต่างประเทศ มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ โดยมีพื้นฐานมาจากประวัติศาสตร์ที่ผู้ปกครองประเทศใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียวไม่มีใครสามารถเข้าไปตรวจสอบหรือควบคุมได้ เพื่อแก้ไขปัญหาลเหล่านี้จึงนำไปสู่แนวคิดการกำกับการใช้อำนาจของผู้ปกครองทั้งหมดนี้ถูกคิดขึ้นมาเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรมแต่ความหมายนิติธรรมในสังคมตะวันตกก็ยังไม่มีความแน่นอน โดยมีการกล่าวถึงความหมายอย่างน้อย ๓ ความหมาย คือ การปกครองที่ถูกจำกัดภายใต้กฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ การปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยมนุษย์ ส่วนแนวคิดนิติธรรมของประเทศไทยที่สังคมเน้นไปที่นิติธรรมในระบบกฎหมายเป็นสำคัญและแนวคิดนิติธรรมปรากฏมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังที่ปรากฏในพระปฐมบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์พระองค์ต่าง ๆ ในพระราชพิธีพระบรมราชาภิเษกว่าพระองค์จะทรงปกครองแผ่นดินโดยธรรม หนึ่งในองค์ประกอบของการปกครองโดยธรรมคือ “อวิโรธนะ”

^[๗] ประยูร กาญจนกุล, “หลักนิติธรรมไทย,” รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เมษายน, ๒๕๔๑), น. ๑๔๕.

^[๘] ฐานันท์ นิพิฐกุล, “อิทธิพลฮินดูในกฎหมายเก่าของสยาม,” ร.แลงกาด กับไทยศึกษา รวมบทความแปล และบทความศึกษาผลงาน, (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), ๑๒๑ – ๑๒๒

^[๙] จรัญ โฆษณานันท์, ปรัชญากฎหมายไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๙๒.

๑.๕ หลักนิติธรรมในความเห็นของนักวิชาการไทย นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมหลากหลาย

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร^[๑๐]

ได้กล่าวไว้ในการบรรยายเรื่องนิติธรรม ณ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ว่า หลักนิติธรรมนั้น จะต้องครอบคลุมถึงองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- (๑) มีศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน
- (๒) มีผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้
- (๓) มีหลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร
- (๔) มีวิธีการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา
- (๕) มีวิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล
- (๖) กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม

อาจารย์จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อธิบายว่า นิติธรรม หมายถึง ความเป็นธรรมที่มีอยู่ในกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” อันเป็นกฎ ระเบียบแบบแผน ที่สังคมยอมรับและยินยอมปฏิบัติตาม^[๑๑]

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ได้อธิบายว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่ทั้งกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้ง และจะถูกกล่าวละเมิดไม่ได้” ^[๑๒]

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ ^[๑๓] อธิบายว่า “หลักนิติธรรม” ว่า

๑. เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับคำว่า “ความเสมอหน้ากัน (Equality) คือ ให้ความยุติธรรมเสมอหน้ากัน และอย่างเท่าเทียมกัน
๒. อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน
๓. ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ

^{๑๐} ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม” (บรรยายในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรมเนติบัณฑิต สมัยที่ ๖๑ ในวันอาทิตย์ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒, หน้า ๓-๔

^{๑๑} จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย”, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^{๑๒} ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” คำบรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” ณ โรงแรมรามการ์เด้นส์ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^{๑๓} ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ”. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่นที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๖

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า

“หลักนิติธรรม” เป็น “จริยธรรมของกฎหมาย” (morality of law) ที่เป็นกระแสดความคิดที่ต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์ ถูกต้องและเที่ยงธรรม โดยหลักนิติธรรมนั้นจะมีองค์ประกอบ ๔ ประการ คือ

๑. องค์ประกอบด้านสาระ (substantive rule of law)
๒. องค์ประกอบด้านกระบวนการ (procedural rule of law)
๓. องค์ประกอบด้านองค์กร (institutional rule of law)
๔. องค์ประกอบด้านเป้าหมาย

ศาสตราจารย์จรัญ ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรม” เป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมของการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้างกฎเกณฑ์ กติกาและผู้ตีความกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องอยู่ในกรอบหลักนิติธรรมทั้งนั้นและไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตยไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตยก็ทำให้ประเทศชาติมีความสุขได้ ^[๑๔]

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่ สำหรับประเทศที่ถือหลักการนี้เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราชากับราษฎร หรือเจ้าหน้าที่รัฐกับราษฎร หรือผู้มีอำนาจในบ้านเมืองกับราษฎร กฎเกณฑ์ที่จะใช้ชี้ขาดปัญหาข้อขัดแย้งเหล่านี้คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง มิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ หากหลักการนี้ฝังรากฐานในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมิมีข้อมีแปร สรุปได้ว่าหลักนิติธรรมถือหลักกฎหมายเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง ^[๑๕]

ศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อธิบายความหมายของ Rule of Law โดยเห็นควรใช้คำแปลในประเทศไทยว่า “หลักนิติธรรม” เพราะมีความหมายที่พอสื่อให้ครอบคลุมถึงเนื้อหาได้ว่าเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ - public interest เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อกำหนดทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม ^[๑๖]

ศาสตราจารย์พิเศษจิตติ ตังศภัทย์ อธิบายความหมายของ Rule of Law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการ ซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่วางนี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ

^{๑๔} จรัญ ภักดีธนากุล, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑ หน้า ๓

^{๑๕} ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๓๖), หน้า ๖

^{๑๖} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (๒๕๔๑). “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตราจารย์ สัณญา ธรรมศักดิ์. (น. ๓๐, ๓๕). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย^[๑๗]

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ได้อธิบายหลักนิติธรรมโยงเข้ากับบทบาทของอัยการ และศาลว่าสององค์กรนี้ต่างก็มีหลักนิติธรรมด้วย โดยท่านกล่าวว่า “หลักนิติธรรมในส่วน of “อัยการ” นั่นก็คือ อัยการมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน สองอันนี้เราจะต้องทำให้ปรากฏหลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับ “ศาล” ศาลต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหา ความจริงชั้นประท้วงและชั้นพิจารณาคดี คิดว่าบทบาทของศาลจะต้องเน้นทั้งสองด้าน ถ้าไม่เกิดสองด้านแล้วมันก็ยังมีความไม่เป็นนิติรัฐในตัวเอง จะต้องประกันความบริสุทธิ์ของจำเลยได้”^[๑๘]

ศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายอย่างกระชับว่า หลักนิติธรรม คือ “กฎหมายนั่นเอง”^[๑๙]

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายในลักษณะที่ว่า “การสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษา และการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law)”^[๒๐]

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม^[๒๑]

ได้อธิบายความหมายและองค์ประกอบของ “หลักนิติธรรม” มี “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” ดังนี้ :

ความหมายของหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมหมายถึงการที่ “กฎหมายเป็นใหญ่” โดยทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ต้องดำเนินการโดยศาลที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และกฎหมายไม่ควรมีผลย้อนหลัง

องค์ประกอบของหลักนิติธรรม ๒ มิติ ดังนี้

๑. มิติทางเนื้อหา หรือด้านสาระ (Substantive Elements) : หมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality before the law) ซึ่งเน้นว่าไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย และกฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

(๑) กฎหมายเป็นใหญ่เหนือบุคคล เป็นหลักการนี้หมายถึงทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นบุคคลทั่วไป ข้าราชการ หรือผู้มีอำนาจ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย (No one is above the law) การกระทำใด ๆ จะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย และกฎหมายต้องถูกบังคับใช้

^{๑๗} จิตติ ดิงศภัทย์. (๒๕๖๒). “หลักวิชาชีพกฎหมาย” รวมผลงานทางวิชาการของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ เล่มที่ ๑. (น. ๖๖๑). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม.

^{๑๘} ดร.คณิต ณ นคร วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์. ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓ หน้า ๑๐-๑๖

^{๑๙} ธงทอง จันทรางศุ, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรม รามาการ์เดน กรุงเทพฯ, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^{๒๐} สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒ หน้า ๒๒๙.

^{๒๑} ดร.วิษณุ “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” เครืองามวารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์. ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓ หน้า ๑๐-๑๖

อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นมีสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองอย่างไร เน้นที่การบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและการที่ไม่มีใครมีอภิสิทธิ์เหนือกฎหมาย

(๒) ทุกคนเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการนี้หมายถึงทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นมีสถานะทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรืออื่นใด ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กฎหมายจราจรต้องบังคับใช้กับทุกคนอย่างเท่ากันไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือผู้มีอำนาจ

(๓) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือห้ามใช้กฎหมายย้อนหลัง (Retroactive Laws) เป็นในหลักการหมายถึงกฎหมายที่ออกใหม่จะต้องไม่มีผลย้อนกลับไปยังบังคับกับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนที่กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการลงโทษหรือสร้างภาระให้กับบุคคล หลักการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องความมั่นคงและความยุติธรรมในระบบกฎหมาย โดยให้ประชาชนสามารถคาดการณ์ได้ว่าการกระทำของตนในขณะนั้นจะถูกตัดสินโดยกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น

(๔) กฎหมายยึดหลักความสมเหตุสมผล ต้องมีความชัดเจนไม่คลุมเครือ (The Clarity of Laws) หมายถึงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับเหตุผล ความยุติธรรม และความเหมาะสมตามบริบทของสังคม กฎหมายต้องไม่กำหนดเงื่อนไขหรือบทลงโทษที่เกินสมควร หรือขัดต่อสามัญสำนึกของความยุติธรรม หลักความสมเหตุสมผลนี้ครอบคลุมทั้งการร่างกฎหมาย การตีความ และการบังคับใช้ เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายไม่เป็นภาระหนักเกินไปหรือไม่เป็นธรรมต่อประชาชน

(๕) กฎหมายไม่สันนิษฐานว่าทำผิด หมายถึงหลักการที่ว่าบุคคลทุกคนถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Innocent until proven guilty) ภาระการพิสูจน์ความผิดตกอยู่ที่ผู้กล่าวหา (เช่น อัยการ) และต้องพิสูจน์ให้ได้เกินกว่าข้อสงสัยอันสมเหตุสมผล (beyond reasonable doubt) โดยเฉพาะในคดีอาญา

๒. มิติทางวิธีพิจารณาคดีหรือด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural Elements) : หมายถึงการดำเนินการของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งรวมถึง :

(๑) การพิจารณาพิพากษาต้องทำในศาล หลักการนี้กำหนดว่าการพิจารณาคดีหรือข้อพิพาททางกฎหมายต้องดำเนินการในศาล ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างเป็นทางการและเป็นธรรม ไม่ใช่การตัดสินโดยบุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่นอกระบบศาล เช่น การตัดสินโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การดำเนินการในศาลช่วยให้มั่นใจว่ากระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมาย มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ มีความสำคัญเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจากหน่วยงานหรือบุคคลที่ไม่มีอำนาจตัดสินเป็นรับประกันว่าการพิจารณาคดีเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น มีการนำเสนอพยานหลักฐาน การโต้แย้ง และการอุทธรณ์และสร้างความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมว่าการตัดสินจะเป็นไปอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

(๒) ศาลต้องเป็นอิสระ ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้ หมายความว่า ศาลต้องไม่ถูกแทรกแซงหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือกลุ่มบุคคลใด ๆ รวมถึงไม่ถูกกดดันจากผลประโยชน์ทาง

การเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม ผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระ ตัดสินคดีโดยยึดหลักกฎหมายและ
มโนธรรม โดยปราศจากการควบคุมจากภายนอก เช่น การข่มขู่ ทุจริต หรือคำสั่งจากผู้มีอำนาจ
ปราศจากอคติ ต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความลำเอียงต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
ในคดี ต้องมีความสามารถ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และคุณสมบัติที่เหมาะสมในการพิจารณาคดี
เพื่อให้การตัดสินมีคุณภาพและน่าเชื่อถือ

๑.๖ ความสัมพันธ์หลักนิติธรรม กับ หลักเสรีประชาธิปไตย

หลักนิติธรรม กับ หลักเสรีประชาธิปไตย ก่อกำเนิดที่แตกต่างกัน แต่หลักนิติธรรม
หลักประชาธิปไตย มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้ง ไม่ได้เป็นเพียงแนวคิดที่คล้ายกัน
แต่หลักนิติธรรมยังเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้เสรีประชาธิปไตยทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และยั่งยืน ต่างยอมรับตรงกันหรือเหมือนกันด้วยเหตุเพราะ

(๑) หลักนิติธรรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเหมือนประชาธิปไตย หมายความว่า:
ทั้งหลักนิติธรรมและหลักเสรีประชาธิปไตยต่างก็ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนอย่างมากหลักเสรีประชาธิปไตย โดยแก่นแท้แล้วคือการที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทน
ของตนเอง และผู้แทนเหล่านี้จะใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพ
ของพลเมืองเป็นหลัก เช่น สิทธิในการแสดงออก สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้ง
หลักนิติธรรม เป็นกลไกที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นเป็นจริงได้ กล่าวคือ การที่กฎหมาย
ต้องมีความชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติ ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจหรือ
ประชาชนทั่วไป การมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมและตรวจสอบได้ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็น
หลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดโดยอำเภอใจหรือโดยผู้มีอำนาจ

(๒) หลักนิติธรรมเป็นหลักประกันความเป็นธรรมเหมือนประชาธิปไตย หมายความว่า:
ทั้งสองหลักการมุ่งเน้นสร้างความเป็นธรรมในสังคม หลักเสรีประชาธิปไตย เชื่อในหลักความเท่าเทียมกัน
ของพลเมือง และการตัดสินใจร่วมกันผ่านกลไกประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรร
ทรัพยากรและการกำหนดนโยบาย หลักนิติธรรม ทำให้ความเป็นธรรมเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ
ด้วยการกำหนดว่ากฎหมายต้องถูกบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าใครจะเป็น
ผู้กระทำหรือผู้เสียหาย และต้องมีการบวนการพิจารณาที่ดีที่โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้
ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมไม่ว่าสถานะทางสังคมจะเป็นอย่างไร

(๓) หลักนิติธรรมอาจดีกว่าประชาธิปไตย เพราะล้าหลังเสียงข้างมากลากไปโดยไม่มี
หลักยึดหมายความว่า : ข้อนี้ชี้ให้เห็นถึงจุดที่หลักนิติธรรมเข้ามาเติมเต็มข้อจำกัดของประชาธิปไตย
ประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมาก (Majority Rule) โดยล้าพองอาจนำไปสู่ "เผด็จการเสียงข้างมาก" ได้
หากไม่มีหลักการใด ๆ มายึดเหนี่ยว กล่าวคือ เสียงข้างมากอาจออกกฎหมายหรือมีนโยบายที่ละเมิด
สิทธิของคนส่วนน้อยหรือเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ หากไม่มีข้อจำกัด

หลักนิติธรรม เข้ามาทำหน้าที่เป็น "หลักยึด" หรือ "ขีดจำกัด" ของอำนาจ
เสียงข้างมาก กล่าวคือ แม้เสียงข้างมากจะสามารถออกกฎหมายได้ แต่กฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัด
ต่อหลักการพื้นฐานของนิติธรรม เช่น ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่เลือกปฏิบัติ และต้องผ่าน
กระบวนการที่โปร่งใส การมีหลักนิติธรรมจึงป้องกันไม่ให้เสียงข้างมากใช้อำนาจตามอำเภอใจ และ
ทำให้การปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นไปอย่างมีเหตุผลและเป็นธรรม

(๔) หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักพื้นฐานของประชาธิปไตย หมายความว่า ความสัมพันธ์ที่สำคัญที่สุดระหว่างสองแนวคิดนี้หลักนิติธรรมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการทำงานของประชาธิปไตย : ประชาธิปไตยจะทำงานได้อย่างสมบูรณ์และยั่งยืนก็ต่อเมื่อมีหลักนิติธรรมเป็นฐานรองรับหากไม่มีกฎหมายที่บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค การเลือกตั้งก็อาจไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม หากไม่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การวิพากษ์วิจารณ์ การรวมกลุ่ม ประชาชนก็ไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงหากไม่มีกระบวนการยุติธรรมที่เชื่อถือได้ ก็ยากที่จะแก้ไขข้อพิพาทและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเปรียบเสมือนโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้บ้านที่ชื่อว่า "ประชาธิปไตย" สามารถตั้งอยู่ได้อย่างมั่นคงและเป็นประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัยทุกคน

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรมและหลักเสรีประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก โดยหลักนิติธรรมเป็นเสมือนหัวใจสำคัญที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สร้างความเป็นธรรม และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบได้

๒. ความหมายของหลักนิติธรรมและองค์ประกอบ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ไว้ว่า นิติธรรม (กฎ) น. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน ^[๒๒]

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติอธิบายความหมายนิติธรรม^[๒๓] ว่าหลักนิติธรรม หมายถึง “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ หลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด (ความหมายอย่างแคบ) และหลักนิติธรรมโดยทั่วไป (ความหมายอย่างกว้าง)

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับองค์ประกอบและสาระสำคัญ ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ คือผู้พิพากษา ตุลาการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญ ดังนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง รวมทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีอคติใด ๆ

^{๒๒} พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔. (๒๕๕๖). พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.)

^{๒๓} คณะอนุกรรมการวิชาการและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการ, ๒๕๕๘ : ๑-๑๕

๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป คือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยทั่วไปเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง

๓. กฎหมายต้องการมีประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ หมายความว่า คือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลัง หมายถึง ในทางที่เป็นโทษกฎหมาย จะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิด อาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้ การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้

๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี หมายถึง การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิอยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักการนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อจะได้รับโอกาสต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่

๖. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ คือที่กำหนดไว้ในองค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้นจะใช้เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนทั่วไป

๗. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้ คือ กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต การออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่สามารถกระทำได้ หลักการนี้ช่วยป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉลใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดของตนในภายหน้า

หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่ดีหรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังบังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

องค์ประกอบและสาระสำคัญ ได้แก่

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม

๗. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลัง เป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือ ความรับผิดชอบของบุคคล

๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด

๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย

๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๑๕. นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๑๖. นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรมและสันติธรรม

๓. หลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ^[๒๔]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่อ้างอิงหลักนิติธรรม ซึ่งกล่าวไว้ในส่วนอารัมภบทว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งประณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า จักรักษาไว้ซึ่งเอกราชแห่งชาติไทยในทุกทาง จักคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาให้สถาพร จักเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมิ่งขวัญของประเทศชาติจักยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จักตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ จักร่วมกันบำบัดทุกข์บำรุงสุขและจักพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยทั่วหน้าและอย่างเสมอภาค และจักธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมเพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง”

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑. (๒๕๖๑, ๗ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๑๖๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙. (๒๕๔๙, ๑ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๒ ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๒๔ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)พุทธศักราช ๒๕๕๗. (๒๕๕๗, ๒๒ กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ที่อ้างถึงหลักนิติธรรม ซึ่งกล่าวไว้ในส่วนอารัมภบทว่า “โดยที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้นำความกราบบังคมทูลว่า เหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสีย นั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติ อันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกัน ซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่อ้างถึงหลักนิติธรรมไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งบัญญัติไว้ใน ๒ มาตรา คือ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และมาตรา ๗๘ (๖) บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ อ้างถึงหลักนิติธรรมโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ (๖) ว่า “คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย (๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยอ้างไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง จำนวน ๒ มาตรา ดังนี้

๑. มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

๒. มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

จึงจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจและคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกฝ่ายจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมคือต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย ใช้อำนาจในขอบเขตของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ โดยยึดการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม หลักนิติธรรมจึงมีความสำคัญในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งหลายเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย กระบวนยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ที่รัฐธรรมนูญให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการดำเนินการ

ฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจทางปกครองทุกระดับ พึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่าอำนาจที่มีอยู่นั้น เป็นอำนาจตามกฎหมายซึ่งมาพร้อมกับหน้าที่และความรับผิดชอบในการรับใช้ประชาชน ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ อีกนัยหนึ่งคือการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น ทุกขั้นตอนของใช้กฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเสมอ ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติหน้าที่ อย่างอิสระ โปร่งใส ปราศจากอคติใด ๆ

๔. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ^[๒๕]

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักสำคัญ ๒ ประการ คือ การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

๔.๑ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน ๒ ลักษณะ คือ กรณีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนั้นให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ และความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีสาระสำคัญคือ ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อลำดับชั้นของกฎหมาย ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับทั่วไป ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ รวมตลอดถึงกฎหมายประเพณีทางปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไปได้ เช่นเดียวกับการใช้และตีความกฎหมายปกครอง ที่ผู้มีอำนาจตีความจะเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายในกรณีคือ จะใช้หรือตีความกฎหมายกฎหมายเกินกว่ากฎหมายให้อำนาจไม่ได้ และจะใช้หรือตีความกฎหมายในกรณีที่กฎหมายให้ตนเองมีอำนาจในสิ่งที่การเคารพลำดับชั้นกฎหมายนั้น กฎหมายในความหมายกว้างคือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองทั้งหลายทั้งปวงที่ตนเองตราขึ้นบังคับ ตลอดจนกฎหมายประเพณีทางปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไปได้ คำว่า “กฎหมาย” ย่อมหมายถึง กฎเกณฑ์ทั้งปวงทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีลำดับชั้นในทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎ และเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบว่าองค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกกฎโดยถูกต้องหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ (กรณีที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎ) และหลักกฎหมายทั่วไปกฎหมายไม่ละเว้นไม่ให้อำนาจไม่ได้เช่นกัน

^{๒๕} หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts> เมื่อ ๒๒ มกราคม ๒๐๑๓

๔.๒ หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์การฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์การฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกว่าแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์การฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์การฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และ ข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง แต่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์การฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย การยอมรับหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ ที่เรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ลงไปว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎหมายที่มีผลทั่วไปดังกล่าว จะกำหนดโดยองค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์การฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎหมายเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อจะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้รู้ล่วงหน้าแล้วนั้น

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นี้ เป็นสาระสำคัญมากในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง เพราะในกรณีการใช้กฎหมายปกครองในลักษณะให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน กฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้นั้นจะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น จะอ้างหลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการไม่ได้ และส่งผลในการตีความกฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรคือ จะตีความขยายอำนาจนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้

ศาลปกครอง(Administrative Court)

๑. โครงสร้างและเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองเป็นผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกศาลหนึ่งแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม และต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีก ๒ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติให้มีศาลปกครอง และกำหนดหลักเกณฑ์ และลักษณะสำคัญของคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น” และวรรคสามบัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งคดีพิพาทที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ๖ ประเภท

๑. คดีพิพาทเกี่ยวกับการมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองอื่นใด และขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทางปกครองดังกล่าว

๒. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๔. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๕. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

๖. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ข้อยกเว้นคดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองบางเรื่อง ได้แก่

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลขานาญพิเศษอื่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ บัญญัติให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ

๑. ศาลปกครองสูงสุด

๒. ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค

๒. ความหมายและลักษณะของคดีปกครอง ^[๒๖]

คำว่า “คดีปกครอง” นั้นไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจนพอจะให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ได้ว่า “คดีปกครอง หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครอง ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

หน่วยงานทางปกครอง และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการ ทางปกครอง”

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)”

^{๒๖} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรมรายงาน หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๓. ลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง^[๒๗]

วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไปและมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

๑) ระบบไต่สวน วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน ไม่ใช่ระบบกล่าวหาในระบบกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการดำเนินคดีและการนำเสนอพยานหลักฐานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับกำลังทรัพย์ของคู่ความและความสามารถของทนายความของคู่ความแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ทำให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีที่ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์ในการจ้างทนายความที่ดี หรือผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีเอกสารพยานหลักฐานหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบราชการ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเป็นอย่างมาก ในขณะที่ในระบบไต่สวนนั้น ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ เอกสารแสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี ชักถามพยานตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทนายความหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม

๒) กระบวนการพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ในคดีปกครองโดยหลักกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนการพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งต่าง ๆ ของศาลต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

๓) ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงความเห็นของคดี ให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ไขข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผย เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานของรัฐเสียหาย อย่างไรก็ตามศาลก็ไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ เนื่องจากขัดกับหลักการนี้ นอกจากนั้น ในการนัดไต่สวนศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้นไม่มีผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว

๔) วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด เนื่องจากในการดำเนินคดีปกครองคู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมีทนาย หรืออาจมอบหมายให้ทนายความดำเนินการก็ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น ไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คู่กรณีอาจมายื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง

^[๒๗] ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖).

หรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบหรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองก็จะแนะนำหรือตุลาการอาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกยกฟ้องเพราะเหตุว่าคำฟ้องที่นำมายื่นนั้นเป็นฟ้องเคลือบคลุมหรือเหตุผลทางด้านเทคนิคกฎหมาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองยึดหลักประหยัดเนื่องจากคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีด้วย เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของเอกชน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เป็นต้น เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นหรือสัญญา เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่ส่วนราชการผิดสัญญาทางปกครอง หรือฟ้องขอให้ศาลบังคับให้ทางราชการจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

๕) วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม นั้น อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิพากษาคดีนั้นเป็นขององค์กรคณะผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาพิพากษาไปตามกฎหมายในคดีปกครองนั้น อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิพากษาคดีนั้นเป็นขององค์กรคณะตุลาการเช่นเดียวกัน แต่กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ กลไกที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งจะเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษาที่มีคุณภาพบนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล โปร่งใส และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ราชการได้ในเวลาเดียวกัน ก็คือ ระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนและระบบการถ่วงดุล ๓ ฝ่าย ในกระบวนการพิจารณาระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวนตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement) และองค์กรคณะพิจารณาและพิพากษาโดยกฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นอำนาจขององค์กรคณะที่มีตุลาการหลายคน ไม่ใช่อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนทั้งหมดเพียงคนเดียว และยังกำหนดให้มีตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์กรคณะเรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์กรคณะ เพื่อเป็นการถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรคณะด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่ได้นำมาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่เรียกว่า “commissaire du gouvernement” และได้เคยนำมาใช้ในระบบวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เรียกว่า “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” นอกจากนั้น เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและพยานหลักฐานอื่น ๆ แล้วก็ต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ซึ่งคู่กรณีก็มีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดีได้

๖) วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน ในคดีแพ่งทั่วไป คู่ความในคดีย่อมอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ดังนั้นเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายที่จะคอยปกป้องรักษาประโยชน์ของตนเองและคู่ความย่อมมีสิทธิที่จะตกลงกันหรือระงับคดีได้ทุกเมื่อ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคู่ความแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะแต่ในคดีปกครองนั้น นอกจากเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น

นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐด้วย เช่น ในคดีปกครอง เมื่อศาลปกครองเห็นสมควรศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม ในขณะที่ในคดีแพ่งนั้นศาลยุติธรรมย่อมไม่มีอำนาจดังกล่าว หากคู่ความไม่ได้ร้องขอหรือในกรณีที่คู่กรณีถอนฟ้อง ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ เช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ามีการทุจริตในการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับฯ ทำให้ผู้เข้าสอบบางคนได้ประโยชน์จากการทุจริต แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ยกเลิกการสอบ กลับประกาศผลสอบและเรียกผู้สอบได้เข้ารับการอบรมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้องเนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดให้ผู้ที่ไม่ผ่านการสอบเข้ารับการอบรมด้วย แต่ศาลปกครองกลางไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องเพราะเห็นว่าเป็นการสมยอมโดยไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารบุคคลตามระบบคุณธรรม และการพิจารณาคดีต่อไปย่อมเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและข้าราชการตำรวจโดยทั่วไปด้วย

๔. กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง

โดยที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะเน้นไปที่ประชาชนจะสามารถยื่นฟ้องคดีปกครองได้ง่ายและเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดดังต่อไปนี้

๑. การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองสามารถยื่นฟ้องด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ของศาลหรือส่งคำฟ้องมาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นแบบฟอร์ม แต่ขอให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำที่สุภาพและมีสาระสำคัญและหลักฐานเท่าที่มีแนบไปด้วย และไม่บังคับให้ต้องมีทนายความในการฟ้องคดีแต่อย่างใด การดำเนินคดีในศาลปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินคดีด้วยตนเองได้ เนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดี หรืออาจจะมอบผู้ที่ตนไว้วางใจดำเนินการแทนได้โดยทำหนังสือมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการแทนในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่ง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทำปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้ในตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น คดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ให้คิดค่าธรรมเนียมกรณีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าสิบล้าน ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ ๒ ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น หากผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรดังนี้ก็สามารถฟ้องคดีโดยขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ โดยที่การฟ้องคดีปกครองนั้น นอกเหนือจาก

คดีปกครองดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วต้องมีเงื่อนไขการฟ้องคดีดังต่อไปนี้

๑) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย ซึ่งโดยปกติได้แก่ บุคคลผู้บรรลุนิติภาวะ มีสติสัมปชัญญะสมบูรณ์และได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรือละเว้นกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่นการได้รับค่าเวนคืนที่ดินไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบการออกใบอนุญาตล่าช้าทำให้ผู้ขอใบอนุญาตขาดรายได้ ฯลฯ

๒) การขอให้เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้นก่อนฟ้องคดี หากเรื่องที่น่ามาฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นมีขั้นตอนตามกฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะหรือขั้นตอนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อนจะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การฟ้องให้เพิกถอนกฎการเรียกค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ก่อน สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ

๓) ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง การฟ้องคดีปกครองต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอย่างอื่นต่อผู้ฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องคดีภายใน ๕ ปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้าเป็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้

ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งต้องระบุระยะเวลาและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วยมิเช่นนั้นระยะเวลาในการฟ้องคดีจะขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ถ้าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้

๒. การรับคำฟ้องและตรวจคำฟ้องเบื้องต้น

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ของศาลจะลงทะเบียนคดีในสารบบความและออกใบรับให้กับผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นหากพิจารณาเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่จะเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

แต่หากเจ้าหน้าที่ของศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้เจ้าหน้าที่ก็จะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่อาจแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้หรือไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ของศาลก็จะบันทึกและเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. การจ่ายสำนวนคดีให้องค์คณะและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีเมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดได้รับคำฟ้องจากเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดจะส่งจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาตามความเชี่ยวชาญในประเภทคดีที่รับผิดชอบหรือในกรณีที่มีได้มีการจัดตั้งคณะ โดยวิธีการที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อรับผิดชอบในการจัดทำคำแถลงการณ์

๔. ตุลาการหัวหน้าคณะส่งจ่ายสำนวนคดีให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้นหรือในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีได้รับสำนวนคดีแล้วตุลาการหัวหน้าคณะในองค์คณะนั้นจะต้องแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งหรือตนเองเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินการตรวจคำฟ้อง รวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวน

๕. ตรวจคำฟ้อง

เมื่อได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ คำฟ้องนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีครบถ้วนหรือไม่ หากเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนแต่อาจแก้ไขได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด และถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์เป็นกรณีที่ไมอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอให้องค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องและเห็นว่าคำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน หรือมีการแก้ไขให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมี “คำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา”

๖. ส่งหมายและสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนมี “คำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา” และกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีแล้วจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยศาลจะส่งสำเนายานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีและจะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ แต่ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องที่รับไว้พิจารณานั้นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน และมีข้อเท็จจริงที่สามารถชี้ขาดคดีได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็ไม่จำเป็นต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ และอาจทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้เลย

๗. ส่งสำเนาคำให้การให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การหากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ศาลต้องส่งสำเนาคำให้การพร้อมสำเนายานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การหรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ทั้งนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจงหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใด ๆ ด้วยก็ได้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การก็จะต้องทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเวลาดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การ และไม่แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดี

๘. ส่งคำคัดค้านคำให้การให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติม หากผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนด ศาลก็จะส่งคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด

๙. การทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา หรือไม่ได้ยื่นมาภายในกำหนดเวลา หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีมีเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ก็จะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปแต่หากชั้นตอนนี้ยังเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็อาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบสถานที่ หรือส่งประเด็นไปยังศาลปกครองชั้นต้นอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน หรือเรียกคู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้เมื่อองค์คณะพิจารณาบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วเห็นว่า คดีไม่มีประเด็นที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอีก ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และเมื่อได้กำหนดวันสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะเสนอสำนวนคดีไปยังอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๑๐. ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี พิจารณาสำนวนคดีและเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว ก็จะส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็วต่อไป

๑๑. การนั่งพิจารณาคดีเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เรียบร้อยแล้ว องค์คณะก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี และหากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือเพิ่มเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะ ก็จะต้องยื่นต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดีหรืออย่างช้าในระหว่างการนั่งพิจารณาคดีนั้น ทั้งนี้ ศาลจะส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

๑๒. การเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาในการนั่งพิจารณาคดีนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดี จากนั้นจะเป็นการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นไว้ โดยคู่กรณีจะต้องแถลงด้วยวาจาอย่างกระชับและอยู่ในประเด็นที่ปรากฏ

ในคำแถลงเป็นหนังสือเท่านั้นในกรณีที่คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือไว้ คู่กรณีจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง ต่อจากนั้นจึงจะเป็นการชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี และเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์แล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาคณะเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีอีกครั้ง

๑๓. คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีในการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าถึงกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองและเมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าในวันนั้นอ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้ถือเป็นที่สุด

๑๔. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดได้

นอกจากบทบาทและภารกิจของวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองอันเป็นการสร้างให้เกิดหลักกฎหมายปกครองในบริบทของสังคมไทยแล้ว เพราะผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนหนึ่งนอกจากจะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับตามที่กฎหมายคุ้มครองให้ไว้ ศาลปกครองยังคำนึงถึงผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่สามารถจะเป็นระเบียบและแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีด้วย สำนักงานศาลปกครองในฐานะหน่วยงานสนับสนุนของศาลปกครอง ยังมีภาระหน้าที่ที่จะประมวลและวิเคราะห์คดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระเบียบวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมามีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดมาตรการ หรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไว้โดยแยกออก

เป็น ๒ ส่วนคือ การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองส่วนหนึ่งและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอีกส่วนหนึ่ง แต่ละส่วนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑) การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยคำขอดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใดและการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร อนึ่ง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ยื่นคำขอดังกล่าวเข้ามา ศาลปกครองก็มีอำนาจสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ เมื่อศาลเห็นสมควรที่จะทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยศาลจะไต่สวนก่อนมีคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ถ้าศาลเห็นว่าคำขอดังกล่าวยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันสมควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอดังกล่าวและคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด เมื่อได้รับคำขอให้มีการสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งเช่นว่านี้ศาลจะต้องส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วนแล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็วการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้วโดยคำแถลงการณ์เกี่ยวกับคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้ คำสั่งยกคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองถือเป็นที่สุดกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ข้อด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังทั้งการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะต้องแจ้งคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทราบโดยพลัน และคำสั่งศาลจะเริ่มมีผลเมื่อผู้ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งดังกล่าว โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองมีได้กล่าวถึง

คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ในระหว่างการพิจารณา ถ้าคดีนั้น ศาลปกครองชั้นต้นตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ถ้าคดีนั้นศาลปกครองชั้นต้นตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะเต็มตามข้อหาหรือบางส่วน คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีชนะคดีนั้น มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์โดยไม่มีการอุทธรณ์ หรือศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์แล้วแต่กรณี หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๒) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

นอกจากการยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ คำสั่งของศาลปกครองในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ต้องกระทำโดยองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง เว้นแต่องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้น จะทำด้วยวาจาก็ได้ คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีถือเป็นที่สุด ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาลสำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลปกครองและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กล่าวโดยสรุปการพิจารณาคดีปกครองมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นหลักสำคัญขององค์กรตุลาการ เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว เป็นต้น และเนื่องจากปรัชญาพื้นฐานของการตัดสินข้อพิพาททางปกครอง และลักษณะของข้อพิพาททางปกครองมีลักษณะเฉพาะบางประการแตกต่างจากเรื่องอื่น ๆ

๖. หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง^[๒๘]

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย นำไปสู่หลักสำคัญ ๔ หลัก ได้แก่

- (๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
- (๒) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
- (๓) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Legality Administrative Action) และ
- (๔) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Constitutionality Legislation)

องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นหนึ่งในอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักประชาธิปไตยถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยมีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอื่น ๆ ด้วยกันเองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนี้ อาจเป็นระบบศาลเดียวหรือระบบศาลคู่ แต่หลักสำคัญคือ ศาลต้องมีอิสระ ๓ มิติดังกัน คือ (๑) อิสระจากอิทธิพลภายนอก คือจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (๒) อิสระจากอิทธิพลภายในองค์กรศาลเอง คือผู้พิพากษาต้องไม่ตกอยู่ในบังคับบัญชาหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าศาล อธิบดีศาล และประธานศาล และ (๓) อิสระจากอคติภายในจิตใจของผู้พิพากษาหรือตุลาการเอง (Freedom from Bias) ศาลปกครองมีหน้าที่ตรวจสอบและวินิจฉัยว่ากฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอันใดที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้าม การกระทำนั้น และหรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิม ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นแก่นสาระ (Essence) ของหลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์

^{๒๘} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม”, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ (วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ) หน้า ๑๗

ทันตแพทยสภา(Dental Council)^[๒๙]

ทันตแพทยสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลและก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ.๒๕๓๗” ^[๓๐]

๑. ทันตแพทยสภามีวัตถุประสงค์

๑. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางการทันตแพทย์
๒. ส่งเสริมความสามัคคี และผดุงเกียรติของสมาชิก
๓. ผดุงไว้ซึ่งสิทธิ ความเป็นธรรม และส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก
๔. ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม
๕. ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่และให้การศึกษากับประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทันตแพทย์และการทันตสาธารณสุข
๖. ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการทันตแพทย์และการทันตสาธารณสุข
๗. เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในประเทศไทย

๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของทันตแพทยสภา ^[๓๑]

๑. รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมดำเนินการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม เพื่อให้มั่นใจว่าทันตแพทย์มีคุณสมบัติตามที่กำหนด
๒. การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม โดยสืบสวนสอบสวนและการพิจารณา กรณีละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพทันตกรรม เมื่อมีข้อกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษว่าทันตแพทย์ละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพหรือประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม แล้ววินิจฉัยและตัดสินชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีบทลงโทษที่เป็นไปได้ ดังต่อไปนี้^[๓๒] คือ

- ๒.๑ ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- ๒.๒ ว่ากล่าวตักเตือน
- ๒.๓ ภาคทัณฑ์
- ๒.๔ พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกิน ๒ ปี
- ๒.๕ เพิกถอนใบอนุญาต

^{๒๙} พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑/ตอนที่ ๔๐ ก/หน้า ๑/๑๙ กันยายน ๒๕๓๗

^{๓๐} มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๑} มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๒} มาตรา ๔๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

คำวินิจฉัยให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทันตแพทยสภาทั้งคณะ และต้องได้รับความเห็นชอบหรือดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้^{๑๙}

๓. การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาทันตแพทยศาสตร์หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพทันตกรรมของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิกทันตแพทยสภา

๔. การรับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพทันตกรรมของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพทันตกรรม

๕. การรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

๖. การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพทันตกรรม

๗. การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทันตแพทยสภา ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสภา เช่น การให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในเรื่องทันตกรรมและสาธารณสุขทันตกรรม และการเป็นตัวแทนของทันตแพทย์ในประเทศไทย

๓. ความหมายของวิชาชีพทันตกรรม

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ความหมาย“วิชาชีพทันตกรรม” หมายความว่า วิชาชีพที่กระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการตรวจ การวินิจฉัย การบำบัด หรือการป้องกัน โรคฟัน โรคอวัยวะที่เกี่ยวกับฟัน โรคอวัยวะในช่องปาก โรคขากรรไกรและกระดูกใบหน้าที่เกี่ยวข้องกับขากรรไกร รวมทั้งการกระทำทางศัลยกรรม และการกระทำใด ๆ ในการบำบัด บำรุงและฟื้นฟูสภาพของอวัยวะในช่องปาก กระดูกใบหน้าที่เกี่ยวข้องกับขากรรไกรและการทำฟันในช่องปาก

“โรค” หมายความว่า ความเจ็บป่วย การบาดเจ็บ ความผิดปกติของฟัน อวัยวะที่เกี่ยวกับฟัน อวัยวะในช่องปาก ขากรรไกรและกระดูกในหน้าที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับขากรรไกร และ หมายความว่ารวมถึงอาการที่เกิดจากภาวะดังกล่าวด้วย

วิชาชีพทันตกรรม จึงเป็นวิชาชีพที่กระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการตรวจ การวินิจฉัย การบำบัด หรือการป้องกัน

- โรคฟัน
- โรคอวัยวะที่เกี่ยวกับฟัน
- โรคอวัยวะในช่องปาก
- โรคขากรรไกรและกระดูกใบหน้าที่เกี่ยวข้องกับขากรรไกร

ทันตกรรมเป็นการทำฟันในช่องปากรวมถึงการกระทำทางศัลยกรรม การกระทำใด ๆ ในการบำบัด บำรุงและฟื้นฟูสภาพของอวัยวะในช่องปาก กระดูกใบหน้าที่เกี่ยวข้องกับขากรรไกร

๔. ผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้^[๓๓]

๒. สภานายกพิเศษแห่งทันตแพทยสภา (สภานายกพิเศษ) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษ^[๓๔] มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าฟังการประชุมชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภา หรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังทันตแพทยสภาในเรื่องใด ๆ ก็ได้^[๓๕]

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งมติคณะกรรมการทันตแพทยสภา^[๓๖] มติของที่ประชุมคณะกรรมการในเรื่องดังต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้

(๒.๑) การออกข้อบังคับ

(๒.๒) การกำหนดงบประมาณของทันตแพทยสภา

(๒.๓) การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพด้วยเหตุเป็นผู้ประพฤติเสียหายหรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก ตามมาตรา ๑๔ (๔)

(๒.๔) การวินิจฉัยชี้ขาดให้พักใช้ใบอนุญาตหรือให้เพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม (๔) หรือ (๕)

เมื่อคณะกรรมการทันตแพทยสภามีมติในเรื่องดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้นายกทันตแพทยสภาเสนอมติต่อสภานายกพิเศษโดยไม่ชักช้า สภานายกพิเศษอาจมีคำสั่งยับยั้งมตินั้นได้ ถ้ามิได้ยับยั้งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับมติที่นายกทันตแพทยสภาเสนอ ให้ถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมตินั้น ถ้าสภานายกพิเศษยับยั้งมติ ให้คณะกรรมการทันตแพทยสภาประชุมพิจารณาในเรื่องนั้นอีกครั้งหนึ่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับการยับยั้ง ในการประชุมนั้น ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จะดำเนินการตามมตินั้นได้

๕. องค์ประกอบของทันตแพทยสภา

คณะกรรมการทันตแพทยสภา^[๓๗] ประกอบด้วย

(๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข นายกทันตแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ คณบดีคณะทันตแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากทบวงมหาวิทยาลัยให้จัดตั้งขึ้น

^{๓๓} มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๔} มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๕} มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๖} มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๗} มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

(๒) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข ๓ คน จากกระทรวงกลาโหม ๑ คน และจากกระทรวงมหาดไทย ๑ คน และ

(๓) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (๑) และ (๒) รวมกันในขณะเลือกตั้งแต่ละคราว

(๔) เลขาธิการทันตแพทยสภาเป็นกรรมการและเลขานุการทันตแพทยสภา

๖. คณะกรรมการทันตแพทยสภา นายกทันตแพทยสภา เลขาธิการทันตแพทยสภา

คณะกรรมการทันตแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. บริหารและดำเนินกิจการทันตแพทยสภา แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวน หรือคณะอนุกรรมการอื่นเพื่อทำการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทันตแพทยสภา กำหนดงบประมาณของทันตแพทยสภา และออกข้อบังคับทันตแพทยสภา^[๓๘]

๒. เลือกกรรมการทันตแพทยสภาเพื่อดำรงตำแหน่งนายกและอุปนายกทันตแพทยสภา^[๓๙]

๓. เลือกกรรมการทันตแพทยสภาแทนตำแหน่งที่ว่าง^[๔๐]

กรณีตำแหน่งกรรมการทันตแพทยสภา ซึ่งได้รับเลือกตั้งว่างลงก่อนครบวาระไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทันตแพทยสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งทั้งหมด คณะกรรมการทันตแพทยสภาจะต้องทำการเลือกสมาชิกทันตแพทยสภาผู้มีความสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เป็นกรรมการทันตแพทยสภาแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลง แต่ถ้าวาระของกรรมการดังกล่าวเหลืออยู่ไม่ถึง ๙๐ วัน คณะกรรมการทันตแพทยสภาจะให้มีการเลือกขึ้นแทนหรือไม่ก็ได้

หมายเหตุ สำหรับกรณีที่ตำแหน่งกรรมการทันตแพทยสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งว่างลงรวมกันเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งทั้งหมดจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่จำนวนกรรมการดังกล่าวได้ว่างลงเกินกึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าวาระของกรรมการทันตแพทยสภาเหลืออยู่ไม่ถึง ๙๐ วัน คณะกรรมการทันตแพทยสภาจะให้มีการเลือกหรือเลือกตั้งกรรมการดังกล่าวขึ้นแทนหรือไม่ก็ได้

๔. พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกทันตแพทยสภา^[๔๑]

ในกรณีที่สมาชิกประพฤติตนเสียหาย หรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายให้จำคุก ถ้าคณะกรรมการทันตแพทยสภาเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ คณะกรรมการทันตแพทยสภาอาจมีมติให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้^[๔๒] โดยมติให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทันตแพทยสภาทั้งคณะและต้องได้รับความเห็นชอบหรือดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้

^{๓๘} มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๙} มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๐} มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๑} มาตรา ๒๕ วรรคสาม และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๒} มาตรา ๑๔ (๓) และมาตรา ๑๒ (๓) (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

หมายเหตุ พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้บัญญัติสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของคณะกรรมการทันตแพทยสภาในเรื่องดังกล่าวไว้ แต่เนื่องจากมติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการทันตแพทยสภา ดังนั้น สมาชิกซึ่งถูกคณะกรรมการทันตแพทยสภามีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

๕. พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของทันตแพทยสภาตามที่สมาชิกทันตแพทยสภาเสนอให้พิจารณา^[๔๓] กรณีที่สมาชิกแสดงความเห็นเป็นหนังสือหรือสมาชิกร่วมกันตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไปเสนอให้คณะกรรมการทันตแพทยสภาพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับกิจการของทันตแพทยสภา คณะกรรมการทันตแพทยสภาต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอทราบโดยไม่ชักช้า

๖. พิจารณานุมัติให้ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการหรือผู้สอนในสถาบันการศึกษาของรัฐ ซึ่งมีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมของต่างประเทศทำการประกอบวิชาชีพทันตกรรมโดยไม่ต้องขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้^[๔๔]

๗. วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม (โปรดดูแผนผังกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม หน้า ๓๖)

ในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมมีการประพฤติผิดจรรยาบรรณ กฎหมายกำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับความเสียหาย กรรมการทันตแพทยสภา หรือบุคคลอื่นเป็นผู้มีสิทธิกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพได้ โดยยื่นเรื่องต่อทันตแพทยสภาภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้เรื่องการประพฤติผิดและรู้ตัวผู้ประพฤติผิด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๓ ปี นับแต่วันที่มีการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ^[๔๕] นอกจากนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการทันตแพทยสภาพบว่าผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพคณะกรรมการทันตแพทยสภา อาจมีมติให้มีการสอบสวนพิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้นั้นได้เช่นกัน^[๔๖]

เมื่อมีผู้กล่าวหาหรือกล่าวโทษหรือในกรณีที่คณะกรรมการทันตแพทยสภามีมติให้มีการสอบสวนพิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพดังกล่าวแล้ว กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการทันตแพทยสภาเสนอเรื่องต่อประธานอนุกรรมการจรรยาบรรณเพื่อให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณซึ่งคณะอนุกรรมการทันตแพทยสภาแต่งตั้งทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ทำรายงานและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาเพื่อพิจารณา ถ้าคณะกรรมการทันตแพทยสภาเห็นว่าข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษไม่มีมูลให้มิตยกลงข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ แต่ถ้าเห็นว่ามีมูลให้มิตยส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวน และเมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้ว คณะอนุกรรมการสอบสวนจะเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด^[๔๗]

^{๔๓} มาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๔} มาตรา ๒๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๕} มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๖} มาตรา ๓๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๗} มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

คณะกรรมการทันตแพทยสภามีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) ยกข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ
- (๒) ว่ากล่าวตักเตือน
- (๓) ภาคทัณฑ์
- (๔) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกิน ๒ ปี
- (๕) เพิกถอนใบอนุญาต

คำวินิจฉัยให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทันตแพทยสภาทั้งคณะ และต้องได้รับความเห็นชอบหรือดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงจะดำเนินการตามมติได้^[๔๘]

หมายเหตุ คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของคณะกรรมการทันตแพทยสภากฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด^[๔๙]

๘. พิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม

บุคคลซึ่งจะขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดในข้อบังคับทันตแพทยสภา^[๕๐] และจะต้องยื่นคำขอต่อเลขาธิการทันตแพทยสภาตามแบบและหลักฐานต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการทันตแพทยสภากำหนด เมื่อเลขาธิการทันตแพทยสภาได้รับคำขอและตรวจสอบเอกสารหลักฐานถูกต้องแล้วกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการดังนี้^[๕๑]

(๑) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้ได้รับปริญญาทันตแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทยที่ทบวงมหาวิทยาลัยรับรอง หรือที่ทันตแพทยสภารับรองกฎหมายกำหนดให้เลขาธิการทันตแพทยสภาต้องเสนอคำขอพร้อมด้วยหลักฐานต่อที่ประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภาเพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต แต่คณะกรรมการทันตแพทยสภาอาจให้ผู้ยื่นคำขอสอบความรู้ก่อนได้

(๒) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาทันตแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่ทันตแพทยสภารับรอง และไม่ใช่บุคคลสัญชาติไทยและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในต่างประเทศ ซึ่งทันตแพทยสภารับรองใบอนุญาตนั้น จะต้องให้คณะอนุกรรมการสอบความรู้ในวิชาชีพทันตกรรมของทันตแพทยสภาสอบความรู้ก่อน เมื่อสอบได้จึงให้เลขาธิการทันตแพทยสภาเสนอคำขอพร้อมด้วยหลักฐานและผลการสอบต่อที่ประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภาเพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต

(๓) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม เลขาธิการทันตแพทยสภาต้องเสนอคำขอพร้อมด้วยหลักฐานต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาเพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต โดยกรณีของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมซึ่งถูกเพิกถอน

^{๔๘} มาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๔๙} มาตรา ๔๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๕๐} มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับ ข้อ ๑ - ข้อ ๕ ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘

^{๕๑} ข้อ ๖ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘

ใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้น ๒ ปี นับแต่วันที่ถูกล้างเพิกถอนใบอนุญาต แต่ถ้าคณะกรรมการทันตแพทยสภาปฏิเสธการออกใบอนุญาต ผู้นั้นจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้อีกต่อเมื่อสิ้นระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการทันตแพทยสภาปฏิเสธการออกใบอนุญาต ถ้าคณะกรรมการทันตแพทยสภาปฏิเสธการออกใบอนุญาตเป็นครั้งที่สองแล้วผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะขอรับใบอนุญาตอีกต่อไป^[๕๒]

เมื่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาได้มีมติให้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตแล้ว ผู้ขอจะต้องชำระค่าขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว จึงจะถือว่าผู้นั้นได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต^[๕๓]

หมายเหตุ พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้บัญญัติสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตไว้ แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการแพทยสภา ดังนั้น ผู้ขอขึ้นทะเบียนที่ถูกคณะกรรมการทันตแพทยสภาปฏิเสธคำขอจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์

๙. พิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีที่นายกทันตแพทยสภาแต่งตั้ง ถอดถอน เลขาธิการ รองเลขาธิการ ประธานสัมพันธ์ เภรณุกิจ และตำแหน่งอื่น ๆ^[๕๔]

นายกทันตแพทยสภา ดำรงตำแหน่งโดยคณะกรรมการทันตแพทยสภาเลือกจากกรรมการทันตแพทยสภา^[๕๕] มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารและดำเนินกิจการของทันตแพทยสภาให้เป็นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามมติของคณะกรรมการทันตแพทยสภา เป็นผู้แทนทันตแพทยสภาในกิจการต่าง ๆ และเป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภา^[๕๖]

(๒) เลือกผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ประธานสัมพันธ์ เภรณุกิจ หรือตำแหน่งอื่น ๆ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทันตแพทยสภา^[๕๗]

เลขาธิการทันตแพทยสภา ดำรงตำแหน่งโดยนายกทันตแพทยสภาเลือกจากกรรมการทันตแพทยสภา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทันตแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญได้แก่^[๕๘] มาตรา ๒๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทันตแพทยสภา ควบคุมรับผิดชอบงานธุรการทั่วไป และดูแลรักษาทะเบียนสมาชิก ทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพ และทะเบียนอื่น ๆ ของทันตแพทยสภา

^{๕๒} มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๕๓} ข้อ ๘ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘

^{๕๔} มาตรา ๑๗ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๕๕} มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๕๖} มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๕๗} มาตรา ๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๕๘} มาตรา ๒๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

๗. การควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม

บทบาทอย่างหนึ่งที่สำคัญของทันตแพทยสภาคือการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม^{๕๙} คือการสอบสวนและตัดสินกรณีที่ทันตแพทย์ถูกกล่าวหาว่าละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพหรือประพฤติดิจจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมหรือประกอบวิชาชีพผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม โดยกระบวนการนี้ประกอบด้วย

๑. การรับเรื่องร้องเรียน สภาฯรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับพฤติกรรมของทันตแพทย์

๒. การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริง หลักฐานและข้อเท็จจริง

๓. การสอบสวน หมายถึง ดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมหลักฐานและข้อเท็จจริง

๔. การตัดสิน คณะกรรมการของสภาฯจะพิจารณาคดีและกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมซึ่งอาจรวมถึง

(๑) การยกเลิกข้อกล่าวหา หากไม่พบการกระทำผิด

(๒) การตักเตือนหรือตำหนิ เพื่อให้ทันตแพทย์ปรับปรุงพฤติกรรม

(๓) การพักใบอนุญาต สูงสุด ๒ ปี ในกรณีที่มีการกระทำผิดร้ายแรง

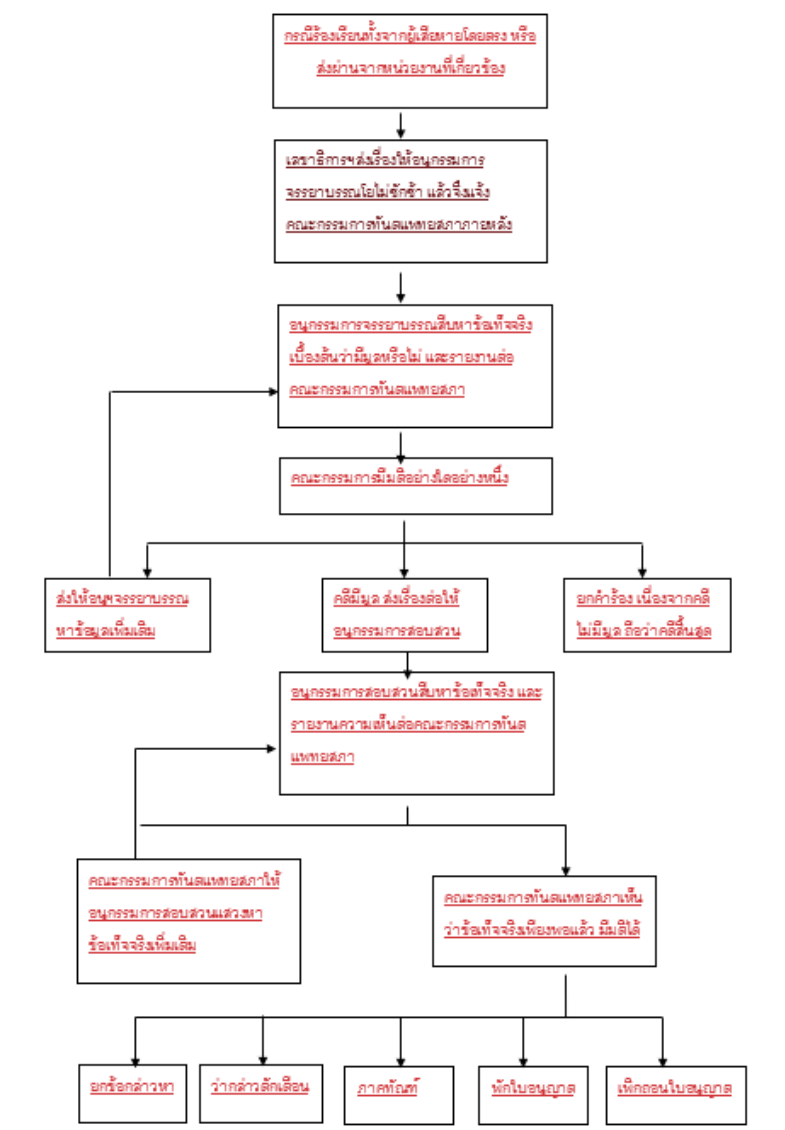
(๔) การเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่การกระทำผิดร้ายแรงและไม่เหมาะสมกับ

การประกอบวิชาชีพต่อไป

กระบวนการนี้มีความสำคัญในการรักษามาตรฐานวิชาชีพและปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะ โดยทันตแพทย์สภาจะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ยุติธรรม โดยยึดหลักนิติธรรม ตามกรอบแห่งกฎหมายหรือของพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

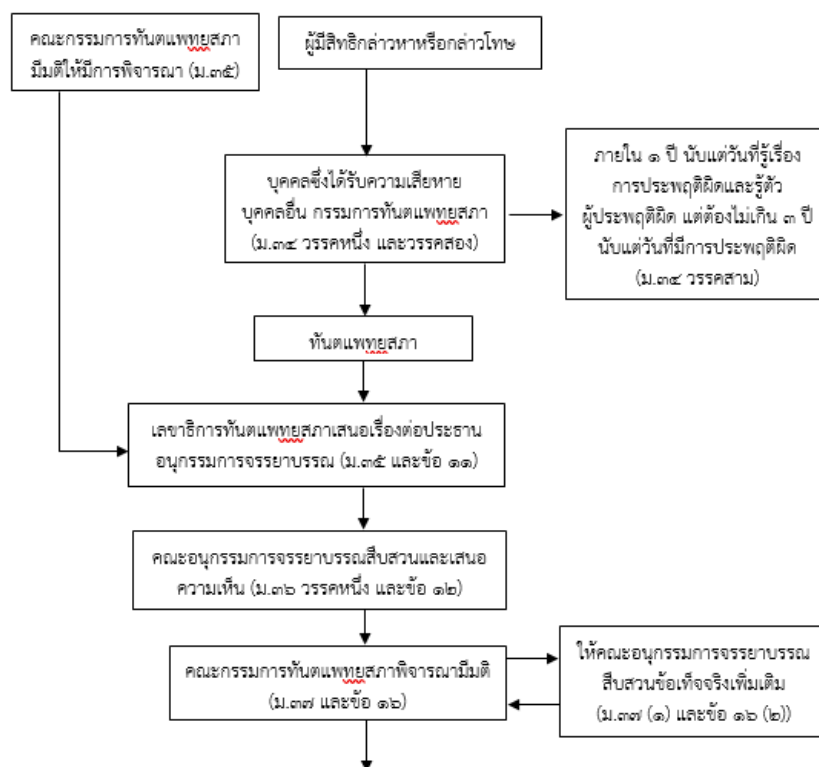
^{๕๙} <https://dentalcouncil.or.th/>

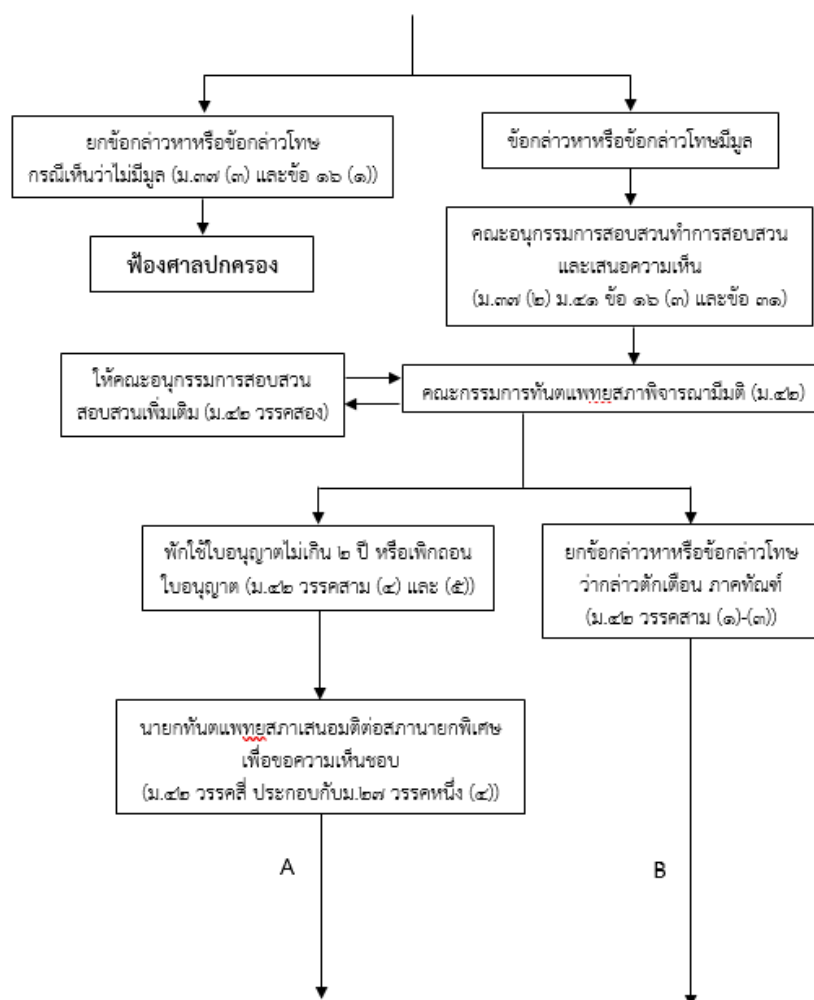
กระบวนการพิจารณาการร้องเรียนทันตแพทยสภา

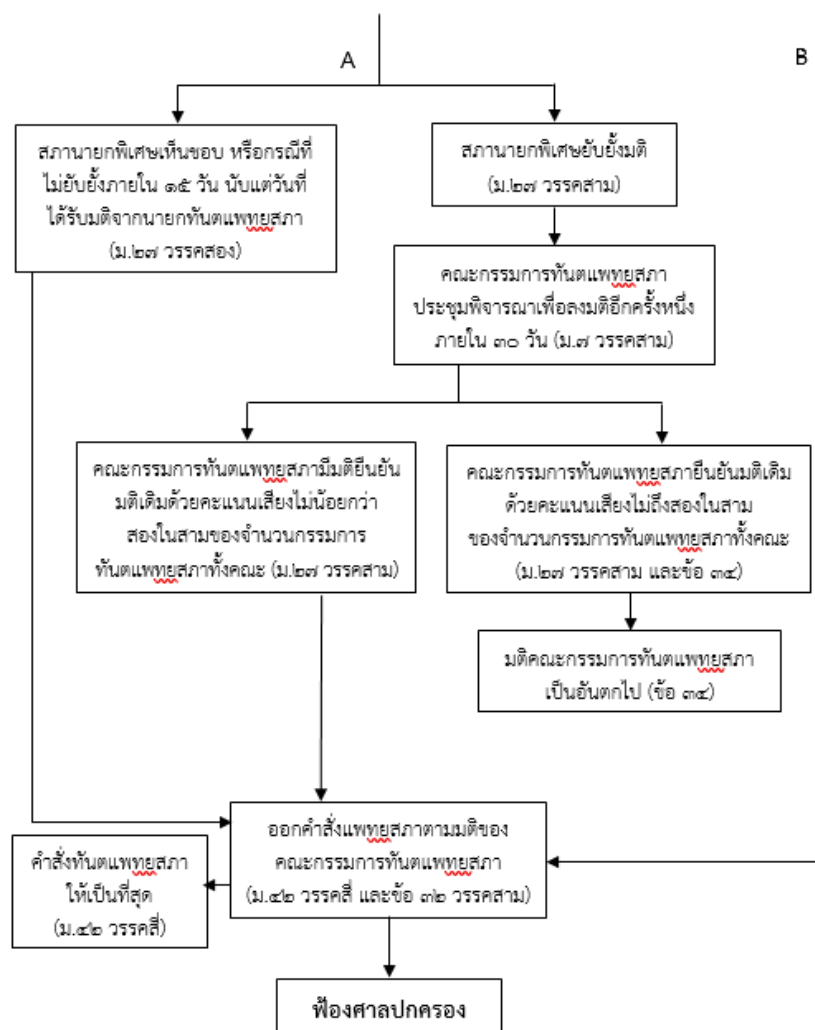


แผนผังกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม

แผนผังกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม







เขตอำนาจศาลปกครองกับทันตแพทยสภา

๑. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองไทยต่อทันตแพทยสภา

ทันตแพทยสภาเป็นหน่วยงานทางปกครอง : แม้ทันตแพทยสภาซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลวิชาชีพทันตแพทย์ตามกฎหมาย จะไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยตรง แต่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เช่น การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การสอบสวนและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อมีคำสั่งตัดสินและการกระทำหรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งจากทันตแพทยสภา คำสั่งนั้นย่อมเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ผู้มีผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียย่อมนำ “คำสั่งทางปกครอง” นั้นมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครอง ซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของทันตแพทยสภาที่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เป็นไปตามหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานหรือองค์กรที่ falls under the scope of กฎหมายปกครอง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การใช้อำนาจของทันตแพทยสภาจึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือความชอบด้วยกฎหมายว่าการกระทำของทันตแพทยสภาว่าสอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือกฎหมายหรือไม่ เช่นการออกใบอนุญาต การลงโทษทางจรรยาบรรณ หรือ การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ หากการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลถือเป็นการดำเนินการทางปกครอง เลือกปฏิบัติ หรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการใช้อำนาจนั้นที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการทางปกครองทำให้บุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองของทันตแพทยสภา เช่น คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต, คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนจรรยาบรรณ, หรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ (เช่น การล่าช้าในการดำเนินการสอบสวน) ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้คำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นบรรทัดฐานและผลผูกพันทันตแพทยสภา และเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงานของทันตแพทยสภาในอนาคต

๒. การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพทันตแพทยสภา ^[๖๐]

ข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้ต้องเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจาก

^{๖๐} สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักศาลปกครอง

การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น

ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับทันตแพทยสภา

๑. อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๘ : ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ทันตแพทย์ทำการรักษาจัดฟันโดยไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ฟันผุและต้องทำการรักษารากฟัน จำนวน ๘ ซี่ และได้ใช้สิทธิร้องเรียนกล่าวหาหรือกล่าวโทษต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภา แต่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทันตแพทยสภาที่มีมติเพียงให้ว่ากล่าวตักเตือนทันตแพทย์ที่ตนร้องเรียน จึงฟ้องนายทันตแพทยสภาและคณะกรรมการทันตแพทยสภาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยโต้แย้งว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในการร้องเรียนกล่าวโทษทันตแพทย์ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทันตแพทยสภาได้ ดังนั้น เมื่อผู้ได้รับความเสียหายไม่พอใจมติคณะกรรมการทันตแพทยสภาย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทันตแพทยสภา และให้ทำการวินิจฉัยใหม่ได้

๒. เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง

ในการพิจารณาคดีปกครองทุกประเภทนอกจากจะต้องพิจารณาเรื่องอำนาจศาลแล้วยังต้องพิจารณาต่อไปว่าการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้นผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยครบถ้วน หรือไม่ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวมีอยู่หลายประการ ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑ ผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

บทบัญญัติในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีองค์ประกอบสำคัญที่จะต้องพิจารณาในส่วนเงื่อนไขของการฟ้องคดี ๒ ประการด้วยกัน คือ

(๑) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

(๒) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒

เมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใดที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลใด บุคคลนั้นย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ

เสียหายและสามารถฟ้องโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่ง และการกระทำอื่นใดต่อศาลปกครองได้ สำหรับแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(ก) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๘ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการรักษาจัดฟันของทันตแพทย์ อ. ที่ดำเนินการผดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมจนเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการรักษารากฟันจำนวน ๘ ซี่ จึงเป็นผู้มีสิทธิยื่นเรื่องกล่าวหาทันตแพทย์ อ. ต่อทันตแพทยสภา และขอให้นายกทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) วินิจฉัยตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และเมื่อคณะกรรมการทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ดำเนินการพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดฟันของผู้ฟ้องคดีเอง จึงมีมติให้ลดหย่อนโทษให้แก่ทันตแพทย์ อ. เป็นให้ว่ากล่าวตักเตือน ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าวย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒/๒๕๕๗ : กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขใช้เงินค่าเสียหายอันเนื่องจากการสูญเสียรายได้จากการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. มีคำสั่งอนุมัติให้ปิดคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการ จำนวน ๓๙๓,๖๙๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และชดใช้เงินในอัตราเดือนละ ๕๕,๓๘๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันฟ้องจนถึงวันที่ชำระเสร็จสิ้น นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เดิมผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงาน ๕ วันต่อสัปดาห์ โดยปฏิบัติงานวันจันทร์ วันอังคาร วันพฤหัสบดี วันเสาร์ และวันอาทิตย์ ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. มีคำสั่งให้ระงับการปฏิบัติงานในคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการของผู้ฟ้องคดีเฉพาะวันเสาร์ และวันอาทิตย์ และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๓ แต่ในข้อเท็จจริงแล้วผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติงานคลินิกนอกเวลาในวันจันทร์ วันอังคาร และวันพฤหัสบดี เป็นประจำจนถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ดังนั้น จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติงานคลินิกนอกเวลาจนถึงวันที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. มีคำสั่งอนุมัติให้ปิดคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. ที่อนุมัติให้ปิดคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการที่จะมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีนี้ได้

(ข) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘๕/๒๕๖๕ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนทันตแพทย์ ธ. ในกรณีการรักษาฝังรากฟันเทียมและครอบฟันให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อเลขาธิการทันตแพทยสภา และได้ลงนามในเอกสารบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ซึ่งจัดทำขึ้นในชั้นไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการโดยทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า การรักษาเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการทันตแพทยสภามีมติให้ยกข้อกล่าวหา เนื่องจากข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า

คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในเอกสารบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกให้เพื่อใช้ในการกลางาน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้อง คดีไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยมีคำขอให้ลงโทษทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำ บันทึกข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจงใจปกป้อง袒護แพทย์ ธ. อันเป็นคำขอที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ขอมาท้ายคำฟ้อง คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำขอเพิ่มเติมมาในชั้นอุทธรณ์ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบใน ศาลปกครองชั้นต้น และมีใช้ปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยกขึ้นกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อีกทั้ง การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เป็นอำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการกับ ผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นดุลพินิจและ อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาได้ จึงเป็นกรณีที่ ศาลปกครองไม่อาจบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งการบังคับตามคำขอดังกล่าวไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือ เสียหายของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒.๒ การขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ

ในการฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ชัดเจนว่าต้องการ จะให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร ซึ่งคำขอดังกล่าวจะต้องเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจ ออกคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๘๕/๒๕๖๕ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียน 袒護แพทย์ ธ. ในกรณีการรักษาฝังรากฟันเทียมและครอบฟันให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อเลขาธิการทันตแพทยสภา และได้ลงนามในเอกสารบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ซึ่งจัดทำขึ้นในชั้นไกล่เกลี่ย ที่ดำเนินการโดยทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า การรักษาเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการทันตแพทยสภามีมติให้ยกข้อกล่าวหา เนื่องจากข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในเอกสารบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกให้ เพื่อใช้ในการกลางาน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้อง คดีไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยมีคำขอให้ลงโทษทางวินัย กรณีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำ บันทึกข้อตกลงดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจงใจปกป้อง袒護แพทย์ ธ. อันเป็น คำขอที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอมาท้ายคำฟ้อง คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่ง ของศาลปกครองชั้นต้นโดยมีคำขอเพิ่มเติมมาในชั้นอุทธรณ์ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากัน มาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น และมีใช้ปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยกขึ้นกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ได้

ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อีกทั้ง การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว เป็นอำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นดุลพินิจและอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอาจบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพสามารถฟ้องเป็นคดีปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ในการพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาตามประเภทคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๔๑๕/๒๕๖๔ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ข้อ ๓ (ข) ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ระบุว่า “ฝ่าฝืนข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม” เป็นข้อบังคับที่ออกนอกเหนือจากบทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้อำนาจไว้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อ ๓ (ข) ของข้อบังคับดังกล่าว เห็นว่า ข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๔) (ญ) และความเห็นชอบของสภานายกพิเศษตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม โดยคณะกรรมการทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีอำนาจสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมหรือมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมขาดคุณสมบัติ หรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือฝ่าฝืนข้อบังคับทันตแพทยสภา ซึ่งข้อบังคับนี้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม โดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะจึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้อบังคับดังกล่าวซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ เพื่อเปิดเผยให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ถึงสถานะและการดำเนินการที่อาจจะมีผลกระทบกับบุคคลภายนอกหรือความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยข้อบังคับนี้กำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ย่อมถือว่าผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมอยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับดังกล่าวตั้งแต่วันที่ข้อบังคับพิพาทนี้มีผลใช้บังคับแล้ว และควรรู้

เหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ข้อบังคับพิพาทนี้มีผลใช้บังคับหรือในโอกาสแรกที่ผู้นั้นได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมภายหลังจากที่ข้อบังคับพิพาทนี้มีผลใช้บังคับ คดีนี้แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมเมื่อใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๖๑/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเข้าร่วมการศึกษาต่อเนื่องของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยศูนย์การศึกษาต่อเนื่องของทันตแพทย์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙ (๔) และข้อ ๙ (๗) จึงถือได้ว่าอย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับพิพาทในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีดังกล่าว คือ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๕๘ : ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนกล่าวหาทันตแพทย์ผู้หนึ่งต่อทันตแพทยสภาว่าทำการจัดฟันไม่ได้มาตรฐานทำให้ได้รับความเสียหาย ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการทันตแพทยสภาว่าได้มีมติให้ว่ากล่าวตักเตือนทันตแพทย์ผู้ถูกร้องเรียน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ศาลวินิจฉัยว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการทันตแพทยสภา) ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๖๘ : คดีนี้คณะกรรมการทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากวางแผนการรักษาจัดฟันให้นางสาว ว. ไม่เหมาะสม จึงเป็นการประพฤติดิจรยาบรรณตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หมวด ๒ ข้อ ๗ และข้อ ๖ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อร. ๖๔/๒๕๖๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีคดีได้ยื่นฟ้องทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งทันตแพทยสภา ที่ ๓๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๗ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหาย พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามลงประกาศขอโทษ เรื่อง คำสั่ง

ทันตแพทยสภา ที่ ๓๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ผิดพลาดไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และแจ้งคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อร. ๖๔/๒๕๖๗ ลงในเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทันตแพทยสภา ที่ ๓๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงรู้ว่าได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินจากคำสั่งดังกล่าวแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มิใช่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อร. ๖๔/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๗ โดยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๕

ประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาแห่งคดีปกครองเกี่ยวกับทันตแพทยสภา

ในการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ ทันตแพทยสภานับตั้งแต่ศาลเปิดทำการจนถึงปี ๒๕๖๘ มีทั้งคำพิพากษาที่วางหลักกฎหมาย วางแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ และวางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ อันเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

๑. กรณีเกี่ยวกับการประพัตติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพของแพทย์ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม

๑.๑ กระบวนการก่อนออกคำสั่ง (กรณีที่ไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘๓/๒๕๖๐ : คดีนี้ทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับหนังสือสำนักสถานพยาบาลและประกอบโรคศิลป์ ขอให้พิจารณาตรวจสอบการรักษาของทันตแพทย์ น. ว่า เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพหรือไม่ เนื่องจากนางสาว ส. ได้ร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่า ได้รับการรักษาทำรากฟันเทียมและจัดฟันแบบใส ปรากฏว่าการจัดฟันทำให้สภาพใบหน้าและสภาพฟันเปลี่ยนไป มีช่องว่างระหว่างฟัน ทำให้มีเศษอาหารติด และไม่อธิบายขั้นตอนและวิธีการรักษาเพื่อให้ผู้ป่วยร่วมตัดสินใจในการรักษา ทำให้ผลการรักษาไม่เป็นไปตามที่โฆษณา ปฏิเสธการแก้ไข พุดจาไม่ดี ไม่รับผิดชอบใด ๆ และเห็นว่าแพทย์ไม่ได้รับการศึกษาตามวิชาชีพ หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภา ได้มีหนังสือส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการจรรยาบรรณเพื่อดำเนินการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมรายละเอียด รวมทั้งจัดทำรายงานและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภา ต่อมาคณะกรรมการทันตแพทยสภาพิจารณาแล้วมีมติว่า คดีมีมูลให้ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามข้อเท็จจริงต่อไป โดยคณะอนุกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า การประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำอันประพัตติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หมวด ๒ ข้อ ๒๐ และข้อ ๗ เห็นควรลงโทษว่ากล่าวตักเตือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้มีโอกาส

โต้แย้งความเห็นของพยานดังกล่าว การกระทำดังกล่าวจึงทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในเรื่องการสอบสวนความผิดที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ซึ่งความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น แม้จะเป็นความเห็นซึ่งใช้เป็นพยานหลักฐาน มิใช่เป็นข้อเท็จจริงก็ตาม แต่การให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น มิได้หมายถึงข้อเท็จจริงในความหมายทั่วไปเท่านั้น แต่ย่อมหมายความว่ารวมถึงบรรดาพยานหลักฐานหรือความเห็นที่มีลักษณะเป็นพยานหลักฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาจะรับฟังเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจหรือวินิจฉัย เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายห้ามหรือผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นสมควรห้ามมิให้เปิดเผย เพราะหากไม่ครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวด้วยแล้ว หลักการให้สิทธิโต้แย้งซึ่งมีหน้าที่เป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีก็ไม่อาจได้รับการปฏิบัติให้บรรลุผลตามหน้าที่ของหลักดังกล่าวได้ เมื่อข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีใช้ประกอบการวินิจฉัยความผิดของผู้ฟ้องคดี ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการมีอยู่ของความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง และไม่ใช่วินิจฉัยที่เป็นข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาต่อไปในส่วนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการรักษา ปรากฏว่าตามบันทึกถ้อยคำที่ผู้ป่วยให้ไว้ต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณนั้น การจัดฟันทำให้ผู้ป่วยมีปัญหาฟันห่าง โครงกระดูกใบหน้าเปลี่ยนไปมาก ทำให้เกิดความไม่พอใจในผลของการรักษา แต่เมื่อพิจารณาผลตรวจสภาพช่องปากและใบหน้าของผู้ป่วยที่ตรวจโดยคณะกรรมการจรรยาบรรณในวันที่ผู้ป่วยมาให้ถ้อยคำ ปรากฏว่าผู้ป่วยมีรูปใบหน้าปกติริมฝีปากปิดได้ปกติไม่พบฟันห่าง และไม่มีข้อบ่งชี้ถึงการเสียวฟันของผู้ป่วย ซึ่งผลการตรวจสภาพช่องปากและใบหน้าสามารถยืนยันข้อเท็จจริงได้มากกว่าข้อกล่าวอ้างของบุคคล อีกทั้งยังมีพฤติการณ์ประกอบข้อเท็จจริงด้วยว่า ในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณามติในเรื่องดังกล่าวนี้ มีกรรมการเข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๒๘ คน มีกรรมการที่มีความเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน และลงมติว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หมวด ๒ ข้อ ๗ และข้อ ๒๐ จำนวน ๑๑ เสียง ไม่มีกรรมการคนใดออกเสียงว่าเป็นความผิด แต่กลับปรากฏว่ามีกรรมการ จำนวน ๑๐ คน ที่งดออกเสียง ซึ่งถึงแม้การพิจารณาลงมติจะใช้หลักถือตามเสียงข้างมากก็ตาม แต่การพิจารณาวินิจฉัยความผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้น ก็สมควรกระทำด้วยความชัดเจน โดยฟังข้อเท็จจริงได้ในทางหนึ่งทางใด การมีคะแนนที่งดออกเสียงในจำนวนที่ใกล้เคียงกับคะแนนที่ให้ลงโทษ จึงเป็นข้อที่แสดงให้เห็นว่าข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ ยังมีความขัดแย้งกันตามความเห็น

ของคณะกรรมการ ดังนั้นการพิจารณามีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการพิจารณาโดยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอ อันมีผลทำให้คำสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยอีกเหตุหนึ่ง

๑.๒ การรักษาพยาบาล

กรณียกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๑/๒๕๕๖ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีอาการปวดฟัน จึงได้เข้ารับการรักษากับทันตแพทย์หญิง ว. ที่โรงพยาบาล ค. ทันตแพทย์หญิง ว. ตรวจช่องปากของผู้ฟ้องคดีแล้ววินิจฉัยว่าอาการปวดฟันของผู้ฟ้องคดีอาจมีสาเหตุมาจากฟันคุด โดยไม่ได้ใช้เครื่องมือในการตรวจสอบหรือตรวจจับ และเคาะดูหรือเอ็กซเรย์ เพื่อให้รู้ว่าฟันซี่ใดที่ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บปวด หลังจากนั้นทันตแพทย์หญิง ว. ได้ถอนฟันคุดออก แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีกลับบ้านแล้วพบว่าอาการปวดฟันไม่หาย เนื่องจากทันตแพทย์หญิง ว. ไม่ได้ถอนฟันซี่ที่ผุออก ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องทนทุกข์ทรมานไม่สามารถเคี้ยวอาหารด้านขวาได้ เพราะมีอาการอักเสบบริเวณเหงือกรอบฟันซี่ที่ผุ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้ตรวจสอบการประพฤติผิดจรรยาบรรณของทันตแพทย์หญิง ว. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีไม่มีมูล จึงมีมติให้ยกข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้พบทันตแพทย์หญิง ว. จึงชี้ให้ตรวจดูบริเวณฟันบนด้านขวาที่มีอาการปวด โดยมีได้ระบุว่าปวดฟันซี่ใด จึงรับฟังได้ว่าขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าอาการปวดฟันมีสาเหตุมาจากฟันซี่ใด ทันตแพทย์หญิง ว. ได้ตรวจดูแล้ว พบว่า บริเวณฟันบนด้านขวาของช่องปากมีฟันคุดไม่เต็มที่ตัวฟันเอียงด้านแก้ม มีเหงือกปกคลุม และมีอาการอักเสบเล็กน้อย น่าจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีปวด ถ้าถอนฟันคุดซึ่งดังกล่าวออก อาจทำให้หายปวดได้ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าต้องถอน ผู้ฟ้องคดีก็ได้หักท้วงหรือปฏิเสธ กรณีจึงถือได้ว่าทันตแพทย์หญิง ว. ได้มีการอธิบายให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจถึงสาระสำคัญของการให้บริการทางวิชาชีพทันตกรรม เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการบำบัดรักษา ผู้ฟ้องคดีแล้ว ส่วนการถอนฟันคุดโดยไม่ถอนฟันซี่ที่ผุของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยไม่รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพด้านทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น จากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฟังได้ว่า อาการปวดฟันอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ จนไม่สามารถวินิจฉัยแยกโรคที่ชัดเจนได้ว่าฟันซี่ใดเป็นสาเหตุของอาการปวดฟัน เพราะเมื่อผู้ป่วยมีอาการปวดฟันแล้ว บางครั้งอาจจะปวดร้าวไปทุกซี่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ามีฟันผุหรือฟันคุด หรือเหงือกอักเสบอยู่ด้วย หรือมีสาเหตุอื่น ซึ่งทำให้การวินิจฉัยแยกโรคทำได้ยาก ซึ่งในกรณีของผู้ฟ้องคดี ทันตแพทย์หญิง ว. ได้ทำการวินิจฉัยแยกโรคได้ว่าอาการปวดฟันของผู้ฟ้องคดีอาจมีสาเหตุมาจากฟันคุด และเห็นว่าการให้การรักษาด้วยการถอนฟันคุดจะทำให้ผู้ฟ้องคดีหายจากอาการปวดฟันได้ ซึ่งกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องมีการเอ็กซเรย์เพราะการเอ็กซเรย์จะทำต่อเมื่อมีข้อบ่งชี้ในการวินิจฉัยโรคฟันผุนอกจากนั้น ในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อยื่นบัตรเพื่อทำการรักษาเมื่อเวลาประมาณ ๑๑.๓๐ นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาที่ไม่มีคนไข้ทั่วไป ยกเว้นกรณีฉุกเฉิน และกรณีนี้ถ้ารอฟิล์มเอ็กซเรย์ ผู้ฟ้องคดีอาจจะไม่ได้รับการรักษา แต่ทันตแพทย์หญิง ว. ก็ยังช่วยรักษาให้ ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานการณ์และเวลา จะเห็นได้ว่าในการถอนฟันคุดของผู้ฟ้องคดี ทันตแพทย์หญิง ว. ได้ทำการรักษา

ตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วยแล้ว ส่วนกรณีที่มีได้ตรวจจับและเคาะดูให้รู้ว่าฟันซี่ใดที่เจ็บปวด น่าจะเกิดจากการวินิจฉัยว่ามีสาเหตุจากฟันที่คุดเพียงสาเหตุเดียว ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่ทันตแพทย์หญิง ว. มิได้ทำการตรวจรักษาโดยครบถ้วน เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานการณ์และเวลาดังกล่าว หาใช่เป็นกรณีที่ทันตแพทย์หญิง ว. กระทำการรักษาโดยขาดมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วยแต่อย่างใดไม่ จึงยังไม่อาจถือว่าทันตแพทย์หญิง ว. ไม่รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุด อันเป็นการกระทำผิดข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๙/๒๕๖๑ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการตรวจรักษาลongรากฟันกับทันตแพทย์ ว. โดยมีการรื้อสะพานฟันเดิม แล้วส่งไปให้ห้องแลปดูเป็นตัวอย่าง เพื่อทำสะพานฟันอันใหม่ ภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้ใส่สะพานฟันอันใหม่แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในการรักษา ได้กลับมาพบทันตแพทย์ ว. เพื่อขอสะพานฟันอันเดิมที่ส่งไปเป็นตัวอย่างคืน แต่ทันตแพทย์ ว. ไม่สามารถคืนให้ได้ โดยแจ้งว่าสะพานฟันอันเดิมหายไปในช่วงที่มีการปรับปรุงคลินิกทันตกรรม ผู้ฟ้องคดีได้ไปแจ้งความร้องทุกข์ที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดบุรีรัมย์ กล่าวหาว่าทันตแพทย์ ว. กระทำผิดฐานยักยอกทรัพย์ (สะพานฟัน) ต่อมาได้มีการไกล่เกลี่ยยอมความกันโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดบุรีรัมย์ให้ทันตแพทย์ จ. เป็นผู้ทำการรักษาผู้ฟ้องคดีต่อจากทันตแพทย์ ว. แต่หลังจากทำการรักษาแล้วอาการเกี่ยวกับฟันของผู้ฟ้องคดียังไม่ดีขึ้น โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้กลับไปพบทันตแพทย์ จ. เพื่อแก้ไขในการใส่สะพานฟันดังกล่าว แต่ทันตแพทย์ จ. ปฏิเสธการรักษา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนทันตแพทย์ ว. และทันตแพทย์ จ. กรณีไม่ได้รับความเห็นชอบจากการเข้ารับการใส่ฟันปลอม ที่กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดบุรีรัมย์ ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังเลขาธิการทันตแพทยสภา คณะกรรมการทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณเพื่อสืบสวนข้อเท็จจริงและทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี ในช่วงเวลาที่เกี่ยวเนื่องกันนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการตรวจรักษาฟันจากทันตแพทย์หญิง น. ที่โรงพยาบาล ก. แต่อาการไม่ดีขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนการรักษาฟันของทันตแพทย์หญิง น. ไปที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณทันตแพทยสภาได้สืบสวนข้อเท็จจริง แล้วได้ทำรายงานและความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า การประกอบวิชาชีพทันตกรรมของทันตแพทย์ ว. ทันตแพทย์ จ. และทันตแพทย์หญิง น. ไม่มีมูลเหตุอันควรสงสัยได้ว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณารายงานการสืบสวนดังกล่าวแล้วจึงมีคำสั่งให้ยกข้อกล่าวหาทันตแพทย์ ว. ทันตแพทย์ จ. และทันตแพทย์หญิง น. เนื่องจากข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อ ๒ ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ต้องไม่ประพฤติหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพทันตกรรม ข้อ ๗ กำหนดว่า ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมต้องรักษามาตรฐาน

ของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วย โดยไม่เรียกร้องสินจ้างรางวัลพิเศษ นอกเหนือจากค่าบริการที่ควรได้รับตามปกติ จากข้อบังคับดังกล่าวพิจารณาได้ว่า ตามปกติ การรักษาพยาบาลต้องดำเนินการตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วย ส่วนความบกพร่องผิดพลาดก็อาจเกิดขึ้นได้ แม้ดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าวแล้ว แต่หาก ได้ดำเนินการตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วยแล้วยังเกิด ความบกพร่องขึ้น ย่อมเป็นหน้าที่ของทันตแพทย์ที่จะต้องแก้ไขความบกพร่องผิดพลาดดังกล่าว และชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม แต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ากรณีการร้องเรียนทันตแพทย์ ว. นั้น เมื่อพิจารณาจากหนังสือ ร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่าสะพานฟันที่ทันตแพทย์ ว. ทำให้ ไม่มีคุณภาพ เมื่อเปลี่ยนแล้วมีอาการปวดบวมและฟันปลอมแตก และทันตแพทย์ ว. ไม่คืนสะพานฟันเดิม โดยทันตแพทย์ ว. ได้นำไปเป็นตัวอย่าง และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับทันตแพทย์ ว. ฐานยกยอกทรัพย์ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ฟันของผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องอยู่เดิม อีกทั้ง สำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดบุรีรัมย์ได้แก้ไขปัญหาลงให้ผู้ฟ้องคดีโดยให้ทันตแพทย์ จ. รักษาผู้ฟ้องคดีต่อแล้ว จากพยานหลักฐานดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ว่าทันตแพทย์ ว. ได้กระทำการฝ่าฝืนจรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพทันตกรรมแต่อย่างใด ส่วนกรณีของการที่จะต้องคืนสะพานฟันเดิมให้ผู้ฟ้องคดีนั้น หากผู้ฟ้องคดีต้องการสะพานฟันเดิมคืน ผู้ฟ้องคดีสามารถทวงถามในวันที่ใส่สะพานฟันใหม่ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๒ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอสะพานฟันเก่าคืนเมื่อเดือน กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งล่วงเลยเวลาไปถึง ๑ ปี จากพยานหลักฐานจึงไม่พอรับฟังได้ว่า ทันตแพทย์ ว. มีเจตนาเอาสะพานฟันของผู้ฟ้องคดีไปเป็นประโยชน์ส่วนตน นอกจากนี้ กรณีที่ทันตแพทย์จะคืน สะพานฟันเดิมให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เป็นวิสัยปฏิบัติของทันตแพทย์หรือสถานบริการแต่ละแห่ง กรณีนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าทันตแพทย์ ว. ได้กระทำการฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมแต่อย่างใด ส่วนกรณีการร้องเรียนทันตแพทย์ จ. นั้น เมื่อพิจารณาจากหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนว่าทันตแพทย์ จ. ซึ่งทำการรักษาต่อจากทันตแพทย์ ว. ได้เปลี่ยนสะพานฟันใหม่ ให้ผู้ฟ้องคดีแต่ไม่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกัน พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องการฟันปลอมที่มี ส่วนประกอบของทองและทองคำขาว จึงให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้ในกระดาษ และได้ติดต่อแลกเปลี่ยนส่งรายละเอียดส่วนผสมของสะพานฟัน ซึ่งทางแลปได้ส่งส่วนผสมโลหะสำหรับทำสะพานฟันมาให้ ทันตแพทย์ จ. ได้ให้ผู้ฟ้องคดีอ่านแล้ว ผู้ฟ้องคดีตกลงยอมรับโลหะส่วนผสมดังกล่าว ต่อมา เมื่อได้รับ ฟันปลอมใหม่มา ได้ให้ผู้ฟ้องคดีดูแล้วและยอมรับ จึงให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อยืนยันที่การรักษา จึงรับฟังได้ว่าทันตแพทย์ จ. ได้ใส่สะพานฟันใหม่ชนิดที่มีคุณภาพดีให้ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดี ได้ยอมรับแล้วโดยไม่ได้โต้แย้ง แต่หากมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้งาน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องแจ้งให้ทันตแพทย์ จ. ดำเนินการแก้ไขต่อไป จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าทันตแพทย์ จ. ได้กระทำการฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ทันตกรรมแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่อ้างว่าทันตแพทย์ จ. ไม่รับทำการรักษาผู้ฟ้องคดีต่อนั้น ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มั่นใจในการรักษาของทันตแพทย์ จ. จึงปฏิเสธที่จะให้รักษาต่อ กรณีไม่อาจรับฟังได้ว่า ทันตแพทย์ จ. ปฏิเสธการรักษาผู้ฟ้องคดี สำหรับกรณีการร้องเรียนทันตแพทย์หญิง น. นั้น ผู้ฟ้องคดี อ้างถึงการรักษาของทันตแพทย์หญิง น. เฉพาะกรณีที่ว่า หลังจากใส่สะพานฟันแล้วไม่กี่วัน ผู้ฟ้องคดี รู้สึกปวดเท่านั้น โดยผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่า ทันตแพทย์หญิง น. แจ้งว่า อาการปวดเกิดจากรากฟัน

อีกเสบและได้ส่งไปให้ทันตแพทย์ที่รักษารากฟันตรวจแล้ว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนการรักษาที่เหมาะสมแล้ว กรณีนี้จึงไม่มีพยานหลักฐานว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพทันตกรรมแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งที่ให้ยกข้อกล่าวหาทันตแพทย์ ว. ทันตแพทย์ จ. และทันตแพทย์หญิง น. จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีว่ากล่าวตักเตือน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๒/๒๕๖๒ : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาทันตกรรมประดิษฐ์ให้การรักษาด้านใส่ฟันเทียม ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ทันตแพทย์สภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี กรณีประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อบังคับทันตแพทย์สภา กรณีนาย ช. มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีกับพวก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณและคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดข้อ ๘ ของข้อบังคับทันตแพทย์สภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยคณะกรรมการทันตแพทย์สภาลงมติด้วยการยกมือว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดด้วยคะแนนเสียง ๑๐ เสียง ไม่มีความผิดด้วยคะแนนเสียง ๓ เสียง และงดออกเสียง ๑๑ เสียง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักการห้ามติของคณะกรรมการโดยการนับคะแนนเสียงนั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ แบบ คือ เสียงข้างมากแบบธรรมดา หมายถึง คะแนนเสียงข้างมากของผู้ซึ่งประกอบเป็นองค์ประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องนั้น การงดออกเสียงลงคะแนนหรือไม่อยู่ในที่ประชุมไม่ว่าด้วยเหตุใด ย่อมไม่ถือว่าเป็นการออกเสียง จึงไม่อาจนับคะแนนเหล่านั้นไปรวมกับการออกเสียงลงคะแนนของฝ่ายที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยได้ และเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด หมายถึง คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนทั้งหมดซึ่งอาจกำหนดให้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือมากกว่านั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดตามมติของที่ประชุมเฉพาะกรณีให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ หรือให้พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต คือ ให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ส่วนกรณีคณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีอื่น ๆ อันได้แก่ ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ ว่ากล่าวตักเตือน หรือภาคทัณฑ์นั้น พิจารณามติของที่ประชุมโดยให้ถือเสียงข้างมากโดยมิได้กำหนดให้กรรมการทุกคนต้องลงคะแนนเสียงในการลงมติหรือกำหนดจำนวนเสียงขั้นต่ำไว้ มติโดยเสียงข้างมากตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงหมายถึงเสียงข้างมากธรรมดา และไม่อาจถือว่าจำนวนของผู้งดออกเสียงเป็นการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยโดยปริยายกับตัวเลือกใดตัวเลือกหนึ่งในการลงมติในประเด็นนั้น ในการนับคะแนนเสียงจึงต้องนับแต่เฉพาะกรรมการซึ่งออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ส่วนกรรมการที่งดออกเสียงและกรรมการที่ขาดประชุมย่อมไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้ การลงมติของคณะกรรมการจึงชอบด้วยมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อในการประชุมวาระดังกล่าวมีการการของผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๔ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ๓๒ คน จึงครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ

ในส่วนของการลงมตินั้น เห็นว่า ในการลงมติในประเด็นที่ว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติผิตจรรยาบรรณ ตามหมวด ๒ ข้อ ๘ ของข้อบังคับชั้นตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ กรรมการ ๑๐ เสียง เห็นว่า ผิด ๓ เสียง เห็นว่า ไม่ผิด และงดออกเสียง ๑๑ เสียง จึงเป็นการลงมติ โดยเสียงข้างมากกว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติผิตจรรยาบรรณ ข้อ ๘ ด้วยคะแนนเสียง ๑๐ ต่อ ๓ โดยในส่วน ของการกำหนดระดับโทษตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ นั้น กรรมการ ๙ เสียง ให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือน กรรมการ ๔ เสียง ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ และงดออกเสียง ๑๑ เสียง จึงเป็นการลงมติโดยเสียงข้างมากให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนด้วยคะแนนเสียง ๙ ต่อ ๔ มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ แล้ว

กรณีลงโทษภาคทัณฑ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๓/๒๕๖๓ : คดีนี้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดี ทันตแพทย์หญิง ก. และทันตแพทย์ ว. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ขอให้ดำเนินการตรวจสอบการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดี ทันตแพทย์หญิง ก. และ ทันตแพทย์ ว. ซึ่งเป็นทันตแพทย์ผู้ให้การรักษาทางทันตกรรมแก่ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ว่า ประพฤติผิตจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนรักษาและร่วม ให้การรักษาผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) และต่อมาในภายหลังผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ทราบว่า ในการผ่าตัดเพื่อฝังรากเทียมในกระดูกขากรรไกรล่าง ทันตแพทย์ ว. ไม่ได้ทำการย้ายเส้นประสาทตามแผนการรักษา ที่ได้แจ้งไว้แก่ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) จึงได้ทวงถามให้คืนเงินค่ารักษาในส่วนดังกล่าวแต่ไม่เป็นผล ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) จึงยื่นเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ต้องทนทุกข์ทรมาน จากการผ่าตัดยกฟันโพรงอากาศและไม่มีการผ่าตัดย้ายเส้นประสาท ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับชำระค่ารักษา ไปแล้ว แต่ไม่ได้คืนเงินและไม่ได้แจ้งให้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ทราบแต่อย่างใด ต่อมา คณะกรรมการ ทันตแพทยสภาพิจารณาแล้วมีมติว่า คดีมีมูล จึงส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวนดำเนินการ สอบสวน แล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนการรักษาและร่วมให้การรักษาผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) อีกทั้งยังเป็นผู้ช่วยในการผ่าตัดร่วมกับทันตแพทย์ ว. โดยมีได้ดำเนินการผ่าตัดตามแผนการ รักษาที่ได้เคยแจ้งไว้กับผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร่วมให้การรักษาไม่ได้อธิบายหรือพยายาม อธิบายความเป็นจริงให้กับผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ทราบ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้วางแผนในการผ่าตัด ฝังรากฟันเทียมให้กับผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ในขณะที่ขากรรไกรบนและขากรรไกรล่างมีลักษณะ ทางกายวิภาคไม่เหมาะสมต่อการฝังรากฟันเทียมต้องได้รับการผ่าตัดที่ซับซ้อนเสี่ยงต่อความล้มเหลว และเกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ เป็นเหตุให้มีการติดเชื้อในโพรงอากาศแมกซิลลา และรากฟัน เทียมส่วนใหญ่ต้องถูกถอนออก สาเหตุน่าจะเกิดจากการไม่ได้ประเมินสภาพในช่องปากของผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ว่า เหมาะสมต่อแผนการรักษา หรือไม่ และไม่ได้ประเมินโอกาสที่จะเสี่ยงต่อความล้มเหลว และความสิ้นเปลืองมากน้อยเพียงใด ซึ่งต้องให้ข้อมูลต่อผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) อย่างเพียงพอก่อน

การตัดสินใจรับการรักษา คณะกรรมการทันตแพทยสภาจึงมีมติด้วยการออกเสียง เห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หมวด ๒ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามที่ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ยื่นเรื่องกล่าวหาต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรับฟังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ กรณีกล่าวหาในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามที่พิพาทนี้ ต้องอาศัย ความรู้ในวิชาชีพทันตกรรมซึ่งเป็นความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทางทันตกรรม กรณีจึงเห็นควร รับฟังข้อเท็จจริงจากรายงานการสืบสวนของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณประกอบกับรายงาน การสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวน ซึ่งศาลได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้ จากรายงานการสืบสวนของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ และรายงานการสอบสวนของ คณะอนุกรรมการสอบสวน สอดคล้องกันเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณและคณะอนุกรรมการสอบสวนได้รับฟังถ้อยคำที่เป็นข้อโต้แย้งและ พยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงเห็นว่า การรับฟังข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหาตามที่พิพาทนี้ รับฟังข้อเท็จจริงได้ตามรายงานการสืบสวนและสอบสวนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วมในการ วางแผนการรักษาและร่วมให้การรักษาผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) คณะกรรมการทันตแพทยสภา เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ด้วย ในลักษณะของทีมรักษา มิได้อธิบายหรือ พยายามอธิบายความจริงให้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ทราบจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้วางแผนในการผ่าตัดฝังรากเทียมให้กับผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ในขณะที่ขากรรไกรบนและล่างมี ลักษณะทางกายวิภาคไม่เหมาะสมต่อการฝังรากเทียม ต้องได้รับการผ่าตัดที่ซับซ้อน เสี่ยงต่อ ความล้มเหลวและเกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ เป็นเหตุให้มีการติดเชื้อในโพรงอากาศแมกซิลลา และรากฟันเทียมส่วนใหญ่ต้องถูกถอนออก สาเหตุเกิดจากการไม่ได้ประเมินสภาพในช่องปาก ของผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ว่า เหมาะสมต่อแผนการรักษา หรือไม่ และไม่ได้ประเมินโอกาสที่จะเสี่ยงต่อ ความล้มเหลวและความสิ้นเปลืองมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งต้องให้ข้อมูลต่อผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) อย่างเพียงพอ ก่อนที่ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) จะตัดสินใจรับการรักษา ส่วนกรณีของการย้ายเส้นประสาทนั้น ทันตแพทย์ ผู้ทำการผ่าตัดดังกล่าวจะต้องแจ้งให้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ทราบว่า หลังจากการผ่าตัดเปิดเข้าไปแล้ว เห็นว่า เส้นประสาทและเส้นเลือดไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการฝังรากเทียม จึงไม่ได้ย้ายเส้นประสาทและ มิได้แจ้งให้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ทราบหลังการผ่าตัด ทำให้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) สำคัญผิดว่าได้มีการย้าย เส้นประสาทแล้ว ต่อมาได้รับทราบว่าตนยังไม่ได้รับการผ่าตัดย้ายเส้นประสาท ทำให้รู้สึกว่ ถูกหลอกลวงว่าได้รับการย้ายเส้นประสาทและจ่ายเงินค่ารักษาดังกล่าวแล้ว อีกทั้ง เมื่อได้มีการเปลี่ยน แผนการรักษาในระหว่างทำการรักษา ภายหลังการรักษาเสร็จสิ้นแล้ว ทันตแพทย์ผู้ผ่าตัดควรอธิบาย ให้ผู้ป่วยทราบถึงสาระสำคัญและสาเหตุของการเปลี่ยนแผนการรักษา เพื่อให้ผู้ป่วยใช้ประกอบ ในการตัดสินใจในการบำบัดรักษา และทราบถึงค่าใช้จ่ายที่แท้จริงที่ผู้ป่วยจะต้องชำระให้แก่ ทันตแพทย์ผู้ให้การรักษา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการประกอบวิชาชีพทันตกรรม แต่ก็มีได้ แจ้งให้ผู้กล่าวหา (ผู้ป่วย) ทราบแต่อย่างใด อาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า การกระทำของผู้ ฟ้องคดีเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่ง

วิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ดังนั้น มติของคณะกรรมการทันตแพทยสภาที่ลงมติว่า ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙๗/๒๕๖๓ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๔/๒๕๖๗ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาทันตกรรมชั้นหนึ่ง เป็นสมาชิกทันตแพทยสภาและผู้ประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีต่อทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่า ได้เข้ารับการรักษการจัดฟันกับผู้ฟ้องคดี โดยวิธีการรักษาทางทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีได้มีการถอนฟันซี่ ๒๖ และเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงิน ๙๐,๗๐๐ บาท แต่ผู้ป่วยไม่พอใจผลการรักษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจรรยาบรรณ คณะที่ ๖ พิจารณา คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า การวางแผนการรักษาของผู้ฟ้องคดีโดยการเลือกใช้วิธีปักไมโครอิมแพลนต์ (Micro Implant) เพื่อเป็นหลักในการจัดฟันโดยหวังผลที่จะแก้ไขการยื่นของฟันและกระดูกเบ้ารากฟัน ๖ ซี่หน้าบน ในแนวหน้า-หลัง และลดความสูงในแนวตั้งอาจไม่เหมาะสมสำหรับการให้การรักษาในผู้ป่วยรายนี้ ซึ่งเป็นการให้การรักษาที่ทำให้ผู้ป่วยสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น และผลการรักษาก็ปรากฏผลเสียต่อผู้ป่วย จึงเข้าข่ายประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ คณะกรรมการทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติว่าคดีมีมูล ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป ต่อมา คณะอนุกรรมการสอบสวน คณะที่ ๓ ได้มีความเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดจรรยาบรรณ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาและมีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี และนายกทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้กระทำผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การวินิจฉัยและวางแผนการรักษาของผู้ฟ้องคดีโดยการถอนฟันซี่ ๒๖ และปักไมโครอิมแพลนต์เพื่อเป็นหลักในการจัดฟันเพื่อจะแก้ไขการยื่นของฟันและกระดูกเบ้ารากฟัน ๖ ซี่หน้าบน ในแนวหน้า-หลัง และลดความสูงในแนวตั้งหลัก นั้น ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนได้มีการขอพยานผู้เชี่ยวชาญผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านทันตกรรมจัดฟันและมีประสบการณ์ด้านการปักไมโครอิมแพลนต์ร่วมกับการจัดฟัน มาให้ความเห็นกับอนุกรรมการสอบสวนจำนวน ๒ คน ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสองคนดังกล่าวยังมีความเห็นเกี่ยวกับการวางแผนการรักษาไม่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ พยานคนแรกเป็นพยานผู้มีความรู้ ความชำนาญจากมหาวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทย ให้ความเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเลือกใช้วิธีการปักไมโครอิมแพลนต์เพื่อเป็นหลักในการจัดฟัน โดยหวังผลที่จะแก้ไขการยื่นของฟันและกระดูกเบ้ารากฟัน ๖ ซี่หน้าบน (Pre-maxilla) ในแนวหน้า-หลัง (Sagittal) และลดความสูงในแนวตั้งสำหรับผู้ป่วยรายนี้ เป็นวิธีการรักษาที่มีโอกาสประสบความสำเร็จได้น้อยมาก และวิธีการรักษาดังกล่าวในผู้ป่วยรายนี้อาจจะทำให้รากฟันหน้าบนเคลื่อนออกมาพ้นกระดูกเบ้ารากฟันได้ ส่วนพยานผู้เชี่ยวชาญคนที่สองมีความรู้ความชำนาญจากสมาคมทันตแพทย์จัดฟันแห่งประเทศไทย ให้ความเห็นว่า การรักษาของผู้ฟ้องคดีโดยการปักไมโครอิมแพลนต์ ๖ ตัว เป็นแผนการรักษาที่ยอมรับได้ โดยการปัก

ไมโครอิมแพลนท์ที่ตำแหน่งฟันหน้า ส่วนใหญ่ปักเพื่อที่จะดันฟันหน้าบนขึ้นและเข้าไปในขากรรไกร ซึ่งผู้ป่วยรายนี้ก็สามารถทำได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสองคนไม่อาจรับฟังได้โดยขัดแย้งว่าความเห็นของฝ่ายใดถูกต้องโดยแท้จริง ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นว่า แม้ว่ารากฟันหน้าบนเคลื่อนที่ออกมาจะยังไม่พ้นกระดูกเบ้ารากฟันจนเกิดอันตรายแก่ผู้ป่วยให้เป็นที่น่าประจักษ์ แต่การที่รากฟันเคลื่อนมาจนอยู่ใกล้กับ Labial Plate ซึ่งหากมีการรักษา ดังกล่าวต่อไป รากฟันของผู้ป่วยมีโอกาสพ้นออกมาจากกระดูกเบ้ารากฟันได้ จึงเห็นได้ว่าเป็นการคาดการณ์ผลการรักษาไปในอนาคตที่ยังไม่แน่นอนว่าจะเกิดผลร้ายตามที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ อีกทั้งยังมีความเห็นผู้เชี่ยวชาญที่ได้ให้ข้อเท็จจริงว่าระยะเวลาจัดฟันเพียง ๖ เดือน ไม่สามารถบอกได้ว่าผู้ป่วยได้รับความเสียหายจากการรักษาหรือไม่ และการรักษาผู้ป่วยรายนี้เป็นกรณีค่อนข้างยาก การรักษาต้องทำไปเรื่อย ๆ ซึ่งอาจต้องใช้เวลารักษามากกว่า ๓ ปี กรณีจึงไม่อาจนำการคาดการณ์ผลการรักษาเพียง ๖ เดือน โดยเฉพาะในทางที่เป็นผลร้ายมาประกอบการพิจารณามาตรฐานการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีได้ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม ส่วนกรณีการรักษาโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและเป็นการกระทำที่สิ้นเปลืองนั้น เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีปักไมโครอิมแพลนท์ของผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ป่วยได้มีการใช้งานเพื่อการดึงฟัน ส่วนหมุดตัวที่เกิดการโยกไม่แน่นก็ได้มีการแก้ไขปัญหาให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเพิ่มแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่คำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วยแล้ว การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามข้อ ๗ และ ๘ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีลงโทษพักใช้ใบอนุญาต

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๒/๒๕๕๖ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นทันตแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม โดยได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตกรรม ถูกนาย ป. ร้องเรียนต่อทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) กล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีทำการรักษาเด็กชาย ว. บุตรของตนโดยไม่ได้มาตรฐาน ต่อมาคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณได้สรุปความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภา โดยเห็นว่าข้อร้องเรียนมีมูล คณะกรรมการทันตแพทยสภาพิจารณาแล้วมีมติเห็นพ้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการสอบสวน กรณีดังกล่าวต่อไป ภายหลังทำการสอบสวน คณะอนุกรรมการสอบสวนได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะให้การรักษาทางทันตกรรมจัดฟัน และการรักษาให้กับผู้ป่วยก็ไม่ได้มาตรฐานการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาจัดฟัน โดยดูได้จากความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการถ่ายภาพรังสีเพื่อใช้ในการรักษา รวมทั้งการใส่เครื่องมือจัดฟันไม่ครบถ้วน และเด็กชาย ว. ถูกถอนฟันหน้าล่างไป ๑ ซี่ โดยที่ไม่มีการขออนุญาตหรือเหตุผลใด ๆ อันเป็นการสูญเสียอวัยวะสำคัญโดยไม่จำเป็น และการเคลื่อนฟันเขี้ยวบน (ซี่ ๑๓ และซี่ ๒๓) โดยใช้ยางดึงกับฟันกรามน้อยเพียงซี่เดียว (ซี่ ๑๕ และซี่ ๒๕) ย่อมทำให้ฟันกรามน้อยล้มลงมาข้างหน้า และเกิดช่องว่างระหว่างฟันกรามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติผิดข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔ ข้อ ๗ ข้อ ๘

และข้อ ๒๑ สมควรลงโทษโดยการพักใช้ใบอนุญาตเป็นเวลา ๓ เดือน คณะกรรมการทันตแพทยสภา ได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับผลการสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวน และมีมติให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตกรรมผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ปี จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตกรรมผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของทันตแพทยสภาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รักษาตามหลักวิชาการ นอกจากนั้น กรรมการทันตแพทยสภาบางคนยังเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ฟ้องคดีโดยตรง การพิจารณาของคณะกรรมการทันตแพทยสภาจึงไม่มีความเป็นกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทันตแพทยสภาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีของทันตแพทย์ ส. หนึ่งในกรรมการทันตแพทยสภา ที่เคยเขียนบทความเกี่ยวกับการรักษาทางทันตกรรมจัดฟันว่า ต้องทำกับทันตแพทย์จัดฟันและต้องเป็นผู้ที่เรียนต่อเนื่อง ๓ ปี เท่านั้น หากรักษากับทันตแพทย์ทั่วไปที่ไม่ได้เรียนต่อเนื่องทางทันตกรรมจัดฟัน จะได้รับการรักษาที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นทันตแพทย์ทั่วไปนั้น การเขียนบทความของทันตแพทย์ ส. เป็นเพียงการแสดงความเห็นทางวิชาการเท่านั้น ไม่ได้เจาะจงเฉพาะกรณีของผู้ฟ้องคดี และบทความดังกล่าวได้เขียนขึ้นก่อนการพิจารณากรณีของผู้ฟ้องคดี การเขียนบทความของทันตแพทย์ ส. ดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นปฏิปักษ์หรือมีผลทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการทันตแพทยสภาไม่เป็นกลาง และแม้ทันตแพทย์ ส. จะเป็นอนุกรรมการสอบสวนด้วย แต่ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้แต่งตั้งอนุกรรมการสอบสวนจากกรรมการทันตแพทยสภา อีกทั้ง อนุกรรมการสอบสวนก็มีหน้าที่ที่แยกต่างหากจากหน้าที่ของกรรมการทันตแพทยสภา ทันตแพทย์ ส. จึงไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับกรณีของทันตแพทย์ ร. กรรมการทันตแพทยสภาอีกคนหนึ่ง ก็เป็นเพียงเจ้าของคลินิกที่เด็กชาย ว. เข้ารับการรักษาภายหลังจากเกิดปัญหาในการรักษากับผู้ฟ้องคดี มิได้เป็นผู้ร้องเรียนหรือร่วมร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดี และการที่ทันตแพทย์ ร. ได้รับเงินค่าบริการการรักษาจากเด็กชาย ว. ก็ไม่อาจถือว่าเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้ทันตแพทย์ ร. จะเข้าร่วมประชุมทันตแพทยสภาในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ก็เป็นเพียงการร่วมพิจารณาและมีมติว่า ข้อกล่าวหากรณีของผู้ฟ้องคดีมีมูล และส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวนพิจารณาต่อไป โดยไม่ได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภาครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ที่มีมติพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ปี เนื่องจากพ้นวาระการเป็นกรรมการแล้ว ทันตแพทย์ ร. จึงไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นเดียวกัน เมื่อคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวนว่า ในการจัดฟันให้แก่เด็กชาย ว. ผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจฟันและพิมพ์แบบฟัน แต่ไม่ได้ถ่ายภาพรังสี และระหว่างจัดฟันได้ถอนฟันหลังเขี้ยวด้านขวาและซ้ายด้านละ ๑ ซี่ (ซี่ ๑๔ และซี่ ๔๔) และฟันหน้าล่าง ๑ ซี่ (ซี่ ๓๑) ทั้งที่ตามแนวทางปฏิบัติทางคลินิก (Clinical Practice Guideline หรือ CPG) ที่สภาวิชาชีพทันตกรรมได้ให้ทางสมาคมทันตแพทย์จัดฟันแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้น ระบุว่าต้องมีการถ่ายภาพรังสีก่อน ซึ่งถึงแม้แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการจัดฟัน แต่ก็สามารถนำมาใช้ประกอบการ

พิจารณาในการเลือกถอนฟันซี่ที่เหมาะสมที่สุด และการนำแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมาใช้ก็ไม่ถือเป็น การจำกัดสิทธิในการประกอบวิชาชีพอันเป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการจัดฟันนั้น การถอนฟันหน้าล่างเป็นข้อห้ามมิให้กระทำ ในกรณีที่ผู้ป่วยได้รับการถอนฟันกรามน้อยบนไปแล้ว ดังเช่นกรณีของเด็กชาย ว. ซึ่งได้รับการถอนฟัน กรามน้อยบนไปแล้ว ๒ ซี่ โดยผู้ฟ้องคดีไม่สามารถชี้แจงความจำเป็นที่ต้องถอนฟันหน้าล่างซี่ ๓๑ ของเด็กชาย ว. ได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการให้บริการที่ขาดมาตรฐานของการประกอบ วิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุด และสร้างความเสียหายให้แก่ผู้ป่วย อันเป็นเหตุให้เด็กชาย ว. ต้องสูญเสียอวัยวะที่สำคัญโดยไม่จำเป็น ประกอบกับคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ผู้ฟ้องคดี ใส่เครื่องมือจัดฟันให้แก่เด็กชาย ว. เพียงแค่ฟันหน้าบน ๖ ซี่ และฟันหน้าล่าง ๔ ซี่ เมื่อคณะอนุกรรมการสอบสวนได้นำฟันและภาพถ่ายรังสีปัญหาฟันล้มที่เกิดจากการใส่เครื่องมือ จัดฟันไม่ครบของผู้ฟ้องคดี มาให้ผู้ฟ้องคดีอธิบายแผนการรักษาและแผนที่ดำเนินการต่อได้เพื่อให้ การจัดฟันสำเร็จ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอธิบายแผนการรักษาและขั้นตอนที่จะดำเนินการ ต่อไปได้ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาฟันที่ล้มได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังไม่สามารถตอบคำถามความรู้ พื้นฐานเกี่ยวกับการรักษาทางทันตกรรมจัดฟันได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังผิวนรักษาผู้ป่วยโดยไม่ส่งต่อ ไปรักษากับทันตแพทย์อื่นที่ดีกว่าทั้งที่ทราบอาการผิดปกติและการรักษาไม่คืบหน้า จากข้อเท็จจริง ดังกล่าว จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีใส่เครื่องมือจัดฟันไม่ครบตามที่ถูกลงโทษและไม่ส่งต่อผู้ป่วย ไปรักษาต่อกับทันตแพทย์อื่นที่ดีกว่าจริง ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการประพฤติดิ ดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตาม ข้อ ๔ ข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๒๑ ของข้อบังคับทันตแพทย์สภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ และโดยที่การลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ทันตกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากการบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน และ ให้ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมทบทวนความรู้ด้านทันตกรรมของตนเองให้ถูกต้องและเป็นไปตามหลัก วิชาการ ดังนั้น การที่คณะกรรมการทันตแพทย์สภามีมติลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ทันตกรรมผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลา ๑ ปี ตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพ ทันตกรรมฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการลงโทษที่พอสมควรแก่เหตุแล้ว คำสั่งทันตแพทย์สภาที่ลงโทษ พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตกรรมผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ปี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๑.๓ การโฆษณาการประกอบวิชาชีพ

กรณีว่ากล่าวตักเตือน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๘/๒๕๖๒ : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ทันตกรรม ได้รับเชิญจากบริษัท ก. ให้ไปบรรยายหัวข้อทางวิชาการเรื่องการดูแลรักษาสุขภาพ ช่องปากในห้างสรรพสินค้า ท. สาขาศรีนครินทร์ ในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และในการบรรยาย ดังกล่าว มีการถ่ายภาพผู้ฟ้องคดีไว้หลายภาพ และต่อมาได้มีการนำภาพถ่ายผู้ฟ้องคดีในลักษณะท่าทาง ยืนยิ้ม กอดอก โดยมีฉากด้านหลังเป็นผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรมยี่ห้อ S ไปใช้ประกอบกับบทความ หัวข้อแปรงฟันถูกวิธีป้องกันอาการเสียวฟัน และนำลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ด. ฉบับวันพุธที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ต่อมา คณะกรรมการทันตแพทย์สภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้พบเห็นภาพ ของผู้ฟ้องคดีข้างต้น และเห็นว่าภาพและบทความที่ดีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ดังกล่าวอาจเข้าข่าย การโฆษณาตามข้อ ๒๙ ของข้อบังคับทันตแพทย์สภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม

พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงมีมติให้เลขาธิการทันตแพทยสภา (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) กล่าวโทษผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่า ผู้ฟ้องคดี ขาดความระมัดระวังตามสมควรแก่วิชาชีพโดยมีการประทุติและปล่อยให้มีการถ่ายภาพเกี่ยวกับฉาก ที่มีโอกาสจะเป็นฉากที่มีการโฆษณาผลิตภัณฑ์ จึงมีความผิดตามข้อ ๒๙ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ หลังจากนั้น ทันตแพทยสภาโดยนายกทันตแพทยสภา (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยให้ว่ากล่าวตักเตือน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับเชิญจากบริษัท ก. ซึ่งเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรมยี่ห้อ S ให้ไปบรรยายวิชาการเกี่ยวกับการแปรงฟันถูกวิธีและป้องกันอาการเสียวฟัน โดยรูปแบบการจัดงาน เป็นการจัดนิทรรศการเผยแพร่วิธีป้องกันและลดอาการเสียวฟันในห้างสรรพสินค้า ท. สาขาศรีนครินทร์ และในการบรรยายดังกล่าวได้มีการถ่ายภาพผู้ฟ้องคดีหลายภาพ โดยมีภาพที่ผู้ฟ้อง คดีอยู่ในลักษณะท่าทางยืนยิ้ม กอดอก โดยที่ด้านหลังภาพเป็นฉากที่มีรูปผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรม ยี่ห้อ S ซึ่งรูปภาพดังกล่าวในเวลาต่อมาได้มีการนำไปลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ด. ฉบับวันพุธที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ประกอบบทความหัวข้อ แปรงฟันถูกวิธีป้องกันอาการเสียวฟัน โดยที่ หนังสือพิมพ์เป็นสื่อสารมวลชนที่สามารถเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข่าวสารในด้านต่าง ๆ ให้ประชาชน ได้รับรู้รับทราบได้โดยทั่วไป การนำภาพของผู้ฟ้องคดีข้างต้นพร้อมบทความดังกล่าวที่ปรากฏชื่อ ผู้ฟ้องคดีที่ระบุว่าทันตแพทย์ไปลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ด. จึงเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ตัวผู้ฟ้องคดี ชื่อผู้ฟ้องคดีที่เป็นทันตแพทย์และผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรมยี่ห้อ S แก่ประชาชนโดยทั่วไป อันมีลักษณะเป็นการนำเอาการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีไปช่วยในการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรมยี่ห้อ S และแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า หลังจากที่ถูกฟ้องคดี ได้ไปบรรยายในหัวข้อทางวิชาการดังกล่าวแล้ว ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันก่อนที่ จะมีการนำภาพของผู้ฟ้องคดีไปประกอบบทความลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์นั้น ผู้ฟ้องคดีและบริษัท ก. ได้มีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์โต้ตอบกันเกี่ยวกับภาพถ่ายของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีตอบว่า “OK ค่ะ แต่ขอตัดรูปเดี่ยวของตนเอง ที่เป็นรูปพูดคนเดียว ออกได้ไหมคะ” นั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีนำมาอ้างว่า ภาพที่ ขอดตัดออกดังกล่าวเป็นภาพที่มีการนำลงไปพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ด. ฉบับวันพุธที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า ภาพถ่ายของผู้ฟ้องคดีที่ลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ด. ฉบับวันพุธที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นภาพของผู้ฟ้องคดีในชุดเสื้อคลุมสีขาวยืนยิ้ม กอดอก และมีฉากด้านหลัง เป็นชื่อผลิตภัณฑ์ทันตกรรม “S ๙ ใน ๑๐ ทันตแพทย์ส่วนใหญ่แนะนำ” แม้ภาพถ่ายดังกล่าวเป็นภาพเดี่ยว แต่มิได้อยู่ในอาการยืนพูดตามจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง ภาพที่ผู้ฟ้องคดีระบุในจดหมาย อิเล็กทรอนิกส์จะเป็นคนละภาพกับภาพที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีบทความ เขียนบรรยายประกอบภาพของผู้ฟ้องคดี ซึ่งบทความดังกล่าวมีหัวข้อว่า แปรงฟันถูกวิธีป้องกันอาการ เสียวฟัน และบทความดังกล่าวผู้ฟ้องคดีรับว่าข้อความตอนแรกที่ว่า “การรักษาสุขภาพฟันให้ชาว สะอาดอยู่เสมอเป็นเรื่องสำคัญ เพราะฟันเป็นส่วนประกอบของร่างกายที่สามารถมองเห็นโดยง่าย ฟันสวย ชาว สะอาด มีสุขภาพดีส่งผลถึงการมีบุคลิกภาพที่ดี ในปัจจุบันทันตแพทย์ส่วนใหญ่เน้น การดูแลรักษาสุขภาพช่องปากเป็นสิ่งสำคัญที่สุด นอกจากเรื่องบุคลิกภาพแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญหลัก ในการให้ได้รับบรรณรสรระหว่างรับประทานอาหารด้วย เพื่อสุขภาพฟันที่ดี ยาสีฟัน S จัดกิจกรรม

โรคหัวใจเผยแพร่วิธีป้องกันและลดการเสียชีวิตเพื่อต่ออายุฟันให้ยืนยาว” เป็นข้อความของผู้เขียนข่าว ได้เขียนขึ้นมาเอง ส่วนข้อความตอนที่สองที่ว่า “น.ท. ทพญ. ส. กล่าวว่า อาการเสียชีวิตเกิดจาก ผิวนอกฟันสึกและบางลงจนถึงชั้นเนื้อฟัน ซึ่งอยู่ใกล้กับโพรงประสาทฟันที่มีเส้นประสาทจำนวนมาก หากได้รับประทานของเย็นเข้าไป ผู้ที่มีผิวนอกฟันบางจะเกิดอาการเสียวฟัน เนื่องจากของเหลวในท่อ เนื้อฟันเคลื่อนตัวรุนแรง กระแทกถึงโพรงประสาทฟันได้ง่าย เมื่อเกิดอาการเสียวฟัน นอกจากไปพบ ทันตแพทย์แล้ว การใช้ยาสีฟันที่มีส่วนผสมของโพแทสเซียมไนเตรท และฟลูออไรด์ ซึ่งมีคุณสมบัติ แทรกซึมตามท่อเนื้อฟัน หรือบริเวณผิวนอกฟันบ้าง สามารถยับยั้งและลดอาการเสียวฟัน อย่างได้ผล” ข้อความตอนที่สามที่ว่า “การดูแลสุขภาพช่องปากไม่ใช่เรื่องยาก แต่ต้องใส่ใจ ให้ครอบคลุมทุกด้านของฟัน อีกทั้ง การแปรงฟันเพียงอย่างเดียวไม่พอ จำเป็นต้องใช้ไหมขัดฟัน ร่วมด้วย จึงทำให้สะอาดและป้องกันการเกิดโรคในช่องปากทั้งโรคเหงือกและโรคฟัน นอกจากนี้ พฤติกรรมการบริโภคอาหาร เช่น การกินอาหารที่มีรสเปรี้ยวจัด หรือมีความเป็นกรดสูง พบว่าเป็น ต้นเหตุของอาการเสียวฟันได้เช่นกัน” และข้อความตอนที่สี่ที่ว่า “น.ท. ทพญ. ส. กล่าวว่า อีกหนึ่ง สาเหตุที่ทำให้เกิดอาการเสียวฟันคือ การแปรงฟันที่รุนแรงและผิดวิธีทำให้ผิวนอกฟันบริเวณคอฟัน สึกกร่อน ลดปัญหาเหล่านี้ด้วยการแปรงฟันให้ถูกวิธี ไม่รุนแรง เลือกแปรงสีฟันที่ดีเหมาะกับช่องปาก ซึ่งมีลักษณะมีด้ามตรง จับถนัด กระชับมือ มีขนแปรงอ่อนนุ่ม มีหน้าตัดขนแปรงตรง และควรมี ปลายขนแปรงมน โดยควรแปรงฟันอย่างน้อย ๓ ครั้งหลังอาหารต่อวัน ใช้ไหมขัดฟันเป็นประจำ ทุกครั้งก่อนนอน และควรเข้ารับการตรวจสุขภาพฟันอย่างสม่ำเสมอทุก ๖ เดือน” เป็นข้อความ ของผู้ฟ้องคดีที่ได้เขียนไว้สำหรับการตีพิมพ์ เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่ตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ ด. ข้างต้นแล้ว เห็นว่า ภาพดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดทำถ่ายภาพผู้ฟ้องคดีโดยตั้งใจเพราะภาพที่ถ่าย ออกมามีลักษณะท่าทางเป็นภาพผู้ฟ้องคดียืนยิ้ม กอดอก การถ่ายภาพในลักษณะท่าทางดังกล่าว โดยมีฉากด้านหลังเป็นชื่อผลิตภัณฑ์ทันตกรรม “S ๙ ใน ๑๐ ทันตแพทย์ส่วนใหญ่แนะนำ” นั้น วิญญูชนโดยทั่วไปย่อมคาดหมายได้ว่าผู้ถ่ายภาพน่าจะมีความประสงค์ที่จะนำภาพถ่ายไปใช้ เพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรมยี่ห้อ S เมื่อในการบรรยายของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวได้จัดในห้างสรรพสินค้า ซึ่งผู้แทนบริษัท ก. ได้ให้การยอมรับต่อคณะกรรมการ จรรยาบรรณว่า การจัดกิจกรรมที่ห้างสรรพสินค้า ท. สาขาศรีนครินทร์ บริษัท ก. มีวัตถุประสงค์ เพื่อประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ของบริษัท พฤติกรรมการกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการยินยอม โดยปริยายว่าให้มีการนำภาพถ่ายดังกล่าวไปประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรมยี่ห้อ S ได้ อีกทั้ง บทความที่มีการนำภาพถ่ายของผู้ฟ้องคดีไปลงพิมพ์ประกอบในตอนแรกบรรทัดท้าย มีข้อความว่า “ยาสีฟัน S จัดกิจกรรมโรคหัวใจเผยแพร่วิธีป้องกันและลดอาการเสียวฟัน เพื่อต่ออายุฟันให้ยืนยาว” และยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีก็ได้เขียนบทความ โดยมีการนำชื่อของผู้ฟ้องคดีลงในบทความดังกล่าว โดยระบุว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นทันตแพทย์ด้วย พฤติกรรมการกระทำของผู้ฟ้องคดีข้างต้นจึงเป็นโดยปริยาย ว่าประสงค์จะให้ใช้ชื่อของผู้ฟ้องคดีประกอบข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางทันตกรรมยี่ห้อ S การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้น จึงเป็นการรู้เห็นและยินยอมโดยปริยายที่จะให้มีการนำภาพถ่าย บทความที่ผู้ฟ้องคดีเขียน และชื่อของผู้ฟ้องคดีไปประชาสัมพันธ์ให้กับผลิตภัณฑ์ ทางทันตกรรมยี่ห้อ S อันเป็นการยินยอมให้ผู้อื่นเอาตน หรือชื่อของตนไปโฆษณาผลิตภัณฑ์ ทางทันตกรรม เมื่อมีการนำภาพผู้ฟ้องคดี ชื่อ และบทความที่ผู้ฟ้องคดีเขียนไปลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์

ผู้ฟ้องคดีจึงประพาดพิดข้อ ๒๙ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๙/๒๕๖๔ : คดีนี้ขณะที่มีการจัดงานครบรอบ ๕ ปี ของศูนย์ทันตกรรม B. นั้น นางสาว ข. ผู้ช่วยบรรณาธิการนิตยสาร C. ของบริษัท พ. ซึ่งได้ติดต่อขอสัมภาษณ์ทันตแพทย์ พ. เจ้าของศูนย์ทันตกรรม B. ในหัวข้อความรู้ทั่วไปในการจัดฟัน แต่ทันตแพทย์ พ. ติดธุระไม่สะดวกให้สัมภาษณ์ จึงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทันตกรรม และสำเร็จการศึกษาระดับมหาบัณฑิต สาขาทันตกรรมจัดฟัน ในฐานะทันตแพทย์ของศูนย์ทันตกรรม B. เป็นผู้ให้สัมภาษณ์แทน โดยได้มีการถ่ายภาพ และจดชื่อ นามสกุล พร้อมวุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดีไว้ด้วย ต่อมาได้มีการนำบทสัมภาษณ์ของผู้ฟ้องคดีไปตีพิมพ์ไว้ในนิตยสารดังกล่าว ฉบับประจำเดือนมกราคม ๒๕๕๔ และได้มีการลงชื่อ นามสกุล พร้อมภาพถ่ายของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้นสำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภาได้รับแจ้งข้อมูลจากสมาชิกของทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า มีบทความทางทันตกรรมในนิตยสาร C. ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๔ ปรากฏว่ามีชื่อและภาพถ่ายของผู้ฟ้องคดี ระบุข้อความภายใต้ชื่อและนามสกุลของผู้ฟ้องคดีว่า ทันตแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านทันตกรรมจัดฟัน ศูนย์ทันตกรรม B. เป็นผู้ชี้แนะข้อมูล เลขาธิการทันตแพทยสภาเห็นว่า กรณีดังกล่าวอาจเข้าข่ายเป็นการโฆษณาการประกอบวิชาชีพทันตกรรม จึงนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งที่ประชุมมีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการจรรยาบรรณดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่า นิตยสารดังกล่าวได้ขอสัมภาษณ์เกี่ยวกับการรักษาทางด้านทันตกรรมจัดฟันกับทันตแพทย์ พ. เจ้าของศูนย์ทันตกรรม B. แต่ทันตแพทย์ พ. ไม่ว่าง จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้สัมภาษณ์แทน โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ ซึ่งก่อนตีพิมพ์ทางนิตยสารไม่ได้ส่งต้นฉบับก่อนตีพิมพ์ให้ผู้ฟ้องคดีตรวจดู และผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ติดต่อขอตรวจดูต้นฉบับดังกล่าวจากกองบรรณาธิการ เพราะเห็นว่าเป็นการให้ข้อมูลทางวิชาการเพียงสั้น ๆ ซึ่งในนิตยสารดังกล่าวมีการให้ข้อมูลทางวิชาการแพทย์ทางด้านอื่น ๆ ด้วย และเห็นว่าเจตนารมณ์ของการเขียนบทความนี้ก็เพื่อให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน ซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีอาจเข้าข่ายการประพาดพิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม ตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หมวด ๓ ข้อ ๒๒ ต่อมา ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเนื้อหาของบทความเป็นความรู้ทางวิชาการทั่วไป อีกทั้งไม่มีข้อความตอนใดของบทสัมภาษณ์ที่แสดงให้เห็นว่าการให้ความรู้ตามที่ปรากฏนั้นเป็นการโฆษณาตนเองหรือการโฆษณาการประกอบวิชาชีพสาขาทันตกรรมของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่าง ๆ ทั้งนี้ รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้แก่ตน เว้นแต่ผู้ได้รับหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรว่าเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขานั้น ๆ จากทันตแพทยสภา หรือที่ทันตแพทยสภารับรอง หรือผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมผู้มีความสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับทันตแพทยสภา และ

ข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๒๒ กำหนดว่า ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมต้องไม่โฆษณา ใช้ จ้าง หรือยินยอมให้ผู้อื่นโฆษณาการประกอบวิชาชีพทันตกรรม ความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตน ข้อ ๒๘ กำหนดว่า ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมต้องระมัดระวังตามวิสัยที่พึงมี มิให้การประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตนแพร่ออกไปในสื่อมวลชนเป็นไปในทำนองโฆษณาคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถของตน หรือของผู้อื่น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่าง ๆ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น (ก่อนมีข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติบัตรหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่าง ๆ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาใช้บังคับแทน) ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้ยื่นคำขอวุฒิบัตรเป็นผู้ชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาใด (๑) ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และ (๒) ต้องเป็นผู้ได้ผ่านการฝึกอบรมเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขา นั้น เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี ตามหลักสูตรของราชวิทยาลัยหรือที่ทันตแพทยสภารับรองจากสถาบันที่ราชวิทยาลัยหรือทันตแพทยสภารับรอง วรรคสอง กำหนดว่า การยื่นคำขอวุฒิบัตรเป็นผู้ชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาใดของผู้มีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมของต่างประเทศตามข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศไม่มีสิทธิเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในประเทศไทย จนกว่าจะผ่านการสอบเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในประเทศไทยได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ที่ราชวิทยาลัยกำหนด โดยออกเป็นระเบียบทันตแพทยสภา ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้ยื่นคำขออนุมัติบัตรเป็นผู้ชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาใด ต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และเป็นผู้ได้รับการศึกษาหรือฝึกอบรมหลังปริญญาทันตแพทยศาสตรบัณฑิตหรือมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสาขานั้น โดยมีคำรับรองของหัวหน้าหน่วยงานตามหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) ได้รับวุฒิบัตรหรือเทียบเท่า แสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในสาขานั้นจากสถาบันในต่างประเทศที่ทันตแพทยสภารับรองเพื่อการสมัครสอบเป็นผู้ชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม (๒) ได้รับปริญญาโทหรือปริญญาเอกในสาขานั้น และได้รับการศึกษาหรือฝึกอบรมในสาขานั้นที่มีระยะเวลาการศึกษาหรือฝึกอบรมเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี จากสถาบันที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือทันตแพทยสภารับรองโดยข้อเสนอจากราชวิทยาลัย และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสาขานั้นติดต่อกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี (๓) สำเร็จการศึกษาหรือฝึกอบรมในสาขานั้นที่มีหลักสูตรการศึกษาหรือฝึกอบรมเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี จากสถาบันที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือทันตแพทยสภารับรองโดยข้อเสนอจากราชวิทยาลัย (๔) ได้รับประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูงหรือปริญญาโทในสาขานั้นที่มีระยะเวลาในการศึกษาหรือฝึกอบรม ๑ ปีการศึกษา จากสถาบันที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือทันตแพทยสภารับรองโดยข้อเสนอจากราชวิทยาลัย และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสาขานั้นติดต่อกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี (๕) มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสาขานั้นไม่น้อยกว่า ๕ ปี จากบทบัญญัติประกอบข้อเท็จจริง

ดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า สาขาการประกอบวิชาชีพทันตกรรมที่ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมจะมีสิทธิยื่นขอออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม ในขณะนั้น มีทั้งหมด ๑๐ สาขา ด้วยกัน โดยสาขาทันตกรรมจัดฟัน จัดอยู่ในลำดับ (๔) ของข้อ ๕ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่าง ๆ พ.ศ. ๒๕๕๐ และผู้ฟ้องคดีซึ่งยอมรับโดยปริยายมาในคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การว่า ตนไม่ได้ยื่นขอและไม่ได้รับหนังสืออนุมัติบัตรหรือวุฒิบัตรที่แสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม สาขาทันตกรรมจัดฟัน จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม และสำเร็จการศึกษาระดับมหาบัณฑิต สาขาทันตกรรมจัดฟัน ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม สาขาทันตกรรมจัดฟัน รวมถึงการใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้แก่ตนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมถึงต้องไม่โฆษณา ใช้ จ้าง หรือยินยอมให้ผู้อื่นโฆษณาการประกอบวิชาชีพทันตกรรม ความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตน ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ด้วย และแม้ข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในการให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเป็นการอธิบายความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดฟันตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ศึกษามาประมาณ ๑๐ นาที และผู้ฟ้องคดีให้แต่เพียงชื่อ นามสกุล วุฒิการศึกษา พร้อมให้ถ่ายภาพผู้ฟ้องคดีประกอบเท่านั้น มิได้แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม สาขาทันตกรรมจัดฟัน แต่อย่างใด และภายหลังการให้สัมภาษณ์ กองบรรณาธิการนิตยสารดังกล่าวมิได้ส่งต้นฉบับก่อนตีพิมพ์มาให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบก่อน ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ขอตรวจสอบ เพราะเห็นว่าเป็นการให้ข้อมูลทางวิชาการเพียงสั้น ๆ เท่านั้น แม้ข้อความที่ปรากฏในนิตยสารดังกล่าวฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งระบุอยู่ข้างภาพถ่าย ได้ชื่อและนามสกุลของผู้ฟ้องคดีว่า ทันตแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ด้านทันตกรรมจัดฟัน จะเป็นข้อความที่กองบรรณาธิการนิตยสารฉบับดังกล่าวเป็นผู้เรียบเรียงใช้ข้อความดังกล่าวขึ้นเอง โดยผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าไปส่วนเกี่ยวข้องรู้เห็นกับการใช้ข้อความดังกล่าวมาแต่ต้นก็ตาม แต่เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้รู้ว่าบทสัมภาษณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ถูกตีพิมพ์ในนิตยสารดังกล่าวฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๔ แล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้หาซื้อนิตยสารฉบับดังกล่าวมาอ่านและย่อมรู้ถึงข้อความที่ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นทันตแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านทันตกรรมจัดฟัน อันเป็นข้อความที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อวิญญูชนโดยทั่วไปได้อ่านแล้ว ย่อมต้องเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม สาขาทันตกรรมจัดฟัน และโดยที่การเผยแพร่ข้อความดังกล่าวเป็นหนังสือแก่ประชาชนหรือสาธารณชนทางสื่อในนิตยสารฉบับดังกล่าว ถือเป็นการโฆษณาอย่างหนึ่งตามความหมายที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ อีกทั้ง การโฆษณาด้านการเผยแพร่เป็นหนังสือแก่ประชาชนหรือสาธารณชนทางสื่อในนิตยสารดังกล่าว ก็มีลักษณะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องติดต่อกันตลอดไปนับแต่วันที่นิตยสารฉบับดังกล่าวออกเผยแพร่จำหน่ายแก่ประชาชนหรือสาธารณชนในท้องตลาดจนถึงวันที่ประชาชนหรือสาธารณชนไม่สามารถอ่าน

หรือเลิกอ่านนิตยสารฉบับดังกล่าว ซึ่งในภาวะเช่นนั้นผู้ฟ้องคดีควรต้องแจ้งให้กองบรรณาธิการ นิตยสาร หรือบริษัท พ. ซึ่งเป็นเจ้าของนิตยสารฉบับดังกล่าว ทำการแก้ไขข่าวเกี่ยวกับข้อความ ที่ลงผิดพลาดคลาดเคลื่อน และไม่ถูกต้องดังกล่าว เพื่อไม่ให้ประชาชนหรือสาธารณชน ที่ได้อ่านบทความในนิตยสารฉบับดังกล่าวแล้วหลงเชื่อตามข้อความดังกล่าวว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มี ความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรม สาขาทันตกรรมจัดฟัน อีกต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดี ก็หาได้กระทำการดังกล่าวเพื่อแก้ไขข้อความที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ โดยยังคงปล่อยให้ ข้อความที่ไม่ถูกต้องที่โฆษณาในนิตยสารฉบับดังกล่าวเผยแพร่ประชาชนหรือสาธารณชนต่อไปเช่นนี้ จึงถือว่านับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้อ่านบทความในนิตยสารดังกล่าว ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๔ เมื่อเดือน มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมโดยปริยายให้ผู้อื่น คือ กองบรรณาธิการนิตยสาร C. ของบริษัท พ. ใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการ ประกอบวิชาชีพทันตกรรม สาขาทันตกรรมจัดฟัน อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และเข้าลักษณะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมยินยอมให้ผู้อื่น โฆษณาการประกอบวิชาชีพทันตกรรม ความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตน อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๒๒ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ถือเป็นการไม่รักษาจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ทันตแพทยสภาตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น คำวินิจฉัยชี้ขาด ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี นั้น จึงชอบด้วยมาตรา ๔๒ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

กรณีลงโทษภาคทัณฑ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๘/๒๕๕๓ : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ให้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมและได้รับอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล ได้ถูกลงโทษ โดยทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้กระทำ การโฆษณาการประกอบวิชาชีพทันตกรรม โดยมีพฤติการณ์ยินยอมให้มีการโฆษณาและเผยแพร่ การประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตนออกไปในสื่อมวลชนเป็นไปในทำนองโฆษณาคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถของตนหรือของผู้อื่น อันเป็นการฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามข้อบังคับ ทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ ประพฤติผิดตามคำสั่งลงโทษดังกล่าว แต่เป็นการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเอง จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมและได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล จึงต้องประพฤติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วย จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ การที่ผู้ฟ้องคดีให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ ทันตกรรมของตนแก่ผู้สื่อข่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมคาดหมายได้ว่าผู้ขอสัมภาษณ์ประสงค์ที่จะนำข้อมูล ที่ให้สัมภาษณ์ไปใช้เพื่อการเผยแพร่ในบทความทางหนังสือพิมพ์ และเมื่อบทความนั้นปรากฏรูปภาพ ของผู้ฟ้องคดีและมีข้อความในลักษณะของการโฆษณาความรู้ความสามารถของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้หนึ่ง ผู้ใดที่ได้รับทราบข้อความเกิดความสนใจและเป็นการจูงใจให้มาใช้บริการของผู้ฟ้องคดี และการที่ ผู้ฟ้องคดีได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตนซึ่งแสดงถึงความรู้ความชำนาญ

อันเป็นลักษณะเฉพาะหรือจุดเด่นในการให้บริการที่สถานประกอบวิชาชีพของตน กรณีจึงเป็นการจงใจให้ข้อมูลที่ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวนำไปสู่การเผยแพร่ต่อประชาชนหรือสาธารณชน ซึ่งถือเป็นรูปแบบของโฆษณาอย่างหนึ่ง การกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการแสดงเจตนาและเป็นการยินยอมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการประกอบวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีให้ปรากฏแก่ประชาชนหรือสาธารณชนทางสื่อมวลชนอย่างชัดเจน อันเป็นการประพฤติดัดข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ ข้อ ๒๒ และการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมไม่ระมัดระวังตามสมควรแก่วิชาชีพ ปลอมให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของตนในทำนองเผยแพร่คุณวุฒิความรู้ ความสามารถของตน ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่สามารถป้องกันกรณีดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้สัมภาษณ์ต่อผู้สื่อข่าว หรือมีการขอตรวจพบสัมภาษณ์หรือบทความก่อนที่จะมีการเผยแพร่ออกไปสู่ประชาชนหรือสาธารณชนก่อนได้ อีกทั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีมีเว็บไซต์ที่เป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในการประกอบวิชาชีพของตน ซึ่งมีชื่อเช่นเดียวกับชื่อบริษัทที่ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนตามกฎหมายย่อมแสดงให้เห็นเจตนาว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์หรือเจตนาที่จะเผยแพร่การประกอบวิชาชีพทันตกรรมของตนให้เป็นที่แพร่หลาย ซึ่งเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๕ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ อันเป็นการประพฤติดัดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม ข้อ ๒๘ ของข้อบังคับดังกล่าวด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการลงโทษแก่ผู้ฟ้องคดีที่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมฯ แล้ว

๒. การกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๖๖/๒๕๖๗ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นทันตแพทย์กลุ่มงานทันตกรรม โรงพยาบาล ล. ปฏิบัติงานในคลินิกทันตกรรมทั้งในและนอกเวลาราชการของโรงพยาบาล ล. ตลอดมา โดยกลุ่มงานทันตกรรม โรงพยาบาล ล. ได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. อ้างว่า ได้รับการร้องเรียนจากผู้เข้ารับบริการและผู้ให้บริการภายในกลุ่มงานว่าเกิดความไม่โปร่งใสในการเก็บค่าบริการและการขอรับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการของผู้ฟ้องคดี หัวหน้ากลุ่มงานทันตกรรมจึงได้ตรวจสอบและส่งรายงานผลการปฏิบัติงานคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการของผู้ฟ้องคดีต่อผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. หลังจากนั้นผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้รายงานผลการตรวจสอบ โดยเห็นว่าการคิดค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาของผู้ฟ้องคดี มีความสมเหตุสมผลกับผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ส่วนเรื่องคุณภาพในการบริการไม่พบว่ามีคนไข้ร้องเรียนหรือเข้ามารักษาด้วยอาการเจ็บปวดหรือภาวะแทรกซ้อนแต่อย่างใด ต่อมา โรงพยาบาล ล. อ้างว่า ยังมีข้อโต้แย้งระหว่างทันตแพทย์ในกลุ่มงานทันตกรรมในการเบิกค่ารักษาผู้ป่วย จึงได้มีหนังสือถึงนายกทันตแพทยสภา เรื่อง ขอคำวินิจฉัยเรื่องหลักการปฏิบัติงานด้านทันตกรรม เนื่องจากการปฏิบัติงานในคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการของโรงพยาบาล ล. ซึ่งมีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ทันตแพทย์ตามคุณภาพและปริมาณ ได้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างทันตแพทย์ในกลุ่มงานในการเบิกค่ารักษาผู้ป่วย จึงขอคำวินิจฉัยในเรื่องของแนวทางการปฏิบัติงานตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพทันตกรรม ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการ

ทันตแพทยสภามีความเห็นว่าจากสถานการณ์แวดล้อมมีความเป็นไปได้ว่าอาจมีการกระทำที่เป็น การละเมิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และเพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นที่ยอมรับของทันตแพทย์ จึงขอเชิญ ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบผู้ป่วยทันตกรรมที่ได้รับการรักษาจากผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ความเห็นเพิ่มเติม ต่อมา ราชาวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทยได้ส่งรายงานการตรวจผู้ป่วยทันตกรรมโรงพยาบาล ล. ของผู้เชี่ยวชาญจากราชาวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทยที่ได้ตรวจผู้ป่วยทันตกรรมที่โรงพยาบาล ล. ต่อสำนักงานเลขาธิการทันตแพทยสภา โดยรายงานการตรวจจากผู้ป่วยจำนวน ๙ คน เห็นว่า การรักษาผู้ป่วยไม่ได้คุณภาพตามหลักวิชาการ และมีข้อสังเกตเพื่อการปรับปรุงการรักษาผู้ป่วยรักษา คลองรากฟัน เลขาธิการทันตแพทยสภาได้นำสรุปรายงานการตรวจผู้ป่วยทันตกรรมโรงพยาบาล ล. เข้าสู่วาระการประชุม ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภามีมติรับทราบรายงาน การตรวจดังกล่าว และให้ส่งรายงานการตรวจให้คณะกรรมการจรรยาบรรณเพื่อประกอบ การพิจารณา และส่งให้โรงพยาบาล ล. เพื่อทราบ เลขาธิการทันตแพทยสภาได้มีหนังสือถึง ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. ส่งรายงานความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากราชาวิทยาลัยทันตแพทย์ แห่งประเทศไทยเพื่อทราบ ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ล. นำหนังสือดังกล่าวมาให้ผู้ฟ้องคดี พร้อมกันกับแจ้งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานที่คลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่ใช่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องการปฏิบัติงานในคลินิกทันตกรรม นอกเวลาราชการและการจ่ายค่าตอบแทนแก่ทันตแพทย์ของโรงพยาบาล ล. รวมทั้งการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้อำนาจ หน้าที่แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพในทางทันตแพทย์ ส่งเสริมความสามัคคี ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ ในเรื่องเกี่ยวกับการทันตแพทย์ และโดยเฉพาะ หน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพทันตกรรมตามมาตรา ๙ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งหน้าที่ ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ทันตกรรมดังกล่าวนี้ หมายความว่ารวมถึงการควบคุมการปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานและถูกต้อง ตามจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพด้วย และหากเป็นกรณีจะต้องมีการสอบสวน หรือมีการสอบจรรยาบรรณย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทันตแพทยสภาที่จะดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป นอกจากนี้ แม้ว่าโรงพยาบาล ล. จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่ใช่บุคคลตามกฎหมายที่จะใช้สิทธิกล่าวโทษ ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ เช่นกัน เนื่องจาก การขอคำวินิจฉัยของโรงพยาบาล ล. ไม่ได้เป็นการกล่าวโทษว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติดิต จรรยาบรรณอย่างไร ดังนั้น เมื่อการวินิจฉัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติ ของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาหนังสือขอคำวินิจฉัย ของโรงพยาบาล ล. ส่วนกรณีผู้เชี่ยวชาญไม่ใช่ตัวแทนโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลเป็นอำนาจของคณะกรรมการทันตแพทยสภาตามมาตรา ๒๓

วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ และนายกทันตแพทยสภาไม่ได้เสนอรายชื่อของผู้เชี่ยวชาญให้ที่ประชุมคณะกรรมการทันตแพทยสภาพิจารณาแต่งตั้งแต่อย่างใด รายงานการตรวจผู้ป่วยทันตกรรมของผู้เชี่ยวชาญจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการทันตแพทยสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวน หรือคณะอนุกรรมการอื่นในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่โรงพยาบาล ล. มีหนังสือถึงนายกทันตแพทยสภา ขอเชิญผู้เชี่ยวชาญไปตรวจสอบการรักษาทางทันตกรรมของผู้ป่วยที่ได้รับการรักษาจากผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่ายังคงมีข้อขัดแย้งภายในกลุ่มงานทันตกรรมของโรงพยาบาล ล. นายกทันตแพทยสภาจึงได้แจ้งต่อราชวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทย เมื่อราชวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย การประกอบวิชาชีพในทางทันตแพทย์ และมีหน้าที่ควบคุมให้ได้มาตรฐานทางวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บรรลุผล ตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยราชวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การที่คณะผู้บริหารราชวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทยมีมติตั้งผู้เชี่ยวชาญและส่งผู้เชี่ยวชาญไปตรวจสอบตามที่โรงพยาบาล ล. ร้องขอ จึงเป็นการกระทำภายใต้อำนาจของราชวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทย โดยไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการทันตแพทยสภาพิจารณาอนุมัติรายชื่อผู้เชี่ยวชาญก่อนแต่อย่างใด เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาหนังสือโรงพยาบาล ล. ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. มีหนังสือฉบับดังกล่าวเพื่อขอคำวินิจฉัยจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับเรื่องไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๐/๒๕๖๘ : คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นกรรมการทันตแพทยสภาได้มีหนังสือกล่าวโทษผู้ฟ้องคดีว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมต่อทันตแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยขอให้พิจารณาตรวจสอบจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดี กรณีที่กลุ่มงานทันตกรรม โรงพยาบาล ล. ได้รับการร้องเรียนจากผู้รับบริการและผู้ให้บริการคนอื่นภายในกลุ่มงานว่า เกิดความไม่โปร่งใสในการเก็บค่าบริการ และการขอรับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการว่าเข้าข่ายประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือไม่ หลังจากที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องกล่าวโทษดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มอบหมายให้เลขาธิการทันตแพทยสภามีหนังสือส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณพิจารณาดำเนินการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมรายละเอียดแห่งการประพฤติผิดจรรยาบรรณและทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลขาธิการทันตแพทยสภา และคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง เกียรติยศ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณ

แห่งวิชาชีพทันตกรรมมิได้จำกัดผู้มีสิทธิกล่าวหาหรือกล่าวโทษไว้เฉพาะแต่มติของคณะกรรมการทันตแพทยสภาเท่านั้น แต่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับข้อ ๒ ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับความเสียหาย เพราะการประพฤติดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม หรือบุคคลอื่น หรือกรรมการทันตแพทยสภา หรือคณะกรรมการทันตแพทยสภามีมติว่าพฤติการณ์อันสมควรให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม มีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมว่าประพฤติดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม โดยแจ้งเรื่องต่อทันตแพทยสภาได้ด้วย จึงเห็นได้ว่า กรรมการทันตแพทยสภาก็สามารถเป็นผู้มีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมว่าประพฤติดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมโดยแจ้งเรื่องต่อทันตแพทยสภาได้ตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๓) ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมฯ แม้คณะกรรมการทันตแพทยสภาจะได้มีมติในการประชุมว่าไม่กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีแล้วก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นกรรมการทันตแพทยสภา มีหนังสือกล่าวโทษผู้ฟ้องคดีว่าประพฤติดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยขอให้พิจารณาตรวจสอบจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ฟ้องคดีว่า กรณีที่กลุ่มงานทันตกรรม โรงพยาบาล ล. ได้รับการร้องเรียนจากผู้รับบริการและผู้ให้บริการคนอื่นภายในกลุ่มว่า เกิดความไม่โปร่งใสในการเก็บค่าบริการ และการขอรับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานคลินิกทันตกรรมนอกเวลาราชการว่าเข้าข่ายประพฤติดจรรยาบรรณตามข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือไม่ กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิของตนในฐานะกรรมการทันตแพทยสภาในการกล่าวโทษผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๓) ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมฯ และถือเป็นสิทธิของกรรมการทันตแพทยสภาแต่ละคน ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติสิทธิในการกล่าวโทษแยกไว้คนละส่วนกับการดำเนินการของคณะกรรมการทันตแพทยสภา การที่เลขาธิการทันตแพทยสภาเสนอเรื่องการกล่าวโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อประธานอนุกรรมการจรรยาบรรณเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ จึงมิได้ทำให้สิทธิในการกล่าวโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หดสิ้นไป ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งเรื่องกล่าวโทษผู้ฟ้องคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งลงลายมือชื่อของตนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๓) ของข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมฯ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องกล่าวโทษดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มอบหมายให้เลขาธิการทันตแพทยสภามีหนังสือส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณโดยไม่ชักช้าตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ ประกอบกับข้อ ๑๑ ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบการวิชาชีพทันตกรรมฯ เพื่อพิจารณา

ดำเนินการสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมรายละเอียดแห่งการประพตติผิดจรรยาบรรณ และทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาต่อไป จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการทันตแพทยสภาในการเสนอเรื่องกล่าวโทษให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณดำเนินการสืบสวนหรือสอบสวนในเรื่องที่มีการกล่าวหาผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายต่อชื่อเสียงตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด และเมื่อคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณได้รับเรื่องกล่าวโทษดังกล่าวแล้ว คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงในการประพตติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเรียกผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ ผู้เสียหาย หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ ประกอบกับข้อ ๗ ของข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมฯ ซึ่งการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำต่อคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณก็เพื่อเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งหรือแสดงหลักฐานแก้คำกล่าวโทษ อันเป็นการปกป้องสิทธิของผู้ฟ้องคดีในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพบพฤติการณ์อื่นที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลขาธิการทันตแพทยสภา และอนุกรรมการจรรยาบรรณ กระทำการอื่นใดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอีก ดังนั้น เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลขาธิการทันตแพทยสภา และอนุกรรมการจรรยาบรรณ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

๓. กรณีการเปิดสถานพยาบาล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๔/๒๕๕๒ : คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันสาขาทันตกรรมชั้นสอง โดยได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลลักษณะสถานพยาบาลเป็นคลินิกทันตกรรมชั้นสองแล้วแห่งหนึ่ง ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตเปิดกิจการสถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสองอีกแห่งหนึ่ง แต่ได้รับแจ้งจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขออนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสองใหม่ได้เนื่องจากกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ ได้กำหนดบทเฉพาะกาล ข้อ ๓๕ ให้สถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสองที่ได้รับอนุญาตก่อนวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ ยังคงประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าจะขอเลิกดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยขัดกับมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และขัดกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งยังขัดกับข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวงว่าด้วยลักษณะของสถานพยาบาลและลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาลฯ และขัดต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถ

ขออนุญาตเปิดสถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสองอีกแห่งหนึ่งเพิ่มเติมได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ ทั้งฉบับหรือยกเลิกเฉพาะบทเฉพาะกาลข้อ ๓๕ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติคำว่า “สถานพยาบาล” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลฯ เป็นเพียงการนิยามหรือการให้ความหมายของคำว่า “สถานพยาบาล” ที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายเท่านั้น ส่วนการประกอบกิจการสถานพยาบาลต้องได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อ ๓๕ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ ไม่ได้ห้ามมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมชั้นสองมีสถานที่ประกอบกิจการในวิชาชีพ เพียงกำหนดวิธีการขอจัดตั้งสถานประกอบกิจการวิชาชีพเท่านั้น ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการควบคุมการจัดตั้งสถานพยาบาลประกอบกิจการทันตกรรมชั้นสอง เนื่องจากจะไม่มีโอกาสออกใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะสาขาทันตกรรมชั้นสองต่อไป ความหมายของข้อ ๓๕ น่าจะแปลความได้เพียงว่าการจัดตั้งสถานประกอบกิจการวิชาชีพสำหรับทันตกรรมชั้นสองย่อมต้องหมดสิ้นไปตามผู้ได้รับใบอนุญาตที่สิ้นอายุเท่านั้น ฉะนั้น ข้อ ๓๕ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลฯ สำหรับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ เป็นเพียงบทบัญญัติที่รับรองสิทธิการเป็นสมาชิกทันตแพทยสภา สำหรับผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันสาขาทันตกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะอยู่แล้วในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ส่วนมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในประเภทและชั้น แล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาทันตกรรมชั้นหนึ่ง หรือสาขาทันตกรรมชั้นสอง ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบโรคศิลปะและใบอนุญาตนั้น ยังคงใช้ได้ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๗ หากผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมประสงค์จะประกอบกิจการสถานพยาบาลก็ต้องดำเนินการขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง ว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ ดังนั้น ข้อ ๓๕ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมฯ ส่วนกฎกระทรวงว่าด้วยลักษณะของสถานพยาบาล และลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑ (๓) เป็นเพียงการกำหนดลักษณะของสถานพยาบาลและลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาลที่สามารถขออนุญาตได้ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ โดยข้อ ๓๕ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ กำหนดให้สถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสองที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการได้ ตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาลฯ อยู่ในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ ยังคงประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าผู้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้นขอยกเลิกดำเนินการสถานพยาบาล โดยนัยของหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงไม่ได้ห้ามผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมชั้นสองเปิดสถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสอง ดังนั้น ข้อ ๓๕ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ จึงไม่ขัดกับข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง

ว่าด้วยลักษณะของสถานพยาบาลและลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาลฯ อีกทั้งเมื่อกฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาลฯ ได้อ้างบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในการออกกฎกระทรวง โดยมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคที่มาใช้บริการสถานพยาบาล ทั้งได้มีการอ้างบทบัญญัติมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบด้วย การออกกฎกระทรวงดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ บทบัญญัติในข้อ ๓๕ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสองที่จะขออนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลใหม่ แม้การอ้างข้อ ๓๕ ของกฎกระทรวงดังกล่าว (เหตุที่กรมสนับสนุนบริการสุขภาพใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งปฏิเสธไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี) โดยแปลความหมายว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลทันตกรรมชั้นสองยังคงมีสิทธิประกอบวิชาชีพและประกอบกิจการสถานพยาบาลเดิมที่ได้รับอนุญาตแล้วจนกว่าจะเลิกกิจการสถานพยาบาลเดิมนั้น มีผลเท่ากับห้ามผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบโรคศิลปะทันตกรรมชั้นสองย้ายหรือเปิดสถานประกอบกิจการใหม่น่าจะไม่ชอบ แต่ก็ไม่มีผลต่อการเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีขอ

การวิเคราะห์

จากการศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของทันตแพทยสภา ตามหลักนิติธรรม พบว่าศาลปกครองมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจของทันตแพทยสภา ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ หลักนิติธรรม ถูกนำมาใช้เป็นกรอบในการพิจารณาตัดสินอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎระเบียบ การลงโทษ หรือการตัดสินใจในเรื่องจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม กรณีศึกษาที่สำคัญที่น่าสนใจ เช่น คดีเกี่ยวกับการโฆษณาความรู้ความชำนาญโดยมิชอบ การกล่าวหาการประพฤติผิดจรรยาบรรณ และการอนุญาตให้เปิดสถานพยาบาล แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองยึดหลักการสำคัญของนิติธรรม เช่น ความเสมอภาค ภายใต้กฎหมาย การไม่เลือกปฏิบัติ ความโปร่งใส และการเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในการวินิจฉัยคดี

การวิเคราะห์คดีเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มงวดของศาลปกครองในการตรวจสอบว่าการกระทำของทันตแพทยสภาสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น การห้ามโฆษณาความรู้ความชำนาญโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการจำกัดการเปิดสถานพยาบาลใหม่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ ศาลปกครองยังให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรม โดยรับประกันว่าผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและนำเสนอพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นการยึดหลักการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (procedural fairness) และการปกป้องสิทธิของบุคคลตามหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ยังเผยให้เห็นถึงความท้าทายบางประการ เช่น การตีความกฎหมายที่อาจนำไปสู่ข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมต่อผู้ประกอบวิชาชีพ หรือการขาดความชัดเจนในบางกฎระเบียบของทันตแพทยสภาที่อาจนำไปสู่ข้อพิพาท นอกจากนี้ การที่ทันตแพทยสภาต้องพึ่งพาความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ เช่น จากราชวิทยาลัยทันตแพทย์แห่งประเทศไทย อาจทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความเป็นอิสระและความโปร่งใสในการพิจารณาคดีบางกรณี

ข้อเสนอแนะ

เพื่อส่งเสริมให้การใช้อำนาจของทันตแพทยสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมมากยิ่งขึ้น ขอเสนอแนะแนวทางดังต่อไปนี้ :

๑. เพิ่มความชัดเจนและความโปร่งใสในกฎระเบียบ : ทันตแพทยสภาควรทบทวนและปรับปรุงข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และไม่จำกัดสิทธิเกินความจำเป็น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาความรู้ความชำนาญและการอนุญาตสถานพยาบาล เพื่อลดความคลุมเครือและป้องกันข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น

๒. เพิ่มความโปร่งใส : มีการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการตัดสินใจของทันตแพทยสภาให้โปร่งใสมากขึ้น เพื่อให้สาธารณะและผู้เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้

๓. เสริมสร้างกระบวนการตรวจสอบภายใน : ควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการสอบสวนหรือตรวจสอบจรรยาบรรณ โดยให้มีกลไกที่รับประกันความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือในกระบวนการ

๔. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบวิชาชีพ : หันตแพทย์สภาควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือข้อบังคับ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการควบคุมตามจรรยาบรรณและการปกป้องสิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพ

๕. พัฒนาระบบการให้ความรู้และฝึกอบรมและส่งเสริมความเข้าใจในหลักนิธธรรม โดยจัดให้มีการอบรมอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับจรรยาบรรณและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ประกอบวิชาชีพ เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่เจตนา

๖. เสริมสร้างความร่วมมือกับศาลปกครอง : หันตแพทย์สภานำคำวินิจฉัยและแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อให้การใช้อำนาจสอดคล้องกับหลักนิธธรรมอย่างต่อเนื่อง

.....

บทสรุป

จากการศึกษาบทบาทของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของทันตแพทยสภา ตามหลักนิติธรรม พบว่าหลักนิติธรรมเป็นกรอบคิดที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพ การที่ศาลปกครองนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับทันตแพทยสภา ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎระเบียบที่ออกโดยทันตแพทยสภา หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการในแต่ละกรณี ได้สะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของศาล ในการธำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ทันตแพทยสภาอ้างอิงกฎหมายเฉพาะในการออกกฎกระทรวง และมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ศาลปกครองได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า การกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานและหลักการทางตุลาการที่สำคัญ ซึ่งเป็นแนวทาง ให้ทันตแพทยสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด ผลลัพธ์และนัยของคำตัดสินเหล่านี้มีส่วนช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความรับผิดชอบ ของทันตแพทยสภา และเป็นการยืนยันบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และรักษาหลักการปกครองโดยกฎหมาย ท้ายที่สุด บทความนี้หวังว่าแนวทางและคำแนะนำที่นำเสนอ จะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมให้การใช้อำนาจของทันตแพทยสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของทั้งผู้ประกอบการวิชาชีพและประชาชนผู้รับบริการ

บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์, ๒๕๖๔, “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”
ณ โรงแรมรามารการ์เดนส์ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖
- คณะอนุกรรมการวิชาการและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการ, ๒๕๕๗, หลักนิติธรรม The rule of law :
ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, เจริญรัฐการพิมพ์,
กรุงเทพฯ, หน้า ๑-๑๕
- คณิต ณ นคร, ๒๕๕๓, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์. สำนักงานศาลยุติธรรม, กรุงเทพฯ, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔,
หน้า ๑๐-๑๖
- จรัญ โฆษณานันท์, ๒๕๔๓, ประชุมกฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๗, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
กรุงเทพฯ, หน้า ๖๙
- จรัญ ภักดีธนากุล, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย, เอกสารประกอบการบรรยาย
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑, หน้า ๓
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ๒๕๕๘, “หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย”,
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สืบค้นวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๘, จาก
<https://thamaaya.wordpress.com/2015/06/07/>
- จิตติ ตังศภัทย์, ๒๕๖๒, “หลักวิชาชีพกฎหมาย” รวมผลงานทางวิชาการของศาสตราจารย์จิตติ ตังศภัทย์
เล่มที่ ๑. สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพฯ, หน้า ๖๖๑
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์., ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” รวมบทความทางวิชาการเนื่องใน
โอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ, หน้า ๓๐, ๓๕
- ธงทอง จันทรางศุ, ๒๕๕๖, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย
สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรม รามารการ์เดน กรุงเทพฯ, วันที่
๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๒ “หลักนิติธรรม” บรรยายในการอบรมหลักสูตร ภาคจริยธรรมเนติบัณฑิต
สมัยที่ ๖๑ ในวันอาทิตย์ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ
บัณฑิตยสภา, กรุงเทพฯ, หน้า ๓-๔
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๓๘, พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, การแบ่งแยกกฎหมาย
มหาชน, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒, สำนักพิมพ์ วิญญูชน กรุงเทพฯ, หน้า ๔๙-๕๐
- ประยูร กาญจนดุล, ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรมไทย,” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ
๙๐ ปี ธรรม ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
กรุงเทพฯ, หน้า ๑๔๕
- ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๓๖, “ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง”, สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพฯ หน้า ๖
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, ๒๕๕๖, พิมพ์ครั้งที่ ๒. ราชบัณฑิตยสถาน,
กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมพ.ศ. ๒๕๓๗, ๒๕๓๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑/ตอนที่ ๔๐ ก/หน้า ๑/๑๙ กันยายน ๒๕๓๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙, ๒๕๔๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๒ /๑ ตุลาคม ๒๕๔๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗, ๒๕๑๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๑๖๙./ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ๒๕๕๐, ๒๔ สิงหาคม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก./๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ๒๕๖๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก./๖ เมษายน ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)พุทธศักราช ๒๕๕๗,๒๕๕๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ก./๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ฤทัย หงส์สริม, ๒๕๔๖, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒, สำนักพิมพ์ วิญญูชน, กรุงเทพฯ, หน้า ๑๑๖-๑๒๔

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม” รายงาน หลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ,กรุงเทพฯ

วิชา มหาคุณ, “หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ”. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑ เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖

วิชญ์ เครื่องงาม, ๒๕๕๓, "ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม" วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์กรุงเทพฯ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, หน้า ๑๐-๑๖

สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ วัดบวรนิเวศวิหาร, ๒๕๓๐, “ทศพิธราชธรรม”, วารสารกฎหมาย, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓

สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒, หน้า ๒๒๙

หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts> เมื่อ [๒๒ มกราคม ๒๐๑๓] (สारสนเทศจาก World Wide Web)

อำพน เจริญชีวินทร,๒๕๖๓, “การพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักนิติธรรม”, รายงานการอบรม หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๘ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ