

## การควบคุมการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรโดยศาลปกครอง

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

**The Control of Administrative Actions of the Council of Engineers by the  
Administrative Court**

**Miss Sunanta Sripeng**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2016

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การควบคุมการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรโดยศาล  
ปกครอง  
ชื่อและนามสกุล นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)



..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ลวัลย์ หอนพรัตน์)



.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คั่นคว่ำอิสระ การควบคุมการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร โดยศาลปกครอง  
**ผู้ศึกษา** นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ญ รหัสนักศึกษา 2574000887 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร. ชัชชัย สุวรรณพานิช  
**ปีการศึกษา** 2559

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระเรื่อง การควบคุมการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร โดยศาลปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทางกฎหมายปกครองและลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิศวกร รวมทั้งขอบเขตของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิศวกร

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองที่น่าสนใจ อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาคั่นคว่ำอิสระในครั้งนี้

ผลการศึกษาพบว่า สภาวิศวกรเป็นองค์กรควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมและเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครอง จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยลักษณะการใช้อำนาจในทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรนั้น มีทั้งที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวและนิติกรรมทางตุลาการ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของประเทศฝรั่งเศส ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีฐานะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ และการฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ) ประกอบกับกระบวนการพิจารณาในคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของสภาวิศวกรได้มีการพิจารณาถึง 2 ชั้น ที่ถือว่าให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีแล้ว ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการออกประกาศกำหนดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรมีฐานะเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจพิจารณาคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของคณะกรรมการจรรยาบรรณมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น จึงได้เสนอให้มีการสร้างกลไกการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว และเมื่อการใช้อำนาจของสภาวิศวกรมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ต่อบุคคล ดังปรากฏตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สภาวิศวกรจึงต้องใช้อำนาจให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามอำเภอใจ ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการจัดทำคู่มือการพิจารณาทางปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

**คำสำคัญ** องค์กรวิชาชีพ สภาวิศวกร การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

**Independent Study title:** The Control of Administrative Actions of the Council of Engineers by the Administrative Court

**Author:** Miss Sunanta Sripeng; **ID:** 2574000887; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Dr. Thawatchai Suwanpanich; Associate professor;

**Academic year:** 2016

### Abstract

The independent study in topic of the Control of Administrative Actions of the Council of Engineers by the Administrative Court aims to study the theoretical concepts of the administrative law and characteristics of the exercise of administrative power by the Council of Engineers as well as the scope of the control of administrative actions or the exercise of administrative power of the Council of Engineers by the Administrative Court.

This independent study is a qualitative research by studying concerned documents such as books, textbooks, researches, thesis, academic articles including electronic documents as well as related laws, interesting orders and judgments of the Administrative Court which will be useful for this independent study.

The result of the study is found that the Council of Engineers is a professional organization entrusted by the State to supervising engineering professional practitioners and to exercise the administrative power which is considered as an administrative agency under section 3 of Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999). In fact, the exercise of administrative power or the administrative actions of the Council of Engineers may be both unilateral administrative act and judicial act which the Administrative Court has the competence to control the legality of those acts. In France, the control of the decisions in cases involving the code of ethics of profession is regarded as the control of the decisions of the quasi-judicial commission which is considered as judicial acts. Thus, such cases can be directly filed to the Supreme Administrative Court (Conseil d'Etat). In addition, the proceedings in cases involving the code of ethics of the engineering profession of the Council of Engineers are considered in two levels which guarantee the fairness security for the parties. In this connection, the independent study gives advice to prescribe an appellate decision of the Board of the Council of Engineers as the decision of the quasi-judicial commission so that the case shall fall within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court. Moreover, for prudent adjudication of the cases involving the code of ethics of the engineering profession rendered by the Ethical Committee, the independent study proposes to create the mechanism to check or balance the exercise of power of the Council of Engineers. When the exercise of power of the Council of Engineers affects rights and duties of persons as stated in the judgment of the Administrative Court, the Council of Engineers must exercise its power legally and does not arbitrarily enforce the law. This independent study also proposes to provide a manual of administrative procedure as the guideline for the legality of the exercise of its power.

**Keywords:** profession organization, The Council of Engineers, control of administrative acts

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์ของรองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ท่านได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระของผู้ศึกษา อีกทั้งได้กรุณาให้คำชี้แนะและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งคอยเอาใจใส่ติดตามความคืบหน้าในการศึกษาค้นคว้าตลอดมา จนสามารถทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้สำเร็จเสร็จสิ้นลงได้ด้วยดี รวมทั้งรองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบ และมีส่วนสำคัญในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าอิสระมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษา ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ผอ. ยงยุทธ อนุกุล ผอ. ปราณีย์ สุขศรี และ ผอ. เพ็ญภา พงชมานะวงศ์ ผู้ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ที่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ได้ศึกษาเล่าเรียน และขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษา รวมถึงพี่ ๆ น้อง ๆ สำนักงานศาลปกครองทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณณัฐพล ลือสิงหนาท คุณชาญวิทย์ ชัยกันย์ คุณจิตติพร ปานใหม่ คุณพัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล คุณปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ คุณณัฐพร อรุณทอง คุณณิษฐา เตมิตถุญา คุณรุ่งทิพย์ สุราฤทธิ์ คุณสุพรรณิ จิตตประพันธ์ (วงศ์แก้ว) และคุณปัทมา ลีลาวัชรสกุล ที่ให้ความช่วยเหลือเรื่อยมา และเป็นกำลังใจให้แก่ผู้ศึกษาอยู่เสมอ รวมทั้งมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระและการปฏิบัติงานของผู้ศึกษาสามารถดำเนินไปพร้อมกันได้

ท้ายที่สุด ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณครอบครัว และผู้ซึ่งเป็นแรงใจอันสำคัญ ที่ร่วมผลักดันให้ความรัก ให้กำลังใจ และอบรมสั่งสอน ตลอดจนรับภาระในทุก ๆ ด้าน เพื่อสนับสนุนให้ผู้ศึกษาได้มีเวลาศึกษาเล่าเรียนมาโดยตลอด สำหรับคุณความดีหรือประโยชน์ใด ๆ ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้ ผู้ศึกษาขอมอบให้แก่บุคคลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วยความระลึกถึง แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุนันทา ศรีเพ็ญ

กุมภาพันธ์ 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	4
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	4
ประเด็นปัญหาการวิจัย .....	5
ขอบเขตของการวิจัย .....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
ระเบียบวิธีการวิจัย .....	6
บทที่ 2 แนวคิดทางกฎหมายปกครองในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรวิชาชีพ .....	7
แนวคิดทางกฎหมายที่สัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพ .....	8
ความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ .....	27
การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส .....	37
การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศฝรั่งเศส .....	41
บทที่ 3 สภาวิศวกรในประเทศไทย และอำนาจศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง .....	55
สภาวิศวกรในประเทศไทย .....	55
การใช้อำนาจของสภาวิศวกรที่เป็นการกระทำทางปกครอง .....	79
อำนาจศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง .....	99
บทที่ 4 การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรโดยศาลปกครอง .....	114
การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม .....	115

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ขอบเขต และแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภา วิศวกร.....	121
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	136
บทสรุป .....	136
ข้อเสนอแนะ .....	141
บรรณานุกรม .....	144
ประวัติผู้ศึกษา .....	149





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมไม่ว่าจะเป็นทางด้านสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเหมืองแร่ วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม วิศวกรรมเคมี และวิศวกรรมสาขาอื่น ๆ<sup>1</sup> ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และถือเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและจะต้องมีความรับผิดชอบสูง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ประกอบกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร จึงทำให้มีความต้องการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย รวมถึงสถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ วิทยาการด้านวิศวกรรมมีความเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและมีรายละเอียดที่ลึกซึ้งและซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งหากซึ่งหากผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมขาดความรับผิดชอบและปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการ หรือปฏิบัติตนฝ่าฝืนจรรยาบรรณวิชาชีพแล้ว อาจก่อให้เกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมหรือเหตุการณ์สะเทือนขวัญของคนในสังคมได้ ดังเช่นที่ปรากฏเป็นข่าวคราวเกี่ยวกับอาคารทรุดหรือพังทลายทั้งหลายซึ่งล้วนเป็นผลเกิดมาจากการก่อสร้างที่เร่งรีบและไม่ได้มาตรฐานตามหลักวิชาการเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนอย่างร้ายแรง ดังนั้น เพื่อให้ผู้ที่ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติและหลักวิชาการอย่างถูกต้อง รวมถึงผู้ที่ขอใบอนุญาต ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจะต้องมีความรู้ความสามารถเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสภาวิศวกรและมีคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในแต่ละสาขาและในแต่ละระดับตามที่สภาวิศวกรกำหนด จึงจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพด้านวิศวกรรมควบคุมดังกล่าวเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อสาธารณะ โดยองค์กรควบคุมวิชาชีพที่มาจากบรรดาสมาชิกของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแต่ละสาขาเพื่อทำหน้าที่กำหนดหรือออกมาตรฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง และมีอำนาจในการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบ

<sup>1</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

วิชาชีพวิศวกรรมควบคุม รับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ตลอดจนควบคุมการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในแต่ละสาขาให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานยิ่งขึ้น

องค์กรควบคุมวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์หรือออกมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าว คือ “สภาวิศวกร” ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม โดยพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีสภาวิศวกรเกิดขึ้นและให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>2</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม<sup>3</sup> อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ยังได้ให้อำนาจและหน้าที่แก่สภาวิศวกรในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตในกรณี ที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประพฤติตนฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ ตลอดจนการรับรองหลักสูตรการศึกษา และการออกข้อบังคับต่าง ๆ<sup>4</sup> เป็นต้น ซึ่งแม้ว่า “สภาวิศวกร” จะเป็นองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างและการบริหารงานภายในองค์กรที่เป็นแบบเอกชน และไม่ได้จัดตั้งให้เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานราชการ แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของการใช้อำนาจหรือการทำหน้าที่ของสภาวิศวกรแล้ว สภาวิศวกร ถือเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม เพื่อตอบสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยทำหน้าที่ควบคุมจรรยาบรรณ ควบคุมดูแลความรู้ความสามารถและคุณภาพมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงถือได้ว่า สภาวิศวกรมีสถานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามความหมายในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวของสภาวิศวกรนั้น เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งบางกรณีมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของสภาวิศวกร และบางกรณีอาจกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเป็นการเฉพาะตัว เช่น การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

<sup>2</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>3</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>4</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

ควบคุม การมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต การมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม เป็นต้นซึ่งผลที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว ถือเป็นกระทำการทางปกครอง<sup>5</sup> ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องได้รับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว โดยองค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว ซึ่งก็คือ “ศาลปกครอง” กล่าวคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการที่บังคับว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรือหลายคน ฝ่ายปกครองสามารถที่จะกระทำการนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้กำหนดอำนาจไว้และเท่าที่ขอบข่ายอำนาจตามที่กฎหมายนั้นกำหนด ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นแหล่งที่มา และเป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองในการกระทำการใด ๆ ซึ่งหากปัจเจกชนไม่ว่าจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อขอให้มีการคำสั่งหรือคำพิพากษาให้การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและสิ้นผลลง<sup>6</sup>

ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็น

<sup>5</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ “การกระทำของฝ่ายปกครอง : หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำปกครอง” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 15 (อค์สานา) หน้า 1

<sup>6</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ (2531) “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ใน รวมบทความในโอกาสครบ 60 ปี ดร. ปรีดี เภษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ พี.เค. พรินต์ติ้งเฮาส์

การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ<sup>7</sup>

การที่สภาวิศวกรเป็นองค์กรควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของสภาวิศวกร ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรม หรือผู้ขอใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน กรณีจึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรนั้น ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้มากน้อยเพียงใด มีขอบเขตอย่างไร และหากมีคดีพิพาททางปกครองเกิดขึ้น ศาลปกครองได้มีแนวทางการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้อย่างไร ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง และสมควรที่จะต้องทำการศึกษาเพื่อให้การกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองหรือการบังคับการให้เป็นไปกฎหมายของสภาวิศวกรเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง อันถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดี

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายปกครอง
- 2.2 เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรตามกฎหมาย
- 2.3 เพื่อศึกษาอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิศวกร

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

สภาวิศวกรเป็นองค์กรควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และถือเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครอง โดยผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาวิศวกรไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง เช่น การออกข้อบังคับต่าง ๆ

<sup>7</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม การมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต การมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม หรือผู้ขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อทางอ้อมต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น การกระทำทางปกครองใด ๆ ของสภาวิศวกร จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หากการกระทำใดเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้อง ศาลปกครองย่อมสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิศวกรได้ โดยอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้เช่นกัน ทั้งนี้ จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรหลายคำพิพากษาศาลปกครองสามารถนำไปบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และใช้เป็นบรรทัดฐานเพื่อสร้างแนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม

#### 4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

4.1 ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรได้มากน้อยเพียงใด และมีขอบเขตอย่างไร

4.2 การกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรที่เป็นคดีพิพาทในศาลปกครองลักษณะใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.3 เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองระหว่างสภาวิศวกรกับผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ศาลปกครองได้มีแนวทางการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับเหตุแห่งการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้อย่างไร

#### 5. ขอบเขตของการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงเหตุผลการจัดตั้งของสภาวิศวกร และการกระทำในทางปกครองซึ่งเกิดจากการ

ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการบังคับใช้กฎหมายของสภาวิศวกรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และลักษณะของการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร โดยมุ่งเน้นศึกษานิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ การออกกฎ และคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทในศาลปกครอง รวมทั้งแนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เพื่อสร้างเป็นบรรทัดฐานการใช้อำนาจของสภาวิศวกรหรือสภาวิศวกรสามารถใช้กฎหมายหรือนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้น ได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการใช้อำนาจ

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพในประเทศไทยและต่างประเทศ และเหตุผลการจัดตั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายของสภาวิศวกร

6.2 ได้ทราบถึงการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร

6.3 ได้ทราบถึงอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร

6.4 ได้ทราบถึงลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร และแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในปัจจุบัน รวมทั้งเสนอแนวทางในการใช้อำนาจของสภาวิศวกรหรือการนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี

## 7. ระเบียบวิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัยครั้งนี้จะเป็นไปในลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการศึกษาจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากเอกสารเกี่ยวข้องทั้งหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ บทความต่าง ๆ รวมถึงการสืบค้นข้อมูลจากทางอิเล็กทรอนิกส์ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ตลอดจนคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองที่น่าสนใจ

## บทที่ 2

# แนวคิดทางกฎหมายปกครองในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรวิชาชีพ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องแนวคิดทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพของต่างประเทศ โดยจะเน้นศึกษาของประเทศฝรั่งเศสเป็นหลัก เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลหรือนำแนวคิดในเรื่องกฎหมายปกครองและระบบการควบคุมฝ่ายปกครองมาใช้ โดยการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนแรก จะศึกษาเรื่องแนวคิดทางกฎหมายปกครองที่สัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพ ซึ่งจะเป็นการศึกษาถึงข้อความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะและข้อความคิดว่าด้วยการกระทำทางปกครอง ส่วนที่สอง จะศึกษาเป็นการศึกษาถึงความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ ส่วนที่สาม เป็นการศึกษาถึงการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และส่วนที่สี่ จะศึกษาถึงการควบคุมตรวจสอบการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศไทย

โดยในการศึกษาเพื่อที่จะได้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องศึกษาก่อนว่า การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพมีเหตุผลและที่มาอย่างไร ซึ่งเหตุผลของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพก็เนื่องมาจากความรับผิดชอบและมาตรฐานในการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินกิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาการประกอบวิชาชีพ ตลอดจนควบคุมการประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามหลักวิชาการหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวถือเป็นอำนาจหน้าที่และเป็นการกิจที่ฝ่ายปกครองพึงจะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง แต่เนื่องจากวิธีการดำเนินงานด้วยระบบของราชการ ไม่มีความคล่องตัวฝ่ายปกครองจึงมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้องค์กรวิชาชีพดำเนินการแทน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายปกครอง และเมื่อองค์กรวิชาชีพได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วจึงควรทราบแนวความคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจและศึกษาแนวความคิดในทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการของบริการสาธารณะในเบื้องต้น ก่อนที่

จะศึกษาว่า ลักษณะองค์กรวิชาชีพและอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นเป็นอย่างไร

## 1. แนวคิดทางกฎหมายที่สัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพ

### 1.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

ฝ่ายปกครองถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่มีส่วนในการจัดทำภารกิจของรัฐไม่ว่าจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการบังคับการให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับของฝ่ายนิติบัญญัติและภารกิจในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการหรือทรัพย์สินเพื่อตอบสนองแก่ประชาชนในสังคม ซึ่งภารกิจในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการหรือทรัพย์สินเพื่อตอบสนองแก่ประชาชนในสังคมนั้น ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้รับภาระในการดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว โดยฝ่ายปกครองมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินการกิจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง และบริการสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจตำรวจทางปกครอง จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม ส่วนบริการสาธารณะจะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการหรือการให้บริการด้านต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมหรือประโยชน์มหาชน โดยฝ่ายปกครองอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายปกครอง<sup>8</sup>

#### 1.1.1 ความหมายและหลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะ

##### 1) ความหมายของบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ (service public) เป็นกิจกรรมของรัฐอย่างหนึ่งที่รัฐโดยฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องดำเนินการหรือจัดให้มีเพื่อสนองต่อความต้องการของส่วนรวม โดยคำว่า “การบริการสาธารณะ (service public)” หมายความว่า กิจกรรมใด ๆ ที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การจัดสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะมีลักษณะทางกฎหมายเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน กล่าวคือ เป็นกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและจะต้องเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการหรือรับผิดชอบจะดำเนินการเองโดยตรง เช่น ฝ่ายปกครองโดยกรมทางหลวงก่อสร้างถนนเอง หรือจะมอบให้ผู้อื่น

<sup>8</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2556). “ภารกิจและการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง” ใน แนวการศึกษาวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน้า 3-11 - 3-16.



ดำเนินการแทนหรือให้มีส่วนร่วมในการจัดทำ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายปกครอง ดังเช่น การให้สัมปทาน หรือการให้องค์กรวิชาชีพควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพตนเอง เช่น แพทยสภา สภานายความ สภาวิศวกร หรือสภาสถาปนิก เป็นต้น<sup>9</sup>

## 2) หลักการพื้นฐานของบริการสาธารณะ

การดำเนินกิจกรรมที่ถือเป็นการบริการสาธารณะ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็น หรือมีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ ซึ่งแต่ละหลักการมีรายละเอียดดังนี้<sup>10</sup>

### (1) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักทั่วไปที่ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น เนื่องจากมิได้มีความมุ่งหมายที่จะดำเนินการหรือให้บริการเพื่อประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิในอันที่จะได้รับบริการหรือประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะจากรัฐจะต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกัน ทั้งในเรื่องราคาค่าบริการ ค่าธรรมเนียม การบริการที่ผู้ใช้บริการได้รับ ความเท่าเทียมกันในการมีโอกาสเข้าเป็นคู่สัญญาโดยใช้วิธีแข่งขันอย่างเสมอภาค โดยการประมูลหรือการประกวดราคา ความเท่าเทียมกันในการมีสิทธิสมัครสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานของรัฐ

### (2) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

เมื่อบริการสาธารณะเป็นการดำเนินกิจกรรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม และเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอดเวลา และไม่อาจหยุดชะงักลงได้ ซึ่งหากบริการสาธารณะเกิดหยุดชะงักลงไม่ว่าจะเป็นไปด้วยกรณีใด ๆ ก็ตาม ย่อมสร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการจัดทำซึ่งฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ดำเนินการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่การหยุดชะงักของการบริการสาธารณะเกิดจากองค์กรอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชน ฝ่ายปกครองที่

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม หน้า 304-305.

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 39-49

ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องรับผิดชอบโดยการเข้าดำเนินการแทนเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าการบริการสาธารณะจะมีความต่อเนื่อง

### (3) หลักการปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม ซึ่งความต้องการของประชาชนอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ไปตามยุคสมัยและเทคโนโลยี ดังนั้น บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจึงต้องปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครอง เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชนด้วย

#### 1.1.2 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้วจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการ แต่เมื่อสังคมมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไป มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น เป็นผลทำให้ความต้องการของประชาชนก็มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง ฝ่ายปกครองจึงมอบบริการสาธารณะบางอย่างบางประเภทให้ออกชนรับไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การที่ฝ่ายปกครองได้มอบให้ออกชนจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปควบคุมกำกับการจัดทำบริการสาธารณะของออกชนเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานในระดับเดียวกันกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำหรือดำเนินการเอง ดังนั้น บริการสาธารณะจึงมีองค์กรผู้จัดทำแบ่งเป็น 2 องค์กร ได้แก่ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครอง และบริการสาธารณะที่จัดทำโดยออกชน<sup>11</sup>

##### 1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครอง

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการจัดทำของฝ่ายปกครองนั้น หากพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะแล้ว รัฐมีหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวในการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ หรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคม นั่นก็คือประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่ต่อมา เมื่อรัฐกำหนดให้มีการกระจายอำนาจในทางปกครองไปสู่ท้องถิ่น รัฐจึงได้มอบหรือกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือโดยรัฐ จึงมี 2 ระดับ ได้แก่ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น<sup>12</sup>

<sup>11</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). เฟื่องอ้าง หน้า 51

<sup>12</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3 หน้า 52-65

(1) *บริการสาธารณะระดับชาติ*

บริการสาธารณะระดับชาติ เป็นหน้าที่ของรัฐส่วนกลางในการดำเนินการจัดทำให้ทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของสังคม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม

(2) *บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น*

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะในระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในระดับท้องถิ่น กิจกรรมที่เกี่ยวกับมั่นคงปลอดภัยของสังคมและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม ส่วนบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งคือ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่โดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับสุขอนามัย บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำ

2) *บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน*

เมื่อสังคมมีการพัฒนาหรือมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น บริการสาธารณะย่อมต้องมีหลากหลายประเภทมากขึ้น และในบางกรณีบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการหรือเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการจัดทำ ซึ่งการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสามารถแบ่งออกได้เป็นทั้ง (1) การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม และ (2) การมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้<sup>13</sup>

(1) *การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม*

การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมเป็นกรณีที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้ง คณะที่ปรึกษา หรือการร่วมให้ความเห็น โดยการเลือกตั้งนั้น ประชาชนที่มีคุณสมบัติจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยการเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจในทางปกครองเพื่อที่จะได้เป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะหากได้รับการเลือกตั้ง

<sup>13</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3 หน้า 69-72

ส่วนคณะที่ปรึกษาจะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องขอความเห็นจากองค์กรต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการ หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามที่ถูกกฎหมายกำหนด จะถือว่านิติกรรมทางปกครองไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกกฎหมายกำหนด และสำหรับการร่วมให้ความเห็นนั้น จะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้เชิญเอกชนมาปรึกษาหารือหรือขอความเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางเรื่อง หรือบริการสาธารณะบางเรื่องก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการ

(2) การมีส่วนร่วมโดยทางตรง

การมีส่วนร่วมโดยทางตรงของเอกชนนั้น สืบเนื่องมาจากการที่รัฐมีภารกิจมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจ การดำเนินกิจกรรมบางอย่างฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองเนื่องจากไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ หรือการดำเนินกิจกรรมบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ อันเป็นผลให้ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีหรือทันต่อความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงทำให้ฝ่ายปกครองเกิดการมอบให้เอกชนที่สนใจและมีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครอง โดยการมอบอำนาจให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยทางตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การสัมปทาน หรือองค์กรวิชาชีพ

ก. การสัมปทาน ได้แก่ สัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนของเอกชนเอง และเอกชนยอมรับความเสี่ยงภัยเอง โดยฝ่ายปกครองยอมให้เอกชนสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ที่ใช้บริการในกิจการที่ได้รับสัมปทานไป

ข. องค์กรวิชาชีพ ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพด้วยมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับในทางวิชาชีพ การออกใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ การพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษเมื่อผู้ประกอบการวิชาชีพมีการกระทำผิด หรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น โดยแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนั้นเริ่มมีมานานแล้ว ซึ่งในระยะเริ่มแรกได้นำมาใช้กับผู้ประกอบวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม เช่น สภานายความ แต่ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ขึ้นมา เช่น องค์กรวิชาชีพสถาปนิก หรือองค์กรวิชาชีพเภสัชกร โดยองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นมาในระยะหลังจะมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะในทางปกครอง เนื่องจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพทำหน้าที่

ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่จะต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยหรืออยู่ในจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การประกอบวิชาชีพจะต้องไม่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบใด ๆ โดยการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรวิชาชีพนั้นมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะในทางปกครองที่จะมีบางส่วนของบริการสาธารณะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชน เพราะว่ามีการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพมีอำนาจออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งฝ่ายเดียว ซึ่งอาจมีสถานะเป็นทั้งนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะรายก็ได้

อย่างไรก็ดี ในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพของรัฐเพื่อให้ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลเพื่อใช้ประกอบวิชาชีพ และควบคุมวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้น โดยทั่วไปแล้วรัฐจะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพด้วยการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งจะกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ และระบบการควบคุมมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ ตลอดจนการคัดเลือกผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพมาเป็นกรรมการขององค์กรวิชาชีพเอง แต่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เข้าไปดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษและมีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยในเรื่องของสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพนั้น ได้มีนักวิชาการกฎหมายมหาชนให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะขององค์กร (องค์กรวิชาชีพ) ว่าเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือไม่ โดยเรื่องนี้มีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ซึ่งนักวิชาการกฎหมายมหาชนฝ่ายแรกเห็นว่า องค์กรวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครอง ส่วนนักวิชาการกฎหมายมหาชนฝ่ายหลังเห็นว่า องค์กรวิชาชีพไม่ว่าจะเป็นสภาพนายความ แพทยสภา สภาวิศวกร ฯลฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เพียงแต่การบริหารจัดการองค์กรเท่านั้นที่มีความอิสระ แต่ภารกิจหรือหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรวิชาชีพต้องใช้อำนาจมหาชนและกิจกรรมที่องค์กรวิชาชีพดำเนินการจัดทำเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลเอกชนทั่วไปที่มุ่งแสวงหาผลกำไร<sup>14</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะสถานะขององค์กรวิชาชีพจะเป็นนิติบุคคลเอกชนหรือนิติบุคคลมหาชนก็ตาม หากการใช้อำนาจหน้าที่หรือการกระทำขององค์กรวิชาชีพนั้น เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจในทางปกครองหรือเป็นผลผลิตจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ การกระทำนั้น ก็คือ การกระทำทางปกครอง และองค์กรวิชาชีพถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามบทนิยามของคำว่า หน่วยงานทางปกครองในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้

<sup>14</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2557). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 60

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน รวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อกระทำการโดยใช้อำนาจในทางปกครองแล้วย่อมตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้โดยสรุปแล้ว การพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพจึงย่อมมีความสำคัญและต้องนำมาพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนการพิจารณาถึงสถานะขององค์กรวิชาชีพ โดยหากอำนาจหน้าที่ที่องค์กรวิชาชีพดำเนินการหรือใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจนั้น ย่อมถือเป็นการกระทำทางปกครองเสมอ

ทั้งนี้ เมื่อรายงานการศึกษาระดับนี้มุ่งศึกษาถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองหรือตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร จึงควรศึกษาถึงแนวความคิดในทางกฎหมายอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิศวกรด้วย และโดยที่พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สภาวิศวกรมีอำนาจหน้าที่ ทั้งในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม การต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต การออกข้อบังคับสภาวิศวกร การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมมีการประพฤติผิดต่อจรรยาบรรณ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิศวกร และมีลักษณะของการใช้อำนาจทั้งที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง และนิติกรรมทางตุลาการ ดังนั้น จึงสมควรที่จะศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อความคิดของการกระทำทางปกครอง เพื่อที่จะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับวิเคราะห์เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากการใช้อำนาจของสภาวิศวกรตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น จึงสมควรที่จะศึกษาและทำความเข้าใจหลักการดังกล่าวด้วย และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลบังคับได้จริงนั้น จะต้องได้ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของรายงานการศึกษาระดับนี้

## 1.2 ข้อความคิดว่าด้วยการกระทำทางปกครอง

### 1.2.1 ความหมายและประเภทของการกระทำทางปกครอง

### 1) ความหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง เป็นการดำเนินกิจกรรมหรือการกระทำการหรือการละเว้นกระทำการใด ๆ ตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลหรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระทำทางปกครอง หมายความว่า ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หน่วยงานหรือองค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะ<sup>15</sup>

โดยในทางกฎหมายนั้น สามารถแบ่งการกระทำทางปกครองออกเป็นหลายลักษณะ ได้แก่ ประการแรก จะเป็นลักษณะที่เป็นนิติกรรม ส่วนประการที่สอง จะเป็นลักษณะปฏิบัติการทางปกครองหรือการกระทำในทางข้อเท็จจริง และประการที่สาม จะเป็นลักษณะของการวินิจฉัยข้อพิพาท

การกระทำทางปกครอง ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมนั้น เป็นการแสดงเจตนาของฝ่ายปกครอง โดยมุ่งจะให้เกิดผลในทางกฎหมายในการสร้างนิติสัมพันธ์ทางสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน หรือระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน สำหรับการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นปฏิบัตินั้น จะไม่ใช่เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาดังเช่นนิติกรรมทางปกครอง แต่จะเป็นการกระทำการที่ใช้กำลังทางกายภาพเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิหรือหน้าที่ อาทิ กรณีที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมาย กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจรถยนต์ในบริเวณที่ห้ามจอด หรือเจ้าพนักงานล็อกล้อรถยนต์ที่จอดในบริเวณที่ห้ามจอด เป็นต้น การกระทำการดังกล่าวถือเป็นปฏิบัติการทางปกครองหรือการกระทำในทางข้อเท็จจริง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหรือความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจากการสร้างความเสียหายให้แก่เอกชนได้ เช่น การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย<sup>16</sup> และในส่วนของ การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะเป็นการใช้อำนาจของรัฐที่กระทำการโดยฝ่ายเดียวจัดตั้งอยู่ในรูปของคณะบุคคลหรือคณะกรรมการที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมซึ่งลักษณะการใช้อำนาจเช่นนี้จะมีลักษณะหรือมีความแตกต่างไปจากการใช้อำนาจ

<sup>15</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2545) “การกระทำทางปกครอง” ใน อาจารย์ชูชาติ รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมนุญณ์ หน้า 131

<sup>16</sup> สมยศ เชื้อไทย (2552) หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 225

ทำนิติกรรมทางปกครอง และในทางวิชาการเรียกการใช้อำนาจนี้ว่า นิติกรรมทางตุลาการ เหตุที่เรียกว่า นิติกรรม นั้น เนื่องจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวโดยมุ่งจะให้เกิดผลในทางกฎหมายในการสร้างนิติสัมพันธ์ทางสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และการที่เรียกว่า นิติกรรมทางตุลาการ นั้น เนื่องจากการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการหรือศาล ซึ่งแตกต่างจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองของฝ่ายปกครองที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ ที่เรียกว่า คณะกรรมการทางปกครอง<sup>17</sup>

## 2) ประเภทของการกระทำทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในทางกฎหมายนั้น สามารถแบ่งการกระทำทางปกครองออกเป็นหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นลักษณะนิติกรรม ลักษณะปฏิบัติการทางปกครองหรือการกระทำในทางข้อเท็จจริง และลักษณะของการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และนิติกรรมทางตุลาการ

### (1) นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะซึ่งได้กระทำการแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และในนามของหน่วยงานดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ เพื่อแสดงออกซึ่งเจตนาที่มุ่งให้เกิดผลในทางกฎหมาย เป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับเอกชน โดยที่เอกชนไม่ต้องให้ความยินยอม โดยนิติกรรมทางปกครองสามารถที่จะแบ่งแยกออกได้เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ซึ่งในทางกฎหมายปกครองนั้น นิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย ก็คือ สัญญาทางปกครอง นั่นเอง<sup>18</sup>

ส่วนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้น จะมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ได้แก่<sup>19</sup>

ก. การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนซึ่งกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่

<sup>17</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง หน้า 6

<sup>18</sup> สมยศ เชื้อไทย (2552) หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9 หน้า 226

<sup>19</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2545) “การกระทำทางปกครอง” อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ 8 หน้า 149



มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าวเพื่อแสดงออกซึ่งเจตนาให้ปรากฏแก่บุคคล

ข. เจตนาที่องค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวแสดงออกให้ปรากฏต่อบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือต่อบุคคลคณะหนึ่งคณะใดนั้น จะต้องเป็นการเจตนาที่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการใด ๆ ที่องค์กรดังกล่าวเพียงแค่ประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเพียงขอความร่วมมือให้บุคคลหรือคณะบุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การขอความร่วมมือให้งดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในวันธรรมสวนะ หรือการเตือนให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต เป็นต้น เนื่องจากการกระทำการเหล่านี้ก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง เพราะแม้ว่าจะเป็นการแสดงเจตนาให้ปรากฏแต่ก็ไม่ใช่เจตนาที่มุ่งจะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายแต่อย่างใด

ค. ผลในทางกฎหมายที่องค์กรดังกล่าวมีความประสงค์จะให้เกิดขึ้น จากการที่ตนได้แสดงเจตนาออกมานั้น ได้แก่ การสร้างนิติสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจหรือมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ที่เป็น คู่กรณีในนิติสัมพันธ์ เช่น การออกคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงออกจากราชการ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกใบอนุญาตให้บุคคล ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคาร

ง. ในการสร้างนิติสัมพันธ์นั้น จะต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดย เจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ได้แสดงออกมาเพียง ฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าว

นอกจากนี้ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวยังสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้<sup>20</sup>

1. มีลักษณะที่เป็นนามธรรมซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ อัน ได้แก่ กฎหมาย ลำดับรองที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก หรือกฎซึ่งมาตรา 5 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า กฎ ให้มีหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ

<sup>20</sup> สมยศ เชื้อไทย (2552) หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 9 หน้า 254

ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากบทนิยามความหมายดังกล่าว กฎ จึงมีลักษณะสำคัญ

2 ประการ คือ<sup>21</sup>

1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการหรือห้ามกระทำการ หรือ อนุญาตให้กระทำการนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท อาทิผู้มีสัญชาติไทย ผู้เยาว์ ข้าราชการตำรวจ เป็นต้น ซึ่งไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของ ข้อความที่บังคับให้กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการหรืออนุญาตให้กระทำการได้

2) กรณีบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภทและถูกบังคับให้ กระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการหรืออนุญาตให้กระทำการนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้ อย่างเป็นนามธรรม เช่น ข้าราชการกรม จะต้องแต่งเครื่องแบบข้าราชการมาปฏิบัติงานทุกวันจันทร์ ห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่บนรถโดยสารประจำทาง เป็นต้น

2. มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมซึ่งมีผลบังคับเป็นการเฉพาะรายและ กำหนดเฉพาะที่เป็นข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง ซึ่งก็คือ คำสั่งทางปกครอง นั่นเอง โดย มาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดบท นิยามของคำว่า คำสั่งทางปกครอง ให้มีหมายความว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการ สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายรวมถึง การออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทนิยามความหมายดังกล่าว คำสั่งทางปกครอง จึงมี ลักษณะสำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ<sup>22</sup>

ประการที่หนึ่ง ต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐตาม

<sup>21</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2553) คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 16 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 287

<sup>22</sup> มานิตย์ จุมปา (2554) คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำ ทางปกครอง ตอนที่ 1 พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 36-59

กฎหมายฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองบังคับแก่บุคคล โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม อาทิ การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน หรือการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกคำสั่งบังคับให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมายและไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เป็นต้น

ประการที่สอง ต้องกระทำการหรือออกโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ทั้งที่จัดตั้งขึ้นอยู่ในระบบของราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือกิจการอื่นของรัฐ นั้น ได้แก่ บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ตามบทนิยามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองก็มิได้มีความหมายเฉพาะแต่องค์กรภายในของฝ่ายปกครองเพียงเท่านั้น แต่พิจารณา รวมถึงการใช้อำนาจในทางปกครองอีกด้วย กล่าวคือ รวมถึงคำสั่งที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง อาทิ องค์กรวิชาชีพมีอำนาจออกใบอนุญาตหรืออนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการวิชาชีพ

ประการที่สาม ต้องมีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มุ่งประสงค์ให้กำหนดผลในทางกฎหมาย หรือมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งการแสดงเจตนาให้ปรากฏของฝ่ายปกครองเช่นนี้ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปหรือมีลักษณะเป็นนามธรรมให้มีลักษณะเฉพาะและเป็นรูปธรรม หรือเป็นคำสั่งทางปกครอง อาทิ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้มีการออกใบอนุญาตให้บุคคลประกอบกิจการย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาต เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง แต่ข้าราชการเป็นผู้เตรียมเรื่องและแจ้งให้คู่กรณีทราบเรื่องราวต่าง ๆ โดยยังไม่มีคำสั่งที่ออกจากรัฐมนตรีการแจ้งเรื่องราวดังกล่าวให้แก่คู่กรณี ยังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

ประการที่สี่ ต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง กล่าวคือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้น ต้องเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่หากการใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายอื่น แม้ว่าจะการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ตาม ก็มีใช้คำสั่งทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครองข้อนี้ เป็นการพิจารณาถึงเนื้อหาของการกระทำเป็นสำคัญ

### (2) ปฏิบัติการทางปกครอง

ปฏิบัติการทางปกครองหรือนิติเหตุทางปกครองหรือการกระทำทางข้อเท็จจริง คือ การกระทำของฝ่ายปกครอง อันได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กระทำการแทนและในนามขององค์กรดังกล่าว โดยการกระทำนั้นไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองกระทำโดยไม่มุ่งหมายให้เกิดการสร้างนิติสัมพันธ์ โดยปฏิบัติการทางปกครองมีลักษณะเป็นการเข้าไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่หรือกิจการในทางปกครองบรรลุผล ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อาทิ การเข้าไปดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของพนักงานท้องถิ่น<sup>23</sup>

### (3) นิติกรรมทางตุลาการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า นิติกรรมทางตุลาการนั้น เป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการหรือศาล และแตกต่างจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองของฝ่ายปกครองที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการหรือที่เรียกว่า คณะกรรมการทางปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นบางคณะ โดยมีองค์ประกอบและวิธีการในการดำเนินการที่ต่างไปจากคณะกรรมการทางปกครองมีลักษณะคล้ายคลึงกับศาล และกฎหมายได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการประเภทนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” (คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีความหมายว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย) ทั้งนี้ คำว่า นิติกรรมทางตุลาการ แปลมาจากคำว่า “act juridictionnel” ในภาษาฝรั่งเศส และเป็นคนละประเภทกับนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งนิติกรรมทางตุลาการนั้น จะมีความหมายว่า การกระทำของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายเกณฑ์ในทางกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และกระทำการในรูปแบบและวิธีพิจารณาความตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งคำวินิจฉัยจะมีลักษณะเด็ดขาดถึงที่สุด และการโต้แย้งนิติกรรมทางตุลาการจะกระทำโดยการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูงเฉพาะแต่ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ซึ่งต่างกับนิติกรรมทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชน บางกรณีไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลประกอบ เว้นแต่มี

<sup>23</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2554) กฎหมายปกครองภาคทั่วไป กรุงเทพมหานคร นิติราษฎร์ หน้า 99

กฎหมายกำหนดไว้ และนิติกรรมทางปกครองคู่กรณีสามารถนำมาฟ้องศาลได้ โดยการโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองจะกระทำโดยการยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้น<sup>24</sup>

โดยองค์ประกอบและลักษณะของนิติกรรมทางตุลาการนั้นมีเกณฑ์การพิจารณา 2 ประการด้วยกัน คือ (ก) การใช้เนื้อหาของสาระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และ (ข) การใช้รูปแบบเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>25</sup>

ก. การใช้เนื้อหาของสาระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโดยเกณฑ์ดังกล่าวมุ่งหมายที่จะชี้ว่า นิติกรรมใดมีความมุ่งหมายที่จะชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยอาศัยกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการพิจารณาในวัตถุประสงค์อีกด้วย โดยนิติกรรมทางตุลาการมีวัตถุประสงค์คือ การคุ้มครองกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือบ้านเมืองโดยการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี หรือการลงโทษผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย ส่วนวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองนั้น จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ซึ่งความแตกต่างทางด้านวัตถุประสงค์ระหว่างนิติกรรมทางตุลาการกับนิติกรรมทางปกครองนี้ ส่งผลให้สถานภาพทางกฎหมายของนิติกรรมทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ นิติกรรมทางตุลาการจะต้องการความแน่นอน หากมีคำวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้วจะถือว่ายุติตามคำวินิจฉัยนั้น ในขณะที่นิติกรรมทางปกครองจะมีความยืดหยุ่น สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี และนอกจากจะพิจารณาในด้านวัตถุประสงค์แล้ว ยังจะต้องพิจารณาโครงสร้างของนิติกรรมทางตุลาการอีกด้วย ซึ่งการพิจารณาส่วนนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การมีปัญหาในทางกฎหมายเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายความว่า ในกรณีนั้นมีข้อพิพาทประเด็นหนึ่งประเด็นใดเกิดขึ้น และกฎหมายบัญญัติให้นำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีอำนาจเช่นเดียวกันกับศาล

ประการที่สอง มีการให้ทางออกสำหรับปัญหาในทางกฎหมายนั้น ๆ

ประการที่สาม มีคำตัดสินหรือคำวินิจฉัยซึ่งมาจากทางออกของปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว และคำตัดสินหรือคำวินิจฉัยนั้นมีลักษณะเด็ดขาดจะนำมาฟ้องร้องกันอีกไม่ได้

<sup>24</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2533) “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส” ใน วารสารกฎหมายปกครอง หน้า 170

<sup>25</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครองหน้า 109-111

ข. การใช้รูปแบบเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง พิจารณาจากรูปแบบขององค์กรที่เป็นผู้ก่อให้เกิดนิติกรรมทางตุลาการเป็นสำคัญ เนื่องจากระบบกฎหมายหรือกฎหมายที่ใช้บังคับนิติกรรมขององค์กรมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบของวิธีพิจารณา หรือผลของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กร อย่างไรก็ตาม หากองค์กรเดียวกันนั้นเป็นทั้งองค์กรทางปกครองกับองค์กรกึ่งตุลาการก็จำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบอื่น ๆ มาพิจารณาประกอบกันด้วย ดังเช่น กรณีของคณะกรรมการบริหารของวิชาชีพ

ประการที่สอง พิจารณาจากวิธีพิจารณาความ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะมีวิธีการปฏิบัติงานที่แตกต่างไปจากองค์กรอื่น อาทิ มีการเปิดโอกาสให้ผู้กรณีได้มีการชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน ตลอดจนมีคำวินิจฉัยและการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นเสมอ โดยหากองค์กรใดมีรูปแบบวิธีพิจารณาความลักษณะเช่นว่านี้ จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์กรกึ่งตุลาการและนิติกรรมดังกล่าวขององค์กรย่อมเป็นนิติกรรมทางตุลาการด้วย

ประการที่สาม พิจารณาจากผลของนิติกรรม โดยเกณฑ์นี้มีแนวคิดว่านิติกรรมทางตุลาการนั้นมีลักษณะเด็ดขาดและเป็นที่สุด จะไม่สามารถนำมาฟ้องร้องกันอีก ยกเว้นแต่ว่าจะมีการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปยังศาลสูงได้ภายในระยะเวลาที่มีการกำหนดไว้

สำหรับการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีฐานะเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” นั้น การตรวจสอบจึงมีขอบเขตและระดับการควบคุมตรวจสอบที่แคบหรือค่อนข้างจำกัดกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้ (1) การฟ้องคดีขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยหลักจะต้องฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง และจะเสนอคดีต่อสภาแห่งรัฐได้เมื่อเป็นคำวินิจฉัยถึงที่สุดแล้ว (2) เหตุแห่งการฟ้องคดีจะแคบกว่าเหตุที่อ้างเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยเหตุที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่รวมถึงเรื่องการบิดเบือนอำนาจ (3) การเสนอคดีให้สภาแห่งรัฐจะเสนอได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น และในกรณีที่มีการวินิจฉัยข้อเท็จจริงผิดพลาด สภาแห่งรัฐจะควบคุมตรวจสอบข้อเท็จจริงเฉพาะที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย และเหตุที่จะฟ้องคดีก็แต่เฉพาะในเรื่องของการวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดให้เป็นสาระสำคัญ หรือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง ซึ่งนักวิชาการเห็นตรงกันว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมาย และการตรวจสอบการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้น สภาแห่งรัฐอาจกระทำได้โดยอาศัยเหตุ สามประการ ได้แก่

การให้เหตุผลไม่เพียงพอ ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง และการรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดชัดเจน (4) คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐมีผลให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวตามหลักกฎหมายที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยไว้ในคดีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้น<sup>26</sup>

### 1.2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ถือว่าเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐและเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความหมายว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ หรือประโยชน์ที่ชอบธรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงเรียกร่องว่า การกระทำทางปกครองดังกล่าวจะต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ เพื่อมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเพื่อมิให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น และเพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ดี การควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง นั้น มีหลากหลายระบบด้วยกันแต่โดยทั่วไปแล้วระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมแบบป้องกันและการควบคุมแบบแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>27</sup>

ประเภทที่หนึ่ง การควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนการดำเนินการ คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้สามารถแบ่งออกเป็น การควบคุมโดยองค์กรของรัฐ และการควบคุมโดยประชาชน ในการควบคุมโดยองค์กรของรัฐนั้นจะมี 2 ลักษณะ คือ (1) องค์กรของรัฐที่มีอำนาจทั่วไป อันได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกา และ (2) องค์กรของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะเรื่องซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่

<sup>26</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 10 หน้า 51-53

<sup>27</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (2556) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด หน้า 68-80

ให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นต้น สำหรับการควบคุมโดยประชาชนนั้น จะเป็นการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจของฝ่ายปกครอง

ประเภทที่สอง การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการ ดำเนินการ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมแบบแก้ไขโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมแบบแก้ไขโดยองค์กรภายนอก ซึ่งในการควบคุมแบบแก้ไขโดยองค์กรภายในฝ่าย ปกครองนั้น ได้แก่ การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจบังคับบัญชาที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาในอันที่จะสั่งการใด ๆ ตามแต่ที่เห็นว่าเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย โดย สามารถแก้ไขยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และการควบคุมโดยการ กำกับดูแล ซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กร ตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งมีอำนาจจำกัด โดยเป็นการควบคุมเฉพาะแต่ความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรตาม หลักการกระจายอำนาจกระจายอำนาจดังกล่าว สำหรับการควบคุมแบบแก้ไขโดยองค์กรภายนอกฝ่าย ปกครอง ได้แก่ การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการ ควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

กล่าวเฉพาะแต่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ อันเป็น วัตถุประสงค์สำคัญของรายงานศึกษาฉบับนี้ และเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทาง ปกครองที่ถือได้ว่าเป็นหลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุดและเป็นที่ยอมรับมากที่สุด เนื่องจากเป็น องค์กรที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะมีความเป็นอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่และต้องพิจารณาพิพากษาคดีเสมอหากมีคดีความขึ้นสู่ศาล ซึ่งหลักประกันข้อนี้ ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีวิธีพิจารณาคดีเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาส ให้มีการรับฟังความทั้งสองฝ่าย และการบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็น เหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน โดยทั่วไป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง อาจเป็นได้ทั้งการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง หรือการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอก ซึ่งการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่ยอมรับและถือได้ว่าเป็นหลักประกันที่ ดีที่สุดแก่ประชาชนนั้น ก็คือองค์กรตุลาการ หรือ ศาลปกครอง นั่นเอง โดยหลักการควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรตุลาการหรือศาลปกครองนั้น จะอาศัยหลักเกณฑ์ทาง กฎหมายเป็นเกณฑ์สำหรับการตรวจสอบเป็นสำคัญ และเมื่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองตกอยู่ภายใต้ผลบังคับตามความหมายที่ว่า การที่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำ



การใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดจึงทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ ได้แก่ 1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ 2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>28</sup>

### 1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

เป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่ผูกพันตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการ โดยฝ่ายปกครองจะต้องไม่ออกมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดอันมีผลเป็นการขัดต่อกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน ซึ่งการผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น อาจมีได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ กรณีกฎหมายกำหนดภาระหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการ ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องงดเว้น ไม่ปฏิบัติหรือกระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ซึ่งเหตุผลของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายโดยไม่มีผลร้ายตามมา หากมีการฝ่าฝืนแล้ว การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในรัฐก็จะไม่มีความหมาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายได้ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งได้แก่ กฎ ให้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ รวมถึงกฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไป อาทิ หลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะรายที่เป็นรูปธรรม ซึ่งได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ให้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ตลอดจนกฎหมายลำดับรอง รวมถึงกฎหมายประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าฝ่ายปกครองจะต้องมีหน้าที่ผูกพันต่อกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่หลักการดังกล่าวก็ไม่ได้มีเนื้อหาลงไปถึงผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นหากพบว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการขัดต่อกฎหมาย ซึ่งในการกำหนดผลในทางกฎหมายกรณีการกระทำทางปกครองขัดต่อกฎหมายนั้น

<sup>28</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2554) กฎหมายปกครองภาคทั่วไป อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 16 หน้า 49-52

ในทางวิชาการและระบบกฎหมายไทยพบว่า อาจเกิดผลได้แตกต่างกันในหลายกรณี อาทิ การกระทำทางปกครองนั้น ไม่มีผลบังคับใด ๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการต้องการให้เกิดขึ้น หรือมีผลในทางกฎหมาย แต่การกระทำทางปกครองอาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ในภายหลัง เป็นต้น

## 2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักการดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ฝ่ายปกครองซึ่งจะกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใด ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ การกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใดขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชน โดยอำเภอใจ และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ฝ่ายปกครองละเมิดหรือล่วงล้ำแดนแห่งเสรีภาพของประชาชน โดยหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ นั้น มีเหตุผลมาจากหลักการตีความตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ตามหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น ต้องถือว่าสมาชิกของสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในการตัดสินใจเรื่องราวลำคัญต่าง ๆ ที่กระทบต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชน หรือการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน ด้วยเหตุผลนี้ จึงไม่ยอมให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับตามอำเภอใจ อย่างไรก็ดี หากจะยินยอมให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนแล้ว จะต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภาเท่านั้น

ส่วนหลักนิติรัฐนั้น ก็เรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าว่า ก่อนที่ตนจะกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใด กฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร และในการกำหนดกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปนั้น ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถกำหนดกฎหมายดังกล่าวได้ เว้นแต่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาในการกำหนดรายละเอียดของกฎหมาย ซึ่งอยู่ในกรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปของกฎหมาย หรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้มีการประกาศให้ทราบล่วงหน้าแล้วเท่านั้น

สำหรับหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน มีเหตุผลเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน แต่เปิดโอกาสให้รัฐสภาออกกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้มีการรับรองไว้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจให้มีการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถกระทำกรใด ๆ ล่วงล้ำเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวความคิดในทางกฎหมาย ทั้งในเรื่องของ หลักการบริการสาธารณะในเบื้องต้น และข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง รวมถึง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แล้ว ในลำดับต่อไปจะเป็นการศึกษา ว่า ลักษณะองค์กรวิชาชีพและอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นอย่างไร

## 2. ความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะพิเศษเฉพาะซึ่งต้อง อาศัยความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของการประกอบอาชีพที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพ ประกอบกับการประกอบวิชาชีพมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม ฝ่ายปกครองจึงมอบหมายให้ใช้อำนาจในทางปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะในทางวิชาชีพ ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพในเบื้องต้นจึงควรพิจารณาความหมายและลักษณะของ วิชาชีพ และองค์กรวิชาชีพ ดังนี้

### 2.1 ความหมายและลักษณะของวิชาชีพและองค์กรวิชาชีพ

#### 2.1.1 ความหมายของวิชาชีพ

“วิชาชีพ” มาจากคำว่า Profession เป็นคำที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินใน คำว่า “Pro + fateri” ซึ่งแปลว่า ขอมรับหรือรับว่าเป็นของตน แต่เดิมแล้วในทางศาสนา คำดังกล่าวใช้ กันในความหมายที่เป็นการประกาศตนว่ามีความศรัทธาในศาสนาหรือการประกาศปฏิญาณตน<sup>29</sup> ทั้งนี้ ในยุโรปคำนี้เดิมให้ความหมายว่า งานที่บุคคลได้อุทิศตนไปตลอดทั้งชีวิต ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 วิชาชีพ ได้แก่ พระ แพทย์ และทนายความ โดยไม่ได้หมายถึงอาชีพในแง่ของการทำมาหากินแต่ อย่างไม่<sup>30</sup> ดังนั้น มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นในยุคดังกล่าว จึงมีคณะที่มีการเรียนการสอนในวิชาชีพทั้ง 3 ด้าน และเมื่อรวมกับคณะศิลปวิทยาทั่วไปหรือคณะอักษรศาสตร์ที่มีการเรียนการสอนทางด้านภาษา จึง

<sup>29</sup> ปรีดี เภษมทรัพย์. (2531). รวมคำบรรยายวิชาหลักวิชานักกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 17 อ้างใน แสง บุญเฉลิมวิภาส. (2532). การนำอวัยวะออกจากผู้บริจาคที่ยังมีชีวิตอยู่การซื้อขาย อวัยวะและความคิดฐานทำร้ายร่างกาย. วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 หน้า 7.

<sup>30</sup> ฉัฐ รัฐอมฤต (2534) “แพทยสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพ เวชกรรม” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 7

รวมเป็น 4 คณะ ได้แก่ คณะเทววิทยา คณะนิติศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ และคณะศิลปศาสตร์หรืออักษรศาสตร์<sup>31</sup>

- คณะเทววิทยา ที่มีการศึกษาหรือการเรียนการสอนในสาขาวิชาเกี่ยวกับเทววิทยาหรือทางด้านศาสนาเพื่อให้บุคคลที่ผ่านกระบวนการศึกษาอบรมจากคณะดังกล่าวได้เป็นพระ

- คณะนิติศาสตร์ ที่มีการศึกษาฝึกอบรมหรือการเรียนการสอนในสาขาวิชาเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อให้บุคคลที่ผ่านกระบวนการศึกษาอบรมจากคณะดังกล่าวได้เป็นนักกฎหมาย

- คณะแพทยศาสตร์ ที่มีการศึกษาฝึกอบรมหรือการเรียนการสอนในสาขาวิชาเกี่ยวกับทางการแพทย์เพื่อให้บุคคลที่ผ่านกระบวนการศึกษาอบรมจากคณะดังกล่าวได้เป็นหมอหรือแพทย์

- คณะศิลปศาสตร์หรืออักษรศาสตร์ ที่มีการศึกษาฝึกอบรมหรือการเรียนการสอนในสาขาวิชาเกี่ยวกับทางด้านศิลปวิทยาทั่วไป

คำว่า “วิชาชีพ” ในประเทศไทยได้เริ่มรู้จักและใช้กันในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ซึ่งคำว่าวิชาชีพนี้มีความหมายไปในทางที่มีลักษณะเป็นการประกอบวิชาชีพข้าราชการ โดยมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการที่พระองค์ได้ทรงมีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการปกครองของประเทศตลอดจนพัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเข้มแข็งและเพื่อให้มีความทัดเทียมนานาประเทศ โดยผลจากการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวทำให้วิชาชีพข้าราชการเป็นการประกอบอาชีพที่ทำงานเต็มเวลาและมีค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนตามแนวคิดของประเทศตะวันตก นอกจากนี้ยังได้ทำให้มีการควบคุมความประพฤติปฏิบัติตนของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งเรียกว่า “จรรยาบรรณวิชาชีพ” เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกอีกด้วย<sup>32</sup>

โดยคำว่า “วิชาชีพ” นั้น พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “วิชาชีพ” ให้หมายถึง “วิชาที่จะนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ เช่น วิชาแพทย์ วิชาช่างไม้ วิชาช่างยนต์”<sup>33</sup> นอกจากนี้ ยังมีผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า “วิชาชีพ” ว่าหมายถึงอาชีพที่ต้องมีการศึกษาอบรมอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และฝึกฝนเป็นการเฉพาะในทางด้านหนึ่งด้านใด จนทำให้เกิดการมีทักษะ มีความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อการให้บริการในวิชาชีพสูง มีกฎเกณฑ์ความประพฤติในการวางตนอย่างเคร่งครัด รวมถึงมีจรรยาบรรณต่อการประกอบวิชาชีพ

<sup>31</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ฯ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 3-4

<sup>32</sup> วิริยา ชินวรรโณ (2546) จริยธรรมในวิชาชีพ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ หน้า 5-7

<sup>33</sup> คืบจาก <http://rirs3.royin.go.th/word37/word-37-a0.asp> เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2559

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า “วิชาชีพ” มีความหมายว่า การประกอบอาชีพเฉพาะสาขาวิชาที่จะต้องมีการศึกษาอบรม และฝึกฝนขั้นสูงอย่างครบถ้วนและเป็นพิเศษ จนทำให้ผู้นั้นมีทักษะ ความชำนาญ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตลอดจนจะต้องมีมาตรฐานความรับผิดชอบสูงและมีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนมากกว่าผู้ประกอบอาชีพเป็นการทั่วไป

### 2.1.2 ลักษณะของวิชาชีพ

เมื่อได้ทราบความหมายของคำว่าวิชาชีพแล้ว อาจกล่าวได้ว่าวิชาชีพมีลักษณะที่สำคัญประกอบไปด้วย 4 ลักษณะ คือ<sup>34</sup>

1) ลักษณะของงาน จะต้องเป็นงานที่ใช้ความชำนาญและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละสาขา ซึ่งจะต้องใช้ความคิดและสติปัญญาในการดำเนินงานมากกว่าการใช้ฝีมือและก่อนที่ จะปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใช้ในการฝึกฝนหรืออบรมทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติเพื่อให้เกิดทักษะ

2) ลักษณะของการมีจรรยาบรรณ ผู้ที่ประกอบวิชาชีพในแต่ละสาขาจะได้รับการคาดหวังว่าจะต้องประพฤติปฏิบัติตนตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมหรือตามจรรยาบรรณในวิชาชีพตนควบคู่กันไปกับหน้าที่โดยทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ นอกจากนี้ผู้ที่ประกอบวิชาชีพจะได้รับการคาดหวังอย่างสูงจากสังคมกว่าผู้ประกอบอาชีพทั่วไปว่า การให้บริการจะต้องมีมาตรฐานและความรับผิดชอบต่อระดับสูงทั้งต่อลูกค้าและสังคม ไม่ว่าจะเป็นในฐานะแพทย์ที่จะต้องเก็บความลับของผู้ป่วยและการระงับยับยั้งหรือการป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรคที่สามารถติดต่อผู้อื่นได้ หรือในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่จะต้องปกป้องลูกค้า หรือกรณีในฐานะที่เป็นสถาปนิกหรือวิศวกรที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของทรัพย์สินและสาธารณะ

3) ลักษณะของการเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ ตามปกติทั่วไปแล้วผู้ที่ประกอบวิชาชีพจะต้องเข้าร่วมสังกัดองค์กรของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการรับเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานต่าง ๆ ของการประกอบวิชาชีพ โดยทั่วไปแล้วจะมีการกำหนดรูปแบบการสอบเพื่อทดสอบความรู้ความสามารถและออกข้อกำหนดหรือข้อบังคับในการประกอบวิชาชีพในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการ ความประพฤติ หรือศีลธรรมจรรยา

4) ลักษณะของสถานภาพ โดยสถานภาพของผู้ประกอบวิชาชีพจะได้รับการยอมรับในสังคมสูงกว่าผู้ประกอบอาชีพทั่วไปเนื่องจากการประกอบวิชาชีพจะต้องเป็นผู้ที่มี

<sup>34</sup>Rupert M. Jackson and John L. Powell. Professional Negligence, (London : Sweet & Maxwell, 1987) pp.1-2  
อ้างใน สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง หน้า 4-5

ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญสูง ซึ่งบุคคลทั่วไปที่ประกอบอาชีพไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเช่นนี้ได้

### 2.1.3 ความหมายขององค์กรวิชาชีพ

“องค์กรวิชาชีพ” (Profession Organization) หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่อยู่ในสาขาวิชาชีพเดียวกันซึ่งได้มีการรวมตัวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยกันและส่งเสริมให้มีการพัฒนาการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ เป็นสำคัญ กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพจะมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพของผู้ประกอบวิชาชีพให้มีมาตรฐานอยู่ในระดับสูงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายให้แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม รวมทั้งควบคุมวินัยและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพให้ประพฤติตนอยู่ในกรอบตามที่ได้มีการกำหนดขึ้นและคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ โดยควบคุมไม่ให้ผู้อื่นที่ไม่มีคุณสมบัติเข้ามาประกอบวิชาชีพ นอกจากนี้หน้าที่ในการควบคุมดังกล่าวแล้วยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีความรู้ความสามารถได้มาตรฐานที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น การรักษาสีทธิประโยชน์ และรักษาสถานภาพของผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อให้เป็นบุคคลที่มีความเชื่อถือ และมีคุณค่าในสังคม<sup>35</sup>

### 2.1.4 ลักษณะขององค์กรวิชาชีพ

จากความหมายขององค์กรวิชาชีพดังกล่าว จึงสามารถพิจารณาคุณลักษณะสำคัญขององค์กรวิชาชีพโดยแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้<sup>36</sup>

- 1) องค์กรวิชาชีพจะได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะ และให้ องค์กรวิชาชีพใช้อำนาจรัฐในการควบคุมสมาชิก ทั้งในด้านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเพื่อให้อยู่ภายในขอบเขตหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมาย โดยคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพจะมีผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพหรือสมาชิกขององค์กรวิชาชีพร่วมอยู่ด้วย
- 2) การดำเนินงานของการประกอบวิชาชีพเชื่อมโยงกับการดำเนินกิจกรรมในทางปกครองหรือการให้บริการสาธารณะของรัฐ
- 3) องค์กรวิชาชีพได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง โดยการใช้อำนาจที่เป็นนิติกรรมทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ การรับรอง การออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบวิชาชีพ และการใช้อำนาจที่เป็นนิติกรรมทางตุลาการในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพประพฤติตนฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพโดยมีอำนาจสั่งให้มีการพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

<sup>35</sup> พนิดา พงศ์สุวรรณ (2551) “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพด้านกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาทนายความ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 26

<sup>36</sup> เรืองเดียวกัน หน้า 26-27

## 2.2 การจัดตั้งและโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศส

องค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศสส่วนใหญ่แล้วได้เริ่มจัดตั้งขึ้นจากทางฝ่ายเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์และเพื่อยกระดับสภาพของวิชาชีพ แต่เนื่องจากองค์กรวิชาชีพส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมการดำเนินงาน โดยผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านกระบวนการยุติธรรมได้นำระบบสภาของกลุ่มวิชาชีพมาใช้เป็นเวลานานแล้ว เช่น การจัดตั้งสภานายความ และคณะกรรมการวิชาชีพพนักงานผู้จัดทำและรับรองนิติกรรม (notaires) พนักงานว่าคดีประจำศาล (avoués) ฯลฯ จากนั้นรัฐบาล Vichy ได้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อนำไปใช้กับกลุ่มวิชาชีพอิสระอื่น ๆ เช่น แพทยสภา (loi du 7 octobre 1940) องค์กรวิชาชีพทันตแพทย์ องค์กรวิชาชีพผดุงครรภ์ องค์กรวิชาชีพเภสัชกร องค์กรวิชาชีพผู้เชี่ยวชาญทางบัญชี องค์กรวิชาชีพช่างสำรวจ องค์กรวิชาชีพสัตวแพทย์ และองค์กรวิชาชีพสถาปนิก (loi du 31 décembre 1940) และเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงก็ได้มีการออกกฎหมายเพื่อนำไปใช้กับองค์กรวิชาชีพอื่นอีก ทั้งนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพทางด้านกระบวนการยุติธรรมได้มีกฎหมาย (ordonances du 2 novembre 1945) กำหนดให้มีสถานะเป็น “องค์กรอิสระเพื่อประโยชน์มหาชน” (établissement d'utilité publique) แต่องค์กรวิชาชีพของกลุ่มวิชาชีพอิสระที่เพิ่งเกิดขึ้นกฎหมายได้รับรองให้เป็น “บริการสาธารณะ” โดยสถานะดังกล่าวได้รับการรับรองจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1943 ในคดี Bouguen ลงวันที่ 2 เมษายน 1943 เป็นผลทำให้มีการบริการสาธารณะลักษณะใหม่ที่เรียกว่า การบริการสาธารณะทางวิชาชีพ (service public corporatif) เกิดขึ้น<sup>37</sup>

โดยส่วนใหญ่แล้วในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจะใช้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่เมื่อสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ความต้องการของประชาชนโดยรวมก็ยิ่งมากขึ้นเป็นลำดับ รัฐจึงได้มอบบริการสาธารณะบางอย่างบางประเภทให้องค์กรอื่นไปดำเนินการแทนรัฐ อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐจะมอบบริการสาธารณะไปให้องค์กรอื่นดำเนินการแล้วรัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบดูแลการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้การบริการสาธารณะอยู่ในระดับหรือมาตรฐานเช่นเดียวกันกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรวิชาชีพนั้น เกิดจากรัฐมีภารกิจเพิ่มขึ้นและบางภารกิจบางอย่างมีความซับซ้อนมากขึ้นเป็นผลให้รัฐไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะได้ ดังนั้น รัฐจึงมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้เอกชนดำเนินการ และเมื่อเอกชนได้รับมอบอำนาจจาก

<sup>37</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 6

รัฐก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้โดยกรณีแรกจะเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้ง คณะที่ปรึกษา หรือการร่วมให้ความเห็น สำหรับการมีส่วนร่วมอีกกรณีหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมโดยตรง เช่น การสัมปทาน หรือองค์กรวิชาชีพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรวิชาชีพนั้น หากพิจารณาจากโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในขององค์กรวิชาชีพแล้ว จะมีลักษณะเป็นแบบเอกชน แต่หากพิจารณาจากการดำเนินงานประกอบกับวัตถุประสงค์ขององค์กรวิชาชีพแล้ว กลับมีการใช้อำนาจตามหลักการของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ใช้อำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาต ซึ่งถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรือการใช้อำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อปรากฏว่าสมาชิกคนใดคนหนึ่งประพฤติไปในทางที่เป็นการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ และการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือได้ว่ามีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล และการที่องค์กรวิชาชีพมีอำนาจดังกล่าว ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐได้มอบอำนาจบางประการเพื่อให้องค์กรวิชาชีพเป็นผู้ควบคุมดูแล และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิชาชีพเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด<sup>38</sup>

โดยองค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศสอาจจัดอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการองค์กรวิชาชีพ ซึ่งมีลักษณะพื้นฐาน 3 ประการ ดังนี้<sup>39</sup>

ประการที่หนึ่ง เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพและเป็นผู้ที่ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพ โดยการออกมาตรการที่มีผลบังคับทั่วไป เช่น การออกข้อบังคับทางวิชาชีพและออกมาตรการที่มีผลบังคับเฉพาะราย เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดข้อบังคับ ซึ่งอาจกระทำได้จนถึงขั้นของการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ประการที่สอง อำนาจขององค์กรวิชาชีพที่มีอยู่เหนือสมาชิกหรือผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นอำนาจบังคับไม่ใช่การเลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง กล่าวคือ การที่สมาชิกหรือผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรวิชาชีพ มิได้เกิดขึ้นจากความยินยอมด้วยความสมัครใจ และองค์กรวิชาชีพเป็นการรวมตัวกันแบบบังคับ

ประการที่สาม ผู้ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพประกอบด้วยบุคคลซึ่งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยตนเอง จึงถือว่าองค์กรนี้ไม่ใช่เครื่องมือของฝ่ายปกครองซึ่งมาจากรัฐ แต่เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างของกลุ่มวิชาชีพ (structure corporative)

<sup>38</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544) หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3 หน้า 70-73

<sup>39</sup> อุคม รัฐอมฤต (2532) “สภาวิชาชีพ” ใน วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 2, (มิถุนายน 2532) หน้า 113-114



จากลักษณะพื้นฐานขององค์กรวิชาชีพทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะสองประการแรกแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจเหนือขององค์กรวิชาชีพที่มีต่อสมาชิก หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ และอำนาจพิเศษตามหลักการของกฎหมายมหาชน อีกทั้งยังทำให้เห็นว่า แม้ว่าจะระบบของสหภาพแรงงานหรือระบบสมาคมซึ่งในแต่ละระบบนั้นจะมีสมาชิกขึ้นต่อองค์กร เหมือนกันกับองค์กรวิชาชีพ แต่สมาชิกก็อาจหลีกเลี่ยงข้อจำกัดต่าง ๆ ขององค์กรนั้น โดยไม่เข้าร่วม อยู่ในองค์กรได้ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบขององค์กรวิชาชีพ

โดยองค์กรวิชาชีพอาจเกิดขึ้นได้ 2 สถานะ ซึ่งสถานะแรกนั้น จะมีสถานะเป็น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน (institution de droit privé) โดยรัฐมอบหมายอำนาจพิเศษ หรือเข้าไปรับรองอำนาจพิเศษให้แก่องค์กรวิชาชีพ ส่วนสถานะที่สอง จะจัดตั้งขึ้นในสถานะที่เป็น บริการสาธารณะ (service public) โดยในประเทศฝรั่งเศส หลักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพจะ เป็นไปตามแนวคิดอย่างหลัง ที่ถือว่าองค์กรวิชาชีพมีสถานะเป็นบริการสาธารณะ

ทั้งนี้ การเกิดขึ้นขององค์กรวิชาชีพตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน หากพิจารณาจาก หลักการของการแบ่งแยกกฎหมายระหว่างหลักการของกฎหมายเอกชนกับมหาชนแล้วอาจเกิดขึ้นได้ 2 แบบ คือ เกิดขึ้นในสถานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการของกฎหมายเอกชน โดยรัฐรับรอง อำนาจพิเศษที่มีเหนือกว่าสมาชิก และเกิดขึ้นในสถานะที่เป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะ<sup>40</sup> ซึ่ง องค์กรวิชาชีพในแต่ละแบบ ทั้งที่เกิดขึ้นตามหลักการของกฎหมายเอกชน และเกิดขึ้นตามหลักการ ของกฎหมายมหาชนมีลักษณะดังนี้<sup>41</sup>

ลักษณะที่หนึ่ง องค์กรวิชาชีพที่เกิดขึ้นตามหลักการของกฎหมายเอกชน ซึ่งถือเป็น องค์กรวิชาชีพที่เกิดขึ้นในลำดับแรกที่เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน ในระยะ แรกเริ่มของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพแม้ว่าจะมีกฎ ข้อบังคับ หรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพให้ผู้ที่ ประกอบวิชาชีพได้ปฏิบัติตามและยึดถือก็ตาม แต่องค์กรวิชาชีพในขณะนั้นก็ไม่ได้ใช้อำนาจในทาง ปกครองของรัฐในการบังคับและลงโทษสมาชิกที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหรือข้อบังคับขององค์กร หรือห้ามผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเข้ามาประกอบวิชาชีพ และต่อมา เมื่อได้มีการดำเนินงานมาระยะ หนึ่ง อำนาจขององค์กรวิชาชีพก็มีความเข้มแข็งโดยสังคมยอมรับบทบาทในการควบคุมผู้ประกอบ วิชาชีพและยอมรับที่จะให้จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการควบคุมวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพจึงมี อำนาจพิเศษเหนือกว่าผู้ประกอบการวิชาชีพ โดยอำนาจพิเศษนั้น ได้รับการรับรองโดยรัฐ

<sup>40</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 6

<sup>41</sup> อรรถ อินทรศักดิ์ (2549) “ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาวิศวกร” วิทยานพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 46-47

ลักษณะที่สอง องค์กรวิชาชีพที่เกิดขึ้นตามหลักการของกฎหมายมหาชน โดยมีการจัดตั้งในสถานะที่เป็น “บริการสาธารณะ” เนื่องจากรัฐได้ตระหนักว่าการควบคุมวิชาชีพนั้นมีความสำคัญจึงได้บัญญัติกฎหมายให้การรับรองสถานะและได้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้น โดยมอบอำนาจทางปกครองของรัฐตามหลักการของกฎหมายมหาชนไปให้กับองค์กรวิชาชีพเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และให้มีอำนาจเหนือกว่าผู้ประกอบการวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมไม่ให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกมาประกอบวิชาชีพหรือการมีอำนาจลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพที่ประพฤติตนฝ่าฝืนข้อบังคับหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งหลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพของฝรั่งเศสในปัจจุบันเป็นไปตามแนวความคิดนี้

### 2.2.1 โครงสร้างขององค์กรวิชาชีพ

#### 1) โครงสร้างตามระดับชั้น

การจัดองค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศสจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการตามระดับชั้น และมีที่มาจากกลุ่มวิชาชีพนั้นเอง โดยสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละชุดจะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพ คณะกรรมการระดับสูงได้รับเลือกจากคณะกรรมการที่อยู่ในระดับต่ำกว่า โดยคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพจะแบ่งเป็นระดับชั้น ประกอบด้วย คณะกรรมการในระดับขั้นต้นหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด หรือระดับภาคหรือระดับมณฑล ตามที่องค์กรวิชาชีพแต่ละประเภทจะได้กำหนดขึ้น และคณะกรรมการระดับชาติซึ่งมีฐานะสูงสุด โดยวัตถุประสงค์ของการแบ่งระดับชั้นดังกล่าวเพื่อให้มีการกระจายภารกิจขององค์กรวิชาชีพในหมู่คณะกรรมการระดับต่าง ๆ อีกทั้งเพื่อให้คณะกรรมการในระดับชั้นที่สูงกว่ามีอำนาจรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการขั้นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวอาจอยู่ในฐานะองค์กรทางปกครอง (Autorités administratives) หรือศาลปกครอง (jurisdiction administrative)<sup>42</sup>

#### 2) การจัดองค์กรภายใน

การจัดองค์กรภายในและการดำเนินงานภายในขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศส โดยทั่วไปแล้วจะอยู่ภายใต้หลักของกฎหมายเอกชน และศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาเรื่องคณะกรรมการอำนาจการตามเศรษฐกิจในคดี Monpeurt และจากเหตุผลดังกล่าวนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจยอมรับว่า การบริการสาธารณะในทางวิชาชีพ มีฐานะเช่นเดียวกับองค์กรมหาชนอิสระ<sup>43</sup>

<sup>42</sup> อุดม รัฐอมฤต (2532) “สภาวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 32 หน้า 117-118

<sup>43</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18 หน้า 8

### 2.2.2 ความเป็นอิสระขององค์กรวิชาชีพ

หากพิจารณาจากลักษณะขององค์กรวิชาชีพ และการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพแล้วจะทำให้เห็นถึงแนวความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในทางบริการ และความเป็นอิสระในทางบริหาร ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้แก่สมาชิกวิชาชีพอันเนื่องมาจากลักษณะขององค์กรวิชาชีพที่มีที่มาไม่ว่าจะมาจากกลุ่มวิชาชีพ และการมีสภาพบุคคลตามกฎหมายขององค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ทุกองค์กรที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอย่างไรก็ดี องค์กรวิชาชีพไม่ได้ถูกจัดให้อยู่ในประเภทขององค์การมหาชนอิสระ แม้ว่าจะจัดทำบริการสาธารณะในฐานะของนิติบุคคลก็ตาม ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1943 คดี Bouguen ที่ได้รับเอาแนวคำวินิจฉัยในคดี Monpeurt ในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการอำนวยการทางเศรษฐกิจมาปรับใช้กับเรื่องขององค์กรวิชาชีพ โดยเห็นว่า องค์กรวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคลรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ เพียงแต่มีฐานะเป็นบุคคลตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนมากกว่าบุคคลตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเอกชน ลักษณะการใช้อำนาจหรือการประกอบกิจกรรมซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน สำหรับความเป็นอิสระในทางบริหารภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจในทางปกครองนั้น มีผลทำให้คำวินิจฉัยขององค์กรวิชาชีพในบางกรณีจะต้องอยู่ภายใต้ความเห็นชอบของรัฐ อาทิ การออกมาตรการที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป องค์กรวิชาชีพในบางประเภทจะถูกควบคุมโดยตรง แต่ด้วยข้อจำกัดจึงจำเป็นต้องมีพนักงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสำนวน ร่วมกับคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เพื่อทำหน้าที่คัดค้านคำวินิจฉัยขององค์กรวิชาชีพผู้เชี่ยวชาญทางบัญชี และองค์กรวิชาชีพช่างสำรวจ<sup>44</sup>

### 2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศส

องค์กรวิชาชีพถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญทั้งต่อรัฐและต่อผู้ประกอบการวิชาชีพ โดยเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการวิชาชีพ สำหรับบทบาทต่อรัฐนั้น องค์กรวิชาชีพได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติหรือจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพของสมาชิกซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว องค์กรวิชาชีพจึงมีอำนาจพิเศษเหนือสมาชิก โดยองค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมการประกอบอาชีพ ดังนี้<sup>45</sup>

<sup>44</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 8

<sup>45</sup> อุดม รัฐอมฤต (2532) “สภาวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 32 หน้า 120-129

### 2.3.1 อำนาจในการออกกฎ

วางระเบียบข้อบังคับทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงการออกประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งเป็นอำนาจในการวางหลักปฏิบัติในการประกอบวิชาชีพ กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพจะมีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับที่มีผลเป็นการทั่วไป (compétence réglementaire)

### 2.3.2 อำนาจในการควบคุมการเข้าสู่การประกอบวิชาชีพ

โดยการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตหรือการปฏิเสธไม่อนุญาตให้บุคคลใดขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกขององค์กรหรืออำนาจในการควบคุมการออกใบอนุญาตหรือปฏิเสธที่ไม่ออกใบอนุญาตจากการยื่นคำขอของสมาชิก โดยอำนาจในลักษณะนี้ถือเป็นอำนาจทางปกครอง (compétence administrative)

### 2.3.3 อำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัย

เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพคนหนึ่งคนใดประพฤติผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพหรือจริยบรรณวิชาชีพ หรืออำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ประกอบวิชาชีพที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับในประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพ โดยคณะกรรมการจะมีกระบวนการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพหากปรากฏว่าสมาชิกได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหาซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาของศาลในทางปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจทางศาล (competence de caractère juridictionnel) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการในการลงโทษทางวินัยในคดีจริยธรรม ถือเป็นคำสั่งทางตุลาการหรือเป็นคำพิพากษาของศาลทางวิชาชีพชั้นต้น เนื่องจากทางกฎหมายให้การรับรองว่าเป็นองค์กรกึ่งตุลาการและใช้อำนาจทางตุลาการ ซึ่งสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านวิธีพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นอีกแต่อย่างใด

## 2.4 สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศส

สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศสยังไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน โดยคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1943 ในคดี Bouguen ได้นำหลักการเกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการอำนาจการทางเศรษฐกิจซึ่งได้มีแนวคำวินิจฉัยในคดี Moupeurt มาปรับใช้ในการวินิจฉัยปัญหาขององค์กรวิชาชีพต่าง ๆ กล่าวคือ<sup>46</sup>

<sup>46</sup> พินิตา พงศ์สุวรรณ (2551) อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28 หน้า 28-30

#### 2.4.1 ภารกิจขององค์กรวิชาชีพถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง

โดยมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ทั่วไปหรือการมีคำสั่งให้มีผลบังคับเฉพาะราย จึงเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหากมีการกระทำละเมิดต่อผู้หนึ่งผู้ใดก็จะมีภาระค่าใช้จ่ายเสียหายด้วย สำหรับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีลักษณะเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยขององค์กรวินัยซึ่งขาดทางปกครอง ซึ่งผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิฎีกาคำวินิจฉัยดังกล่าวในชั้นสุดท้ายต่อสภาแห่งรัฐได้

#### 2.4.2 แม้ว่าองค์กรวิชาชีพจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยสภาแห่งรัฐไม่ยอมรับว่าการบริการสาธารณะทางวิชาชีพมีฐานะดังเช่นองค์กรมหาชนเนื่องจากองค์การภายในขององค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชน ซึ่งการไม่ยอมรับดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการตีความเป็น 2 ความเห็น โดยกลุ่มแรกเห็นว่า มีสถานะเป็นนิติบุคคลภายใต้หลักกฎหมายเอกชนซึ่งเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ส่วนกลุ่มที่สองเห็นว่า เป็นนิติบุคคลภายใต้หลักกฎหมายมหาชน แต่อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรหรือการดำเนินงานภายในขององค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชน เช่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพมีสิทธิได้รับค่าจ้างตามหลักกฎหมายทั่วไป สัญญาที่ทำขึ้นเป็นสัญญาทางแพ่ง ทรัพย์สินขององค์กรเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ระบบการเงินการคลังไม่ได้ขึ้นกับระบบบัญชีสาธารณะ เพียงแต่มีลักษณะการใช้อำนาจหรือการประกอบกิจกรรมซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน

### 3. การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

ศาลปกครองฝรั่งเศสจะเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพ ทั้งในกรณีองค์กรวิชาชีพออกประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และในกรณีที่องค์กรวิชาชีพมีคำวินิจฉัยทางปกครองเฉพาะรายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ประกอบวิชาชีพ

#### 3.1 การกระทำทางปกครองซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป (actes administratifs réglementaires)

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการสูงสุดขององค์กรวิชาชีพในการจัดทำประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพ (codes de déontologie) เพื่อวางข้อประพฤติปฏิบัติในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ อันถือเป็นอำนาจในการออกข้อบังคับ

ทั่วไปขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งหากสมาชิกคนใดคนหนึ่งฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อบังคับตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพ จะถือได้ว่าสมาชิกผู้นั้นกระทำความผิดในทางวิชาชีพ และได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งการมีบทบาทดังกล่าวขององค์กรวิชาชีพ ถือได้ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับการควบคุมการกระทำทางปกครองขององค์กรทางปกครอง<sup>47</sup>

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปนั้นศาลปกครองฝรั่งเศส จะนำหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมาใช้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้<sup>48</sup>

### 3.1.1 ประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพ

ถือเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น จึงอาจมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ทบทวนว่า การออกประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการกระทำที่เกินขอบเขตหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (excès de Pouvoir)

### 3.1.2 การใช้อำนาจในการออกข้อบังคับทั่วไปขององค์กรวิชาชีพ

เช่น การออกประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพ และการควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจดังกล่าวนอกเหนืออำนาจหน้าที่นั้นจะอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น บทบัญญัติใด ๆ ในประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ออกโดยรัฐสภา นอกจากนี้ จะต้องไม่ละเมิดหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพจนเกินสมควรและการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

ในการควบคุมตรวจสอบประมวลจริยบรรณแห่งวิชาชีพซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส ลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1950 ในคดี Comité de défense ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของการออกข้อบังคับทั่วไปว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสได้ตระหนักถึงผลกระทบหรือความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หากยอมให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจเบ็ดเสร็จต่อการประกอบวิชาชีพของสมาชิก ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงได้วางหลักเกณฑ์ในการออกข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพว่า จะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของบรรดาสมาชิก การ

<sup>47</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 9-10

<sup>48</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 10-11

จำกัดสิทธิเสรีภาพของบรรดาสมาชิกจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ กำหนดเท่านั้น และจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ศาลปกครอง ฝรั่งเศสจึงมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับบางประการของประมวลจริยบรรณแห่ง วิชาชีพ เช่น ให้เพิกถอนข้อห้ามที่มีให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นในการบริหารงานของสมาชิกวิชาชีพ ในทุกรูปแบบ ซึ่งผลของคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสในคดีนี้ได้ยืนยันหลักการใช้อำนาจ ควบคุมการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาชีพ โดยองค์กรวิชาชีพจะมีอำนาจในกรณีดังกล่าวได้เฉพาะ เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

### 3.2 คำวินิจฉัยทางปกครอง (décision administrative)

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์กรวิชาชีพ คือ การควบคุมการขึ้น ทะเบียนและการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ โดยกรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องขอต่อองค์กรวิชาชีพเพื่อ เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพจะทำหน้าที่พิจารณาคำร้องขอและตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขอเข้ามาประกอบวิชาชีพ ซึ่งองค์กรวิชาชีพนอกจากจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจใน การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายหรือไม่ เช่น มีคุณวุฒิ ทางการศึกษาที่สามารถประกอบวิชาชีพนั้นได้แล้ว ยังมีอำนาจตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรม และความเป็นอิสระทางวิชาชีพอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรม และ ความเป็นอิสระทางวิชาชีพนั้น จะมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพรับรอง อำนาจนี้ไว้โดยเฉพาะ แต่หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองอำนาจไว้ องค์กรวิชาชีพย่อมไม่มี อำนาจออกข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวขึ้นเองได้ ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1943 ในคดี Nicol Rec. 45 ได้เพิกถอนข้อกำหนดของแพทยสภาที่ห้ามมิให้ ผู้ได้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพกำหนดคำรักษาพยาบาลแตกต่างจากอัตราที่กำหนดไว้<sup>49</sup>

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่รับหรือปฏิเสธการเข้าเป็นสมาชิกของผู้ที่ยื่นคำร้องขอ มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยทางปกครอง (décision administrative) ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร วิชาชีพในขอบเขตดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเช่นเดียวกับองค์กรทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยทางปกครองปฏิเสธคำขอเข้าเป็นสมาชิคนั้นผู้ยื่น คำขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่า ดังนั้น คำวินิจฉัยทางปกครองของ คณะกรรมการระดับจังหวัดของแพทยสภา อาจถูกยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการระดับภาคได้ และ คำวินิจฉัยทางปกครองของคณะกรรมการในระดับภาค อาจถูกยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ระดับชาติได้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยทางปกครองอาจถูกตรวจสอบจากศาลปกครองได้ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>50</sup>

<sup>49</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 11

<sup>50</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 12-13

### 3.2.1 เมื่อมีการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยทางปกครองตามลำดับชั้นไปจนถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสูงสุด หรือคณะกรรมการระดับชาติแล้ว

หากมีการยื่นอุทธรณ์ว่าคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าวมีการใช้อำนาจเกินขอบเขต แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 เป็นต้นมา ได้วางหลักว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะรับพิจารณาอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวได้โดยตรง โดยเป็นทั้งศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดในคดีนั้น ๆ (Décret du 30 Juillet 1963)

### 3.2.2 เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตามลำดับชั้น

ผู้มีส่วนได้เสียที่จะยื่นอุทธรณ์ในชั้นศาลจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ในชั้นศาล

### 3.2.3 ในกรณีที่คำวินิจฉัยทางปกครองขององค์กรวิชาชีพเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอเข้าเป็นสมาชิกไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นคำขอ การพิจารณาความรับผิดชอบแพ่งกรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง

## 3.3 คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกผู้กระทำผิดทางวิชาชีพ

อำนาจหน้าที่สำคัญขององค์กรวิชาชีพ ประการต่อมาคือ การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกผู้กระทำผิดทางวิชาชีพ ในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพฝ่าฝืนหรือละเลยต่อหน้าที่ในทางวิชาชีพตามที่บัญญัติไว้ในประมวลจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ หรือในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จะถือได้ว่าเป็นผู้กระทำผิดทางวิชาชีพ และจะต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ได้แก่ การว่ากล่าวตักเตือน (avertissement ou réprimande) การทำทัณฑ์บน (blame) การระงับการประกอบวิชาชีพชั่วคราว (suspension) การเพิกถอนชื่อจากทะเบียนสมาชิก (radiation du tableau) โดยหน่วยงานทางวินัยขององค์กรวิชาชีพซึ่งจะถูกจัดตั้งขึ้นในคณะกรรมการระดับภาค (conseils régionaux) ขององค์กรวิชาชีพทุกองค์กร ซึ่งจะมีวิธีพิจารณาคดีวินัยทางวิชาชีพที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพ และในกรณีที่มิมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองฝรั่งเศสจะนำหลักกฎหมายทั่วไปบางหลักการมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีวินัยขององค์กรวิชาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักกฎหมายที่ผู้ถูกพิจารณาลงโทษจะต้องอยู่ในฐานะที่จะเสนอข้อต่อสู้ของตนได้<sup>51</sup>

<sup>51</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 13-14



ทั้งนี้ คำวินิจฉัยทางวินัยวิชาชีพจะมีสถานะเช่นเดียวกับคำตัดสินของศาล (des decisions juridictionnelles) จึงทำให้หน่วยงานทางวินัยขององค์กรวิชาชีพมีบทบาทเช่นเดียวกับหน่วยงานทางศาล (Organes juridictionnels) หลักการดังกล่าวเป็นผลให้ในกรณีที่คำวินิจฉัยของหน่วยงานดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอน โดยองค์กรทางศาลในลำดับที่สูงกว่า ผู้เสียหายจะถือเอาเหตุดังกล่าวฟ้องร้องเป็นคดีเรียกค่าเสียหายจากรัฐ หรือองค์กรวิชาชีพได้ก็แต่เพียงความรับผิดชอบทางแพ่งอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ทางศาลโดยมิชอบเท่านั้น สำหรับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยคดีวินัยทางวิชาชีพ ให้ยื่นต่อคณะกรรมการสูงสุดระดับชาติ เช่น แผนกคดีวินัยของแพทยสภาแห่งชาติ หรือแผนกคดีวินัยระดับชาติของวิชาชีพผู้ตรวจสอบบัญชี และการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสูงสุดขององค์กรวิชาชีพสามารถกระทำได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในฐานะเป็นศาลสูงสุด (recours en cassation)<sup>52</sup>

โดยสรุปแล้ว การควบคุมการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพโดยศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจทบทวนการกระทำที่เกินขอบอำนาจซึ่งเกิดจากการใช้ประมวลจรรยาบรรณทางวิชาชีพ อันถือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลบังคับทั่วไปที่อาจถูกโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้งศาลปกครองยังมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบคำวินิจฉัยทางปกครองต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพที่เป็นคำสั่งเฉพาะรายตามหลักการทั่วไปของการควบคุมฝ่ายปกครองได้ด้วย<sup>53</sup>

#### 4. การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศไทย

##### 4.1 การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพวิศวกรรม

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในประเทศไทยนั้น มีเหตุผลมาจากความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมการดำเนินงานโดยผู้ประกอบการวิชาชีพทางด้านกระบวนการยุติธรรม ได้นำระบบสภาของกลุ่มวิชาชีพมาเพื่อควบคุมการดำเนินงานเป็นเวลานานแล้ว เช่น การจัดตั้งสภาทนายความ และคณะกรรมการวิชาชีพพนักงานผู้จัดทำและรับรองนิติกรรม พนักงานว่าคดีประจำศาล (avoués) ซึ่งต่อมา รัฐบาล Vichy ก็ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในลักษณะการรวมกลุ่มเพื่อนำไปใช้กับกลุ่มวิชาชีพอิสระอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน เช่น แพทยสภา องค์กรวิชาชีพช่างสำรวจ และองค์กรวิชาชีพสถาปนิก เป็นต้น

<sup>52</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 14-15

<sup>53</sup> สำนักงานศาลปกครอง (2545) “รายงานวิจัยคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 18 หน้า 16

และเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุด รัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสก็ได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่นอีก โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง เช่น เกษษกร และผู้ตรวจการบัญชี

แต่ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพวิศวกรรมนั้น จะมีความแตกต่างไปจากประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการเข้าสู่วิชาชีพวิศวกรรมและการควบคุมวิชาชีพ เนื่องจากการเข้าสู่วิชาชีพวิศวกรรม จะเริ่มจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแล้ว จะต้องเข้ารับการทดสอบในระดับประเทศโดยใช้ข้อสอบกลางของประเทศเพื่อให้ได้รับประกาศนียบัตรแห่งชาติ ที่เรียกว่า “Baccalauréat” หรือ Bac จากนั้นหากมีความต้องการที่จะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาทางด้านวิศวกรรมและทางด้านเทคโนโลยี ก็จะต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อเตรียมตัวที่จะให้ได้รับการคัดเลือกจากสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาชีพชั้นสูง และเมื่อได้รับการคัดเลือกแล้ว จะต้องเข้ารับการทดสอบคัดเลือกตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดเพื่อที่จะเข้ารับการศึกษานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาชีพชั้นสูงนี้ในประเทศฝรั่งเศสจะมีชื่อเสียงและรู้จักในชื่อสถาบัน “Grandes Ecoles” โดยเป็นสถาบันที่มีการจัดการเรียนการสอนเพื่อความมุ่งหมายด้านวิชาชีพเป็นการเฉพาะ โดยได้เริ่มก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 เพื่อจัดการเรียนการสอนทางด้านวิศวกรรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้แก่สถาบัน Ecole Nation des Ponts et Chaussées (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1747) Ecole des Mines (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1783) สถาบัน Ecole Polytechnique (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1794) และ Ecole Normale Supérieure (ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1794) ต่อมา ก็ได้มีการก่อตั้งสถาบัน “Grandes Ecoles” เพื่อจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ อันถือได้ว่า มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน โดยสถาบันดังกล่าวมีหลักสูตรการเรียนการสอนที่แยกตัวออกมาจากมหาวิทยาลัย ระบบการสอบคัดเลือก นักศึกษาจะมีชื่อเสียงและมีการแข่งขันค่อนข้างสูง รวมถึงการจัดการเรียนการสอนทั้งภาคทฤษฎีและภาคฝึกปฏิบัติทางวิชาชีพที่เป็นไปอย่างเข้มงวดและมีมาตรฐาน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพสูงหรือผลิตบุคลากรชั้นนำของประเทศให้พร้อมในการปฏิบัติงานทางด้านวิศวกรรมวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี<sup>54</sup> ซึ่งผู้ที่สำเร็จการศึกษาทางด้านวิศวกรรมจากสถาบัน Grande Ecole จะได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงที่เรียกกันว่า “Diplôme de Grande Ecole” หรือประกาศนียบัตรชั้นสูงทางวิศวกรรม (Diplôme d’Ingénieurs) ที่รับรองจากคณะกรรมการว่าด้วยตำแหน่งวิศวกร (Comité des Titres d’Ingénieurs (CTI)) และจะมีศักดิ์และสิทธิเป็นบัณฑิตวิศวกร<sup>55</sup> โดยการได้รับประกาศนียบัตรชั้นสูงทางวิศวกรรมเฉพาะทางด้านวิศวกรรมจะมีคุณสมบัติเทียบเท่าระดับปริญญาโท และเนื่องจากเป็นประกาศนียบัตรเฉพาะด้าน จึงมีโอกาสมากกว่าหรือมีสถานะเหนือกว่า ซึ่งประกาศนียบัตรนี้จะ

<sup>54</sup> คืบจาก [http://oeaparis.free.fr/article.php3?id\\_article=225](http://oeaparis.free.fr/article.php3?id_article=225) เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2559

<sup>55</sup> คืบจาก <http://www.interfrancestudy.com/15061295/grandes-ecoles> เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2559

ได้รับการรับรองจากกระทรวงเช่นเดียวกัน อีกทั้งต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการว่าด้วยตำแหน่งวิศวกร (Comité des Titres d'Ingénieurs (CTI)) หรือคณะกรรมการระดับชาติด้านหลักสูตรวิศวกรรม (French national commission on engineering degrees)<sup>56</sup> โดยการเป็นวิศวกรนั้นจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1934 สำหรับคณะกรรมการว่าด้วยตำแหน่งวิศวกร หรือ CTI ของประเทศฝรั่งเศส ถือได้ว่าเป็นองค์กรการศึกษาทางด้านวิชาชีพวิศวกรรมและมีบทบาทสำคัญในทางวิชาชีพวิศวกรรม เนื่องจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันที่คณะกรรมการว่าด้วยตำแหน่งวิศวกร หรือ CTI ให้การรับรองจะถือว่า ได้รับอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพได้ทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม และสามารถขึ้นทะเบียนกับสมาคมวิชาชีพวิศวกรรมซึ่งเปรียบเสมือนการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมได้อีกด้วย<sup>57</sup>

#### 4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศฝรั่งเศส

ภายหลังจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของประเทศฝรั่งเศสได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงชื่อองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม จากเดิม “สภาวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์แห่งชาติฝรั่งเศส” แก้ไขหรือเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศส (Société des ingénieurs et scientifiques des France-IESF)” ซึ่งสมาคมดังกล่าวก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญอิสลาม ค.ศ. 1901 เป็นสมาคมที่ไม่แสวงผลกำไรหรือเป็นสมาคมเพื่อการสาธารณประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นสมาคมที่มีบทบาทและให้หลักประกันแก่สังคมในการประกอบวิชาชีพเช่นเดียวกับสภาทนายความ (Ordres des avocates) หรือแพทยสภา (Ordres des médecins) อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาคมอยู่บนพื้นฐานและหลักการที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ<sup>58</sup>

ประการแรก ส่งเสริมและสนับสนุน รวมถึงปกป้องผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียทางจิตใจ ด้านวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ ทั้งในแง่ของการให้ข้อมูลและในการปฏิบัติหน้าที่

ประการที่สอง พัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของฝรั่งเศส

<sup>56</sup> ค้นจาก <http://www.thailande.campusfrance.org/th/node/123594> เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2559

<sup>57</sup> อรรถ อินทรศักดิ์ (2549) อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34 หน้า 35

<sup>58</sup> สืบค้นจาก <http://www.iesf.fr> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 แปลสรุปโดยปิยภรณ์ ชัยวัฒน์ ปริญญาโททางกฎหมาย

โดยสมาคมดังกล่าวมีกฎเกณฑ์ภายใน (Règlement intérieur) และกฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ซึ่งมีสาระสำคัญ<sup>59</sup> ดังนี้

#### 4.2.1 กฎเกณฑ์ภายใน (Règlement intérieur) ของสมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศส

สมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยที่ประชุมใหญ่ (Assemblée générale) คณะปกติ (Assemblée générale ordinaires) และที่ประชุมใหญ่พิเศษ (Assemblée générale extraordinaire) คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ภายใน (Règlement intérieur) การบริหารงานของสมาคมดำเนินการโดยสภาหรือที่เรียกว่า Conseil d'administration-CA หรือ Conseil Nationale ซึ่งประกอบด้วย ประธานสภาและในส่วนของสำนักงาน หรือ Bureau ซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการสมาคม ซึ่งประกอบด้วย ประธาน 1 คน รองประธาน 4 คน เลขานุการ ผู้แทนทั่วไป ประธานที่ปรึกษาพิเศษ และเจ้าหน้าที่การเงินซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของประธานสภา

#### 4.2.2 กฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (Charte d'Ethique de l'Ingénieur)

การประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นวิชาชีพที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในสังคมทั้งในแง่ของการที่เป็นวิชาชีพที่ต้องใช้เทคนิคและวิธีต่าง ๆ ในการสร้างสรรค์ผลงานซึ่งอาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ดังนั้นสมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศส (Société des ingénieurs et scientifiques des France-IESF) ในฐานะองค์การเพื่อสาธารณประโยชน์ ที่มีการก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1860 จึงกำหนดให้มีกฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมซึ่งเป็นเสมือนแนวทางหรือมาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม กฎบัตรดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกและแทนที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพที่บัญญัติขึ้นโดยสภาวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศส (le Conseil national des ingénieurs et scientifiques de France - CNISF)

#### 4.3 การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศฝรั่งเศส

ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของประเทศฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากการควบคุมและการรวมตัวกันของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมนั้น จะมีลักษณะ

<sup>59</sup> สืบค้นจาก [http://home.icsf.fr/752\\_p\\_43188/qui-sommes-nous.html](http://home.icsf.fr/752_p_43188/qui-sommes-nous.html) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 แปลสรุปโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ ปริญญาโททางกฎหมายมหาชน Master 2 (Droit public général) Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

ที่กระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมสำรวจ จะมีการขึ้นทะเบียน “Ordre des Géomètres” ในขณะที่กลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรโยธาซึ่งไม่มีองค์กรวิชาชีพในระดับชาติทางด้านวิศวกรโยธาจึงไม่ต้องขึ้นทะเบียน ด้วยเหตุผลดังกล่าวและเหตุผลทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เป็นผลให้ในปี ค.ศ. 1997 จึงได้มีการริเริ่มจัดทำประมวลจริยธรรมหรือจรรยาบรรณในวิชาชีพขึ้น จากนั้นในปี ค.ศ. 1998 ประเทศฝรั่งเศสได้ก่อตั้งองค์กรที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ที่มีชื่อเรียกว่า สภาวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์แห่งชาติฝรั่งเศส (Council of Engineers and Scientists of France) หรือ Conseil National des Ingénieurs et Scientifiques de France (CNISF) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลคุณภาพของการศึกษาทางด้านวิศวกรรมและการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม รวมถึงการรักษาจรรยาบรรณหรือมารยาทของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม<sup>60</sup>

หลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสได้ก่อตั้งองค์กรสภาวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์แห่งชาติฝรั่งเศสขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1998 เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ต่อมา ในปี ค.ศ. 2013 การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งลงวันที่ 31 ตุลาคม 2013 แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงชื่อองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม จากเดิม “สภาวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์แห่งชาติฝรั่งเศส” แก้ไขหรือเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศส (Société des ingénieurs et scientifiques des France-IESF)”<sup>61</sup>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การประกอบวิชาชีพวิศวกรรมถือเป็นวิชาชีพที่มีบทบาทสำคัญ สมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศส จึงได้มีการออกกฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เพื่อเป็นแนวทางหรือมาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม อันถือได้ว่าเป็นการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

<sup>60</sup> อรรถ อินทรศักดิ์ (2549) อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34 หน้า 35-36

<sup>61</sup> สืบค้นจาก <http://www.iesf.fr> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 แปลสรุปโดยปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ ปริญญาโททางกฎหมาย มหาชน Master 2 (Droit public général) Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

อนึ่ง การเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศฝรั่งเศส จะต้องมีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ดังนี้<sup>62</sup>

#### 4.3.1 บทบาทของวิศวกรที่มีต่อสังคม

- 1) วิศวกรเป็นพลเมืองที่ต้องรับผิดชอบให้หลักประกันความสัมพันธ์ระหว่างวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และประชาคม ซึ่งหมายถึงบรรดาการกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินส่วนรวม
- 2) วิศวกรทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ให้แก่สังคม
- 3) วิศวกรต้องตระหนักถึงและรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยี
- 4) วิศวกรต้องดำเนินการตามแผนการพัฒนาที่ยั่งยืน

#### 4.3.2 การประพฤติตนของวิศวกร

- 1) วิศวกรเป็นแหล่งที่มาของนวัตกรรมและขับเคลื่อนการพัฒนา
- 2) วิศวกรต้องมีเป้าหมายและวิธีการในการดำเนินงานและการตัดสินใจ
- 3) วิศวกรต้องพัฒนาความรู้และความสามารถเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อไป
- 4) วิศวกรต้องรับฟังเพื่อนร่วมงานและพร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับ
- 5) วิศวกรต้องยอมรับความผิดพลาดและนำมาพิจารณาเพื่อเป็นบทเรียนในการทำงานในอนาคต

#### 4.3.3 การประกอบวิชาชีพของวิศวกร

- 1) วิศวกรต้องใช้ความรู้ความสามารถเต็มกำลัง และต้องรู้ถึงขีดจำกัด
- 2) วิศวกรต้องเคารพต่อวัฒนธรรม คุณค่าของบริษัท และผู้ร่วมงาน รวมถึงบรรดาลูกค้า วิศวกรต้องไม่กระทำการที่ตรงข้ามกับความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพ และต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนด้วย
- 3) วิศวกรต้องเคารพต่อความเห็นของผู้ร่วมงานในการประกอบวิชาชีพและพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

<sup>62</sup> สืบค้นจาก [http://jni.iesf.fr/offres/doc\\_inline\\_src/752/150731\\_Charte\\_ethique.pdf](http://jni.iesf.fr/offres/doc_inline_src/752/150731_Charte_ethique.pdf) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 แปลสรุปโดย ปิยภรณ์ ชัยวัฒน์ ปริญญาโททางกฎหมายมหาชน Master 2 (Droit public général) Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

4) วิศวกรต้องปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมงานด้วยความซื่อสัตย์ เป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และต้องกระทำการในลักษณะสนับสนุนส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนาความรู้และความสามารถ รวมถึงช่วยเหลือกันในการประกอบวิชาชีพ

#### 4.3.4 พันธกิจของวิศวกร

- 1) วิศวกรต้องใช้วิธีการดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด โดยต้องคำนึงถึงขอบเขตทางเศรษฐกิจ การเงิน สังคม และสิ่งแวดล้อม
- 2) วิศวกรต้องคำนึงถึงระเบียบข้อบังคับทุกประการในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเคารพต่อหลักเกณฑ์และข้อบังคับที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ความมั่นคงปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม
- 3) วิศวกรต้องวิเคราะห์และตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เป็นธรรม รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิตและทรัพย์สิน วิศวกรต้องคาดการณ์ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและพยายามลดหรือจำกัดผลกระทบในเชิงลบที่อาจเกิดขึ้น
- 4) วิศวกรต้องวิเคราะห์ ใช้วิธีการดำเนินงาน ตัดสินใจ และเลือกทางออกในการแก้ไขปัญหาอย่างระมัดระวัง
- 5) วิศวกรต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ และต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องอันได้เงื่อนไขที่ดีที่สุด และต้องให้ข้อมูลที่ดีและถูกต้องแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมจะเป็นวิชาชีพที่มีบทบาทสำคัญ และถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้สมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศสได้มีการออกกฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เพื่อเป็นแนวทางหรือมาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ อันถือได้ว่าเป็นการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั้น แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีผู้นำคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครองของสมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศสมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองฝรั่งเศสแต่อย่างใด ดังนั้น รายงานการศึกษาฉบับนี้จึงได้นำเสนอการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรวิชาชีพอีกลักษณะหนึ่งซึ่งองค์กรวิชาชีพของประเทศไทยได้มีการจำแนกให้อยู่ในกลุ่มประเภทองค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมเช่นเดียวกับสภาวิศวกร นั่นก็คือ สภาสถาปนิก ซึ่งสภาสถาปนิกถือเป็นองค์กรวิชาชีพที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมควบคุม และหากพิจารณาจากลักษณะของการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมกับการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแล้ว ถือได้ว่าการประกอบวิชาชีพทั้งสองมีกิจกรรมการดำเนินงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

อีกทั้งจะต้องมีการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงานกันอย่างใกล้ชิดเป็นหนึ่งเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การก่อสร้างอาคาร รวมถึงสิ่งก่อสร้างอื่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาชีพ กล่าวได้ว่า หากไม่มีผู้ประกอบวิชาชีพด้านใดด้านหนึ่งแล้ว การก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ องค์กรวิชาชีพของทั้งสองด้าน กล่าวคือ ทั้งของ สถาปนิกและสภาวิศวกร ต่างก็ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจในทางปกครอง เพื่อควบคุม มาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพที่อยู่ในอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน โดยลักษณะ การใช้อำนาจในทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองของสถาปนิกและสภาวิศวกร เช่น (1) การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ (2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต (3) รับรองปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพ (4) รับรองความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ (5) การออกข้อบังคับสภาสถาปนิกต่าง ๆ เช่น (ก) การกำหนด ลักษณะต้องห้าม (ข) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอน ใบอนุญาตและการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ (ค) การกำหนดคุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาต (ง) การกำหนดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพและการประพฤติ ผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ (จ) การกำหนดมาตรฐานใน การประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

ทั้งนี้ การศึกษาข้อมูลในเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น

โดยการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรมในประเทศฝรั่งเศส เพื่อที่จะควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมนั้น สืบเนื่องมาจากวิชาชีพสถาปัตยกรรมใน ฝรั่งเศส “L’architecture” เป็นสำนวนที่แสดงออกในเชิงวัฒนธรรม (expression de la culture) การ ประกอบวิชาชีพทางสถาปัตยกรรม จึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กล่าวไว้ใน มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ หมายเลข 77-2 ลงวันที่ 3 มกราคม 1977 ว่าด้วยสถาปัตยกรรม (sur l’architecture) กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2012 ซึ่งเป็นการแก้ไข เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม รวมถึงการทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย โดย องค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม (L’Ordre des architectes) หรือที่เรียกกันว่า “สภาสถาปนิก” ได้มี การจัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม 1977 และถือเป็นองค์กรตามกฎหมายเอกชน (un organisme de droit privé) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ที่มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการด้านการเงิน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งองค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรมของฝรั่งเศสนั้น ได้มีการจัดโครงสร้าง องค์กรและมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองโดยสภาแห่งรัฐ ดังนั้น ในขั้นตอนนี้จะเป็น



การศึกษาถึง (1) โครงสร้างขององค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรมของฝรั่งเศส และ (2) การควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรวิชาชีพวิศวกรรม สถาปัตยกรรมโดยศาลปกครองหรือสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้<sup>63</sup>

### 1. โครงสร้างขององค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรมของฝรั่งเศส

สภาสถาปนิก ประกอบด้วย คณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค แบ่ง ออกเป็น 26 ชุด เป็นไปตามเขตการปกครองของประเทศฝรั่งเศส และคณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติ 1 ชุด

รัฐกฤษฎีกา หมายเลข 77-1481 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 1977 ว่าด้วยการ จัดองค์กรของผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม (sur l'organisation de la profession d'architecte) เป็น บทบัญญัติว่าด้วยการจัดองค์กรและการดำเนินงานของคณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติและ คณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค โดยบัญญัติให้คณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค (Conseil régionale de l'ordre des architectes) ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องขอขึ้นบัญชีสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมในภูมิภาค หรือในกรณีที่มีเหตุต้องถอนรายชื่อผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมออก จากบัญชีรายชื่อในระดับภาคนั้นต้องดำเนินการส่งความเห็นไปยังคณะกรรมการสถาปนิก ระดับชาติด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค ยังทำหน้าที่ควบคุมตรวจตราให้การ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของ ผู้ประกอบวิชาชีพ (Code des devoirs professionnels) การฝ่าฝืนหรือละเมิดบรรดากฎเกณฑ์ที่กำหนด ไว้ในประมวลกฎหมายดังกล่าวนั้น อาจถูกดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการวินัยสถาปนิกได้ และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม คณะกรรมการสถาปนิก ระดับภาค จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว รวมถึงในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่าง ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมและผู้รับบริการ อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้หากมีการทำ สัญญาเกี่ยวกับการจ้างงานกัน รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ตอบข้อ ซักถามของผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมและบุคคลภายนอก เป็นต้น ส่วนคณะกรรมการสถาปนิก ระดับชาติ (Conseil nationale de l'ordre des architectes) ประกอบด้วย กรรมการ 24 คน ซึ่งคัดเลือกจาก กรรมการสถาปัตยกรรม ทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับภายในองค์กรวิชาชีพ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ ผ่านความเห็นชอบโดยกฎกระทรวงวัฒนธรรม ทำหน้าที่บางประการร่วมกับคณะกรรมการ

<sup>63</sup> สืบค้นจาก <http://www.architectes.org/connaitre-l-ordre/presentation-de-l-ordre-des-architectes/fonctionnement-et-organisation> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 แปลสรุปโดยปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ ปริญญาโททางกฎหมายมหาชน Master 2 (Droit public général) Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

สถาปนิกระดับภาค และส่งผ่านข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐไปยังคณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค รวมถึงทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐในทุกประเด็นคำถามเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพ สถาปัตยกรรมในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ หรือกรณีที่มีการเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว หรือการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษทางวินัยในที่สุดได้

รัฐบัญญัติ หมายเลข 77-2 ลงวันที่ 3 มกราคม 1977 ว่าด้วยสถาปัตยกรรม (sur l'architecture) มาตรา 27 บัญญัติให้คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค (Chambre régionale de discipline des architectes) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ลงโทษทางวินัยผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรม โดยประกอบด้วย ตุลาการศาลปกครอง (ที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมพิเศษหรือตุลาการกิตติมศักดิ์) ซึ่งอาจมาจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น (ระดับหัวหน้าคณะ) หรือตุลาการในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม 3 คน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อมาจากคณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค อาจลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดตามระดับความร้ายแรงไว้ในมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวได้ คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาคอาจอุทธรณ์ (en appel) ไปยังคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติได้

คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (Chambre nationale de discipline des architectes) เป็น องค์กรที่ทำหน้าที่รับคำร้องกรณี ที่ผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรมยื่นคำร้องโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ ประกอบด้วย ตุลาการในสภาแห่งรัฐ ที่ทำหน้าที่พิเศษหรือเป็นตุลาการกิตติมศักดิ์ หรืออาจเป็นตุลาการหัวหน้าคณะก็ได้ ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม 3 คน ได้รับคัดเลือกมาจากคณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติ

2. การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครององค์กรวิชาชีพวิศวกรรมสถาปัตยกรรมโดยศาลปกครองหรือสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส

ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องขอขึ้นบัญชีสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในภูมิภาคนั้น คณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค จะเป็นผู้พิจารณาคำขอขึ้นบัญชีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในระดับภาค รวมถึงทำหน้าที่ควบคุมตรวจตราให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพ (Code des devoirs professionnels) การฝ่าฝืนหรือละเมิดบรรดา กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายดังกล่าว นั้น อาจถูกดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค

ซึ่งในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมกระทำความผิดที่ต้องมีการดำเนินการลงโทษทางวินัยนั้น คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาคจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งกำหนดโทษทางวินัยผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่ไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว อาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งไปยังคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติได้ โดยคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาคอีกชั้นหนึ่ง โดยในกรณีที่คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติมีคำวินิจฉัยแก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยเป็นเช่นใดแล้วนั้น ถือว่า คำวินิจฉัยลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ เป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพ (en matière de discipline professionnelle) ที่สามารถยื่นฎีกา (un pouvoir en cassation) ได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวโดยตรงไปยังสภาแห่งรัฐได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา L.331-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Code de justice administratif) ที่บัญญัติว่า “สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง”

### 3. แนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ<sup>64</sup>

1) สภาแห่งรัฐตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (CE, 16 décembre 2008, M. Francesco A, n°290967)

#### ข้อเท็จจริง

คดีนี้เป็นกรณีคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค (Chambre régionale de discipline des architectes) มีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยถอดชื่อผู้ฟ้องคดี นาย Francesco A ออกจากบัญชีรายชื่อผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ต่อมา คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (Chambre nationale de discipline des architectes) มีคำสั่งแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว เป็นลงโทษพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นระยะเวลา 6 เดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ โดยมีคำขอ ดังนี้

(1) ขอให้สภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 28 กันยายน 2005 ของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติที่ลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลา 6 เดือน

<sup>64</sup> สืบค้นจาก <http://www.legifrance.gouv.fr> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 แปลสรุปโดยปิยภรณ์ ชัยวัฒน์ ปริญญาโททางกฎหมายมหาชน Master 2 (Droit public général) Université Paul-Cézanne Aix-Marseille III ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

(2) ขอให้สภาแห่งรัฐวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีต่อไป

(3) ขอให้คณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติ (Conseil nationale de l'ordre des architectes) จ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดี จำนวน 4,000 ยูโร ตามมาตรา L.761-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง

#### คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เดิมคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค ลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีโดยถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรม (la sanction de radiation) แต่คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติมีคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษทางวินัยที่ลงแก่ผู้ฟ้องคดีโดยลงโทษเพียงให้พักใช้ใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นระยะเวลา 6 เดือน (la sanction de suspension pour une durée de six mois) คดีนี้จึงมีเหตุที่สภาแห่งรัฐจะได้วินิจฉัยประเด็นตามข้อโต้แย้งอื่นในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต่อไป โดยสภาแห่งรัฐพิจารณาตามมาตรา 57 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 ธันวาคม 1977 ว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการที่ปรับใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ แล้วเห็นว่า มาตรฐานนี้มีวัตถุประสงค์ไม่เพียงแต่เพื่อแจ้งให้บุคคลได้ทราบถึงกำหนดวันที่ต้องมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (l'audience) เท่านั้น แต่ต้องเป็นการแจ้งกำหนดวันให้บุคคลทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนถึงวันดังกล่าวด้วย เพื่อให้บุคคลได้มีระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมเอกสารพยานหลักฐานก่อนเข้าสู่กระบวนการชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ เมื่อในคดีนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติแจ้งกำหนดวันที่บุคคลต้องมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการน้อยกว่า 15 วัน จึงเป็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว อันเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยในคดีนี้ สภาแห่งรัฐจึงพิพากษา ดังนี้

(1) เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ลงวันที่ 28 กันยายน 2005 ของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ

(2) ส่งคดีนี้ให้คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติพิจารณาต่อไป

(3) ให้คณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 2000 ยูโร กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี

2) สภาแห่งรัฐตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (CE, 28 mars 2014, M. A....B..., n°368353)

### ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค Provence-Alpes-Côte d'Azur ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2010 ลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามคำร้องของ คณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค Provence-Alpes-Côte d'Azur โดยคณะกรรมการวินัยระดับภาค ฯ ได้มีคำสั่งให้ถอดถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปนิกของภาค ต่อมา คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (Chambre nationale de discipline des architectes) ได้มีคำสั่ง ยืนยันคำสั่งลงโทษของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค โดยแก้ไขโทษเป็นให้ระงับการขึ้น ทะเบียนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปนิกไว้เป็นระยะเวลาสามปี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับ คำสั่งดังกล่าวจึงฎีกาต่อสภาแห่งรัฐเพื่อโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติและ มีคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษข้างต้น

### คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาคำสั่งของคณะกรรมการวินัยสถาปนิก ระดับชาติแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวได้ระบุถึงวันที่คณะกรรมการฯ ได้มีการนั่งพิจารณา คือ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2013 และระบุถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งคำแถลง คือ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2013 ซึ่งคู่กรณีได้ โต้แย้งวันดังกล่าวไว้ จึงมีกรณีที่สภาแห่งรัฐจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของขั้นตอนการ วินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการฯ และเมื่อพิจารณาวันที่คณะกรรมการฯ นั่งพิจารณาและวันที่ ได้รับคำแถลงของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการฯ ออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วย ขั้นตอนของกฎหมายตามหลักการฟังความทุกฝ่าย คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมี กรณีที่สภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติโดยไม่ จำต้องพิจารณาประเด็นอื่นในคดีและด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีเหตุให้ต้องพิจารณาคำขอให้ทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งที่พิพาท

3) เขตอำนาจของสภาแห่งรัฐในการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับการ เลือกลงและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรวิชาชีพสถาปัตยกรรม (CE, 29 juillet 1994, M. Michel X...)

### ข้อเท็จจริง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ โดยมีคำขอ ดังนี้

(1) ขอให้ยกเลิกการเลือกตั้งคณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค (Conseil régionale de l'ordre des architectes) ซึ่งจัดขึ้นในภาค Rhône-Alpes ในวันที่ 12 และ 26 กุมภาพันธ์ 1992

(2) ขอให้ยกเลิกการเลือกตั้งคณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติ (Conseil nationale de l'ordre des architectes) ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 1992

(3) เพิกถอนการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (Chambre nationale de disciplinaire des architectes) และสมาชิกคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค (Chambre régionale de disciplinaire des architectes)

#### คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ยกเลิกการเลือกตั้งคณะกรรมการสถาปนิกระดับภาคและการเลือกตั้งคณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติ รวมทั้งขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ (เป็นผลมาจากการยกเลิกการเลือกตั้งคณะกรรมการสถาปนิกระดับชาติ) อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นต้นและศาลชั้นสุดท้าย แต่สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค (เป็นผลมาจากการยกเลิกการเลือกตั้งคณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค) นั้น เป็นคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลชั้นต้นและศาลชั้นสุดท้าย จึงให้ส่งบรรดาคำขอดังกล่าวให้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Lyon พิจารณาวินิจฉัยต่อไป



## บทที่ 3

# สภาวิศวกรในประเทศไทย และอำนาจศาลปกครองในการควบคุม ตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับสภาวิศวกรในประเทศไทย และการใช้อำนาจของสภาวิศวกรที่เป็นการกระทำทางปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การใช้อำนาจในทางปกครองของสภาวิศวกร โดยการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก จะเป็นการศึกษาถึงลักษณะ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและประเภทขององค์กรวิชาชีพในประเทศไทย และเพื่อให้ทราบว่าตำแหน่งแห่งที่ของสภาวิศวกรนั้นจัดอยู่ในองค์กรวิชาชีพประเภทใด รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา โครงสร้างและอำนาจของสภาวิศวกรในประเทศไทย ซึ่งการศึกษาส่วนแรกนี้จะทำให้มีความรู้ความเข้าใจในภาพรวมและเป็นข้อมูลพื้นฐานก่อนที่จะทำการศึกษาในส่วนต่อไป ส่วนที่สอง จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสภาวิศวกรที่เป็นการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ทราบว่า การใช้อำนาจในลักษณะใดที่จะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่เป็นการกระทำทางปกครอง หรือการใช้อำนาจในทางปกครองของสภาวิศวกร ซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว

### 1. สภาวิศวกรในประเทศไทย

#### 1.1 ลักษณะ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในประเทศไทย

โดยที่สภาวิศวกรเป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดอยู่ในประเภทขององค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม และเหตุผลของการจัดตั้งสภาวิศวกรก็เพื่อส่งเสริมและควบคุมผู้ประกอบการวิศวกรรมควบคุมให้ดำเนินการตามหลักวิชาการและจรรยาบรรณ ซึ่งในการศึกษาถึงความ เป็นมา อำนาจหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายของสภาวิศวกรในประเทศไทยให้มีความรู้ความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้นนั้น ในเบื้องต้นควรที่จะศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและประเภทขององค์กรวิชาชีพ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพเสียก่อน

##### 1.1.1 ลักษณะและประเภทขององค์กรวิชาชีพ

ในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในประเทศไทย รัฐจะตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นไปแนวทางเดียวกัน โดยจะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพแยกเป็นแต่ละองค์กร





### 1.1.2 โครงสร้างขององค์กรวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพในประเทศไทยจะเป็นองค์กรระดับชาติซึ่งมีโครงสร้างที่แตกต่างจากโครงสร้างของประเทศฝรั่งเศส โดยโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพประเภทต่าง ๆ ของประเทศไทยจะมีลักษณะร่วมกันหรือลักษณะทั่วไป และมีโครงสร้างบางประการที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กรวิชาชีพ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ<sup>67</sup>

#### 1) โครงสร้างทั่วไป

โครงสร้างทั่วไปขององค์กรวิชาชีพ ประกอบไปด้วย

(1) องค์กรรวมของสมาชิก ซึ่งมีลักษณะองค์กรกลุ่มมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ การใช้อำนาจเกิดจากมติที่ประชุม ดังเช่นกรณีของสภาวิศวกร ซึ่งเป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพทางวิศวกรรม ซึ่งการใช้อำนาจจะต้องมีการประชุมร่วมกัน และมีมติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น การออกข้อบังคับต่าง ๆ

(2) คณะบุคคลหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการบังคับโดยทั่วไป และการออกคำสั่งที่มีผลเป็นการบังคับเฉพาะราย เช่น การออกใบอนุญาต การอนุมัติ การมีคำสั่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพ ทั้งในกรณีที่อยู่ในรูปแบบสภาวิชาชีพ และคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพในกรณีที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นต้น

(3) คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ ซึ่งองค์กรวิชาชีพได้มอบหมายอำนาจให้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาทิ คณะกรรมการจรรยาบรรณ หรือคณะอนุกรรมการสอบสวน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากองค์กรควบคุมวิชาชีพของแต่ละประเภท ให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ประกอบวิชาชีพที่ประพฤติผิดหรือฝ่าฝืนจรรยาบรรณตามที่ได้มีการกล่าวหาหรือเรียน

(4) สมาชิกประเภทต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งวิชาชีพแต่ละฉบับกำหนดไว้ ซึ่งปกติแล้ว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ สมาชิกสามัญ สมาชิกวิสามัญ และสมาชิกกิตติมศักดิ์

(5) หน่วยธุรการขององค์กรวิชาชีพ เช่น สภาวิศวกรจะมีสำนักงานสภาวิศวกรทำหน้าที่ธุรการต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการและสภาวิศวกร

(6) เลขาธิการของสภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการบริหารองค์กรวิชาชีพ ซึ่งมีหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยธุรการและรับผิดชอบบริหารจัดการหน่วยงานธุรการ

<sup>67</sup> อรรถ อินทรศักดิ์ (2549) “ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาวิศวกร” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 50-53

(7) เหรียญญิก ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการบัญชี การเงินและงบประมาณ

(8) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรวิชาชีพในแต่ละประเภทได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

## 2) โครงสร้างที่มีลักษณะเฉพาะ

นอกจากองค์กรวิชาชีพในแต่ละประเภทจะมีลักษณะทั่วไปตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีโครงสร้างซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป เช่น วิชาชีพทางการแพทย์ที่จะมีสถาบันทางการแพทย์ซึ่งได้รับมอบหมายจากแพทยสภาให้ทำหน้าที่ฝึกอบรมและทดสอบผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพสาขาต่าง ๆ อาทิ ราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทย ราชวิทยาลัยรังสีแพทย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ส่วนองค์กรควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมได้กำหนดให้สภาวิศวกรมีโครงสร้างที่แตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ อาทิ มีผู้สอบบัญชีสภาวิศวกร และมีผู้ตรวจการสภาวิศวกร เป็นต้น

### 1.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพมาจากภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมและประโยชน์สาธารณะในการที่จะควบคุมการประกอบวิชาชีพตามจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ โดยมีการใช้อำนาจบังคับเหนือผู้ประกอบวิชาชีพที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพ อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในประเทศไทย สามารถที่จะจัดกลุ่มได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>68</sup>

ประเภทที่หนึ่ง จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครอง

ประเภทที่สอง จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการรับรองหลักสูตรการศึกษา ปริญญา และการออกหนังสืออนุมัติ หรือประกาศนียบัตรเกี่ยวกับวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครองเช่นเดียวกัน

ประเภทที่สาม จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ย่อมถือเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง

<sup>68</sup> อรรถ อินทรศักดิ์ (2549) อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3 หน้า 66-67

ประเภทที่สี่ จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นนิติกรรมทางตุลาการที่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำ ได้คล้ายกับการกระทำของตุลาการ เช่น มีวิธีพิจารณา และการรับฟังความของคู่กรณี อย่างไรก็ตาม การกระทำขององค์กรวิชาชีพดังกล่าวจะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพของประเทศฝรั่งเศสที่เปรียบเทียบคำวินิจฉัยขององค์กรวิชาชีพ เสมือนกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับ บทบัญญัติของกฎหมายวิชาชีพของประเทศไทยแล้ว จะสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กร วิชาชีพได้เป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการควบคุมการประกอบวิชาชีพ และด้านการส่งเสริมการประกอบ วิชาชีพ โดยในด้านการควบคุมการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ นั้น ก็คือ การควบคุม ความรู้ความสามารถ การกำหนดสาขาหรือขอบเขตของงาน และการควบคุมมรรยาทหรือ จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ สำหรับด้านการส่งเสริมการประกอบวิชาชีพนั้น จะเป็นการส่งเสริมและ พัฒนาความรู้ความสามารถ การรับรองความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการ ส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก

โดยที่การประกอบวิชาชีพนับว่ามีความสำคัญเนื่องจากมีผลเป็นการกระทบ ต่อความปลอดภัยของประชาชนหรือการดำรงชีวิตของคนในสังคม จึงจำเป็นต้องมีองค์กรวิชาชีพ เพื่อควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันและส่งเสริมให้มีการพัฒนาการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งใน การควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น องค์กรวิชาชีพของแต่ละสาขาวิชาชีพจะมีวิธีการควบคุมที่ หลากหลายและแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของวิชาชีพ ซึ่งสามารถแบ่งวิธีการควบคุม การประกอบวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพเป็น 2 ลักษณะ คือ วิธีการควบคุมการประกอบวิชาชีพโดยทั่วไป และวิธีการเฉพาะขององค์กรวิชาชีพด้านต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>69</sup>

โดยวิธีการควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยทั่วไปนั้น สามารถแบ่งแยก ออกเป็นหลายประการ ได้แก่ (1) การกำหนดมาตรฐานความรู้ อาทิ การรับรองหลักสูตรการศึกษา ปริญญา ประกาศนียบัตร และวุฒิปัตรของสถาบันการศึกษา (2) การกำหนดความสามารถหรือความ เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานแยกตามสาขาหรือระดับของใบอนุญาต (3) การกำหนดกฎเกณฑ์ความ ประพฤติหรือการปฏิบัติตน หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า จรรยาบรรณหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพ ซึ่งจะมี สภาพบังคับหากผู้ประกอบวิชาชีพฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าว และ (4) การจดทะเบียน ผู้ที่ได้ใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อแสดงตนและป้องกันมิให้ผู้อื่นที่ไม่ได้รับอนุญาตไป

<sup>69</sup> อรรถ อินทรศักดิ์ (2549) “อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3 หน้า 54-57

ประกอบวิชาชีพควบคุม อันถือได้ว่าเป็นการควบคุมด้านการทะเบียน สำหรับการควบคุมการประกอบวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพอีกลักษณะหนึ่งนั้น จะเป็นวิธีการควบคุมที่เป็นลักษณะเฉพาะและเป็นไปตามความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นพื้นฐานการศึกษาซึ่งแต่ละวิชาชีพจะมีพื้นฐานที่แตกต่างกัน ลักษณะของการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพ อาทิ การประกอบวิชาชีพของนายทนายความเมื่อได้รับอนุญาตให้ว่าความแล้ว สามารถที่จะว่าความได้โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านขนาดหรือชนิดของงานเหมือนกับวิชาชีพวิศวกรรม และจะไม่มีแบ่งแยกสาขาหรือแบ่งประเภทเหมือนกับวิชาชีพวิศวกรรม เช่น ใบอนุญาตประเภทภาคีวิศวกรจะออกให้แก่ผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ซึ่งยังไม่ค่อยมีประสบการณ์ ทำให้ยังไม่สามารถทำงานได้ในบางลักษณะ

## 1.2 ความหมาย โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรในประเทศไทย

### 1.2.1 ความหมายและลักษณะงานของวิชาชีพวิศวกรรม

#### 1) ความหมายของวิชาชีพวิศวกรรม

ในการศึกษาเรื่องสภาวิศวกรซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมนั้น ในเบื้องต้น ควรที่จะต้องทราบถึงความหมายของถ้อยคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

คำว่า “วิศวกรรม” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายว่า ผู้ที่มีความชำนาญในทางช่างทั้งปวง

สำหรับคำว่า “วิชาชีพวิศวกรรม” นั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. 2550 ได้กำหนดนิยามหรือให้คำจำกัดความของ “วิชาชีพวิศวกรรม” หมายความว่า วิชาชีพวิศวกรรมในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเหมืองแร่ วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม และวิศวกรรมเคมี

นอกจากนี้ ยังปรากฏความหมายของถ้อยคำที่มีความเกี่ยวข้องกับวิชาชีพวิศวกรรม คือ คำว่า “วิชาชีพวิศวกรรมควบคุม” ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนิยามหรือคำจำกัดความของ “วิชาชีพวิศวกรรมควบคุม” หมายความว่า วิชาชีพวิศวกรรมที่กำหนดในกฎกระทรวง และข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. 2550 กำหนดให้วิชาชีพวิศวกรรมในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเหมืองแร่ วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม และวิศวกรรมเคมี เป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

คำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม” มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนิยามหรือคำจำกัดความของ “ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจากสภาวิศวกร

ดังนั้น อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า “ผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม” หมายความว่า ผู้ที่ได้ผ่านการศึกษาระดับปริญญาตรี และเกิดทักษะ ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิศวกรรมควบคุมด้านต่าง ๆ ได้แก่ วิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเหมืองแร่ วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม และวิศวกรรมเคมี ทั้งนี้ ในการที่จะเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมได้นั้น จะต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาวิศวกรก่อน

## 2) ลักษณะงานของวิชาชีพวิศวกรรม

งานของวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในแต่ละสาขา มีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>70</sup>

(1) งานให้คำปรึกษา หมายถึง การให้ข้อเสนอแนะ การตรวจวินิจฉัย หรือ การตรวจรับรองงาน

(2) งานวางโครงการ หมายถึง การศึกษา การวิเคราะห์หาทางเลือกที่เหมาะสม หรือการวางแผนของโครงการ

(3) งานออกแบบและคำนวณ หมายถึง การใช้หลักวิชาและความชำนาญ เพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดในการก่อสร้าง การสร้าง การผลิต หรือการวางผังโรงงานและเครื่องจักร โดยมีรายการคำนวณ แสดงเป็นรูป แบบ ข้อกำหนด หรือประมาณการ

(4) งานควบคุมการก่อสร้างหรือการผลิต หมายถึง การอำนวยความสะดวก ควบคุม หรือการควบคุมเกี่ยวกับการก่อสร้าง การสร้าง การผลิต การติดตั้ง การซ่อม การดัดแปลง การรื้อถอนงาน หรือการเคลื่อนย้ายงานให้เป็นที่ไปโดยถูกต้องตามรูปแบบ และข้อกำหนดของหลักวิชาชีพวิศวกรรม

(5) งานพิจารณาตรวจสอบ หมายถึง การค้นคว้า การวิเคราะห์ การทดสอบ การหาข้อมูลและสถิติต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ หรือประกอบการตรวจสอบวินิจฉัยงาน หรือในการสอบทาน

(6) งานอำนวยความสะดวก หมายถึง การอำนวยความสะดวกดูแลการใช้ การบำรุงรักษา ทั้งที่เป็นชิ้นงานหรือระบบ ให้เป็นที่ไปโดยถูกต้องตามรูปแบบ และข้อกำหนดของหลักวิชาชีพวิศวกรรม

### 1.2.2 ความเป็นมาในการจัดตั้งสภาวิศวกรในประเทศไทย

สภาวิศวกรได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาวิศวกร พ.ศ. 2542 และถือเป็นองค์กรควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมในปัจจุบัน ในการที่จะศึกษาถึงเหตุและผลในการจัดตั้งสภาวิศวกรในประเทศไทย สมควรที่จะศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาและความจำเป็นในการจัดตั้งเพื่อจะ

<sup>70</sup>ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. 2550

ได้มีความเข้าใจและเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรต่อไป ซึ่งการจัดตั้งสภาวิศวกรในประเทศไทย มีประวัติความเป็นมา โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>71</sup>

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสภาวิศวกรเพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมนั้น มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2447 ที่ได้มีความพยายามในการก่อตั้งสมาคมทางการช่างขึ้น โดยกลุ่มนายช่างทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่ได้เข้ามาประกอบอาชีพทางช่างอยู่ในประเทศไทย แต่เนื่องจากขณะนั้นงานทางด้านช่างยังไม่ได้รับการสนับสนุนและไม่เห็นถึงความจำเป็นในการดำเนินการ การก่อตั้งสมาคมทางการช่างในขณะนั้นจึงไม่ประสบความสำเร็จและในที่สุดการบริหารของสมาคมดังกล่าวก็ยุติลง

จากนั้นในปี พ.ศ. 2471 นักเรียนไทยกลุ่มหนึ่งสำเร็จการศึกษาวิชาการก่อสร้างที่ประเทศอังกฤษ ได้กลับมาทำงานยังประเทศไทย จึงได้เริ่มรวมตัวกันอีกครั้งและฟื้นฟูสมาคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพทางช่าง และในปีเดียวกันนี้ ก็ได้ไปขอจดทะเบียนก่อตั้งสมาคมนายช่างขึ้นใหม่ โดยมีชื่อว่า “สมาคมนายช่างแห่งกรุงสยาม” โดยผู้ที่ริเริ่มก่อตั้งสมาคมดังกล่าวประกอบไปด้วย คุณพระเวชยันตรังสฤษดิ์ คุณพระชำนาญ คุณหลวงชำนาญ และคุณพระประกอบยันตรกิจ

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2478 นายช่างที่จบการศึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ได้ดำเนินการจัดตั้งสมาคมวิศวกรรมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งคือ การร่วมมือทางวิชาชีพวิศวกรรมในหมู่สมาชิกด้วยกัน

ในปี พ.ศ. 2486 คุณพระประกอบยันตรกิจ ซึ่งเป็นเลขาธิการสมาคมวิศวกรรมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นนักเรียนรถไฟที่สำเร็จการศึกษามาจากต่างประเทศแล้วกลับมาเป็นนายช่างได้เกษียณอายุราชการออกไปเป็นส่วนมาก อันเป็นผลให้จำนวนสมาชิกลดลง ในขณะที่สมาคมวิศวกรรมฯ ซึ่งประกอบไปด้วย นายช่างที่จบการศึกษาทั้งจากในประเทศและต่างประเทศมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดในการรวมทั้งสองสมาคมเข้าด้วยกัน โดยมีเหตุผลที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่ผู้ประกอบวิชาชีพในรูปแบบของสมาคมวิชาชีพในลำดับแรก ประกอบกับรัฐบาลในสมัยนั้นก็มีนโยบายที่จะส่งเสริมอาชีพวิศวกรรมให้เจริญเป็นปึกแผ่นและมีความมั่นคง และมีความต้องการในการที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับวิศวกรรมเพื่อให้มีการควบคุมจัดการประกอบวิชาชีพกันเองในหมู่วิศวกร จึงได้มีการปรึกษารื้อกับกรรมการสมาคมวิศวกรรมฯ ซึ่งบางท่านเป็นกรรมการอยู่ทั้งสองสมาคม และได้ข้อตกลงร่วมกันว่าให้ต่างฝ่ายต่างเลิกสมาคมของตนและมารวมกันตั้งเป็นสมาคมใหม่ คือ สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย โดยได้ก่อตั้งแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน

<sup>71</sup> สืบค้นจาก <http://cit.or.th/StaticPages.aspx?PageId=3> สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559

พ.ศ. 2493 และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้รับวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ นับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งถือได้ว่า สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพที่มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมขึ้นในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าว การทำงานของวิศวกรก็ยังไม่มีความหมายเฉพาะในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ มีเพียงเทศบัญญัติของเทศบาลต่าง ๆ เท่านั้น โดยการก่อสร้างทั้งหลายจะอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมโยธาเทศบาล ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้การทำงานทางด้านวิศวกรรมเริ่มปรากฏความเสียหายให้เห็นมากขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีแผนนโยบายที่จะควบคุมด้านวิศวกรรม และพัฒนาวิชาชีพทางด้านวิศวกรรม รวมถึงให้มีการควบคุมจัดการประกอบวิชาชีพกันเองในหมู่วิศวกร จึงมีแนวคิดในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และจากแผนนโยบายและแนวความคิดดังกล่าวของรัฐบาล ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ หรือ วสท. ซึ่งมีบทบาทสำคัญและมีส่วนร่วมในการยกร่างและผลักดันกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2505 ประเทศไทยจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับวิชาชีพวิศวกรรมเป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 และก่อตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมขึ้นในระบบของราชการ โดยอยู่ในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ คณะกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีวุฒิสมาชิกซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีก 14 คน เป็นกรรมการ และต่อมา คณะกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ชุดแรก จึงได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1281/2505 ลงวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2505 ซึ่งต่อมากลุ่มกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ก็มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมอยู่ในระบบเอกชน เพื่อที่จะได้ให้วิศวกรมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลกันเองมากขึ้น จนทำให้เกิดสภาวิศวกรในปัจจุบัน<sup>72</sup>

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ออกมาบังคับใช้และควบคุมการประกอบวิชาชีพของวิศวกร โดยได้กำหนดมาตรฐานความรู้ความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพและขอบเขตการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม นั้นมีเหตุผลความจำเป็นในการประกาศใช้ ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เนื่องจากวิชาชีพวิศวกรรม เช่น การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ การจัดตั้งโรงงานที่มีการใช้และการสร้างซ่อม

<sup>72</sup> คืบค้นจาก <http://eit.or.th/StaticPages.aspx?PageId=6> สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559

เครื่องจักร เครื่องไฟฟ้า ได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น สมควรควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เหล่านี้ เพื่อความปลอดภัยของบุคคลและทรัพย์สินสมบัติ โดยกำหนดมาตรฐานความรู้ ความสามารถ ของผู้ประกอบการวิชาชีพและควบคุมงาน ตลอดจนส่งเสริมในทางวิชาการ และควบคุมความประพฤติ ของผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมให้อยู่ในมาตรฐานอันดี นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิชาชีพ วิศวกรรม พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้มีสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในเมืองต้นจำนวน 5 สาขา ได้แก่ (1) สาขาวิศวกรรมโยธา (2) สาขาวิศวกรรมเครื่องกล (3) สาขาวิศวกรรมไฟฟ้า (4) สาขาวิศวกรรม อุตสาหกรรม และ (5) สาขาวิศวกรรมเหมืองแร่<sup>73</sup>

สำหรับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ในฐานะที่เป็นองค์กร ในการทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 นั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 7 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่มาและ องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) จะเป็นองค์กรที่มีรูปแบบของ คณะกรรมการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งทบทวนในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เรียกโดยย่อว่า ก.ว. ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและกรรมการโดยตำแหน่ง และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งยังมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการอีกส่วน หนึ่ง คือ<sup>74</sup>

- 1) วุฒិวิศวกร ซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม จำนวน 2 คน
- 2) วุฒิวิศวกร ซึ่งเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยในตำแหน่งศาสตราจารย์ ประจำ จำนวน 2 คน
- 3) วุฒิวิศวกรในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหกรรม วิศวกรรมเหมืองแร่ และในสาขาวิศวกรรมอื่น ซึ่งจะได้อำนาจโดยพระราช กฤษฎีกาสากลละ 2 คน โดยวุฒิวิศวกรคนหนึ่งในแต่ละสาขานั้นจะแต่งตั้งจากวุฒิวิศวกร ซึ่งสมาคม วิชาชีพวิศวกรรมที่ ก.ว. รับรองเสนอมาก็ได้

นอกจากนี้ ในวรรคสุดท้ายของมาตรา 7 ได้กำหนดให้กรรมการที่ รัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อ (1) ข้อ (2) และข้อ (3) อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจแต่งตั้งซ้ำอีกได้แต่ไม่ เกินกว่าสองครั้งติดต่อกัน

<sup>73</sup> คืบจาก <http://cit.or.th/StaticPages.aspx?PageId=6> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 8

<sup>74</sup> อรรถ อินทศักดิ์ (2549) อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3 หน้า 110-112



ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- 1) ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลซึ่งมีสิทธิและสมควรเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 2) สั่งพักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 3) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทดสอบความรู้ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต แบบใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การไต่สวน การสั่งพักใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 4) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเทียบปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 5) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม
- 6) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่มหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาอื่นในการศึกษาวิชาในสาขาต่าง ๆ ของวิศวกรรมศาสตร์

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อควบคุมวิศวกรและวิชาชีพวิศวกรรมเพียงอย่างเดียว จึงทำให้วิศวกรจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งต่อมา คณะกรรมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ก็มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้การควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมอยู่ในระบบเอกชนเพื่อที่จะได้ให้วิศวกรมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลกันเองมากขึ้น จนทำให้เกิดการจัดตั้งสภาวิศวกรเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมขึ้นในปัจจุบัน

ความเป็นมาของการจัดตั้งสภาวิศวกรนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เดิมวิศวกรไทยได้รวมตัวกันอยู่ภายใต้สถาบันวิชาชีพ ที่เรียกว่า วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.) ต่อมา ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพวิศวกรรมและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ขึ้น เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และเมื่อสภาพสังคมเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไป ความต้องการวิศวกรมีมากขึ้น สถาบันการศึกษาจึงเร่งผลิตวิศวกรออกมาใช้สังคม และได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของงานตามมา จึงมีความจำเป็นในการปลูกจิตสำนึกในเรื่องของจรรยาบรรณวิชาชีพและมีการส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงซึ่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของวิชาชีพวิศวกรรมหลายครั้ง ไม่จะเป็น

เหตุการณ์ที่รถบรรทุกแก๊สระเบิดที่บริเวณถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ไฟไหม้โรงงาน อาคารถล่มที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ และทบวงมหาวิทยาลัย จึงได้มีการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น และได้ข้อสรุปในการจัดตั้งสภาวิศวกร เพื่อที่จะได้มีองค์กรวิชาชีพในรูปแบบสภาวิชาชีพที่สามารถปกครอง ควบคุม และกำกับดูแลกันเอง โดยมีความคล่องตัวในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีอำนาจในการกำกับดูแล ควบคุม ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งให้มีการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรฐานเดียวกัน และต่อมา ในปี พ.ศ. 2538 ก็ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโดยคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางวิศวกรรม จนในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมา<sup>75</sup> โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันวิทยาการด้านวิศวกรรมมีความเจริญก้าวหน้าไปมาก และมีรายละเอียดที่ลึกซึ้งมากขึ้น ไม่ว่าในด้านวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเหมืองแร่ วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหกรรม และอื่น ๆ ซึ่งการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเหล่านี้ อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนได้มาก อันสมควรมีการควบคุมเพื่อถ่วงดุลความรู้ความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพและเพื่อติดตามดูแลการประกอบวิชาชีพให้ใกล้ชิดกว่าที่เป็นมาแต่เดิม ประกอบกับองค์กรวิชาชีพวิศวกรรมได้ก่อตั้งมานานจนเป็นปีกแผ่นแล้ว สมควรให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรวมตัวกันเป็นองค์กรเข้ามามีส่วนช่วยรัฐในการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น อนึ่ง ประเทศไทยคงต้องเปิดเสรีทางการค้าและบริการในไม่ช้านี้สมควรให้ภาครัฐและภาคเอกชนได้มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการส่งเสริมคุณภาพการประกอบวิชาชีพเพื่อให้พร้อมที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สภาวิศวกร จึงเป็นองค์กรวิชาชีพวิศวกรรมในรูปแบบสภาวิชาชีพ โดยจัดอยู่ในประเภทขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้<sup>76</sup>

- 1) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม
- 2) ส่งเสริมความสามัคคีและใกล้ชิดของสมาชิก
- 3) ส่งเสริมสวัสดิการและผดุงเกียรติของสมาชิก

<sup>75</sup> สืบจาก <http://www.coe.or.th/coe-2/main/coeHome.php?aMenu=101> สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559

<sup>76</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

4) ควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุมให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

5) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้บริการทางด้านวิชาการต่าง ๆ แก่ประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับวิชาการและเทคโนโลยีทางด้านวิศวกรรม

6) ให้คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและ ปัญหาทางด้านวิศวกรรมรวมทั้งด้านเทคโนโลยี

7) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของประเทศไทย

8) ดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

### 1.2.3 โครงสร้างของสภาวิศวกร

สภาวิศวกร ประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ ๆ ดังนี้ สมาชิกสภาวิศวกร คณะกรรมการสภาวิศวกร สภานายกพิเศษแห่งสภาวิศวกร และคณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยมี รายละเอียดดังนี้

#### 1) สมาชิกสภาวิศวกร

พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาวิศวกร แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ สมาชิกวิสามัญ และสมาชิกกิตติมศักดิ์<sup>77</sup> โดยสมาชิกในแต่ละ ประเภทต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้<sup>78</sup>

(1) สมาชิกสามัญ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้าม ดังนี้

ก. มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์

ข. มีสัญชาติไทย

ค. มีความรู้ในวิชาชีพวิศวกรรมโดยได้รับปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ที่สภาวิศวกรรับรอง

ง. ไม่เป็นผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย เกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

จ. ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่เป็น การประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพตามที่กำหนดใน ข้อบังคับสภาวิศวกร

<sup>77</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>78</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

จ. ไม่เป็นผู้มีจิตพินเพื่อน ไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่กำหนด  
ในข้อบังคับสภาวิศวกร

(2) สมาชิกวิสามัญ โดยต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับวิชาชีพ  
วิศวกรรมและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

(3) สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร  
แต่งตั้ง

ทั้งนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาวิศวกรจะสิ้นสุดลง<sup>79</sup> เมื่อสมาชิก  
ผู้นั้นถึงแก่ความตาย ลาออก คณะกรรมการสภาวิศวกรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพเพราะขาด  
คุณสมบัติตามมาตรา 12 สำหรับกรณีสมาชิกสามัญและสมาชิกวิสามัญ แล้วแต่กรณี ที่ประชุมใหญ่  
สภาวิศวกรมีมติเพิกถอนการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ ไม่ชำระค่าจดทะเบียนสมาชิกหรือ  
ค่าบำรุง โดยไม่มีเหตุอันควรตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร และสภาวิศวกรมีมติเพิกถอน  
ใบอนุญาตตามมาตรา 64<sup>80</sup>

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสามัญ สมาชิกวิสามัญ หรือสมาชิก  
กิตติมศักดิ์ มีดังนี้<sup>81</sup>

ก. แสดงความคิดเห็นในการประชุมใหญ่สภาวิศวกร  
ข. ออกเสียงลงคะแนนในการประชุมใหญ่สภาวิศวกร  
ค. แสดงความเห็นและซักถามเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของสภา  
วิศวกรต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และในกรณีที่สมาชิกร่วมกันตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปเสนอให้  
คณะกรรมการพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับกิจการของสภาวิศวกร คณะกรรมการต้องพิจารณาและแจ้ง  
ผลการพิจารณาให้ผู้เสนอทราบ โดยมีข้อจำกัด

ง. เลือก รับเลือกตั้ง หรือรับแต่งตั้งเป็นกรรมการ  
จ. ชำระค่าจดทะเบียนสมาชิกและค่าบำรุงตามที่กำหนดในข้อบังคับ  
สภาวิศวกร

ฉ. ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตนตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>79</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>80</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตผู้ใด  
กระทำการประกอบวิชาชีพควบคุมหรือแสดงด้วยวิธีการใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนมีสิทธิหรือพร้อมที่จะประกอบวิชาชีพ  
วิศวกรรมควบคุมนับแต่วันที่ทราบคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น ให้สภาวิศวกรมีมติเพิกถอนใบอนุญาตของผู้นั้นนับแต่วันที่ศาล  
พิพากษาถึงที่สุด

<sup>81</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

โดยสมาชิกวิสามัญหรือสมาชิกกิตติมศักดิ์ให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสามัญ เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ตาม (2) และ (4) กล่าวคือ ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในการประชุมใหญ่สภาวิศวกร และไม่มีสิทธิเลือก รับเลือกตั้ง หรือรับแต่งตั้งเป็นกรรมการ

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก ด้วยเหตุดังนี้<sup>82</sup>

1. ตาย
2. ลาออก
3. คณะกรรมการมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ เพราะขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาวิศวกร สำหรับกรณีสมาชิกสามัญและสมาชิกวิสามัญ แล้วแต่กรณี
4. ที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรมีมติเพิกถอนการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์
5. ไม่ชำระค่าจดทะเบียนสมาชิกหรือค่าบำรุง โดยไม่มีเหตุอันควรตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร
6. สภาวิศวกรมีมติเพิกถอนใบอนุญาต

## 2) คณะกรรมการสภาวิศวกร

### (1) คณะกรรมการสภาวิศวกร ประกอบด้วย

- ก. กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และมีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวน 10 คน
- ข. กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวน 5 คน
- ค. กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสามัญ โดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรี จำนวน 5 คน

ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม<sup>83</sup> สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการนั้น ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 3 ปี กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ และให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกรรมการใหม่<sup>84</sup>

<sup>82</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>83</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>84</sup> มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

(2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นกรรมการ มีดังนี้<sup>85</sup>

- ก. จะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตระดับสามัญวิศวกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือระดับวุฒิวิศวกร
- ข. ไม่เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาวิศวกร<sup>86</sup>

- ก. บริหารและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับของสภาวิศวกร
- ข. สอดส่องดูแลและดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้
- ค. ออกระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยการใด ๆ ตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรมอบหมาย
- ง. กำหนดแผนการดำเนินงานและงบประมาณของสภาวิศวกร
- จ. วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณตามมาตรา 62

## (4) ให้มีตำแหน่งนายกสภาวิศวกร อุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 1 และอุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 2 ตำแหน่งละ 1 คน

โดยคณะกรรมการเลือกจากกรรมการเพื่อให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยนายกสภาวิศวกร อุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 1 และอุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 2 ให้ดำรงตำแหน่งตามวาระของกรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้ง

## (5) ให้มีตำแหน่งเลขาธิการสภาวิศวกร และเหรัญญิกสภาวิศวกร

ตำแหน่งละ 1 คน โดยนายกสภาวิศวกรเป็นผู้คัดเลือกจากกรรมการเพื่อให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และนายกสภาวิศวกรอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ โดยนายกสภาวิศวกรมีอำนาจถอดถอนเลขาธิการ เหรัญญิก และตำแหน่งอื่นออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาวิศวกรพ้นจากหน้าที่ ให้เลขาธิการสภาวิศวกร เหรัญญิกสภาวิศวกร และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นพ้นจากตำแหน่งด้วย

<sup>85</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>86</sup> มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

(6) อำนาจหน้าที่ของนายกสภาวิศวกร อุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 1 อุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 2 เลขธิการสภาวิศวกร และเหรียญกษาปณ์สภาวิศวกร มีดังนี้<sup>87</sup>

ก. นายกสภาวิศวกรมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนสภาวิศวกรในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการและที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร และดำเนินกิจการของสภาวิศวกรให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ

ข. อุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 1 เป็นผู้ช่วยนายกสภาวิศวกรในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกสภาวิศวกรตามที่นายกสภาวิศวกรมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนนายกสภาวิศวกรเมื่อนายกสภาวิศวกรไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ค. อุปนายกสภาวิศวกรคนที่ 2 เป็นผู้ช่วยนายกสภาวิศวกรในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกสภาวิศวกรตามที่นายกสภาวิศวกรมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนนายกสภาวิศวกรเมื่อนายกสภาวิศวกร และอุปนายกสภาวิศวกรที่หนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ง. เลขธิการสภาวิศวกร มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบัญชีเจ้าหน้าที่สภาวิศวกรทุกระดับ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการในที่ประชุมคณะกรรมการและที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร ดำเนินการตามที่นายกสภาวิศวกรมอบหมาย

จ. เหรียญกษาปณ์สภาวิศวกร มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล รับผิดชอบการบัญชี การเงิน และการงบประมาณของสภาวิศวกร

โดยนายกสภาวิศวกรอาจมอบหมายให้อุปนายก กรรมการ และ เลขธิการ เหรียญกษาปณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาวิศวกรกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

(7) ให้มีสำนักงานสภาวิศวกร ทำหน้าที่ธุรการต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการ สภาวิศวกรและสภาวิศวกร

โดยมีหัวหน้าสำนักงานสภาวิศวกร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายก สภาวิศวกรตามมติของคณะกรรมการจากบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบงานธุรการทั่วไปของสภาวิศวกร ดูแลรักษาทะเบียนสมาชิก ทะเบียนผู้ได้รับใบอนุญาต และทะเบียนอื่น ๆ ตลอดจนควบคุมดูแลทรัพย์สินของสภาวิศวกร และปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการหรือเลขธิการสภาวิศวกรมอบหมาย

<sup>87</sup> มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

### 3) สถานายกพิเศษแห่งสภาวิศวกร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสถานายกพิเศษแห่งสภาวิศวกร<sup>88</sup> โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>89</sup>

(1) ให้ความเห็นชอบกับข้อบังคับสภาวิศวกร และมีสิทธิยับยั้งร่างข้อบังคับ ซึ่งนายกสภาวิศวกรเสนอตามความเห็นของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร โดยต้องแสดงเหตุผลโดยแจ้งชัด ในกรณีที่มีได้ยับยั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับที่นายกสภาวิศวกรเสนอ ให้ถือว่าสถานายกพิเศษให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับนั้น

(2) กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการภายใน 30 วันหลังจากได้มีการแต่งตั้งกรรมการและทราบผลการเลือกตั้งกรรมการแล้ว และให้ถือว่าวันประชุมดังกล่าวเป็นวันเริ่มวาระของการอยู่ในตำแหน่งกรรมการ

(3) เข้าร่วมการประชุมและชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังสภาวิศวกรในเรื่องใด ๆ ก็ได้ และสถานายกพิเศษมีสิทธิยับยั้งร่างข้อบังคับ ซึ่งนายกสภาวิศวกรเสนอตามความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร โดยต้องแสดงเหตุผลโดยแจ้งชัด ในกรณีที่มีได้ยับยั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับที่นายกสภาวิศวกรเสนอ ให้ถือว่าสถานายกพิเศษให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับนั้น อย่างไรก็ตามหากสถานายกพิเศษยับยั้งร่างข้อบังคับใด ให้คณะกรรมการประชุมอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการยับยั้ง ในการประชุมครั้งหลังนี้ ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ให้ถือว่าร่างข้อบังคับนั้นได้รับความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษแล้ว

### 4) คณะกรรมการจรรยาบรรณ

คณะกรรมการจรรยาบรรณ ประกอบด้วย ประธานกรรมการจรรยาบรรณ และกรรมการจรรยาบรรณตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดแต่ไม่น้อยกว่า 3 คน ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณตามมติของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรจากสมาชิก ซึ่งมีคุณสมบัติ ดังนี้ เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่เคยถูกลงโทษฐานประพฤติผิดจรรยาบรรณ<sup>90</sup> โดยคณะกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย กรณีที่มีการกล่าวหาว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการจรรยาบรรณได้<sup>91</sup>

<sup>88</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>89</sup> มาตรา 25 มาตรา 36 มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>90</sup> มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>91</sup> มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542



### 1.2.4 อำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกร

โดยที่สภาวิศวกรมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ดังนั้น พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสภาวิศวกรไว้ ดังนี้<sup>92</sup>

- 1) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
- 3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 4) รับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 5) เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดและการเลิกสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- 6) ออกข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วย
  - (1) การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (6)<sup>93</sup>
  - (2) การรับสมัครเป็นสมาชิก ค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก
  - (3) การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 32
  - (4) การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
  - (5) คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจตามมาตรา 20 วรรคสอง
  - (6) หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตแต่ละระดับ ตามมาตรา 46<sup>94</sup>
  - (7) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 49<sup>95</sup>

<sup>92</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>93</sup> มาตรา 12 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 กำหนดว่า สมาชิกสามัญ ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

<sup>94</sup> มาตรา 12 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 กำหนดว่า สมาชิกสามัญ ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

<sup>95</sup> มาตรา 12 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 กำหนดว่า สมาชิกสามัญ ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

(8) จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม และการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(9) มาตรฐานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

(10) การประชุมของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร

(11) การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับสภาวิศวกรนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

7) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาวิศวกร

เมื่อพิจารณาจากการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรแล้วสามารถจัดกลุ่มได้ดังต่อไปนี้

(1) การขึ้นทะเบียนสมาชิกและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในแต่ละสาขามี 4 ระดับ ดังนี้<sup>96</sup>

ก. วุฒิวิศวกร

ข. สามัญวิศวกร

ค. ภาควิศวกร

ง. ภาควิศวกรพิเศษ

หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมในแต่ละระดับ รวมทั้งการออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร นอกจากนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

สำหรับผู้ขอใบอนุญาตที่เป็นบุคคลธรรมดาจะต้องเป็นสมาชิกสามัญหรือสมาชิกวิสามัญ ทั้งนี้ หากขาดจากสมาชิกภาพเมื่อใด ใบอนุญาตของผู้นั้นจะสิ้นสุดลง ส่วนผู้ขอใบอนุญาตที่เป็นนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีทุนเป็นของคนต่างด้าวจำนวนเท่าใด นิติบุคคลนั้นอย่างน้อยต้องมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร หรือผู้เป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน กรรมการของบริษัท หรือสมาชิกในคณะผู้บริหารของนิติบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วน กรรมการ ผู้จัดการของบริษัท หรือผู้มีอำนาจบริหารแต่ผู้เดียวของนิติบุคคลเป็นผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>96</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

(2) การออกข้อบังคับของสภาวิศวกร<sup>97</sup>

ร่างข้อบังคับของสภาวิศวกรเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการสภาวิศวกรหรือสมาชิกสามัญ ซึ่งการเสนอร่างข้อบังคับสภาวิศวกรของสมาชิกสามัญกระทำได้เมื่อมีสมาชิกสามัญจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนรับรอง

ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมใหญ่สภาวิศวกรเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาวิศวกรที่มีการเสนอตามความเหมาะสมแก่กรณี การพิจารณาร่างข้อบังคับสภาวิศวกรจะเสนอเป็นวาระจรไม่ได้ แต่ต้องกำหนดเป็นวาระในหนังสือนัดประชุมให้ชัดเจนและแนบร่างข้อบังคับสภาวิศวกรที่เสนอไปพร้อมกันด้วย และเมื่อที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรมีมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับสภาวิศวกรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสามัญที่เข้าประชุมให้นายกสภาวิศวกรเสนอร่างข้อบังคับสภาวิศวกรต่อสภานายกพิเศษโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่สภานายกพิเศษยับยั้งร่างข้อบังคับใด ให้คณะกรรมการประชุมอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการยับยั้ง ในการประชุมครั้งหลังนี้ ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ให้ถือว่าร่างข้อบังคับนั้นได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษแล้ว

## (3) การควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

## ก. คณะกรรมการจรรยาบรรณ

คณะกรรมการจรรยาบรรณ ประกอบด้วย ประธานกรรมการจรรยาบรรณคนหนึ่ง และกรรมการจรรยาบรรณตามจำนวนที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด แต่ไม่น้อยกว่า 3 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการจรรยาบรรณให้มีวาระคราวละ 3 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ซึ่งในการแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสภาวิศวกรมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณตามมติของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรจากสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติ โดยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่เคยถูกลงโทษฐานประพฤติผิดจรรยาบรรณ<sup>98</sup>

ข. การพ้นจากตำแหน่งกรรมการจรรยาบรรณ<sup>99</sup>

พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการจรรยาบรรณพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

## ก) ลาออก

<sup>97</sup> มาตรา 43 มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>98</sup> มาตรา 53 มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>99</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

ข) สมาชิกภาพสิ้นสุดลง

ค) ขาดคุณสมบัติ

ง) สภาวิศวกรมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม  
ของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม

ค. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจรรยาบรรณ<sup>100</sup>

คณะกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา  
วินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม  
และมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทน  
คณะกรรมการจรรยาบรรณได้ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจรรยาบรรณ และ  
คณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณแต่งตั้ง ให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล  
กฎหมายอาญา

ในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณให้  
เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการสภาวิศวกร โดยในกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพ  
ประพฤติผิดจรรยาบรรณให้มีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่  
กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่า  
สิบห้าวันก่อนเริ่มพิจารณา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำ  
พยานหลักฐานใด ๆ ส่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณหรือคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการ  
จรรยาบรรณแต่งตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการ  
จรรยาบรรณกำหนด

คณะกรรมการจรรยาบรรณ มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่าง  
หนึ่ง ดังนี้

ก) ยกข้อกล่าวหา

ข) ตักเตือน

ค) ภาคทัณฑ์

ง) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน 5 ปี

จ) เพิกถอนใบอนุญาต

ผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของ  
คณะกรรมการจรรยาบรรณต่อคณะกรรมการสภาวิศวกรได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

<sup>100</sup> มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการสภาวิศวกรให้ทำเป็นคำสั่งสภาวิศวกรพร้อมด้วย เหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด โดยผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอาจอุทธรณ์ใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมใหม่ได้ เมื่อพ้น 5 ปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยให้ยื่น คำขอรับใบอนุญาตต่อสภาวิศวกร

จากการศึกษาถึงความเป็นมา ตลอดจน โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรแล้ว สภาวิศวกร ถือเป็นองค์กรที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ควบคุม ซึ่งจัดอยู่ในประเภทขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม ที่มีคณะกรรมการ สภาวิศวกรทำหน้าที่บริหารและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับของสภา วิศวกร รวมทั้งสอดส่องดูแลและดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติ วิศวกร พ.ศ. 2542 และดำเนินการในด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติ วิศวกร พ.ศ. 2542 ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาวิศวกรและ คณะกรรมการสภาวิศวกรตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 แล้ว มีอยู่ด้วยกันหลากหลาย ประการ ซึ่งสามารถแบ่งอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง อำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป อาทิ การส่งเสริมสวัสดิการและผดุงเกียรติของสมาชิก การช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และ ให้บริการทางด้านวิชาการต่าง ๆ แก่ประชาชนและองค์กรอื่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการและ เทคโนโลยีทางด้านวิศวกรรม หรือการให้คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบาย และปัญหาทางด้านวิศวกรรม เป็นต้น

ประเภทที่สอง อำนาจและหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ ในทางปกครอง อาทิ การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม การออก ข้อบังคับสภาวิศวกร และการควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม เป็นต้น

### 1.3 สถานะทางกฎหมายของสภาวิศวกร

สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพนั้น ได้มีนักวิชาการกฎหมายมหาชนให้ ความเห็นเกี่ยวกับสถานะขององค์กรวิชาชีพแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ นักวิชาการกฎหมายมหาชน ฝ่ายแรกเห็นว่า องค์กรวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจ ทางปกครอง ส่วนนักวิชาการกฎหมายมหาชนฝ่ายหลังเห็นว่า องค์กรวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นสภา ทนายความ แพทยสภา สภาวิศวกร ฯลฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เพียงแต่การบริหารจัดการ องค์กรเท่านั้นที่มีความอิสระ แต่ภารกิจหรือหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรวิชาชีพต้องใช้อำนาจ มหาชนและกิจกรรมที่องค์กรวิชาชีพดำเนินการจัดทำเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ใช่การ

ดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลเอกชนทั่วไปที่มุ่งแสวงหาผลกำไร (อ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 หน้า 13-14)

โดยที่พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้สภาวิศวกรมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาคุณภาพของการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม รวมถึงควบคุมเพื่อถ่วงดุลความรู้ความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพและเพื่อติดตามดูแลการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมให้ได้มาตรฐาน เนื่องจากการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน จึงควรที่จะให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรวมตัวกันเป็นองค์กรเข้ามามีส่วนช่วยรัฐในการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้สภาวิศวกรมีอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์สำคัญในการควบคุมความประพฤติ และการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

ซึ่งหากพิจารณาจากการใช้อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของสภาวิศวกรแล้วสภาวิศวกรจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินกิจกรรมหรือดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการแก่ประชาชน โดยส่วนรวม หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างมีคุณภาพมาตรฐาน และการประกอบวิชาชีพทางวิศวกรรมจะต้องไม่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบใด ๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการหรือรับผิดชอบที่จะดำเนินการเอง อย่างไรก็ดี การที่วิทยาการต่าง ๆ มีการพัฒนาหรือมีความเจริญก้าวหน้าไปมาก และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือทันต่อความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะจึงทำให้ฝ่ายปกครองเกิดการมอบให้สภาวิศวกรในฐานะที่เป็นองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพด้วยมาตรการต่าง ๆ แทนรัฐ ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาเพื่อทราบถึงสถานะทางกฎหมายของสภาวิศวกรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสภาวิศวกรมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพียงแต่การจัดการองค์กรภายในเท่านั้นที่จะมีความเป็นอิสระ แต่ภารกิจหรือหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรวิชาชีพต้องใช้อำนาจมหาชนและกิจกรรมที่องค์กรวิชาชีพดำเนินการจัดทำเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ไม่ใช่การดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลเอกชนทั่วไปที่มุ่งแสวงหาผลกำไรเป็นหลัก อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะสถานะขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งในที่นี้หมายถึง สภาวิศวกร จะมีสถานะเป็นนิติ

บุคคลเอกชนหรือนิติบุคคลมหาชนก็ตาม แต่หากการใช้อำนาจหน้าที่หรือการกระทำของสภาวิศวกรนั้น เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจในทางปกครองหรือเป็นผลผลิตจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐ การกระทำนั้น ก็คือ การกระทำทางปกครอง และสภาวิศวกร จึงถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ให้ความหมายว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทนิยามความหมายดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน รวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อกระทำการ โดยใช้อำนาจในทางปกครองแล้ว ย่อมตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว การพิจารณาถึงสถานะของสภาวิศวกร จึงย่อมมีความสำคัญรองจากการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่สภาวิศวกรใช้กระทำการ หากการกระทำนั้นเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองผลผลิตของการใช้อำนาจนั้นก็เป็นการกระทำทางปกครองเสมอ

## 2. การใช้อำนาจของสภาวิศวกรที่เป็นการกระทำทางปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสภาวิศวกรนั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ประกอบรายงานการศึกษาลบนี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร โดยศาลปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการใช้อำนาจในทางปกครองและวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าว จึงมุ่งศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภาวิศวกรแล้ว สามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ได้เป็น 2 ประเภท คือ

### 2.1 การใช้อำนาจของสภาวิศวกรที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

การที่สภาวิศวกรใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่บังคับเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยที่สมาชิกไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม สามารถจำแนกได้ดังนี้

### 2.1.1 การขึ้นทะเบียนสมาชิกและการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ

#### วิศวกรรมควบคุม

ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมนั้น พระราชบัญญัติวิศวกรพ.ศ. 2542 ได้กำหนดข้อห้ามโดยมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนพร้อมจะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาใด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตในสาขานั้นจากสภาวิศวกร หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>101</sup> และห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำหรือข้อความที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยรวมถึงการใช้ จ้างวานหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวให้ตน เว้นแต่ผู้ได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสืออนุมัติเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมสาขานั้น ๆ จากสภาวิศวกรหรือสถาบันที่สภาวิศวกรรับรอง หรือผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>102</sup> โดยผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในแต่ละสาขามี 4 ระดับ ดังนี้ (1) วุฒิวิศวกร (2) สามัญวิศวกร (3) ภาควิวิศวกร (4) ภาควิวิศวกรพิเศษ

#### 1) คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต

ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในแต่ละระดับให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร โดยผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องเป็นสมาชิกสามัญหรือสมาชิกวิสามัญของสภาวิศวกร และถ้าขาดจากสมาชิกภาพเมื่อใด ให้ใบอนุญาตของผู้นั้นสิ้นสุดลง สำหรับผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นนิติบุคคลนั้น ไม่ว่าจะเป็นิติบุคคลซึ่งมีทุนเป็นของคนต่างด้าวจำนวนเท่าใด นิติบุคคลนั้นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ คือ มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และผู้เป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน กรรมการของบริษัท หรือสมาชิกในคณะผู้บริหารของนิติบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วน กรรมการ ผู้จัดการของบริษัท หรือผู้มีอำนาจบริหารแต่ผู้เดียวของนิติบุคคลเป็นผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>101</sup> มาตรา 45 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>102</sup> มาตรา 47 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542



2) การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับภาคี  
วิศวกรรมพิเศษ

ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคี  
วิศวกรรมพิเศษ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกสภาวิศวกร โดยต้องเป็นสมาชิกสามัญของสภาวิศวกร<sup>103</sup>  
หรือสมาชิกวิสามัญของสภาวิศวกร<sup>104</sup>

(2) ผู้ขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรรมพิเศษ จะต้องมีความรู้และ  
ประสบการณ์ตรงกับงานที่ขอ ดังนี้

- วุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาวิศวกรรมศาสตร์หรือ  
เทียบเท่าขึ้นไป และจะต้องมีผลงานในลักษณะที่ยื่นคำขอไม่น้อยกว่า 2 ปี

- วุฒิประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือเทียบเท่าที่เกี่ยวกับ  
วิชาชีพวิศวกรรม ที่ผู้ยื่นขอจะต้องมีผลงานและประสบการณ์ตรงกับงานที่ขอไม่น้อยกว่า 4 ปี

- วุฒิประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) หรือเทียบเท่าที่เกี่ยวกับวิชาชีพ  
วิศวกรรม ที่ผู้ยื่นขอจะต้องมีผลงานและประสบการณ์ตรงกับงานที่ขอไม่น้อยกว่า 6 ปี

- วุฒิประกาศนียบัตรประโยควิชาชีพ (ปวช.) หรือเทียบเท่าในสาขา  
อื่นที่ไม่เกี่ยวกับวิชาชีพวิศวกรรมหรือวุฒิต่ำกว่า ระดับประกาศนียบัตรประโยควิชาชีพ (ปวช.)  
จะต้องมีผลงานในงานที่ยื่นคำขอไม่น้อยกว่า 10 ปี

(3) ผู้ขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรรมพิเศษ สามารถยื่นเรื่องขอรับ  
ใบอนุญาตได้ครั้งละหนึ่งงานตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กรณีประสงค์จะขอรับใบอนุญาต  
เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกรรมพิเศษ ในงาน ประเภท หรือขนาดอื่น ๆ  
เพิ่มเติม ให้ยื่นคำขอใหม่

(4) ผู้ขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรรมพิเศษ ที่เป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทย  
ต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นและมีหลักฐานของทางราชการที่อนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทย  
ไม่น้อยกว่าหกเดือนมาประกอบการพิจารณาด้วย

(5) ผู้ขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรรมพิเศษ ต้องผ่านการทดสอบ  
ความรู้เกี่ยวกับความพร้อมในงานที่ยื่นคำขอและต้องเข้ารับการอบรมจึงสามารถออกใบอนุญาตให้  
ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมได้

<sup>103</sup> ดูรายละเอียดใน ข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการรับสมัครเป็นสมาชิกสามัญของสภาวิศวกร พ.ศ. 2543

<sup>104</sup> ดูรายละเอียดใน ข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการรับสมัครเป็นสมาชิกวิสามัญของสภาวิศวกร พ.ศ. 2543

โดยผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรพิเศษต้องกรอกข้อความตามแบบคำขอรับใบอนุญาต ยื่นต่อหัวหน้าสำนักงานสภาวิศวกร พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกรพิเศษ พ.ศ. 2543 ได้แก่ หลักฐานคุณวุฒิการศึกษา (ถ้ามี) สำเนาทะเบียนบ้านหรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน รูปถ่ายปัจจุบันไม่เกิน 1 ปี หน้าตรงไม่สวมหมวก ไม่สวมแว่นตา ขนาด 25 มิลลิเมตร จำนวน 2 รูป บัญชีแสดงผลงานและปริมาณงานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ขอรับใบอนุญาตตามแบบที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด โดยให้วิศวกรระดับสามัญวิศวกรขึ้นไปในสาขาหรือแขนงเดียวกันกับผู้ที่ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ลงนามรับรอง และเมื่อผลงานผ่านเกณฑ์การพิจารณาให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติ และ/หรือ ส่งทดสอบข้อเขียน กรณีผู้ที่ไม่ผ่านการทดสอบคุณสมบัติหรือการทดสอบข้อเขียน หากประสงค์จะยื่นขอรับใบอนุญาตในงานเดิม สามารถยื่นคำขอใหม่ได้ภายหลังจากวันที่ยื่นคำขอครั้งก่อนไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยการทดสอบความรู้ระดับภาคีวิศวกรพิเศษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด โดยเกณฑ์การผ่านต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และผู้ขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรพิเศษซึ่งผ่านการทดสอบความรู้แล้ว ต้องผ่านการอบรมและทดสอบความรู้เกี่ยวกับความพร้อมในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามระเบียบที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด จากนั้นเมื่อคณะกรรมการสภาวิศวกรมีผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว สำนักงานสภาวิศวกรแจ้งผลการพิจารณาตามมติที่ประชุมคณะกรรมการสภาวิศวกร

3) การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับภาคีวิศวกร<sup>105</sup>

ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกร ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกสามัญของสภาวิศวกร<sup>106</sup> ซึ่งสามารถสมัครได้พร้อมกันวันที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตฯ

(2) ต้องสำเร็จการศึกษาในปริญญาที่สภาวิศวกรรับรอง โดยปริญญาประกาศนียบัตร และวุฒิปริญญาเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ที่สภาวิศวกรจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร จะต้องมีหลักสูตรที่

<sup>105</sup> ดูรายละเอียดใน ข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร พ.ศ. 2549

<sup>106</sup> ดูรายละเอียดใน ข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการรับสมัครเป็นสมาชิกสามัญของสภาวิศวกร พ.ศ. 2543

มีการเรียนการสอน วิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Basic Sciences)<sup>107</sup> วิชาพื้นฐานทางวิศวกรรม (Basic Engineering)<sup>108</sup> และวิชาเฉพาะทางวิศวกรรม (Specific Engineering)<sup>109</sup> จบการศึกษาจากระบบทวิภาค โดยมีรายวิชาและเนื้อหาในรายวิชาและรายละเอียดอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด กรณีการศึกษาที่แตกต่างจากการศึกษาในระบบทวิภาคให้เทียบรายวิชา เนื้อหาวิชา และรายละเอียดอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด

โดยผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการทดสอบความรู้เพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกรนั้น จะต้องเป็นผู้ที่จบการศึกษาในหลักสูตรการศึกษาที่ได้รับการรับรองในเกณฑ์เดิมตามข้อบังคับที่ออกโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 และผู้ที่จบการศึกษาจากหลักสูตรการศึกษาที่ได้รับการรับรองเกณฑ์ใหม่ของสภาวิศวกรตามข้อบังคับวิศวกรว่าด้วยการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปับัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ พ.ศ. 2543 สำหรับกรณีที่ผู้ที่จบการศึกษาจากหลักสูตรต่างประเทศที่ยังมิได้รับรองจากสภาวิศวกรให้ผู้ที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมระดับภาคีวิศวกร นำเสนอเอกสารและหลักฐานของหลักสูตรต่อสภาวิศวกรเพื่อขอรับการรับรองเป็นการเฉพาะราย

(3) ผ่านการทดสอบความรู้ในหมวดวิชาพื้นฐานทางด้านวิศวกรรมและหมวดวิชาเฉพาะทางวิศวกรรม โดยได้คะแนนในแต่ละหมวดวิชาไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

(4) ผ่านการอบรมและทดสอบความรู้เกี่ยวกับความพร้อมในการประกอบวิชาชีพ

โดยผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกร ต้องกรอกข้อความตามแบบคำขอรับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกร ยื่นต่อหัวหน้าสำนักงานสภาวิศวกร พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ได้แก่ หลักฐานแสดงผลการศึกษา (Transcript) สำเนาใบปริญญาบัตรหรือสำเนาหนังสือรับรองการสำเร็จการศึกษา สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวข้าราชการ รูปถ่ายปัจจุบัน หน้าตรงไม่สวมหมวก ไม่สวมแว่นดำ ถ่ายไว้ไม่เกิน 1 ปี ขนาด 1 นิ้ว จำนวน 1 รูป ใบรับรองแพทย์ (ไม่เกิน 30 วันนับจากวันที่ทำการตรวจจากแพทย์) ตามแบบที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด สำเนาใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้

<sup>107</sup> วิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Basic Sciences) หมายถึง วิชาวิทยาศาสตร์ขั้นพื้นฐานทั่วไป ทั้งหมวดวิชาคณิตศาสตร์ หมวดวิชาฟิสิกส์ และหมวดวิชาเคมีที่วิศวกรต้องเรียน

<sup>108</sup> วิชาพื้นฐานทางวิศวกรรม (Basic Engineering) หมายถึง วิชาพื้นฐานทางวิศวกรรมที่วิศวกรต้องเรียน

<sup>109</sup> วิชาเฉพาะทางวิศวกรรม (Specific Engineering) หมายถึง วิชาที่เป็นวิชาชีพเฉพาะสาขาที่วิศวกรในแต่ละสาขาคือต้องเรียน เพื่อนำไปใช้ในการทำงานหรือปฏิบัติงาน

รับรองคุณสมบัติ จากนั้นเมื่อคณะกรรมการสภาวิศวกรมีผลพิจารณาเป็นประการใดแล้ว สำนักงานสภาวิศวกรแจ้งผลการพิจารณาตามมติที่ประชุมคณะกรรมการสภาวิศวกร

4) การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับสามัญวิศวกร และระดับวุฒิวิศวกร<sup>110</sup>

(1) ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับสามัญวิศวกร จะต้องกรอกข้อความตามแบบที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด ยื่นต่อหัวหน้าสำนักงานสภาวิศวกร พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานและวิชาการ ดังนี้

- บัญชีแสดงผลงานและปริมาณงานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม หลังจากได้รับใบอนุญาตระดับภาคีวิศวกรไม่น้อยกว่า 3 ปี และได้รับการเสริมสร้างประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม โดยให้วิศวกรระดับสามัญวิศวกรขึ้นไปในสาขาและแขนงเดียวกันกับผู้ยื่นคำขอ เป็นผู้ลงนามรับรองผลงาน

(2) ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับวุฒิวิศวกร จะต้องกรอกข้อความตามแบบที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด ยื่นต่อหัวหน้าสำนักงานสภาวิศวกร พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานและวิธีการ ดังนี้

- บัญชีแสดงผลงานและปริมาณงานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม หลังจากได้รับใบอนุญาตระดับสามัญวิศวกรไม่น้อยกว่า 5 ปี และได้รับการเสริมสร้างประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม โดยให้วิศวกรระดับวุฒิวิศวกรในสาขาและแขนงเดียวกันกับผู้ยื่นคำขอ เป็นผู้ลงนามรับรองผลงาน

โดยการพิจารณาผลงาน ปริมาณงาน และทดสอบความรู้ระดับสามัญวิศวกร และระดับวุฒิวิศวกรนั้น จะมีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ สภาวิศวกรจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือผู้ชำนาญการพิเศษด้านวิชาชีพวิศวกรรมในสาขาที่เกี่ยวข้องพิจารณาผลงานและปริมาณงาน พร้อมทั้งทดสอบความรู้ในประสบการณ์และความสามารถในการประกอบวิชาชีพ ตามที่ระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกรว่าด้วยการทดสอบความรู้ความชำนาญกำหนดไว้ และเมื่อผ่านการทดสอบให้ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับสามัญวิศวกรหรือระดับวุฒิวิศวกรได้

การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นกรณีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตที่เป็นบุคคลธรรมดา โดยพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตาม

<sup>110</sup> ดูรายละเอียดใน ข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับสามัญวิศวกร และระดับวุฒิวิศวกร พ.ศ. 2547

กฎหมายในแต่ละสาขามี 4 ระดับด้วยกัน กล่าวคือ วุฒิวิศวกร สามัญวิศวกร ภาควิศวกร และภาควิศวกรพิเศษ และในกรณีที่จะต้องเลื่อนระดับจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนดไว้ ซึ่งจะแตกต่างไปจากวิชาชีพอื่นที่มีการออกใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพเพียงระดับเดียวเท่านั้น อาทิ ทนายความ แพทย์ เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนิติบุคคลได้ ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีทุนเป็นของคนต่างด้าวจำนวนเท่าใดแต่นิติบุคคลนั้นอย่างน้อย จะต้องมีส่วนงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร และนิติบุคคลนั้นต้องมีผู้เป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน หรือกรรมการของบริษัท หรือสมาชิกในคณะผู้บริหารของนิติบุคคล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วน หรือกรรมการผู้จัดการของบริษัท หรือผู้มีอำนาจบริหารแต่ผู้เดียวของนิติบุคคล เป็นผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542<sup>111</sup>

อนึ่ง การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม นั้นพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ประกอบข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยรูปแบบบัตร ใบอนุญาต อายุใบอนุญาต แบบคำขอรับใบอนุญาต ค่าขอต่ออายุ ค่าขอเลื่อนระดับ เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และตราสัญลักษณ์สภาวิศวกร พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่องของอายุใบอนุญาต โดยสามารถสรุปได้ว่า ในกรณีบุคคลธรรมดา นั้น ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้ มีอายุ 5 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต หรือนับแต่วันที่สภาวิศวกรอนุมัติให้ต่ออายุใบอนุญาต เว้นแต่ ใบอนุญาตระดับวุฒิวิศวกรให้ มีอายุตลอดชีพของผู้ได้รับอนุญาต สำหรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทนิติบุคคล ให้มีอายุใช้ได้เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอตามแบบที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด กรณียื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ ให้ยื่นคำขอภายใน 90 วันก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ กรณียื่นคำขอต่อใบอนุญาตหลังจากวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ ให้ยื่นคำขอภายใน 60 วันก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ โดยระหว่างที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตอาจขอให้สภาวิศวกรออกหนังสือรับรองการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของนิติบุคคลได้

จากการศึกษาถึงการใช้อำนาจในเรื่องเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสมาชิกและการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั้น คณะกรรมการสภาวิศวกรได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อบังคับสภาวิศวกรที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือไม่

<sup>111</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คำสั่งให้เลื่อนระดับหรือ ปฏิเสธการเลื่อนระดับ (กรณีบุคคลธรรมดา) ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนด ซึ่ง การใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นการเฉพาะ ราย อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่บังคับเหนือผู้ขอรับ ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมกรรมควบคุม หรือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ควบคุมโดยที่ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือสมาชิกไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด ดังนั้น การใช้ อำนาจของคณะกรรมการสภาวิศวกรตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และข้อบังคับสภา วิศวกรเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวนี้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นเอง

### **2.1.2 การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุม และการรับรองความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม**

ในการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุม ตลอดจนการรับรองความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งการรับรอง หลักสูตรทางการศึกษา มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการที่จะควบคุมคุณภาพของผู้ที่จะเข้ามาเป็น ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเพื่อให้มีระดับความรู้ความสามารถเหมาะสมเพียงพอในการ ปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้ก้าวทันวิทยาการด้านวิศวกรรม ที่มีความเจริญก้าวหน้า และมีรายละเอียด ของงานลึกซึ้งมากขึ้น ประกอบกับการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนเป็นอย่างมาก จึงต้องพิจารณาจากผู้ที่จะจบจากหลักสูตรและสถาบันการศึกษาที่สภาวิศวกร ให้การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ ซึ่งในการ พิจารณาสถาบันการศึกษาที่สภาวิศวกรจะให้การรับรองนั้น โครงสร้างของหลักสูตรการศึกษา จะต้องมีความสอดคล้องกับที่สภาวิศวกรกำหนด โดยสภาวิศวกรพิจารณาจากองค์ความรู้ ในสาขาวิศวกรรมนั้น ๆ ว่าจะต้องมีความรู้เบื้องต้นอย่างไร ซึ่งประกอบด้วย ความรู้วิชาพื้นฐานทาง วิทยาศาสตร์ (Basic Science) ความรู้วิชาพื้นฐานทางวิศวกรรม (Basic Engineering) และความรู้วิชา เฉพาะทางวิศวกรรม (Specific Engineering) นอกจากนี้ สถาบันการศึกษาต้องมีคณาจารย์และ สถานที่ ห้องสมุดและห้องปฏิบัติการ เป็นไปตามเกณฑ์และมีการจัดทำระบบประกันคุณภาพและ ผ่านการรับรองจากกระทรวงที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ โดยมีขั้นตอนการพิจารณาหลักสูตรเพื่อรับรอง ปริญญา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในข้อบังคับว่าด้วยการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขา วิศวกรรม พ.ศ. 2554 และระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกร ว่าด้วยวิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์

วิชาพื้นฐานทางวิศวกรรม และวิชาเฉพาะทางวิศวกรรม ที่สภาวิศวกรจะให้การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร และวุฒิบัตร ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. 2558 ดังนี้<sup>112</sup>

### 1) พิจารณาและตรวจสอบเอกสารของสถาบันการศึกษา

ในการพิจารณาและตรวจสอบเอกสารของสถาบันการศึกษานั้นเมื่อสถาบันการศึกษายื่นเอกสารหลักสูตร เพื่อการรับรองปริญญาฯ ตามข้อบังคับและเกณฑ์ที่สภาวิศวกรกำหนดแล้ว คณะอนุกรรมการรับรองปริญญาฯ ประกาศนียบัตร และวุฒิบัตร ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม (องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วย ประธานคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการมาตรฐานการศึกษาของสภาวิศวกร โดยตำแหน่ง คณะอนุกรรมการซึ่งมาจากตัวแทนสภาคณบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์สาขาละ 1 ท่าน ตัวแทนจากสมาคมวิชาชีพอันได้แก่ สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยฯ สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมฯลฯ สาขาละ 1 ท่าน และผู้แทนจากกรรมการสภาวิศวกร) จะดำเนินการตรวจสอบ ในกรณีที่ตรวจสอบแล้วและเห็นว่าเอกสารต่าง ๆ ครบถ้วนและเป็นไปตามเกณฑ์ที่สภาวิศวกรกำหนด คณะอนุกรรมการรับรองปริญญาฯ จะนัดหมายการตรวจเยี่ยมสถาบัน อย่างไรก็ตามก็ดี สถาบันการศึกษาต้องชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการตรวจเยี่ยมสถาบันก่อน หากเอกสารรายงานของสถาบันการศึกษาไม่ชัดเจน หรือไม่ครบถ้วน อีกทั้งไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่สภาวิศวกรกำหนด คณะอนุกรรมการรับรองปริญญาฯ อาจปฏิเสธหรือเสนอแนะให้สถาบันการศึกษาจัดเตรียมเอกสารเพิ่มเติมและยื่นเสนอมาใหม่

### 2) การตรวจเยี่ยมสถาบันการศึกษา

การไปตรวจเยี่ยมสถาบันการศึกษานั้น คณะอนุกรรมการรับรองปริญญาฯ จะได้มีการประชุมร่วมกับคณาจารย์ ทั้งคณาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตร และคณาจารย์ผู้สอนเพื่อสอบถามข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ตรวจเยี่ยมอาคารสถานที่ ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ ห้องสมุด วัสดุอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน การให้บริการทางด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ และระบบประกันคุณภาพ

### 3) การเสนอขออนุมัติ

ขั้นตอนนี้จะเป็นการเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการสภาวิศวกรโดยหากสถาบันการศึกษาที่ขอการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรม ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สภาวิศวกรกำหนดแล้วคณะอนุกรรมการรับรองปริญญาฯ จะทำรายงานและเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการสภาวิศวกรต่อไป

<sup>112</sup> สืบจาก <http://www.coe.or.th/coe-2/download/manual120155-02.pdf> สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2559

จากการศึกษาถึงการใช้อำนาจของสภาวิศวกร โดยคณะกรรมการสภาวิศวกรในการดำเนินการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตร ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คณะกรรมการสภาวิศวกรได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อบังคับสภาวิศวกร และระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกรที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาออกคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตร ในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้แก่สถาบันการศึกษา ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างสภาวิศวกรกับสถานศึกษาหรือผู้ที่เข้ารับการศึกษานในหลักสูตรนั้น ๆ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาหรือผู้เข้ารับการศึกษานในหลักสูตรนั้น ๆ อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่บังคับเหนือสถานศึกษาหรือผู้เข้ารับการศึกษาน โดยที่สถานศึกษาหรือผู้เข้ารับการศึกษานในหลักสูตรไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน

### 2.1.3 การออกข้อบังคับสภาวิศวกร

โดยที่การประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นการสมควรที่จะให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรวมตัวกันเป็นองค์กรเข้ามามีส่วนช่วยรัฐในการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และจัดตั้งสภาวิศวกรให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรม โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เพื่อถ่วงดุลความรู้ความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของวิทยาการด้านวิศวกรรมที่มีความเจริญก้าวหน้า และมีรายละเอียดที่ลึกซึ้งมากขึ้น รวมถึงการควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ของสภาวิศวกรเป็นไปตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ ตลอดจนขอบเขตอำนาจหน้าที่ มาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วย

1. การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (6)
2. การรับสมัครเป็นสมาชิก ค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก
3. การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 32
4. การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม



5. คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจตามมาตรา 20 วรรคสอง

6. หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้เข้ารับใบอนุญาตแต่ละระดับตามมาตรา 46

7. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เข้ารับใบอนุญาตตามมาตรา 49

8. จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

9. มาตรฐานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

10. การประชุมของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร

11. การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

โดยอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับสภาวิศวกรดังกล่าวนี้ จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

#### 1) การเสนอร่างข้อบังคับสภาวิศวกร

ร่างข้อบังคับของสภาวิศวกรเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการสภาวิศวกรหรือสมาชิกสามัญ ซึ่งการเสนอร่างข้อบังคับสภาวิศวกรของสมาชิกสามัญกระทำได้เมื่อมีสมาชิกสามัญจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนรับรอง<sup>113</sup>

#### 2) การพิจารณาร่างข้อบังคับสภาวิศวกร

ให้คณะกรรมการสภาวิศวกรจัดให้มีการประชุมใหญ่สภาวิศวกรเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับสภาวิศวกรที่มีการเสนอตามความเหมาะสมแก่กรณี โดยในการพิจารณาร่างข้อบังคับสภาวิศวกรนั้น จะเสนอเป็นวาระจรไม่ได้ แต่ต้องกำหนดเป็นวาระในหนังสือนัดประชุมให้ชัดเจนและแนบร่างข้อบังคับสภาวิศวกรที่เสนอไปพร้อมกันด้วย

#### 3) การเสนอร่างข้อบังคับสภาวิศวกรเพื่อให้สภานายกพิเศษพิจารณา

ร่างข้อบังคับสภาวิศวกรที่เสนอจะผ่านความเห็นชอบหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 44 กำหนดว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรมีมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับสภาวิศวกรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสามัญที่เข้าประชุมแล้ว ให้นายกสภาวิศวกรเสนอร่างข้อบังคับสภาวิศวกรต่อสภานายกพิเศษโดยไม่ชักช้า โดยข้อบังคับสภาวิศวกรนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ และสภานายกพิเศษอาจยับยั้งร่างข้อบังคับสภาวิศวกรนั้นได้แต่ต้องแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้ง ในกรณีที่มีได้โต้แย้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับสภาวิศวกรที่นายกสภาวิศวกรเสนอ ให้ถือว่า สภานายกพิเศษให้

<sup>113</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

ความเห็นชอบกับร่างข้อบังคับสภาวิศวกรนั้น ทั้งนี้ หากสถานายกพิเศษยังยื่นร่างข้อบังคับใด ให้คณะกรรมการประชุมอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการยื่นขัง ในการประชุมครั้งหลังนี้ ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ให้ถือว่าร่างข้อบังคับนั้น ได้รับความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษแล้ว

#### 4) การมีผลใช้บังคับ

ข้อบังคับสภาวิศวกรนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากสถานายกพิเศษ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จากการศึกษาถึงการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ของสภาวิศวกรในการออกข้อบังคับสภาวิศวกรตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว กล่าวคือ เป็นกฎ ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดบทนิยามความหมายของคำว่า “กฎ” ให้ความหมายว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

### 2.2 การใช้อำนาจของสภาวิศวกรที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ

การใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการของสภาวิศวกรในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติดัดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมนั้น มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจให้คณะกรรมการจรรยาบรรณทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติดัดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม และเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องประพฤติตนตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร สภาวิศวกรจึงได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติดัดต่อจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติดัดต่อจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2543 ที่ใช้อยู่เดิม

ซึ่งการที่จะศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีมีการกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติดัดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมนั้น ในเบื้องต้นควรที่

จะทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพว่า ลักษณะความประพฤติเช่นไร ที่ผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมควรต้องมีหรือควรปฏิบัติตน และลักษณะการกระทำหรือ ความประพฤติเช่นไรที่จะถือว่า ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะ นำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ รวมทั้งควรที่จะศึกษาถึงความหมายขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินัยซึ่งขาดเสียก่อน จากนั้นจึงจะทำการศึกษาเรื่องวิธีพิจารณาและ การวินัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณต่อไป

### 2.2.1 จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม นั้น บทบัญญัติในข้อ 4 แห่งข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการ ประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2559 กำหนดว่า ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อใดข้อหนึ่งในข้อบังคับนี้ ให้ถือว่า ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมนั้น ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมหรือ ประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ แล้วแต่กรณีซึ่ง บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม แบ่ง ออกเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

#### 1. ประเภทที่หนึ่ง จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

##### 1) จรรยาบรรณต่อสาธารณะ

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องประกอบวิชาชีพโดยให้ความสำคัญ ต่อความปลอดภัยสุขอนามัย และสวัสดิภาพของสาธารณชน ตลอดจนทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมอันเป็น สาธารณะด้วย

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องละเว้นจากการให้การ สนับสนุน ส่งเสริมหรือเป็นตัวการ เกี่ยวกับการทุจริตใน โครงการของภาครัฐหรือเอกชน

##### 2) จรรยาบรรณต่อวิชาชีพ

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ และระมัดระวัง

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องปฏิบัติงานตามหลักปฏิบัติ และวิชาการ

(3) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เกินความสามารถและความเชี่ยวชาญที่ตนเองจะกระทำได้

(4) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่ลงลายมือชื่อเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในงานที่ตนไม่ได้ทำ

(5) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่โฆษณาหรือยอมให้ผู้อื่นโฆษณา ซึ่งการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเกินความเป็นจริง

(6) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่เรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อย่างใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

(7) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบธรรม หรือใช้อิทธิพล หรือให้ผลประโยชน์แก่บุคคลใดเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับหรือไม่ได้รับงาน

### 3) จรรยาบรรณต่อผู้ว่าจ้าง

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่ละทิ้งงาน โดยไม่มีเหตุอันควร

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่เปิดเผยความลับของงานที่ตนทำ เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ว่าจ้าง หรือเป็นการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย

(3) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่รับดำเนินงานชิ้นเดียวกันให้แก่ผู้ว่าจ้างรายอื่นเพื่อการแข่งขันด้านเทคนิคหรือราคา เว้นแต่ได้แจ้งให้แก่ผู้ว่าจ้างรายแรกทราบล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร หรือได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ว่าจ้างรายแรก และได้แจ้งให้ผู้ว่าจ้างรายอื่นนั้นทราบล่วงหน้าแล้ว

### 4) จรรยาบรรณต่อผู้ร่วมวิชาชีพ

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่แย่งงานจากผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่นเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่รับทำงาน หรือตรวจสอบงานชิ้นเดียวกันกับที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่นทำอยู่ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือเป็นความประสงค์ของเจ้าของงาน และได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่นนั้นทราบล่วงหน้าแล้ว

(3) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่ใช้หรือกระทำการในลักษณะคัดลอกแบบรูป แผนผัง หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่น

(4) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่อ้างผลงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่นมาเป็นของตนในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

(5) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่กระทำการใด ๆ โดยจงใจให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่ชื่อเสียง หรืองานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่น

5) เรื่องอื่น ๆ

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องไม่กระทำความผิดในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 227 หรือมาตรา 269 จนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด

2. ประเภทที่สอง การประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมตามข้อบังคับนี้ และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้บุคคลอื่นต้องได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน

2) เคยถูกลงโทษโดยคำสั่งถึงที่สุด เนื่องจากประพฤติผิดจรรยาบรรณตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 แต่ยังประพฤติผิดซ้ำ หรือไม่หลายจำ หรือไม่มีความเกรงกลัวต่อการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

3) กระทำความผิดในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 227 หรือมาตรา 269 โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

4) กรณีอื่นที่คณะกรรมการจรรยาบรรณเห็นว่าเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

นอกจากจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแล้ว ยังมีองค์กรสำคัญที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ดังนี้

(1) คณะกรรมการจรรยาบรรณ

คณะกรรมการจรรยาบรรณ ประกอบด้วย ประธานกรรมการจรรยาบรรณคนหนึ่ง และกรรมการจรรยาบรรณตามจำนวนที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด แต่ไม่น้อยกว่า 3 คน โดยกรรมการจรรยาบรรณมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ ซึ่งในการแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสภาวิศวกรมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณตามมติของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรจากสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติโดยเป็นผู้ประกอบ

วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่เคยถูกลงโทษฐานประพฤติผิดจรรยาบรรณ<sup>114</sup>

กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>115</sup>

ก. พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการสภาวิศวกร โดยในกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ประกอบการวิชาชีพประพฤติผิดจรรยาบรรณให้มีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มพิจารณา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ ส่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณหรือคณะอนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณแต่งตั้งภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับแจ้ง หรือภายในเวลาที่คณะกรรมการจรรยาบรรณกำหนด

ข. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการจรรยาบรรณได้ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจรรยาบรรณและคณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณแต่งตั้ง ให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

ก) ยกข้อกล่าวหา

ข) ตักเตือน

ค) ภาคทัณฑ์

ง) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน 5 ปี

จ) เพิกถอนใบอนุญาต

อย่างไรก็ดี ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต หากผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการจรรยาบรรณต่อคณะกรรมการสภาวิศวกรได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการสภาวิศวกรให้ทำเป็นคำสั่งสภาวิศวกรพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดและให้

<sup>114</sup> มาตรา 53 มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>115</sup> มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ ผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมใหม่ได้เมื่อพ้น 5 ปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อสภาวิศวกร

(2) คณะอนุกรรมการไต่สวน

หมายความว่า คณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำการไต่สวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

(3) คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง

หมายความว่า คณะอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณากลั่นกรองเรื่อง กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณ

(4) ข้อกล่าวหา

หมายความว่า เรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายหรือพบการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของผู้ได้รับใบอนุญาตมีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อสภาวิศวกร และกรรมการหรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมว่าผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยแจ้งเรื่องต่อสภาวิศวกร ทั้งนี้ สิทธิการกล่าวหาและสิทธิการกล่าวโทษสิ้นสุดลงเมื่อพ้น 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมดังกล่าว และรู้ตัวผู้ประพฤติผิด

(5) ผู้ถูกกล่าวหา

หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษตามมาตรา 51

(6) ผู้กล่าวหา

หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหาย หรือพบการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม หรือกรรมการสภาวิศวกร หรือบุคคลอื่น และทำหนังสือกล่าวหาต่อสภาวิศวกร

## 2.2.2 วิธีพิจารณาและการวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณ

วิธีพิจารณาและการวินิจฉัยกรณีผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของคณะกรรมการจรรยาบรรณนั้น พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการสภาวิศวกร โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

### 1) การรับข้อกล่าวหา

(1) เมื่อสภาวิศวกรได้รับข้อกล่าวหาจากผู้กล่าวหา ให้เลขาธิการสภาวิศวกรเสนอข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณโดยไม่ชักช้า เลขาธิการสภาวิศวกรอาจไม่รับข้อกล่าวหาไว้เพื่อพิจารณาในกรณีข้อกล่าวหาเป็นบัตรสนเท่ห์หรือไม่ปรากฏชื่อผู้กล่าวหาในหนังสือกล่าวหา หรือผู้กล่าวหาไม่ยอมลงชื่อในบันทึกกล่าวหาเมื่อกล่าวหาด้วยตนเอง

(2) ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาที่ได้รับจากคณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยประธานอนุกรรมการกลั่นกรองข้อกล่าวหาต้องแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการจรรยาบรรณ การประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรอง ต้องมีอนุกรรมการกลั่นกรองประชุมจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการกลั่นกรองทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองเห็นว่าข้อกล่าวหาใดเข้าข่ายการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม หรือมีข้อมูลอันควรได้รับการพิจารณา ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนตามที่เห็นสมควร ส่วนข้อกล่าวหาใดเห็นว่าไม่เข้าข่ายการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม หรือไม่มีมูลอันควรได้รับการพิจารณา ก็ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนข้อกล่าวหาใดไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะไต่สวน และสภาวิศวกรไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่สภาวิศวกรได้รับเรื่อง ให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณมีหนังสือแจ้งจำหน่ายข้อกล่าวหา นั้น ให้เลขาธิการสภาวิศวกรเพื่อพิจารณาต่อไป

### 2) ขั้นตอนและวิธีพิจารณาการไต่สวน

(1) เมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณได้รับข้อกล่าวหาจากคณะกรรมการกลั่นกรองแล้วให้ดำเนินการพิจารณา ถ้าเห็นว่าไม่เข้าข่ายการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม หรือไม่มีมูลอันควรได้รับการพิจารณา ให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาแก่เลขาธิการเพื่อแจ้งผู้เกี่ยวข้องต่อไป หากคณะกรรมการจรรยาบรรณเห็นว่าข้อกล่าวหาใดเข้าข่ายการผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมหรือมีมูลอันควรได้รับการพิจารณา ให้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน โดยประธานอนุกรรมการไต่สวนต้องแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการจรรยาบรรณ ซึ่งได้รับใบอนุญาตในสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในสาขาเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานที่ไต่สวน และผู้ได้รับใบอนุญาตในระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาในสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ไต่สวนเป็นอนุกรรมการไต่สวนอีกจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการไต่สวน ทั้งนี้ การประชุมของคณะกรรมการไต่สวนต้องมีอนุกรรมการไต่สวนมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม



แต่หากข้อกล่าวหาใดปรากฏชัดแก่คณะกรรมการจรรยาบรรณว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณหรือประพฤติดังจรรยาบรรณจริง คณะกรรมการจรรยาบรรณจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยยกข้อกล่าวหาที่ได้ออก

(2) เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนแล้ว ให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณต้องมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ซึ่งถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มพิจารณา

(3) ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิในการทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ ส่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณหรือคณะกรรมการไต่สวน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานกรรมการจรรยาบรรณหรือภายในเวลาที่คณะกรรมการจรรยาบรรณกำหนด นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหาอาจคัดค้านการแต่งตั้งอนุกรรมการผู้ใดในคณะกรรมการไต่สวน ถ้าปรากฏว่า อนุกรรมการคนนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อกล่าวหา หรือเป็นผู้มีสาเหตุ โจรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาทำเป็นหนังสือแสดงเหตุผลที่คัดค้านนั้นยื่นต่อคณะกรรมการจรรยาบรรณ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาจากประธานกรรมการจรรยาบรรณ

(4) ในการไต่สวนผู้ถูกกล่าวหา นั้น ให้คณะกรรมการไต่สวนแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่ปรากฏให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนนำพยานหลักฐานมาสู้แก้ข้อกล่าวหา ตามควรแก่กรณีในเวลาอันสมควร ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะขอให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ และในการชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจใช้ถ้อยคำหรือคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อยื่นต่อคณะกรรมการไต่สวนได้ คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาได้ตามที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ ให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดชี้ขาดเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาใด หากคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษานั้น ได้ความประจักษ์ชัดอยู่แล้ว คณะกรรมการไต่สวนจะฟังข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษานั้น โดยไม่ได้ไต่สวนผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานก็ได้

เมื่อการไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการไต่สวนทำรายงานสรุปผลการไต่สวน พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาประพฤติดังกฎหมายหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมฐานใดและบทบัญญัติในมาตราใด หรือไม่ ถ้าประพฤติดังสมควรลงโทษสถานใด เสนอต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณพร้อมกับสำนวนการไต่สวน หาก

อนุกรรมการไต่สวนคนใดมีความเห็นแย้งให้ทำบันทึกความเห็นแย้งติดไว้ในสำนวนการไต่สวนด้วย และถ้าคณะกรรมการจรรยาบรรณเห็นควรให้มีการไต่สวนเพิ่มประการใด ให้ส่งคณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

เมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณได้รับรายงานไต่สวนสรุปข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนแล้ว คณะกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปนี้

ก. ยกข้อกล่าวหา

ข. ตักเตือน

ค. ภาคทัณฑ์

ง. พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกิน 5 ปี

จ. เพิกถอนใบอนุญาต

(5) ให้เลขาธิการสภาวิศวกรแจ้งผลการพิจารณาพร้อมคำวินิจฉัยให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และแจ้งผู้ถูกกล่าวหาว่า มีสิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นต่อคณะกรรมการสภาวิศวกรภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัย ถ้าเป็นคำวินิจฉัยให้พักใช้ใบอนุญาตหรือให้เพิกถอนใบอนุญาต ให้เลขาธิการสภาวิศวกรเรียกใบอนุญาตและวุฒิบัตร (ถ้ามี) คืนแก่สภาวิศวกรภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการจรรยาบรรณให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดและการอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นต่อคณะกรรมการสภาวิศวกรไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น เว้นแต่คณะกรรมการสภาวิศวกรจะมีมติเป็นอย่างอื่น ส่วนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการสภาวิศวกรนั้น ให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อคณะกรรมการสภาวิศวกรมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดแล้วให้เลขาธิการสภาวิศวกรจัดทำคำสั่งสภาวิศวกรพร้อมทั้งเหตุผลของคำวินิจฉัยชี้ขาด แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบพร้อมทำสำเนาคำสั่งสภาวิศวกรติดประกาศไว้ ณ สำนักงานสภาวิศวกร และประกาศด้วยวิธีอื่นด้วยอย่างน้อย 15 วัน และให้เลขาธิการสภาวิศวกรแจ้งสิทธิ วิธีการ และระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

อนึ่ง มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการสภาวิศวกรที่กำหนดว่า ให้เป็นที่สุดนั้น หมายถึง เป็นที่สุดเฉพาะในการพิจารณาคำวินิจฉัยชี้ขาดของฝ่ายบริหารเท่านั้น หากผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษดังกล่าวเห็นว่า คำวินิจฉัยของสภาวิศวกรไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองใช้อำนาจตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้

จากการศึกษาถึงการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ของสภาวิศวกรในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติดังกล่าวผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมนั้น มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจให้คณะกรรมการจรรยาบรรณทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติดังกล่าวผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ และแตกต่างจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. 2539 เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นอกจากนี้ หากพิจารณาจากองค์ประกอบและลักษณะของนิติกรรมทางตุลาการโดยใช้เนื้อหาสาระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติดังกล่าวผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของคณะกรรมการจรรยาบรรณมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ ซึ่งนิติกรรมทางตุลาการนั้น นักวิชาการกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสให้ความหมายว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายเฉพาะ โดยมิว่าวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการกระทำขึ้นในรูปแบบและวิธีพิจารณาความตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งคำวินิจฉัยจะมีลักษณะเด็ดขาดถึงที่สุด และการโต้แย้งนิติกรรมทางตุลาการจะกระทำโดยการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูงเฉพาะแต่ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ซึ่งต่างกับนิติกรรมทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชน

### 3. อำนาจศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

#### 3.1 ขอบเขตอำนาจศาลปกครอง

##### 3.1.1 เจตนารมณ์การจัดตั้งศาลปกครอง

ศาลปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญดังที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของ

รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไป ซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 3.1.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ในมาตรา 223 โดยบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครอง โดยมีเกณฑ์การพิจารณาจากคู่กรณีและลักษณะของข้อพิพาทหรือมูลคดีพิพาทเป็นสำคัญ กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยมูลคดีพิพาทในคดีปกครองนั้น เกิดจากการกระทำอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของ

รัฐ ดังนั้น คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยหลักแล้วจึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้<sup>116</sup>

ประการที่หนึ่ง คู่กรณี โดยการพิจารณาว่าคดีพิพาทนั้นมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหากเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันแล้ว โดยหลักไม่เป็นคดีปกครอง

ประการที่สอง ลักษณะของคดีพิพาท โดยการพิจารณาว่าคดีพิพาทนั้นเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือเป็นคดีพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

ประการที่สาม เป็นคดีประเภทที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

### 3.2 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แบ่งประเภทคดีปกครองออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้<sup>117</sup>

#### 3.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวคือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอาจจะเป็นการฟ้องร้องในเรื่องคำสั่งต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน ที่ในทางภาษากฎหมายปกครองเรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” เช่น การที่สภาวิศวกรพิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดีในกรณีไม่ยกเว้นหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุมให้เป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งสภาวิศวกรกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งผลการพิจารณา

<sup>116</sup> ฤทัย หงส์ศิริ (2553) ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา หน้า 10-11

<sup>117</sup> ฤทัย หงส์ศิริ (2553) อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 51 หน้า 14-46

มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนที่ไม่อาจยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>118</sup> หรือกรณีการขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตหรือปฏิเสธการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ รวมทั้งการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุม หรือวิชาชีพอื่น เป็นต้น

นอกจากนี้ อาจมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนกฎ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทางราชการได้ออกใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะออกในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือในรูปของระเบียบหรือข้อบังคับอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น ระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกร ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการทดสอบความรู้เพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร พ.ศ. 2549 ข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ.2544 ที่มีผลบังคับกับสถานศึกษาที่มีหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเป็นการทั่วไป ข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร พ.ศ. 2543 เป็นต้น โดยตัวอย่างการฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎ เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าสภาวิศวกรออกข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2551 ข้อ 9 และข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมเคมี พ.ศ. 2551 ข้อ 9 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแก้ไขตามทีระบุไว้ในคำขอท้ายคำฟ้อง เมื่อข้อบังคับสภาวิศวกรทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>119</sup>

<sup>118</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 667/2554

<sup>119</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 268/2555

หรืออาจมีการฟ้องคดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการอื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่เข้าไปรื้อถอนอาคารของเอกชนโดยไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

โดยรูปแบบของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำการที่มีลักษณะประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ

(1) ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ เช่น คณะกรรมการควบคุมการเช่านามิมติยับยั้งไม่ให้ผู้ให้เช่าขายที่ดิน ทั่ว ๆ ที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ไม่ได้ให้อำนาจไว้<sup>120</sup> เป็นต้น

(2) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการที่ถูกกล่าวหาว่าดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั่ว ๆ ที่ผู้ประกอบการไม่ได้กระทำการดังกล่าวหรือทำผิดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

(3) ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีโดยไม่ให้ออกาสบุคคลนั้นทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ<sup>121</sup> เป็นต้น

(4) ไม่สุจริต การกระทำโดยไม่สุจริต ซึ่งหมายถึง การบิดเบือนการใช้อำนาจ โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะมีเจตนาถลำแก่งผู้อื่น หรือเจตนาทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

(5) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือการขัดต่อหลักความเสมอภาคโดยมีความลำเอียง หรือใช้ความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือความคิดเห็นทางการเมืองมาเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในฐานะและข้อเท็จจริงเดียวกัน เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งอนุมัติให้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับผู้เสนอราคาที่เป็นญาติและเสนอสิ่งของที่มีคุณภาพต่ำและราคาแพงกว่าผู้เสนอราคารายอื่น ก็เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเหมือนกัน

(6) สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

(7) ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งเกิดได้จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ แต่ได้ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือโดยไม่มีเหตุผลหรือข้อเท็จจริงสนับสนุนตามควรเนื่องจากดุลพินิจไม่ใช่เป็นการให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

<sup>120</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2623/2531

<sup>121</sup> มาตรา 30 และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### 3.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีประเภทนี้เกิดจากการกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่แก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือละเลยไม่บังคับตามกฎหมาย เช่น การที่นายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ไม่สั่งให้เจ้าของอาคารข้างเคียงแก้ไขอาคารที่สร้างผิดแบบแปลนที่ขออนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>122</sup> เป็นต้น

สำหรับในกรณีที่กฎหมายหรือกฎระเบียบที่ให้อำนาจหน้าที่ได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาดังกล่าว แต่หากกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นไม่กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร

### 3.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

โดยคดีประเภทนี้จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และแม้ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีเท่านั้น ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

### 3.2.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ให้หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>122</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2545



### 3.2.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการ

โดยคดีประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 3.2.6 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

โดยคดีประเภทนี้จะเป็นคดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น การอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ส่วนเรื่องดังต่อไปนี้ ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

- 1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- 2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- 3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

## 3.3 การฟ้องคดีปกครอง

โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้นศาล คือ (1) ศาลปกครองสูงสุด และ (2) ศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลด้วย

### 3.3.1 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้น

ในการฟ้องคดีปกครองนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้นตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ (ก) ศาลปกครองกลาง และ (ข) ศาลปกครองภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองภูมิภาคได้เปิดทำการแล้ว จำนวน 11 แห่ง คือ ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองอุตรธานี ศาลปกครองอุบลราชธานี ศาลปกครองเพชรบุรี และศาลปกครองนครสวรรค์

### 3.3.2 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด โดยขณะที่ที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้ประกาศกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้นคดีประเภทนี้จึงฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวออกโดยองค์กรฝ่ายบริหารและมีความสำคัญ จึงกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าว

3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. มาตรา 116 ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดจะมีเขตอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น หากเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นแล้วก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มูลคดีเกิดหรือที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลนั้น จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นวิศวกรที่ปรึกษาได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมโยธาฟ้องว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. 2550 โดยมีผลกระทบต่อผู้ถือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเดิม ลิดรอนสิทธิการประกอบวิชาชีพ และเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มบุคคลเฉพาะบางกลุ่มนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎกระทรวงเป็นกฎที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติใดพระราชบัญญัติหนึ่งอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้น ออกมาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษา

ของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>123</sup>

### 3.4 เจ็อนไขการฟ้องคดีปกครอง

ในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ของเจ็อนไขการฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ มีดังต่อไปนี้

#### 3.4.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72

นอกจากนี้ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับกฎหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลปกครองได้ โดยการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

จึงสรุปได้ว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อาจเป็นได้ทั้งเอกชน และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีสิทธิและหน้าที่เสมือนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองอีกด้วยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น ผู้ที่จะประสงค์จะยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม อันเนื่องมาจากการที่สภาวิศวกรออกกฎคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือฟ้องว่าสภาวิศวกรละเลยต่อหน้าที่ตามที่

<sup>123</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 42/2555

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือฟ้องคดีขอให้สภาวิศวกรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จะต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือเว้นการกระทำของสภาวิศวกรดังกล่าว เช่น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ที่ร้องเรียนไปยังสภาวิศวกรโดยตรง เพียงแต่มีส่วนร่วมในการมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและเป็นผู้ประสานงานแทนผู้ร้องเรียนเท่านั้น และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ข้อความที่ปรากฏในรายงานประจำปี ทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจผิด ถูกเหยียดหยาม หมิ่นศักดิ์ศรีผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะข้อความในรายงานดังกล่าว เป็นแต่เพียงรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของสภาวิศวกร ไม่ใช่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็มิได้รับมอบอำนาจจากผู้ร้องเรียนต่อสภาวิศวกรให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>124</sup> การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาควิศวกร ควบคุมเทียบจากหลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต (ค.บ.) ต่อสภาวิศวกร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ เนื่องจากสถาบันการศึกษาไม่ได้ส่งเรื่องขอรับรองหลักสูตรและสถานศึกษาให้ ก.ว. รับรองหลักสูตร และต้องผ่านการทดสอบความรู้ฯ ก่อนได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ย่อมจะต้องได้รับความเดือดร้อนและเสียหายที่ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมได้ เพราะต้องผ่านการทดสอบความรู้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนและจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>125</sup>

### 3.4.2 คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอที่ต้องการให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างชัดเจนและจะต้องเป็นคำขอที่กฎหมายให้อำนาจศาลปกครองในการที่กำหนดคำสั่งบังคับได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

<sup>124</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 720/2547

<sup>125</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 892-894/2556

- 1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)
- 2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 3) สั่งให้ใช้เงินหรือทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น
- 5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

### 3.4.3 การดำเนินการการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี

มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการ หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่รอผลการพิจารณา แล้วรีบนำคดีมาฟ้องมาต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษา

อย่างไรก็ดี มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และมาตรา 87 กำหนดว่าเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการจะพิจารณาเงื่อนไขตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แตกต่างไปจากการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียว กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ถือเป็นการใช้อำนาจในรูปขององค์กรกลุ่มซึ่งไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา การออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุดและไม่ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรใดอีก ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ คู่กรณีจึงไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ยืนยันหลักการดังกล่าว เช่น การที่สภาวิศวกรได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

#### 3.4.4 ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ ดังนี้

1) การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>126</sup>

<sup>126</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระยะเวลาการฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้นถือเป็นการฟ้องคดีปกครองทั่วไป โดยจะผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งปฏิบัติการไม่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ จะต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น อาทิ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการจรรยาบรรณที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุมของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อ 8 เมษายน 2548 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสภาวิศวกรที่มีมติยืนยันตามคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2548 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตั้งแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ 8 เมษายน 2548 จึงเป็นการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>127</sup>

อย่างไรก็ดี คำสั่งใดที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุให้ผู้รับคำสั่งโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับการการยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง<sup>128</sup> ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าภายในเดือนสิงหาคม 2546 และเดือนกุมภาพันธ์ 2548 แล้วผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เนื่องจากมติของสภาวิศวกร (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ไม่ปรากฏทั้งในมติหรือในหนังสือของสภาวิศวกรที่แจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี เมื่อระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องในกรณีนี้มีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี จึงได้รับการขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว<sup>129</sup> เมื่อหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของสภาวิศวกรไม่ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ และไม่ปรากฏว่าได้มี

<sup>127</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 54/2557

<sup>128</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>129</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 104/2556

การแจ้งใหม่ถึงวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้อง ดังนั้น ระยะเวลาการยื่นคำฟ้องคดีนี้ จึงขยายเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งตามนัยมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>130</sup>

การฟ้องเพิกถอนกฏนั้น ก็ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งก็คือ วันที่กฏนั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนการฟ้องคดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทะเลาะต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

โดยจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>131</sup>

3) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

โดยจะต้องยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี<sup>132</sup>

4) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล

จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือมีคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้<sup>133</sup>

### 3.4.5 ค่าธรรมเนียมศาล

โดยทั่วไปแล้วการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงินส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามระบุไว้ในตาราง 1 ท้าย

<sup>130</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 667/2554

<sup>131</sup> มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>132</sup> มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>133</sup> มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข้ออันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้<sup>134</sup> อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หากคู่กรณีได้ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่เสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่เท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามิใช่เหตุตามคำขอจริงก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ยื่นคำร้องต่อศาลให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ หรืออุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง<sup>135</sup>

#### 3.4.6 ข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามมิให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น การฟ้องซ้ำ การฟ้องซ้อน หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

1) การฟ้องซ้ำ ได้แก่ คดีที่ได้มีศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน<sup>136</sup>

2) การฟ้องซ้อน ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ต่อมา ในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกัน ได้ยื่นฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก<sup>137</sup>

3) การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ได้แก่ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้ตามข้อ 96 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>134</sup> มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>135</sup> มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>136</sup> ข้อ 97 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>137</sup> ข้อ 36 (1) ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

## บทที่ 4

### การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรโดยศาลปกครอง

องค์กรวิชาชีพ ถือเป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในทางปกครอง เนื่องจากกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมหรือเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่หรือการกระทำขององค์กรวิชาชีพในบางกรณีนั้น ถือได้ว่าเป็นผลผลิตจากการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายจากรัฐหรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง และเมื่อเป็นการกระทำทางปกครองแล้ว ย่อมตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

โดยที่สภาวิศวกรเป็นองค์กรวิชาชีพวิศวกรรมในรูปแบบสภาวิชาชีพซึ่งจัดอยู่ในประเภทขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อควบคุมและกลั่นกรองความรู้ความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สภาวิศวกรจึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการใช้อำนาจในทางปกครองของสภาวิศวกรในเรื่องเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสมาชิกและการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม การมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คำสั่งให้เลื่อนระดับหรือปฏิเสธการเลื่อนระดับ การมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนการออกข้อบังคับสภาวิศวกรตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการกระทำทางปกครองล้วนต้องตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีหลักการว่า การกระทำทางปกครองนั้นจะต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ เพื่อมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น นอกจากจะมีการควบคุมแบบป้องกันแล้ว ยังมีการควบคุมแบบแก้ไขที่มีทั้งการควบคุมแบบแก้ไขโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมแบบแก้ไขโดยองค์กรภายนอก ซึ่งระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกที่ถือได้ว่าให้หลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุดและเป็นที่ยอมรับมากที่สุด คือองค์กรตุลาการ หรือศาลปกครอง เนื่องจากเป็นองค์กรที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยหลักการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาลปกครอง จะอาศัยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นเกณฑ์สำหรับการตรวจสอบเป็นสำคัญ

ดังที่ได้ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพ และการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมของประเทศฝรั่งเศส รวมถึงการใช้อำนาจของสภาวิศวกรในการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในบทที่ 2 และบทที่ 3 ไปแล้วนั้น ดังนั้น ในบทที่ 4 นี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมในประเทศฝรั่งเศส และการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองของสภาวิศวกรซึ่งถือเป็นองค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมในประเทศไทย โดยเน้นหนักไปที่การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของศาลปกครองเพื่อศึกษาถึงความเหมือนและความแตกต่างตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร เพื่อให้เห็นถึงขอบเขต ลักษณะ และการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางปกครองของสภาวิศวกรโดยศาลปกครอง

## 1. การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม

จากการศึกษาถึงลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศส เห็นได้ว่า สถานะขององค์กรวิชาชีพได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ในคดี Bouguen ลงวันที่ 2 เมษายน 1943 อันเป็นผลให้องค์กรวิชาชีพถือเป็นการบริการสาธารณะทางวิชาชีพ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในแล้ว จะมีลักษณะเป็นแบบเอกชน แต่หากพิจารณาจากการดำเนินงาน ประกอบกับวัตถุประสงค์ขององค์กรวิชาชีพแล้ว กลับมีการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐเป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ใช้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาต ซึ่งถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรือการใช้อำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ประกอบวิชาชีพที่ประพฤติตนฝ่าฝืนข้อบังคับหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เช่น การมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ ซึ่งถือได้ว่ามีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล หรือเป็นนิติกรรมทางตุลาการ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 ข้อ 2.2 - 2.4 หน้าที่ 31-37 )

การจัดโครงสร้างองค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศสจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการตามระดับชั้น และมาจากกลุ่มวิชาชีพด้วยกันเอง โดยสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละชุดจะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ คณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพ จะแบ่งเป็นระดับชั้นต้นหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด หรือระดับภาคหรือระดับมณฑล ตามที่องค์กรวิชาชีพแต่ละประเภทจะกำหนดขึ้น และคณะกรรมการระดับชาติซึ่งมีฐานะสูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกระจายภารกิจขององค์กรวิชาชีพในหมู่คณะกรรมการระดับต่าง ๆ อีกทั้งเพื่อให้

คณะกรรมการในระดับชั้นที่สูงกว่ามีอำนาจรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชั้นต้นซึ่งหน่วยงานดังกล่าวอาจอยู่ในฐานะองค์กรทางปกครองหรือองค์กรศาล (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 ข้อ 2.2.1 หน้า 34-35)

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมการประกอบวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศส จะมีการใช้อำนาจใน 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) อำนาจในการออกกฎวางระเบียบข้อบังคับทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงการออกประมวลจริยธรรมแห่งวิชาชีพซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจในการกำหนดข้อบังคับที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (2) อำนาจในการควบคุมการเข้าสู่การประกอบวิชาชีพ โดยการมีคำสั่งอนุญาตหรือการปฏิเสธไม่อนุญาตให้บุคคลใดขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิก หรืออำนาจในการออกใบอนุญาตหรือการปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาต ซึ่งอำนาจลักษณะดังกล่าวถือเป็นอำนาจทางปกครอง และ (3) อำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ประกอบวิชาชีพที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับในประมวลจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เช่น การมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ ซึ่งอำนาจดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาของศาลในทางปกครอง และถือเป็นคำสั่งทางตุลาการหรือเป็นคำพิพากษาของศาลทางวิชาชีพชั้นต้น ซึ่งสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องผ่านวิธีพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นอีก ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครองที่สามารถถูกตรวจสอบโดยสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรวิชาชีพโดยศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสจะควบคุมตรวจสอบโดยนำหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้ (1) การกระทำทางปกครองซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ บทบัญญัติขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ หรือละเมิดหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพจนเกินสมควรและการจำกัดสิทธิเสรีภาพกระทำเท่าที่จำเป็นหรือไม่ (2) คำวินิจฉัยทางปกครอง เช่น การมีคำสั่งรับหรือปฏิเสธการเข้าเป็นสมาชิก มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือไม่ (3) คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดทางวิชาชีพ เช่น ตักเตือน ทำทัณฑ์บน ระงับการประกอบวิชาชีพชั่วคราว เพิกถอนชื่อจากทะเบียนสมาชิก ทั้งนี้ หน่วยงานทางวินัยขององค์กรวิชาชีพถูกจัดตั้งขึ้นในคณะกรรมการระดับภาค และกรณีมีการอุทธรณ์ให้ยื่นต่อคณะกรรมการสูงสุดระดับชาติ ส่วนการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระดับชาติขององค์กรวิชาชีพสามารถกระทำได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในฐานะเป็นศาลสูงสุด (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 ข้อ 3 หน้า 38-41)

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมในประเทศฝรั่งเศสนั้น จากการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมประเทศฝรั่งเศส เห็นได้ว่า แม้ที่ผ่านมาจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แต่ปัจจุบันได้มีการก่อตั้งสมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศส (IESF) เพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ซึ่งสมาคมดังกล่าวได้ออกกฎบัตรว่าด้วยจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เพื่อเป็นแนวทางหรือมาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นข้อมูลไม่ปรากฏว่ามีคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครองของสมาคมวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์ของฝรั่งเศส ขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองฝรั่งเศสแต่อย่างใด จึงได้มีการศึกษาถึงองค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมอีกประเภทหนึ่ง คือ สภาสถาปนิก ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมโดยการจัดโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรมของฝรั่งเศสนั้น จะประกอบด้วย คณะกรรมการสถาปนิกระดับภาค และคณะกรรมการสถาปนิกระดับชาตินอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค เพื่อทำหน้าที่ลงโทษทางวินัยผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ซึ่งคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาค มีอำนาจลงโทษทางวินัยและคำสั่งลงโทษดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติได้ ทั้งนี้ จากการศึกษาพบข้อมูลคำวินิจฉัยที่น่าสนใจของศาลปกครองฝรั่งเศสหรือสภาแห่งรัฐในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ ซึ่งคดีนี้คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติมีคำวินิจฉัยขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับภาคเกี่ยวกับฐานความผิดทางวินัย แต่แก้ไขโทษทางวินัยจากการถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียน เป็นให้รอการขึ้นบัญชีผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นเวลา 3 ปีผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ คดีนี้สภาแห่งรัฐเห็นว่า การที่คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติมีคำสั่งในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2013 โดยคำสั่งระบุนวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแถลงคือวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2013 จึงเป็นกรณีที่สภาแห่งรัฐจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของขั้นตอนการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการฯ โดยสภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า เป็นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 ข้อ 4 หน้า 42-54)

จากการศึกษาถึงลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพ และคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม สามารถสรุปได้ว่าสภาแห่งรัฐมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรวิชาชีพ เนื่องจากการกระทำหรืออำนาจดังกล่าวสามารถเป็นวัตถุแห่งคดีเพื่อการดำเนินคดีปกครอง โดยอาจเป็นการฟ้องคดีว่าการออกคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ นอกเหนืออำนาจ

หน้าที่ หรือเกินกว่าขอบเขตของอำนาจ หรือขัดต่อกฎหมาย เป็นต้น และเนื่องจากการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองนั้น ในทางวิชาการสามารถแบ่งออกเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรือนิติกรรมทางตุลาการ โดยในส่วนของนิติกรรมทางตุลาการนั้น เมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจแล้ว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เรียกคณะกรรมการประเภทนี้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย อันมีลักษณะคล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ซึ่งการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีฐานะเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” นั้น จะมีขอบเขตและระดับการควบคุมตรวจสอบที่ค่อนข้างจำกัดกว่านิติกรรมทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการว่าจะต้องฟ้องคดีโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ หรือการฟ้องคดีจะเสนอได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย หรือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงเท่านั้น

สำหรับการศึกษาลักษณะและอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรในประเทศไทยนั้น เห็นได้ว่า สภาวิศวกรเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีรูปแบบเป็นสภาวิชาชีพ จัดอยู่ในประเภทองค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม และมีฐานะเป็นนิติบุคคล หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างมีคุณภาพมาตรฐานแล้ว กลับเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามหลักการของกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การใช้อำนาจในการขึ้นทะเบียนสมาชิกและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม การออกข้อบังคับ อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เช่น พักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ประพฤติตนฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งการใช้อำนาจในทางปกครองดังกล่าวของสภาวิศวกร ทำให้สภาวิศวกรมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 3 ข้อ 1.1 หน้า 55-56 และข้อ 1.3 หน้า 78-80)

การจัดองค์กรของสภาวิศวกรของประเทศไทยนั้น จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการในระดับชาติ โดยคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาวิศวกร และวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ในกรณีผู้ได้รับใบอนุญาตอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณ เรียกว่า คณะกรรมการสภาวิศวกร โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีที่มาจากทั้งจากการเลือกตั้งของสมาชิกและการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีโดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมในแต่ละสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สำหรับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนด เรียกว่า คณะกรรมการ จรรยาบรรณ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวจะมาจากการ

แต่งตั้งของคณะกรรมการสภาวิศวกรตามมติของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 3 ข้อ 1.1.2 หน้า 57-58 และข้อ 1.2.3 หน้า 67-73)

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการดูแลและควบคุมการประกอบวิชาชีพของสภาวิศวกรจะมีการใช้อำนาจใน 3 ลักษณะ อันได้แก่ (1) การขึ้นทะเบียนสมาชิกและการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (2) การรับรองปริญญาประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และการออกข้อบังคับสภาวิศวกร (3) การลงโทษทางวินัยในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ เช่น การมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การใช้อำนาจของสภาวิศวกรทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือเป็นการกระทำทางปกครองที่จะสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 3 ข้อ 2 หน้า 80-100)

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรโดยศาลปกครองของประเทศไทยนั้น ได้นำหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมาใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาว่า สภาวิศวกรในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือคณะกรรมการสภาวิศวกรในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยขัดต่อกฎหมายหรือไม่ และมีกฎหมายได้ให้อำนาจในเรื่องนี้หรือไม่ โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของสภาวิศวกรหรือคณะกรรมการสภาวิศวกร อาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครองของสภาวิศวกรในการมีคำสั่งอนุญาตหรือปฏิเสธไม่อนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการของสภาวิศวกรในกรณีการมีคำวินิจฉัยเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ หรือการออกกฎหรือข้อบังคับของสภาวิศวกร นั้น เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือฟ้องว่าสภาวิศวกรละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด เป็นต้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 3 ข้อ 3 หน้า 100-114)

จากการศึกษาถึงการตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมในประเทศฝรั่งเศส และการตรวจสอบ

การกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองของสภาวิศวกร ในประเทศไทย ซึ่งจัดอยู่ในประเภทองค์วิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมนั้น พบว่า อำนาจหน้าที่ในการควบคุม การประกอบวิชาชีพของทั้งสองประเทศ จะมีส่วนที่คล้ายกัน เช่น อำนาจในการออกกฎ วาระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการรับรองหลักสูตรการศึกษา รวมถึงการออกประมวลจริยธรรมแห่งวิชาชีพ การออกคำสั่งอนุญาตหรือการปฏิเสธไม่อนุญาตให้บุคคลใดขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกขององค์กร หรือ อำนาจในการออกใบอนุญาตหรือการปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ สำหรับ โครงสร้างหรือการจัดองค์กรขององค์กรวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมและสถาปนิกของฝรั่งเศสกับสภา วิศวกรของประเทศไทยนั้น จะมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน ในส่วนที่มีความเหมือนกัน ก็คือ ที่มาของคณะกรรมการสภาวิศวกรหรือคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพต่างก็มีทั้งจากการ เลือกลงและการแต่งตั้งจากสมาชิก สำหรับส่วนที่มีความแตกต่างกันนั้น จะเป็นการจัด โครงสร้าง องค์กรวิชาชีพ โดยประเทศฝรั่งเศสคณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพจะแบ่งตามระดับชั้น คือ ระดับ ชั้นต้นหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด หรือระดับภาคหรือระดับมณฑล และคณะกรรมการระดับชาติซึ่งมีฐานะสูงสุด เพื่อให้คณะกรรมการในระดับชั้นที่สูงกว่ามีอำนาจ รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชั้นต้น เช่น ในคดีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศฝรั่งเศสนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัย สถาปนิกระดับภาค สามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติได้ และการโต้แย้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติ สามารถกระทำได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดย การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในฐานะเป็นศาลสูงสุด ในขณะที่สภาวิศวกรของประเทศไทยจะ อยู่ในรูปของคณะกรรมการในระดับชาติเพียงชั้นเดียว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากกระบวนการ วิเคราะห์และการวินิจฉัยในคดีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ควบคุมของประเทศไทยแล้ว จะพบว่า ในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ที่ประพฤติตนฝ่าฝืนจรรยาบรรณ อันนำมาซึ่งความเสียหายแห่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพนั้น สภา วิศวกรได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณทำหน้าที่พิจารณาและมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมตามกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ใน ระเบียบสภาวิศวกร และเมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณมีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้วผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษนั้น สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดต่อคณะกรรมการสภาวิศวกรเพื่อให้ทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย และเมื่อคณะกรรมการสภาวิศวกรมีคำวินิจฉัย อย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำวินิจฉัยนั้นให้ถือเป็นที่สุด ดังนั้น จึงถือได้ว่าแม้สภาวิศวกรจะมีการจัดตั้ง คณะกรรมการในระดับชาติเพียงระดับเดียว แต่การพิจารณาคดีจริยธรรมหรือประมวลแห่งวิชาชีพ



จะให้หลักประกันความยุติธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษที่ได้รับการพิจารณาถึง 2 ชั้น เช่นเดียวกับคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศส

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดของคณะกรรมการจรรยาบรรณนั้น มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าว และเพื่อให้คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นมีความสมบูรณ์ถูกต้อง อันส่งผลให้การพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรเป็นไปด้วยความถูกต้อง ครบถ้วน และมีความรอบคอบ สภาวิศวกรอาจจำเป็นต้องมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาคดีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการจรรยาบรรณ

## 2. ขอบเขต และแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร

### 2.1 การควบคุมตรวจสอบการออกกฎของสภาวิศวกร

จากการศึกษาพบว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการออกกฎ ข้อบังคับของสภาวิศวกร หรือประกาศของสภาวิศวกร เช่น

#### 2.1.1 การใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1) การใช้อำนาจในการรับรองหลักสูตรการศึกษา การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

ในการใช้อำนาจดังกล่าวของสภาวิศวกรนั้น ได้ปรากฏว่ามีการนำคดีมาฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่น

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สำเร็จการศึกษาโดยได้รับคุณวุฒิตุลากรรมศาสตรบัณฑิต (อส.บ) จากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ในปีการศึกษา 2543 ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากประกาศของสภาวิศวกรที่ 4/2545 (ผู้ถูกฟ้องคดี) เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ซึ่งเคยมีมติรับรองคุณวุฒิตีเทียบให้ได้รับใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องผ่านการทดสอบความรู้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ประกาศของสภาวิศวกรที่ 4/2545 เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยวินิจฉัยว่า สภาวิศวกรมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสภาวิศวกร พ.ศ. 2542 กำหนด ต่อมา สภาวิศวกรได้ออกประกาศสภาวิศวกรที่ 4/2545 โดยอาศัยมติของสภาวิศวกรในการประชุมครั้งที่ 1/2545 ที่ยืนยันเกณฑ์การปรับคุณวุฒิตีเทียบ

เป็นคุณสมบัติตรงในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร ตามที่สภาวิศวกรในการประชุมครั้งที่ 12/2544 ได้มีมติไว้นั้น เห็นว่า ในปีการศึกษา 2541 ที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการศึกษาศาสนาบัณฑิต เทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือได้กำหนดหลักสูตรอุตสาหกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาเทคโนโลยีโยธา ให้เป็นไปตามที่ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษา และการเทียบปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณสมบัติในวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงยอมเชื่อโดยสุจริตว่า หากตนสำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรดังกล่าว ก.ว. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับรองหลักสูตรในขณะนั้น จะรับรองหลักสูตรดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี เมื่อสภาวิศวกรได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 11/2544 รับรองหลักสูตรดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งให้สถาบันทราบเมื่อ 3 กรกฎาคม 2546 แล้ว อีกทั้งข้อ 5 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้ข้อบังคับนี้ใช้เฉพาะผู้ขอรับใบอนุญาตที่เข้ารับการศึกษาดังแต่ปีการศึกษา 2544 เป็นต้นไป โดยผู้ที่เข้ารับการศึกษาก่อนปีการศึกษา 2544 ให้คงมีสิทธิขอรับใบอนุญาตตามข้อบังคับที่ออกโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ย่อมแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาออกใบอนุญาตให้กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเข้าศึกษาในปีการศึกษา 2541 นั้น สภาวิศวกรจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาฯ พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตฯ พ.ศ. 2540 กำหนด ดังนั้น การที่สภาวิศวกรในการประชุมครั้งที่ 12/2544 มีมติให้ปลดคำว่าคุณสมบัติเทียบออก และกำหนดจำนวนหน่วยกิตเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกรใหม่ และให้ใช้บังคับได้เลย จึงเป็นมติที่ไม่สอดคล้องกับข้อบังคับ ก.ว. ดังกล่าว และมีผลบังคับใช้เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกรที่มีอยู่ก่อนแล้วอย่างไม่เป็นธรรม และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สภาวิศวกรมีอำนาจออกประกาศมาใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นโทษกับผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น ประกาศของสภาวิศวกร ที่ 4/2545 เรื่องการขอรับใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมระดับภาคีวิศวกร ที่ให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นประกาศและมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 93/2555)

นอกจากนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกประกาศดังกล่าวของสภาวิศวกรยังปรากฏเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง คือ

คดีที่ผู้ฟ้องคดีบางรายเป็นผู้ที่ได้เข้าศึกษาในคณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และบางรายจบการศึกษาในหลักสูตรครุศาสตร์อุตสาหกรรมบัณฑิต (คอ.บ.) สาขาวิศวกรรมโยธา จากคณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และบางรายเป็นผู้ที่ได้เข้ารับการศึกษาดังแต่ปีการศึกษา 2542-2545 ที่กำลังศึกษา

อยู่ ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการที่สภาวิศวกรได้ออกประกาศสภาวิศวกรที่ 4/2545 กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการพิจารณาออกใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ไปยื่นขอรับใบอนุญาตหรือจะมีสิทธิขอรับใบอนุญาตภายหลังที่จบการศึกษาไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร คุณวุฒิเทียบจากหลักสูตรครุศาสตร์อุตสาหกรรมบัณฑิต (คอ.บ.) ต่อสภาวิศวกร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ เนื่องจากต้องผ่านการทดสอบความรู้ตามที่สภาวิศวกรกำหนดไว้โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนประกาศสภาวิศวกรที่ 4/2545 ดังกล่าว

คดีนี้ในประเด็นที่เกี่ยวกับการออกกฎ ซึ่งก็คือ ประกาศของสภาวิศวกรที่ 4/2545 เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยว่าขณะที่คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ในการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทดสอบความรู้ การขอรับใบอนุญาต การเทียบปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรมนั้น ได้มีมติครั้งที่ 13/2541 ผ่อนผันให้ผู้จบหลักสูตรครุศาสตร์อุตสาหกรรมบัณฑิต (คอ.บ.) และรวมถึงหลักสูตรอื่นจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เข้าศึกษาก่อนปีการศึกษา 2541 สามารถขอรับใบอนุญาตฯ ได้โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาหลักสูตรและสถานศึกษาใหม่ โดยถือว่าได้รับการศึกษาจากหลักสูตรที่ ก.ว. เคยเทียบวิชาที่เรียนตามหลักสูตรไว้แล้ว ก่อนการประกาศใช้ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษา และการเทียบปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2540 ส่วนนักศึกษาที่เข้าศึกษาในปีการศึกษา 2541 ของหลักสูตร คอ.บ. และหลักสูตรอื่น ๆ นั้น หากสถาบันได้ส่งหลักสูตรและเอกสารข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ ก.ว. ครบถ้วนแล้ว ให้คณะกรรมการฯ ริบนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณารับรองหลักสูตรและสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จ และต่อมา ได้มีมติครั้งที่ 3/2542 ยืนยันมติดังกล่าว นอกจากนี้ ได้มีมติครั้งที่ 6/2542 ว่าหลักสูตร คอ.บ. ในปีการศึกษา 2541 และปีการศึกษา 2542 ให้พิจารณาตามเกณฑ์การรับรองหลักสูตรตามข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาฯ พ.ศ. 2540 ส่วนปีการศึกษา 2543 ผู้ที่จบจากหลักสูตรดังกล่าวที่ ก.ว. เห็นสมควรพิจารณาตามเกณฑ์การรับรองหลักสูตรถ้าจะขอรับใบอนุญาตฯ ต้องผ่านการทดสอบความรู้ประเภทภาคีวิศวกร (คุณวุฒิเทียบ) และได้รับใบอนุญาตฯ โดยมีเงื่อนไขต้องทดสอบความรู้ก่อนเลื่อนประเภทวิศวกร (คุณวุฒิเทียบ) และให้แจ้งมติดังกล่าวให้สถาบันการศึกษาทราบ โยบายและประกาศให้ทราบทั่วกัน และได้มีมติครั้งที่ 9/2542 ยืนยันสำหรับผู้เข้าศึกษาหลักสูตรดังกล่าวในปีการศึกษา 2543 ต้องเข้าทดสอบความรู้ประเภทภาคี

วิศวกร ต่อมา เมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 โดยพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 สภาวิศวกรจึงได้ออกข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร พ.ศ. 2543 และข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการรับรองปริญญาประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 คณะกรรมการสภาวิศวกรจึงได้มีการประชุม ครั้งที่ 12/2544 กำหนดแนวทางการปฏิบัติว่าด้วยการปรับเป็นคุณวุฒิตรงภายใต้การรับรองหลักสูตรและสถาบันการศึกษาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 โดยที่ประชุมมีมติให้ปลดคำว่าคุณวุฒิเทียบออก และกำหนดจำนวนหน่วยกิตเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร ใหม่ และในการประชุมครั้งที่ 1/2545 ก็มีมติยืนยันเกณฑ์การปรับคุณวุฒิเทียบดังกล่าว แต่ผ่อนผันให้เริ่มมีผลใช้บังคับสำหรับผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตฯ ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 เป็นต้นไป ซึ่งต่อมา สภาวิศวกรได้อาศัยมติดังกล่าว ออกประกาศสภาวิศวกรที่ 4/2545 เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการปรับเป็นคุณวุฒิตรงภายใต้การรับรองหลักสูตรและสถาบันการศึกษาตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 เดิม แต่ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ใหม่ โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีของผู้จบหลักสูตร คอ.บ. และรวมถึงหลักสูตรอื่นจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เข้าศึกษาก่อนปีการศึกษา 2541 ที่สามารถขอรับใบอนุญาตฯ ได้โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาหลักสูตรและสถานศึกษาใหม่ และผู้เข้าศึกษาปีการศึกษา 2541 และปีการศึกษา 2542 หลักสูตร คอ.บ. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่ ก.ว. ได้เคยมีมติไว้ และโดยที่ประกาศสภาวิศวกรที่ 4/2545 เป็นหลักเกณฑ์ที่สภาวิศวกรกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตฯ ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 ประกาศดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า กฎหมายจะไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กับประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การที่สภาวิศวกรได้ออกประกาศที่ 4/2545 ในส่วนที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการบังคับใช้หลักเกณฑ์จำนวนหน่วยกิตเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตใหม่ โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 จึงเป็นกรณีที่สภาวิศวกรได้ออกประกาศที่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังไปจำกัดสิทธิของผู้จบหลักสูตร คอ.บ. และรวมถึงหลักสูตรอื่นจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เข้าศึกษาก่อนปีการศึกษา 2541 และผู้เข้าศึกษาในปีการศึกษา 2541 และปีการศึกษา 2542 ในหลักสูตร คอ.บ. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่ ก.ว. ได้เคยมีมติไว้ประกอบกับข้อ 5 ของข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการรับรองปริญญาฯ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ข้อบังคับนี้ใช้บังคับเฉพาะผู้ขอรับใบอนุญาตฯ ที่เข้ารับการศึกษา ตั้งแต่ปีการศึกษา 2544 เป็นต้นไป สำหรับผู้ที่เข้ารับการศึกษา ก่อนปีการศึกษา 2544 ให้คงมีสิทธิในการขอรับใบอนุญาตฯ ตามข้อบังคับที่ออกโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ประกอบกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 79 บัญญัติว่า ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาออกใบอนุญาตให้กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเข้าศึกษา ก่อนปีการศึกษา 2544 นั้น สภาวิศวกรจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาฯ พ.ศ. 2540 และข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตฯ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ด้วย เมื่อประกาศดังกล่าวทำให้ผู้จบหลักสูตร คอ.บ. และรวมถึงหลักสูตรอื่นจากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เข้าศึกษา ก่อนปีการศึกษา 2541 และผู้เข้าศึกษาปีการศึกษา 2541 และปีการศึกษา 2542 หลักสูตร คอ.บ. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และจบการศึกษาจากหลักสูตรดังกล่าวมาแล้ว หากได้ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร ต่อสภาวิศวกรภายหลังวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 ก็จะได้รับ การปฏิเสธการออกใบอนุญาตฯ โดยสภาวิศวกรให้เหตุผลว่าผู้ยื่นคำขอดังกล่าวมีจำนวนหน่วยกิตไม่ตรงตามประกาศของสภาวิศวกร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องผ่านการทดสอบความรู้ในรายวิชาวิศวกรรมก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาต ดังนั้น ประกาศดังกล่าวของสภาวิศวกร ที่ให้มีผลใช้บังคับสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ประเภทภาคีวิศวกร ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 ในส่วนที่ไม่ยกเว้นกรณีของผู้เข้าศึกษาปีการศึกษา 2541 และปีการศึกษา 2542 หลักสูตร คอ.บ. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 892-894/2556)

## 2.2 การควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งของสภาวิศวกร

จากการศึกษาพบว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งของสภาวิศวกร เช่น

### 2.2.1 การใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1) การใช้อำนาจเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

ในการใช้อำนาจดังกล่าวของสภาวิศวกรนั้น ได้ปรากฏว่ามีการนำคดีมาฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่น

คดีที่สภาวิศวกร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีมติกำหนดคุณวุฒิในการขอใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 แล้วมีมติให้ถือปริญญาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (วศ.บ.) เป็นเกณฑ์หลัก และสภาวิศวกรได้รับรองหลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาเคมีวิศวกรรม โดยกำหนดเงื่อนไขว่า เทียบปริญญาในหลักสูตรเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมอุตสาหกรรม ให้ภาคีวิชาเคมีเทคนิค คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่ผู้เข้าศึกษาในปีการศึกษา 2542 ถึง 2545 และจะพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกรให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรดังกล่าว เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดสำหรับผู้เข้าศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา 2543 เป็นต้นไป ต้องผ่านการทดสอบความรู้ทางวิศวกรรมก่อนได้รับใบอนุญาตฯ ภาคีวิศวกร และผู้ที่เข้าเรียนในปีการศึกษา 2546 จะพิจารณารับรองหลักสูตรและสถาบันการศึกษาเฉพาะหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (วศ.บ.) เท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวกเห็นว่า ภาคีวิชาเคมีเทคนิคก่อตั้งมานานเพื่อผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ทางด้านเคมีและวิศวกรรม และคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 ได้เคยมีมติให้บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาหลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต (วท.บ.) จากภาคีวิชาเคมีเทคนิคสามารถขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทภาคีวิศวกรได้ การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่สามารถขอรับใบอนุญาตฯ ภาคีวิศวกร โดยไม่ต้องทดสอบความรู้ด้านวิศวกรรมก่อนได้ดังเช่นเคยปฏิบัติมา จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อการรับรองปริญญา รับรองประกาศนียบัตรหรือรับรองวุฒิบัตร รวมทั้งการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

ควบคุมเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และมาตรา 48 บัญญัติให้การออกใบอนุญาต... ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร และมาตรา 12 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสามัญต้องเป็นผู้มีความรู้ในวิชาชีพวิศวกรรมโดยได้รับปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ที่สภาวิศวกรรับรอง ดังนั้น การที่สภาวิศวกรจะพิจารณาให้การรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญา ในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ และพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกรให้บุคคลใด ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับสภาวิศวกร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกข้อบังคับดังกล่าว และโดยที่ข้อ 3 ของข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรเทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ที่สภาวิศวกรจะให้การรับรองจะต้องมีหลักสูตรที่มีการเรียนการสอนวิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Basic Sciences) เป็นไปตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการสภาวิศวกรกำหนด และมีวิชาพื้นฐานทางด้านวิศวกรรม (Basic Engineering) ไม่น้อยกว่า 18 หน่วยกิต จากจำนวนวิชาไม่น้อยกว่า 6 วิชา และมีวิชาเฉพาะทางวิศวกรรม (Specific Engineering) ไม่น้อยกว่า 12 หน่วยกิต จากจำนวนวิชาไม่น้อยกว่า 4 วิชา และข้อ 5 กำหนดว่า ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับเฉพาะผู้ขอรับใบอนุญาตที่เข้ารับการศึกษาดังแต่ปีการศึกษา 2544 เป็นต้นไป ซึ่งต่อมา สภาวิศวกรได้ออกระเบียบสภาวิศวกรเกี่ยวกับวิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ รายวิชาและ เนื้อหาวิชาพื้นฐานทางวิศวกรรมศาสตร์ และรายวิชาและเนื้อหาวิชาวิศวกรรมหลักเฉพาะของสาขา วิศวกรรมอุตสาหกรรมที่สภาวิศวกรจะให้การรับรองฯ ดังนั้น ข้อบังคับและระเบียบที่สภาวิศวกร กำหนดไว้ดังกล่าวย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา ความหมายของวิชาชีพวิศวกรรมและคุณสมบัติของสมาชิกสามัญแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ที่ประสงค์จะ ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกรที่ต้องขอรับใบอนุญาตจากสภาวิศวกรมิใช่จะต้อง เป็นผู้มีความรู้ปริญญาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (วศ.บ.) เท่านั้น บุคคลผู้มีความรู้ในวิชาชีพวิศวกรรมโดยได้รับ ปริญญา ประกาศนียบัตร และวุฒิบัตร เทียบเท่าปริญญาในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ตามที่สภาวิศวกร รับรองย่อมยื่นคำขอเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอนุญาตได้ ดังนั้น เมื่อมีสถาบันการศึกษาใดขอให้สภา วิศวกรรับรองปริญญาฯ สภาวิศวกรย่อมมีหน้าที่พิจารณาคำขอว่าครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นใช้บังคับหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 3/2544 กำหนดเกณฑ์การพิจารณาคณวุฒิตียบเท่าในการขอใบอนุญาตโดยให้ถือปริญญาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (วศ.บ.) เป็นหลัก โดยอนุโลมออกใบอนุญาตให้ผู้เข้าศึกษาหลักสูตรเทียบไม่เกินปีการศึกษา 2543 เท่านั้น การดำเนินการของสภาวิศวกรโดยมีมติดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่สภาวิศวกรได้ กำหนดขึ้นและผูกพันให้สภาวิศวกรต้องปฏิบัติตามและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติ

ของพระราชบัญญัติสภาวิศวกร พ.ศ. 2542 ดังนั้น การดำเนินการของสภาวิศวกรที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อบังคับสภาวิศวกรข้างต้นจึงไม่อาจดำเนินการได้ เพราะมิฉะนั้น จะเป็นการกำหนดเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้โดยอำเภอใจ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง การที่สภาวิศวกรโดยคณะกรรมการสภาวิศวกรมีมติที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาวิศวกรและระเบียบสภาวิศวกรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้มติของสภาวิศวกรไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2546 ที่กำหนดเงื่อนไขการรับรองหลักสูตร วท.บ. (เคมีวิศวกรรม) ของภาควิชาเคมีเทคนิคว่า ผู้เข้าศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา 2543 เป็นต้นไป ต้องผ่านการทดสอบความรู้ทางวิศวกรรมก่อนจึงจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า สภาวิศวกรมีอำนาจและหน้าที่ออกข้อบังคับสภาวิศวกรตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 8 และข้อ 9 ของข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร พ.ศ. 2543 แล้ว เห็นว่า สภาวิศวกรได้กำหนดให้ผู้ศึกษาสำเร็จจากหลักสูตรใดก็ตาม รวมทั้งหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต หากเรียนวิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ หรือวิชาพื้นฐานทางด้านวิศวกรรม หรือวิชาเฉพาะทางวิศวกรรม วิชาใดวิชาหนึ่ง หรือทุกวิชา ดังกล่าวมาแล้ว โดยมีหน่วยกิตไม่ครบตามที่กำหนด จะต้องผ่านการทดสอบความรู้ทางวิศวกรรมก่อนจึงจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร การที่จะต้องมีการทดสอบหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับวิชาและจำนวนหน่วยกิตที่เรียน การที่สภาวิศวกรได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 1/2546 ให้ผู้เรียนหลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาเคมีวิศวกรรม คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่ปีการศึกษา 2543 เป็นต้นไป ต้องผ่านการทดสอบความรู้ทางวิศวกรรมก่อนจึงจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกรทุกกรณี โดยไม่คำนึงถึงวิชาและหน่วยกิตซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สภาวิศวกรกำหนดขึ้นและผูกพันสภาวิศวกรต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นมติที่กำหนดขึ้นมาบังคับใช้โดยอำเภอใจและขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ที่ออกมาใช้บังคับ มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 113/2553)

2) การลงโทษทางวินัยในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

ในการใช้อำนาจดังกล่าวของสภาวิศวกรนั้น ได้ปรากฏว่ามีการนำคดีมาฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่น



คดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นบริษัทจำกัด โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นกรรมการผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยมูลพิพาทสืบเนื่องมาจากกรณีมีการร้องเรียนต่อสภาวิศวกรว่า ได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลฯ สภาวิศวกรจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนกรณีดังกล่าว ซึ่งต่อมา คณะกรรมการจรรยาบรรณเห็นว่า กรณีนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง โครงการดังกล่าว และอาจเป็นการประพฤตินิอจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ซึ่งต่อมา คณะกรรมการจรรยาบรรณได้มีคำวินิจฉัยให้ตักเตือนผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยให้ใช้ความระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้มากกว่าเดิมและปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีมาตรฐานทางวิชาการด้านวิศวกรรม ประกอบกับควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของงานก่อสร้างเป็นกรณี ๆ ไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสภาวิศวกร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แต่คณะกรรมการสภาวิศวกรมีคำวินิจฉัยยืนตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกร

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสภาวิศวกรที่ยืนตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการจรรยาบรรณดังกล่าว นั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยคดีมีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ปฏิบัติงานที่ได้รับทำอย่างถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการหรือไม่ เห็นว่า บริษัท เซ็นทรัลพัฒนาฯ ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีที่ 1 ออกแบบโครงสร้างอาคารและฐานราก รวมทั้งชั้นใต้ดิน โดยข้อ 3. ของสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ขอบเขตของงานส่วนอื่นที่ไม่ได้รวมอยู่ในสัญญานี้ ได้แก่ 3.1 งานวิศวกรรมปฐพี และ 3.7 งานออกแบบระบบการติดตั้งโครงสร้าง เช่น งานออกแบบค้ำยันต่าง ๆ เป็นต้น และจากข้อเท็จจริงเห็นว่า งานควบคุมและเสนอแนะการก่อสร้างชั้นใต้ดิน บริษัท เซ็นทรัลพัฒนาฯ ได้ว่าจ้างบริษัทอื่นให้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะ จึงมิใช่หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่จะต้องเสนอแนะวิธีการก่อสร้างและข้อพึงระวัง เพื่อให้ผู้ดำเนินงานสามารถนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานก่อสร้างได้ หรือควรที่จะมีการกำหนดขั้นตอนการก่อสร้าง การขุดดินเพื่อสร้างฐานรากและผนังห้องใต้ดิน และการป้องกันดินพังทลายแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำงานตามกรอบของสัญญาที่มีหน้าที่เพียงออกแบบโครงสร้าง มิใช่มีขอบเขตรวมถึงงานวิศวกรรมปฐพี ข้ออ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้ปฏิบัติงานตามหลักวิศวกรรมที่ดีจึงไม่อาจรับฟังได้ อีกทั้งการกำหนดขั้นตอนการก่อสร้างก็เป็นหน้าที่ของบริษัทอื่น ดังนั้น การเสนอแนะวิธีการก่อสร้างและข้อพึงระวังในการก่อสร้างชั้นใต้ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงอาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมเกินความสามารถที่ตนเองกระทำได้ และเป็นการทำงานซ้ำซ้อน รวมทั้งอาจเป็นการทำงานขึ้นเดียวกันกับผู้ประกอบ

วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอื่น อันถือเป็นการปฏิบัติงานที่ขัดต่อข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2543 ข้อ 3 (7) (11) และ (12) ได้ เมื่อคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่า ความเสียหายของอาคารพาณิชย์เกิดจากการทรุดตัวเดิมของพื้นดิน ซึ่งอาจมีบางส่วนที่เกิดจากการก่อสร้างชั้นใต้ดิน อาคารห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลฯ บ้าง แต่ก็ยังเป็นผลจากการกระทำในขั้นตอนการก่อสร้าง และจากการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนก็ยอมรับว่า เนื่องจากระยะเวลาผ่านไปหลายปีจึงไม่สามารถทำการตรวจสอบสภาพก่อนและหลังการก่อสร้างได้ รวมทั้งในปัจจุบันอาคารพาณิชย์มีการซ่อมแซมและปรับปรุงไปอย่างมาก จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีสาเหตุโดยตรงมาจากการก่อสร้างในโครงการดังกล่าวหรือไม่ และจากข้อมูลรายงานการสำรวจความเสียหายของอาคารพาณิชย์พอจะรับฟังได้ว่า มิได้เกิดจากการก่อสร้างในโครงการดังกล่าวเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการทรุดตัวตามปกติของที่ดินในบริเวณนั้นด้วย อีกทั้งสาเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ลงโทษตัดเดือน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังมีความบกพร่องในฐานะผู้ทำการออกแบบและคำนวณในการปฏิบัติงาน ไม่ครบถ้วนตามหลักปฏิบัติและหลักวิชาการ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะกรรมการไต่สวนฟังได้ว่า งานออกแบบอาคารรวมชั้นใต้ดิน ไม่ได้มีการออกแบบวิธีการเปิดหน้าดินเพื่อการก่อสร้างชั้นใต้ดินด้วยแต่อย่างใด แต่ได้เหมารวมให้ผู้รับจ้างก่อสร้างเป็นผู้ดำเนินการออกแบบก่อสร้างโดยขออนุมัติวิธีการดำเนินงานจากกลุ่มบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาโครงการ กรณีจึงไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้ออกแบบอาคารรวมชั้นใต้ดินไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้อาคารแตกร้าว ทรุดตัวหรือพังทลาย หรือไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติของกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติงานที่ได้รับทำโดยไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการอย่างไร เมื่อไม่ปรากฏความเสียหายอันเกิดจากการกระทำตามหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามที่คณะกรรมการจรรยาบรรณอ้างและยกเป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกร ดังนั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 437/2559)

### 2.2.2 การใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

1) การลงโทษทางวินัยในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

ในการใช้อำนาจดังกล่าวของสภาวิศวกรนั้น ได้ปรากฏว่ามีการนำคดีมาฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เช่น

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธา ระดับสามัญวิศวกร ฟ้องว่า การที่คณะกรรมการจรรยาบรรณ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ฟ้องคดีมีกำหนด 1 ปี และสภาวิศวกร

โดยคณะกรรมการสภาวิศวกร (ผู้ฟ้องคดีที่ 1) มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยื่นตามคำวินิจฉัยลงโทษดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ประกอบวิชาชีพในขอบเขตตามที่กฎกระทรวงกำหนดและมีสิทธิจัดทำรายงานความเสียหายของอาคารตามที่เจ้าของอาคารได้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้ และคณะกรรมการจรรยาบรรณไม่ได้สวนข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 มาตรา 15 กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนพร้อมจะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาใด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต ดังนั้น การที่บุคคลใดจะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม จึงต้องเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นให้บุคคลต้องถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการประกอบอาชีพ เมื่องานที่พิพาทมีลักษณะเป็นงานให้คำปรึกษา ซึ่งหมายถึง การให้ข้อเสนอแนะ และหรือการตรวจสอบที่เกี่ยวกับงานในลักษณะวิศวกรรมโยธา โดยเฉพาะในงานพิจารณาตรวจสอบและงานวางโครงการก่อสร้าง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ระดับวุฒิวิศวกรเท่านั้นที่สามารถกระทำได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตในระดับสามัญวิศวกร โดยมีได้รับใบอนุญาตในระดับวุฒิวิศวกร และการว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานพิพาท เนื่องจากเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้สามารถทำงานในการที่จ้างได้ เมื่อการประกอบวิชาชีพของผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดโดยกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นการกระทำที่เกินความสามารถที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ระดับสามัญวิศวกร จะกระทำได้ และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการจรรยาบรรณ และสภาวิศวกร โดยคณะกรรมการสภาวิศวกรนำมาวินิจฉัย ประกอบกับถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี คู่กรณี และพยานหลักฐานที่คณะกรรมการจรรยาบรรณได้แสวงหามาแล้วเห็นว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว อีกทั้งรายงานการศึกษาความเสียหายของอาคารที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำนั้น เป็นการนำข้อมูลมาจากผู้ว่าจ้างบางส่วน ที่มีลักษณะเป็นคำบอกเล่ามาประกอบกับทฤษฎีทางวิชาการ โดยมีได้ทำการวิเคราะห์ สืบหาหรือตรวจสอบด้วยตนเอง อันเป็นการขัดต่อการประกอบวิชาชีพของวิศวกร ซึ่งเป็นการให้ความเห็นที่ขัดต่อความเป็นจริงทางหลักปฏิบัติและวิชาการด้านวิศวกรรม ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณที่ลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ฟ้องคดี โดยมีกำหนด 1 ปี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

และมีผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการสภาวิศวกร เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 40/2558)

นอกจากนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวของสภาวิศวกรยังปรากฏเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง คือ

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจากสภาวิศวกร ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณะกรรมการจรรยาบรรณมีคำวินิจฉัยเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม จากกรณีเกิดเหตุลมพายุพัดป้ายโฆษณาโครงเหล็กล้มทับบ้านและเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรเป็นการพิจารณาโดยมีอำนาจกระทำได้ และไม่ปรากฏว่าได้พิจารณาโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งในการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับฟังพยานหลักฐานจากพยานบุคคลและพยานเอกสารที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งผู้ที่พิจารณาในเรื่องดังกล่าวก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิศวกรรมโยธา เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ได้นำหลักการในทางวิชาการมาประกอบการพิจารณา เมื่อการคำนวณโครงสร้างและออกแบบป้ายโฆษณาของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งการคำนวณโครงสร้างและออกแบบป้ายโฆษณาเป็นวิธีการทางเทคนิคเฉพาะในวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ถูกต้องตามหลักวิชาการ และย่อมคาดการณ์ได้ว่า หากดำเนินการโดยไม่ถูกต้องจะก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยและความเสียหายต่อบุคคลอื่นได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติงานที่ได้รับทำโดยไม่ถูกต้องตามหลักปฏิบัติและวิชาการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 3 (2) ของข้อบังคับสภาวิศวกร ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ พ.ศ. 2543 ดังนั้น การที่คณะกรรมการสภาวิศวกรวินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีมติขึ้นตามคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณที่ให้ลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 54/2557)

จากการศึกษาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมการพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต การออกข้อบังคับหรือออกประกาศของสภาวิศวกรพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรที่น่าสนใจ ทั้งที่เป็นการออกกฎ เช่น การออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกรและ

การออกคำสั่งของสภาวิศวกร เช่น การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพควบคุม การมีมติกำหนดเงื่อนไขก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร หรือการมีคำวินิจฉัยลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพที่ประพฤติตนฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยจะเห็นได้ว่าเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งในที่นี้ก็คือ สภาวิศวกร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในที่นี้หมายถึง คณะกรรมการสภาวิศวกร หรือคณะกรรมการจรรยาบรรณ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามนัยมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากเห็นว่า การออกกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำของสภาวิศวกรนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิ คดีพิพาทกรณีที่สภาวิศวกรออกประกาศเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การปรับคุณภาพเพื่อพิจารณาคณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร ซึ่งประกาศดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทกฎ ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายจะไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งการที่สภาวิศวกรฝ่าฝืนต่อหลักการดังกล่าวโดยการออกกฎที่มีผลทำให้ผู้ที่มิสิทธิได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามหลักเกณฑ์เดิมไม่สามารถยื่นคำขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมได้ เว้นแต่จะผ่านการทดสอบความรู้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศฉบับใหม่ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทกรณีที่สภาวิศวกรใช้อำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกร ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะราย และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับสภาวิศวกร ซึ่งหากสภาวิศวกรโดยคณะกรรมการสภาวิศวกรมีมติที่ฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ศาลปกครองสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของสภาวิศวกรนั้นได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมถูกเพิกถอนตามนัยมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎและการออกคำสั่งของสภาวิศวกรว่า การกระทำทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะประการใดประการหนึ่งหรือมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1. เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่
2. เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่
3. เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่
4. เป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหรือไม่
5. เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่
6. เป็นการกระทำที่สร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือไม่
7. เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือไม่ โดยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้น ศาลปกครองจะตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปในทางที่ชอบหรือมีเหตุผลหรือมีข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจนั้นหรือไม่ หรือข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจให้เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หรือมีการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องหรือไม่

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ยังทำให้เห็นถึงการใช้อำนาจของสภาวิศวกรที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย เช่น กรณีคณะกรรมการสภาวิศวกรใช้อำนาจพิจารณาในการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกรณีดังกล่าวนี้เมื่อเป็นการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยคณะกรรมการสภาวิศวกรได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนได้รับฟังพยานหลักฐานอย่างรอบด้าน จึงทำให้กระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องและส่งผลให้การกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจในการพิจารณาคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของคณะกรรมการจรรยาบรรณ ตามวิธีพิจารณาที่กำหนดในระเบียบสภาวิศวกรเพื่อมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่สมควรแต่ไม่เกิน 5 ปี หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น โดยผู้ได้รับคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสภาวิศวกร และคำวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรให้ทำเป็นคำสั่งสภาวิศวกร พร้อมด้วยเหตุผล

ของการวินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด โดยกระบวนการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ  
จรรยาบรรณและคณะกรรมการสภาวิศวกรมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการที่มีรูปแบบและวิธี  
พิจารณาความโดยเฉพาะ และมีคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ถือเป็นที่สุด

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการออก  
คำสั่งของสภาวิศวกรโดยศาลปกครองไทย เฉพาะในส่วนของคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคดี  
จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมนั้น มีข้อพึงสังเกตว่า ศาลปกครองไทยถือว่าคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาด  
ดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวรูปแบบหนึ่ง นั่นก็คือ คำสั่งทางปกครอง และเป็นคดี  
พิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในขณะที่การควบคุม  
ตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรวิชาชีพประเทศ  
ฝรั่งเศสเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัย เมื่อปรากฏว่าสมาชิกคนใดคนหนึ่ง  
ประพฤติไปในทางที่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้น ถือได้ว่ามีสถานะเป็น  
คำพิพากษาของศาล หรือเป็นนิติกรรมทางตุลาการ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกผู้กระทำผิด  
ทางวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพดังกล่าว หน่วยงานทางวินัยขององค์กร  
วิชาชีพที่ถูกจัดตั้งขึ้นในคณะกรรมการระดับภาค และกรณีมีการอุทธรณ์ให้ยื่นต่อคณะกรรมการ  
สูงสุดระดับชาติ เช่น คณะกรรมการวินัยสถาปนิกระดับชาติและการโต้แย้งคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการสูงสุดขององค์กรวิชาชีพสามารถกระทำได้เลยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย โดยการยื่น  
อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในฐานะเป็นศาลสูงสุด จึงสรุปได้ว่า นิติกรรมทางตุลาการ นั้นจะมี  
ขอบเขตและระดับการควบคุมตรวจสอบที่ค่อนข้างจำกัดกว่านิติกรรมทางปกครองซึ่งมีหลักเกณฑ์  
ที่สำคัญบางประการว่าจะต้องฟ้องคดีโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ หรือการฟ้องคดีจะเสนอได้เฉพาะ  
ปัญหาข้อกฎหมาย หรือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงเท่านั้น

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การจัดตั้งสภาวิศวกรมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาคุณภาพของการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม รวมถึงควบคุมเพื่อถ่วงดุลความรู้ความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพและเพื่อติดตามดูแลการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมให้ได้มาตรฐาน เนื่องจากการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งควรที่จะให้ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมรวมตัวกันเป็นองค์กรเข้ามามีส่วนช่วยรัฐในการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น สภาวิศวกรจึงเป็นองค์กรวิชาชีพวิศวกรรมในรูปแบบสภาวิชาชีพ โดยจัดอยู่ในประเภทขององค์กรวิชาชีพด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม ซึ่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาวิศวกรโดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สภาวิศวกรมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
2. พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต
3. รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
4. รับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
5. เสนอแนะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดและการเลิกสาขาวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
6. ออกข้อบังคับสภาวิศวกรในเรื่องต่าง ๆ
7. ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาวิศวกร เช่น การส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม การส่งเสริมความสามัคคีและใกล้ชิดข้อพิพาทของสมาชิก การส่งเสริมสวัสดิการและผดุงเกียรติของสมาชิก การควบคุมความประพฤติและการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมให้ถูกต้องตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม เป็นต้น

ซึ่งหากพิจารณาจากการใช้อำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของสภาวิศวกรแล้ว จึงกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรมีทั้งในด้านควบคุมและส่งเสริมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม โดยสภาวิศวกรมีคณะกรรมการสภาวิศวกรเป็นผู้กระทำการแทนสภาวิศวกรในการ



ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ โดยการใช้อำนาจของสภาวิศวกรตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 รวมถึงระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของสภาวิศวกรนั้น หากพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมายของสภาวิศวกรดังกล่าวแล้ว สามารถแบ่งลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรได้ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

### 1.1 การใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

การใช้อำนาจลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของหน่วยงานของทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บังคับเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมโดยที่สมาชิกไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม ซึ่งอาจจะแยกได้เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย และนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ดังนี้

#### 1.1.1 นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย

1) การขึ้นทะเบียนสมาชิกและการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครธรรมดา เช่น การออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในระดับภาคีวิศวกรพิเศษ ระดับภาคีวิศวกร ระดับสามัญวิศวกร และระดับวุฒิวิศวกร และเป็นนิติบุคคล นอกจากการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตดังกล่าวแล้ว ยังรวมถึงการปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คำสั่งให้เลื่อนระดับหรือปฏิเสธการเลื่อนระดับ (กรณีบุคคลธรรมดา)

2) การรับรองหรือไม่รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และการรับรองความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยการใช้อำนาจทั้งสองลักษณะดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ขึ้นทะเบียนสมาชิกหรือผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นการเฉพาะราย หรือมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างสภาวิศวกรกับสถานศึกษาหรือผู้ที่เข้ารับการศึกษานในหลักสูตรนั้น ๆ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาหรือผู้เข้ารับการศึกษานในหลักสูตรนั้น ๆ อันเป็นการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

#### 1.1.2 นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น

การออกข้อบังคับสภาวิศวกร

โดยมาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับสภาวิศวกรเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ก. การกำหนดลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (6) กล่าวคือ การออกข้อบังคับเกี่ยวกับโรคต้องห้ามการเป็นสมาชิกวิศวกร

ข. การรับสมัครเป็นสมาชิก ค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก

ค. การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 32

ง. การออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต และการรับรองความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

จ. คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจตามมาตรา 20 วรรคสอง

ฉ. หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตแต่ละระดับตามมาตรา 46

ช. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 49

ซ. จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมและการประพฤติผิดจรรยาบรรณอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

ฅ. มาตรฐานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

ญ. การประชุมของที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกร

ฎ. การใด ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

โดยในการใช้อำนาจออกข้อบังคับสภาวิศวกรตามกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ อันเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว กล่าวคือเป็น กฎ ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 1.2 การใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ

การใช้อำนาจลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีและผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ได้แก่ การยกข้อกล่าวหา การตั้งเงื่อนไข การภาคทัณฑ์ การพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน 5 ปี หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของประเทศไทย จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการในระดับชาติเพียงชั้นเดียว อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากกระบวนการวิธีพิจารณาและวินิจฉัยในคดีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแล้ว เห็นได้ว่า ในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมที่ประพฤติตนฝ่าฝืนผิดต่อจรรยาบรรณ

อันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแห่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพนั้น สภาวิศวกรได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณทำหน้าที่พิจารณาและมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณมีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คณะกรรมการสภาวิศวกรจะทำหน้าที่ทบทวนคำวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง หากผู้ที่ได้รับคำสั่งลงโทษนั้นยื่นอุทธรณ์ และเมื่อคณะกรรมการสภาวิศวกรมีคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำวินิจฉัยนั้นให้ถือเป็นที่สุด ดังนั้น จึงถือได้ว่าแม้สภาวิศวกรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับชาติเพียงระดับเดียว แต่การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับจริยธรรมหรือประมวลแห่งวิชาชีพจะให้หลักประกันความยุติธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกล่าวโทษที่ได้รับการพิจารณาถึง 2 ชั้น

เมื่อพิจารณาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวของสภาวิศวกรซึ่งถือเป็นการกระทำในทางปกครองในลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการ อันมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมเป็นการเฉพะราย หรือมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของกระทำทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด จึงจำเป็นต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุดในที่ยอมรับมากที่สุด คือองค์กรตุลาการ หรือศาลปกครอง โดยศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาวิศวกรแล้ว ถือได้ว่าสภาวิศวกรเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 อันถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกรโดยศาลปกครองนั้น ปรากฏขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบซึ่งสามารถจำแนกได้ตามลักษณะของนิติกรรมทางปกครองได้ดังนี้

1. การควบคุมตรวจสอบการออกกฎของสภาวิศวกร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่สภาวิศวกรออกประกาศเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การปรับคุณวุฒิเพื่อพิจารณาคณะสมาชิกของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกร ซึ่งประกาศดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และย่อมอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายจะไม่มีผลย้อนหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 93/2555 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 892-894/2556)

2. การควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครอง โดยแยกพิจารณาเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสภาวิศวกรมีมติกำหนด

เงื่อนไขในการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ระดับภาคีวิศวกร ขึ้นมาบังคับใช้โดยอำเภอใจและขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ที่ออกมาใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 113/2553) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการจรรยาบรรณมีคำวินิจฉัยชี้ขาดลงโทษ ตักเตือนผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และคณะกรรมการสภาวิศวกรมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ยืนตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่ไม่ปรากฏความเสียหายอันเกิดจากการกระทำตามหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้นั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 437/2559) และการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น เมื่อข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการจรรยาบรรณ และคณะกรรมการสภาวิศวกรนำมาวินิจฉัยเป็นข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อการพิจารณาและทำ คำวินิจฉัยพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม เนื่องจากการกระทำที่เกิน ความสามารถที่ในฐานะผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรม โยธา ระดับสามัญวิศวกร จะกระทำได้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณและ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรที่ลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุม จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 40/2558) หรือเมื่อการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรเป็นการพิจารณาโดยมี อำนาจกระทำได้ และไม่ปรากฏว่าได้พิจารณาโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอัน เป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งในการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับฟังพยานหลักฐานที่ เกี่ยวข้อง ประกอบกับได้มีการนำหลักการในทางวิชาการมาประกอบการพิจารณา ดังนั้น การที่ คณะกรรมการสภาวิศวกรวินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีมติยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณ ที่ให้ลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 54/2557)

การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสภาวิศวกร โดยศาล ปกครองทั้งกรณีข้อพิพาทที่เกิดจากการออกกฎ และการออกคำสั่งของสภาวิศวกร นั้น ถือได้ว่าเป็น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามกระทำการ ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามนัยมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากเห็นว่าการออกกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำของสภาวิศวกรนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นการกระทำที่ มีลักษณะหรือจากเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1. กระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ
2. กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

3. กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

4. กระทำการโดยไม่สุจริต

5. กระทำการโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

6. กระทำการที่สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

7. การกระทำการที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ โดยการตรวจสอบว่า การใช้ดุลพินิจเป็นไปในทางที่ชอบหรือมีเหตุผลหรือมีข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจนั้น หรือเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจให้เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองนั้น หรือเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว หรือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง

อย่างไรก็ดี ในการควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งของสภาวิศวกรโดยศาลปกครองไทย เฉพาะในส่วนของคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมนั้น ยังถือเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวรูปแบบหนึ่ง นั่นก็คือ คำสั่งทางปกครอง และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในขณะที่การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยสมาชิกที่ประพฤติตนฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศส จะมีสถานะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ และเมื่อมีการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสูงสุดขององค์กรวิชาชีพสามารถกระทำได้เลยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายหรือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง โดยการโต้แย้งต่อศาลปกครองสูงสุด

## 2. ข้อเสนอแนะ

### 2.1 ด้านกฎหมาย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมประพฤติผิดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม ซึ่งมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยให้แก่คณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบสภาวิศวกร ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และจากการศึกษาขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งของสภาวิศวกรโดยศาลปกครองไทยกับขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งขององค์กรวิชาชีพ โดยศาลปกครองฝรั่งเศส เฉพาะใน

ส่วนของคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพแล้ว เห็นควรนำแนวคิดเกี่ยวกับเรื่อง การตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีฐานะเป็นนิติกรรมทางตุลาการมาเป็นแนวทางในการปรับกับการฟ้องคดีขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสภาวิศวกร เนื่องจากหากพิจารณาจากลักษณะงานของวิชาชีพวิศวกรรมซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิศวกรรมควบคุมด้านต่าง ๆ แล้ว จึงจำเป็นต้องใช้องค์กรซึ่งประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะทางด้านวิชาชีพวิศวกรรมในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งในที่นี้ก็คือ คณะกรรมการจรรยาบรรณ และคณะกรรมการสภาวิศวกร นอกจากนี้ หากพิจารณาจากโครงสร้างและการจัดองค์กรของคณะกรรมการดังกล่าวที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาในการดำเนินคดีจรรยาบรรณที่มีการให้หลักประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษที่ได้รับการพิจารณาถึง 2 ชั้น เช่นเดียวกับคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศส อีกทั้งคณะกรรมการสภาวิศวกรถือเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามที่กฎหมายกำหนด อันมีลักษณะคล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ และสอดคล้องกับบทนิยามความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย) ประกอบกับผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสภาวิศวกรมีลักษณะเด็ดขาดหรือเป็นที่สุดแล้ว และการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีฐานะเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” นั้น จะมีขอบเขตและระดับการควบคุมตรวจสอบที่ค่อนข้างจำกัดกว่านิติกรรมทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญบางประการว่า จะต้องฟ้องคดีโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ หรือการฟ้องคดีจะเสนอได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย หรือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยการโต้แย้งคำวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรนั้น ศาลปกครองสูงสุดสมควรที่จะควบคุมตรวจสอบได้เฉพาะแต่ปัญหาข้อกฎหมายหรือการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง ดังนั้น ในเบื้องต้นผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรดำเนินการดังนี้

### 2.1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ออกประกาศกำหนดโดยถือ ว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทตามนัยมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้คดีอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

### 2.1.2 การสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจพิจารณาคดีจริยธรรมหรือ จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรม

โดยสภาวิศวกรควรที่จะสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจพิจารณาคดีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของคณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยนำแนวคิด การจัดตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองมาปรับใช้เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งกฎหมาย และให้ความเห็นในทางชี้ขาดคดี อันถือเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการจรรยาบรรณ และ ส่งผลให้คำวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของคณะกรรมการสภาวิศวกรมีความละเอียดรอบคอบทุกแง่มุมทั้งนี้ ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นนักวิชาชีพทางกฎหมายมหาชน

## 2.2 ด้านบรรทัดฐานการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิศวกร

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจในการออกกฎ หรือคำสั่ง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ต่อบุคคลแล้ว เห็นได้ว่า โดยที่สภาวิศวกรมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และคณะกรรมการสภาวิศวกรและคณะกรรมการ จรรยาบรรณ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สภาวิศวกรย่อมต้องใช้อำนาจทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายให้เป็นไปตาม กฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่สภาวิศวกรได้กำหนดขึ้นและผูกพันให้สภาวิศวกรต้อง ปฏิบัติตาม โดยไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามอำเภอใจ และขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ของสภา วิศวกรที่ได้กำหนดขึ้น หรือกำหนดกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ย้อนหลังที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลได้ รวมถึง การรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นการขัดต่อหลักการกระทำ ทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย จากกรณีดังกล่าวสภาวิศวกรจึงควรต้องตระหนักและเข้าใจถึง หลักเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบังคับที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังเช่นแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ที่ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี นอกจากนี้ สภาวิศวกรควรจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการ ใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองของสภาวิศวกรและเผยแพร่ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องเพื่อเป็น แนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป



**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์.(2545). *กฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน ไกร ตั้งสง่า.(2549). “บรรณาธิการแถลง” ใน *สารสภาวิศวกร, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์2549)*
- จิตติ ติงสภักดิ์.(2558). *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ฉัตร ปัทมสูต. (2549). “จากนายกสภา” ใน *สารสภาวิศวกร, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์2549)*
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2533). “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส” ใน *วารสารกฎหมายปกครอง* \_\_\_\_\_.(2553). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ณัฐ รัฐอมฤต. (2534). “แพทยสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร
- ชนะชัย ผดุงชิตี. (2544). *กฎหมายวิศวกรรมควบคุม* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติรัฐ
- ธีรรัฐชาติ สระทองอุ่น.(2550). “ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร
- นนทวัฒน์ บรมานันท์.(2544). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- บรรเจิด สิงคะเนติ.(2556). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม
- ประยูร กาญจนกุล.(2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2531). *รวมคำบรรยายวิชาหลักวิชาชีพนักกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 17 อ้างใน แสง บุญเฉลิมวิภาส. (2532). การนำอวัยวะออกจากผู้บริจาคที่ยังมีชีวิตอยู่การซื้อขายอวัยวะและความผิดฐานทำร้ายร่างกาย *วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 4*
- พนิดา พงศ์สุวรรณ.(2551). “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพด้านกฎหมาย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพนายความ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- พูนศักดิ์ ใสสารวจ.(2528). “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส” ใน *วารสารกฎหมายปกครอง, ตอน 2 เล่ม 4* (สิงหาคม 2528)
- มานิตย์ จุมปา.(2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1* (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- \_\_\_\_\_. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยหลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ฤทัย หงส์ศิริ.(2539). “นิติกรรมทางปกครอง : ความหมายและขอบเขต” ใน *วารสารศาลาพาท, ปีที่ 43* เล่ม 2 (เมษายน-มิถุนายน 2539)
- \_\_\_\_\_.(2553). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย)
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- \_\_\_\_\_. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์.(2531). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” ใน *รวมบทความในโอกาสครบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พีเค พรินติ้งเฮ้าส์
- \_\_\_\_\_.(2554). “การกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชาการควบคุมการกระทำทางปกครอง หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อัคราเสนา)

- .....(ม.ป.ป.). “การกระทำทางปกครอง : หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 12 (อัคราเนนา)
- .....(ม.ป.ป.). “ลักษณะและประเภทคดีปกครอง” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 6 (อัคราเนนา)
- .....(2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- .....(2545). “การกระทำทางปกครอง” ใน *อาจารย์บุชา รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา
- วริยา ชินวรรณโณ.(2546). *จริยธรรมในวิชาชีพ* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์
- สภาวิศวกร.(2551). *พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ข้อบังคับวิศวกร ระเบียบคณะกรรมการสภาวิศวกร* (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัท จุดทอง จำกัด
- สมคิด เลิศไพฑูรย์.(2532). “องค์กรวิชาชีพ” ใน *วารสารอัยการ*, ปีที่ 12 ฉบับที่ 141 (พฤศจิกายน 2532) สมยศ เชื้อไทย.(2553). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- สำนักงานศาลปกครอง.(2545). “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง (อัคราเนนา)
- .....(2545). “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง
- .....(2547). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว
- .....(2550). *คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง
- สิทธิเดช สิงห์บุระอุดม.(2543). “ปัญหาของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยแพทย์” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร
- อนุวัฒน์ ศรีพงษ์พันธุ์กุล.(2533). “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาลไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร
- อโนทัย ศรีสมัย.(2550). “การควบคุมการใช้อำนาจของแพทย์สภาโดยศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร

อรรถ อินทรศักดิ์.(2549). “ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาวิศวกร”  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
กรุงเทพมหานคร

อรรถ อินทรศักดิ์ และคณะ.(2543). *กฎหมายวิชาชีพวิศวกรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร:  
Translator-at-law.com

อุดม รัฐอมฤต.(2532). “สภาวิชาชีพ” ใน *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 19 ฉบับที่ 2, (มิถุนายน 2532)  
เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล.(2556). “ภารกิจและการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง” ใน *แนวการศึกษา  
ชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

[http://home.iesf.fr/752\\_p\\_43188/qui-sommes-nous.html](http://home.iesf.fr/752_p_43188/qui-sommes-nous.html)

[http://jni.iesf.fr/offres/doc\\_inline\\_src/752/150731\\_Charte\\_ethique.pdf](http://jni.iesf.fr/offres/doc_inline_src/752/150731_Charte_ethique.pdf)

[http://oeaparis.free.fr/article.php3?id\\_article=225](http://oeaparis.free.fr/article.php3?id_article=225)

<http://rirs3.royin.go.th/word37/word-37-a0.asp>

<http://www.architectes.org/connaitre-l-ordre/presentation-de-l-ordre-des-architectes/fonctionnement-et-organisation>

<http://www.iesf.f>

<http://www.interfrancestudy.com/15061295/grandes-ecoles>

<http://www.thailande.campusfrance.org/th/node/123594>



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง
วัน เดือน ปีเกิด	18 พฤศจิกายน 2517
สถานที่เกิด	จังหวัดสุรินทร์
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (การจัดการทั่วไป – การบัญชี) (เกียรตินิยมอันดับสอง) สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา ปี พ.ศ.2543 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ.2550 ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ.2555
สถานที่ทำงาน	สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

