



บทที่ ๑

การควบคุมบทบาททางกฎหมายของแพทยสภา

การศึกษาในบทนี้ เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการควบคุมนิติกรรมของแพทยสภา ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการ โดยแยกการพิจารณา ออกเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง กับการควบคุมโดยศาลยุติธรรม

๑. การควบคุมนิติกรรมทางปกครอง

เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นก็คือรัฐที่ยึดมั่นในหลัก "นิติรัฐ" ซึ่งมีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่ประการหนึ่งคือ "หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" หลักกฎหมายดังกล่าวมีความหมายว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย" โดยที่แพทยสภามีฐานะเป็นองค์กร

หลักนิติรัฐคือหลักที่ใช้ในประเทศกลุ่มภาคพื้นยุโรป ส่วนในประเทศกลุ่มคอมมอนเวลท์ยึดถือหลักการเดียวกันนี้ หากแต่ใช้คำที่แตกต่างไปและมีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้าง เช่น ในประเทศอังกฤษมีหลักนิติธรรม (The rule of law) และในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลักคุณนิติกระบวน หรือกระบวนการณ์ชอบธรรมตามกฎหมาย (Due process of law)

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ", รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: พี. เค. พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๕๔.

ฝ่ายปกครององค์กรหนึ่ง การควบคุมการใช้อำนาจของแพทยสภาจึงเป็นสิ่งจำเป็นเช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายปกครองอื่น อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้อำนาจของแพทยสภาในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองนั้นก็มีลักษณะพิเศษหลายประการ สามารถพิจารณาการควบคุมนิติกรรมทางปกครองของแพทยสภาได้เป็น ๒ ประการคือ การควบคุมภายในโดยองค์กรฝ่ายปกครอง (สภานายกพิเศษ) และการควบคุมโดยศาลยุติธรรม

๑.๑ การควบคุมภายในโดยองค์กรฝ่ายปกครอง (สภานายกพิเศษ)

การควบคุมโดยสภานายกพิเศษนั้นเป็นลักษณะเฉพาะของแพทยสภาซึ่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ สภานายกพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นั้นเอง"

๑.๑.๑ ลักษณะของการควบคุม

กฎหมายมอบอำนาจให้สภานายกพิเศษทำหน้าที่แทนรัฐในการควบคุมแพทยสภา การควบคุมตามมาตรา ๒๔ นี้" กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะสภานายกพิเศษแต่เพียง "ให้ความเห็นชอบ" หรือ "ไม่ให้ความเห็นชอบ" เท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมิได้อำนาจในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินงานใดๆของแพทยสภาได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่สภานายกพิเศษนั้นมีใช้ "อำนาจบังคับบัญชา" แต่เป็น "อำนาจควบคุมกำกับ" ประเภทหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่า อำนาจดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดควบคุมกำกับที่ว่า "การควบคุมกำกับก็คืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดของ

" พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ มาตรา ๑๐.

" มาตรา ๒๔ มติของที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภาในเรื่องดังต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้ (๑) การออกข้อบังคับ (๒) การกำหนดงบประมาณของแพทยสภา (๓) การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ (๔) การวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๓๕

องค์การฝ่ายปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์การและเหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป”^๕

๑.๑.๒ ขอบเขตของการควบคุม

การควบคุมของสภานายกพิเศษตามมาตรา ๒๔(๑)-(๔) นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับนิติกรรมทางปกครองที่กำลังศึกษาอยู่เพียงประการเดียวเท่านั้นคือการออกข้อบังคับตามมาตรา ๒๔(๑) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการควบคุมของสภานายกพิเศษนั้นจำกัดอยู่แต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองทั่วไปเท่านั้น (คือการออกข้อบังคับ)^๖ ส่วนนิติกรรมปกครองเฉพาะราย เช่น การรับขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การรับรองปริญญา หรือประกาศนียบัตร ฯลฯ^๗ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของสภานายกพิเศษ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภาเห็นสมควรที่จะขอความเห็นจากสภานายกพิเศษในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองเฉพาะราย คณะกรรมการแพทยสภาก็มีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๒๔ วรรค ๒ แต่ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการแพทยสภาจะขอความเห็นชอบหรือไม่ก็ได้ ซึ่งต่างกับกรณีนิติกรรมทางปกครองทั่วไปที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมตามมาตรา ๒๔ อยู่สองประการด้วยกัน

ประการแรก มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.๒๔๒๔ ระบุให้มติของที่ประชุมคณะกรรมการแพทยสภาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อน

^๕ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง", รวบรวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: พ. เค. พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๓๑), หน้า ๒๐๘.

^๖ ดูรายละเอียดในบทที่ ๔ หัวข้อวิเคราะห์นิติกรรมของแพทยสภา

^๗ ดูรายละเอียดในบทที่ ๔ หัวข้อเดียวกัน

การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบนี้กล่าวได้ว่าเป็นดุลพินิจโดยแท้ของ
 สภานายกพิเศษ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ว่า อำนาจดุลพินิจมิใช่ข้ออะไรอื่นหากแต่
 เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกว่าในบรรดา
 คำสั่งสองหรือหลายคำสั่งซึ่งตามกฎหมายแล้ว ล้วนแต่ออกได้ทั้งสิ้นนั้น คำสั่งใดที่เจ้าหน้าที่
 ฝ่ายปกครองเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตน
 ดีที่สุด^๔ ดังนั้น สภานายกพิเศษจึงสามารถไม่ให้ความเห็นชอบด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง
 ก็ได้ เช่น สภานายกพิเศษอาจไม่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วย
 การกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิก ค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงอื่นๆ ตามมาตรา ๒๑(๓)(ค)
 ด้วยเหตุผลที่ว่าข้อบังคับนั้นแต่เพียงบางส่วนหรือทั้งหมดไม่สอดคล้องกับนโยบายของกระ
 ทรวงสาธารณสุข

ในปัจจุบันนี้ อำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบนี้ จึงไม่อยู่
 ภายใต้การควบคุมขององค์กรใดๆ นอกจากนี้ การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความ
 เห็นชอบเกี่ยวกับข้อบังคับดังกล่าว สภานายกพิเศษดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลใดๆ
 ประกอบทั้งสิ้น^๕

^๔ วรพจน์ วิศรุตนิษฐ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กร
 ตุลาการ", รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์,
 หน้า ๒๐๐.

^๕ ในประเทศเยอรมัน การกระทำทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมี
 การให้เหตุผลด้วย การให้เหตุผลนี้ก็คือการชี้แจงว่า ประเด็นทางกฎหมายและประเด็นทาง
 ข้อเท็จจริง ที่มีผลต่อการตัดสินใจของทางราชการมีอะไรบ้าง ถ้าฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้
 ดุลพินิจได้ ก็ควรบอกด้วยว่าข้ออะไรเป็นเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจนั้น ดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ,
 "การควบคุมฝ่ายปกครองในเยอรมัน", เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษเรื่องกฎหมาย
 ปกครองเยอรมัน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีนาคม ๒๕๓๔), หน้า ๔.

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาแนวปฏิบัติที่ผ่านมา จะพบว่ายังไม่เคยมีการไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องข้อบังคับของแพทยสภา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของการควบคุมภายใน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การควบคุมวิธีอื่นที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายจากข้อบังคับของแพทยสภาหรือกรณีอื่น ได้รับการแก้ไขเยียวยา การควบคุมโดยองค์กรศาลจึงเกิดขึ้น เพื่อสนองตอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๑.๒ การควบคุมโดยศาลยุติธรรม

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยในปัจจุบันมิได้นำระบบศาลคู่ที่มีศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมนิติกรรมของฝ่ายปกครอง แต่ใช้ระบบศาลเดียวที่มีศาลยุติธรรมพิจารณาปกครองในฐานะเดียวกับคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป คดีปกครองที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมจึงมักมีขอบเขตและปริมาณที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ผู้เขียนกำลังศึกษาโดยตรง (การควบคุมโดยศาลยุติธรรม) ผู้เขียนไม่พบว่ามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองของแพทยสภาโดยตรง อย่างไรก็ตาม ได้เคยมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของแพทยสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องคณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติให้มีการสอบความรู้เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมปีละเพียง ๑ ครั้ง ในขณะที่ตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้มีการจัดสอบความรู้อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง^{๑๐} ดังนั้น การศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาทางปกครองอื่นที่ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่จะได้มองเห็นแนวโน้มในอนาคตที่อาจจะนำมาปรับใช้กับแพทยสภา ในที่นี้ผู้เขียนของแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็น คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และการควบคุมดุลพินิจ

^{๑๐} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/ร. ๒๔๖ เรื่องแจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (กรณีนางสาวชนัญญา วรณิสสร) ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๓

๑.๒.๑ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

หลักกฎหมายปกครอง เรื่องนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ มีความหมายว่าการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเรื่องใด จะต้องมีความหมายให้อำนาจในเรื่องนั้น กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก้าวล่วงไปในขอบเขตของสิทธิเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีความหมายให้อำนาจไว้ หรือมีความหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านสภานิติบัญญัติ กำหนดให้กระทำได้นั้น หรือในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงการใช้อำนาจบริหาร จะต้องใช้ภายในขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ หรือมิให้นอกเหนือไปจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้^{๑๑}

ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจถูกเพิกถอนโดยศาลได้ สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔๓ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำของเจ้าพนักงานได้เช่นเดียวกัน^{๑๒}

เราสามารถพิจารณาปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองได้เป็น ๒ ประการคือ

- ก) ฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่
 - ข) ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไม่
- ประการแรก ปัญหาว่าฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่นั้น

^{๑๑} กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "การยกเลิกและการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายของประเทศเยอรมัน", เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษเรื่องกฎหมายปกครองเยอรมัน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มีนาคม ๒๕๓๔), หน้า ๔.

^{๑๒} แม้ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จะได้ถูกยกเลิกแล้ว แต่ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ศาลยุติธรรมไทยย่อมมีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้ แม้ไม่กฎหมายรับรองก็ตาม

ศาลยุติธรรมไทยจะควบคุมเสมอ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๐๖/๒๕๐๕ ระหว่าง นางแม่ แซ่อึ้ง โจทก์ เทศบาลนครกรุงเทพ จำเลย เหตุผลอย่างหนึ่งของศาลฎีกาที่ไม่ยอมรับฟ้องของโจทก์ที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลนครกรุงเทพที่ให้โจทก์เลิกใช้และรื้ออาคาร คือ ตามฟ้องไม่ปรากฏว่าในการมีคำสั่งดังกล่าว เทศบาลนครกรุงเทพ "ได้กระทำนอกเหนืออำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด"^{๑๖}

ดังนั้น เมื่อนำคำพิพากษาฎีกานี้มาปรับใช้กับแพทยสภา ก็จะพบว่า ในกรณีที่แพทยสภาใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตดังกล่าวข้างต้น ก็สามารถนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้

ประการที่สอง ปัญหาว่าฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ศาลยุติธรรมไทยมีความเห็นว่า หากมีกฎหมายหรือระเบียบที่องค์การฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการอย่างใดไว้ และองค์การฝ่ายปกครองได้กระทำไปโดยไม่ปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าว ศาลฎีกาถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบ เช่นกัน เช่น ตามข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๔๓/๒๕๑๐ คดีนั้นได้มีระเบียบของกระทรวงการคลัง โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีวางไว้ว่า ลูกจ้างคนใดต้องหากดีอาญาและถูกควบคุมตัว ให้กรมกองเจ้าสังกัดสั่งพนักงานลูกจ้างคนนั้นไว้ก่อน ไม่ให้ไล่ออกทันที ซึ่งต้องถือว่า กรมชลประทานต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย โจทก์ซึ่งเป็นลูกจ้างกรมชลประทานถูกตำรวจจับและถูกควบคุมตัวตลอดมา ภายหลังศาลพิพากษายกฟ้อง แต่ปรากฏว่ากรมชลประทานได้มีคำสั่งไล่โจทก์ออกเสียแล้ว และให้ย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกกล่าวหาและถูกจับกุม ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คำสั่งที่ไล่โจทก์ออกนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว^{๑๗}

^{๑๖} เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกา พ.ศ. ๒๕๐๕ หน้า ๑๔๖๔-๑๔๖๕.

^{๑๗} เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกา พ.ศ. ๒๕๑๐ หน้า ๘๒๘-๘๒๙.

ตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่ง ได้แก่คำพิพากษาฎีกาที่๔๓/๒๔๐๓ ระหว่างนายประเสริฐ พักสมบัติ โจทก์ พระบาราศนราคร ในฐานะประธานคณะกรรมการประกอบโรคศิลปะ จำเลย ซึ่งวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.๒๔๓๘ ศาลฎีกาวิเคราะห์บททวนโดยละเอียดแล้วเห็นว่า คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ได้ได้ส่วนถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงพิพากษายกฟ้องโจทก์

ปัญหาในลำดับต่อไปมีว่า หากไม่กำหนดให้ฝ่ายปกครองดำเนินการได้ส่วน หรือ ดำเนินกระบวนการใดๆ ฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้มีกระบวนการพอสมควรหรือไม่ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านและแสดงพยานหลักฐานทำนองเดียวกันกับ หลักกระบวนการอันชอบธรรม (due process of law) ของสหรัฐอเมริกาหรือไม่

ปัญหานี้ไม่เคยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา แต่เมื่อดูจากคำวินิจฉัยของศาลโดยทั่วไปแล้ว หลักดังกล่าวคงจะใกล้เคียงไปสำหรับศาลยุติธรรมไทย

เมื่อนำคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับแพทยสภา จะพบว่านิติกรรมทางปกครองใดๆของแพทยสภา ที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมเช่นนั้นได้ ยกตัวอย่างเช่น ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๖ หมวด ๒ ข้อ ๒ กำหนดว่า ให้เลขาธิการแพทยสภาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของคำขอ และหลักฐานต่างๆในการขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ถ้ามีข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำขอและหลักฐานดังกล่าวมิได้ผ่านการตรวจสอบของเลขาธิการแพทยสภา และต่อมาภายหลังได้มีการขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้นั้น กรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น อันจะเป็นเหตุให้ศาลยุติธรรม มีอำนาจเพิกถอนการขึ้นทะเบียนดังกล่าวได้

“ เติบัตินิตยสภา, คำพิพากษาฎีกา พ.ศ. ๒๔๐๓ หน้า ๖๒-๓๑.

“ วิชัย วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง", ศุลพาห ๒๖ (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๔๒๒): ๖๖-๖๗.

๑.๒.๒ การควบคุมดุลพินิจ

ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจแยกได้เป็น ๒ ประการด้วยกันคือ ดุลพินิจวินิจฉัย และดุลพินิจตัดสินใจ^{๓๓}

ดุลพินิจวินิจฉัยเกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอนตายตัว บรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำที่แสดงออกซึ่งความคิดเกี่ยวกับคุณค่าของบุคคลและสรรพสิ่ง เช่น "การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ" "การกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม" "อาคารหรือโรงเรือนที่อยู่ในเขตรุกขัตถุทิวมนำรังเกียจ" เป็นต้น ส่วนดุลพินิจตัดสินใจ เกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะเลือกตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในหลายอย่างที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๔๐๙ บัญญัติว่า "ถ้าผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ๑. ไม่ต่อใบอนุญาต ๒. พักใช้ใบอนุญาต ๓. สั่งเพิกถอนใบอนุญาต" ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ก เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการแห่งหนึ่ง และได้จัดให้มีผู้หญิงเดินโชว์เปลือยในสถานบริการของตน ดังนี้ เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ไม่ต่อใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สถานบริการของนาย ก ให้เหมาะสมกับการกระทำของนาย ก ได้ เพราะกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามตัวอย่างนี้ ก็คือดุลพินิจตัดสินใจนั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ คณะกรรมการแพทยสภาก็มี

^{๓๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ", รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า ๒๐๒.

อำนาจคุณวินิจฉัยอยู่หลายประการเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมาชิกแพทยสภาได้แก่ผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ... (๔) ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ... คำว่า "ผู้มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ" นั้น เป็นคำที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ การตีความว่าผู้ใดมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ จึงเป็นคุณวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภาที่จะพิจารณา คณะกรรมการแพทยสภาจึงมีคุณวินิจฉัยวินิจฉัยในกรณีนี้

ส่วนคุณวินิจฉัยตัดสินใจนั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ เช่น คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจรับขึ้นทะเบียนหรือไม่รับขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือคณะกรรมการแพทยสภา มีอำนาจที่จะรับรองหลักสูตรหรือไม่รับรองหลักสูตรต่างๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณวินิจฉัยนี้ โดยหลักแล้วศาลยุติธรรมไทยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมเลย ศาลยุติธรรมไทยถือว่า "การใช้คุณวินิจฉัยก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่ง" ^{๖๔} ดังนั้น ขอบเขตการตรวจสอบคุณวินิจฉัยของศาล จึงเป็นอย่างเดียวกันกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั่วไป กล่าวคือ ศาลจะไม่ตรวจสอบว่า การใช้คุณวินิจฉัยนั้นถูกต้องหรือดีที่สุดแล้วหรือไม่ แต่จะตรวจสอบเฉพาะในปัญหาว่า การใช้คุณวินิจฉัยนั้นมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนพอเพียง หรือเป็นไปได้โดยสุจริตหรือไม่ ^{๖๕} ดังนั้น การที่คณะกรรมการแพทยสภาไม่รับขึ้นทะเบียนผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมคนหนึ่ง เพราะเหตุที่บุคคลผู้นั้นเป็นผู้ที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลยุติธรรมไทยก็คงจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาว่าการตัดสินใจเช่นว่านั้นเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ปัญหาเรื่องการควบคุมคุณวินิจฉัยนี้ จะเห็นบทบาทที่ชัดเจนของศาลมากขึ้น ในกรณีที่เราพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยคณะกรรมการแพทยสภา

^{๖๔} คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๔๑๐

^{๖๕} วิชัย วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง" คุลพาห.

๒. การควบคุมนิติกรรมทางตุลาการ

๒.๑ การควบคุมภายในโดยองค์กรฝ่ายปกครอง (สภานายกพิเศษ)

สภานายกพิเศษมีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบกับการวินิจฉัยชี้ขาดของแพทยสภา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมดังกล่าวข้างต้น^{๑๑}

การไม่ให้ความเห็นชอบของสภานายกพิเศษ อาจกระทำได้โดยมีคำสั่งยับยั้งมติของคณะกรรมการแพทยสภา ซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการแพทยสภาจะต้องประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และในการประชุมครั้งนี้ จะต้องมียืนยันมติเดิมไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งคณะ มติดังกล่าวจึงจะสามารถดำเนินการไปได้^{๑๒} ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้สภานายกพิเศษจะมีอำนาจควบคุมกำกับในเรื่องจริยธรรมก็ตามแต่กรณีก็เป็นเช่นเดียวกับการควบคุมกำกับนิติกรรมทางปกครองทั่วไปของแพทยสภา นั่นก็คือ การควบคุมนั้นมีลักษณะที่ไม่เด็ดขาด ถ้าคณะกรรมการแพทยสภายืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ มติของคณะกรรมการแพทยสภาก็ย่อมมีผลใช้บังคับ

ส่วนการให้ความเห็นชอบกับการวินิจฉัยชี้ขาดลงโทษ ตามมาตรา ๓๕ วรรค ๓ ของสภานายกพิเศษ อาจทำให้สภานายกพิเศษถูกฟ้องเป็นจำเลยได้^{๑๓}

^{๑๑} พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ มาตรา ๒๔ (๔)

^{๑๒} พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ มาตรา ๒๔ วรรคท้าย

^{๑๓} คำพิพากษาศาลแพ่ง ๒๘ ธันวาคม ๒๔๓๓ คดีหมายเลขแดงที่

๒.๒ การควบคุมโดยศาลยุติธรรม

๒.๒.๑ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

ศาลยุติธรรมไทยจะควบคุมทั้งการกระทำที่นอกเหนืออำนาจ และการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย^{๓๓} ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา ๓๘(๔) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ อนุญาตให้คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ มีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน ๒ ปี ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการแพทยสภาพักใช้ใบอนุญาตนายแพทย์ ก ซึ่งประพฤติผิดจรรยาบรรณมีกำหนดระยะเวลา ๒ ปี ๑๐ วัน กรณีเช่นว่านี้ ศาลยุติธรรมไทยย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งแพทยสภาดังกล่าวได้ ด้วยเหตุที่เป็นคำสั่งที่กระทำขึ้นนอกเหนืออำนาจ หรือกรณีเช่น ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ บัญญัติให้ ผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกกล่าวโทษ มีสิทธิทำคำชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานใดๆ มาให้ คณะอนุกรรมการสอบสวน ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะอนุกรรมการสอบสวนมิได้รับฟัง คำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวโทษ แต่ได้ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการแพทยสภา เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดทันที และในเวลาต่อมาคณะกรรมการแพทยสภาก็ได้วินิจฉัยชี้ขาด ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนนั้น กรณีเช่นว่านี้ ย่อมถือได้ว่า คณะกรรมการแพทยสภา ได้มีมติโดยมิได้ปฏิบัติตามกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลยุติธรรมจึงสามารถเพิกถอนนิติกรรมของคณะกรรมการแพทยสภาในกรณีนี้ได้

ในกรณีเรื่องการควบคุมนิติกรรมของแพทยสภาว่า ได้ผ่านกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ได้เคยมีการโต้แย้งในกรณีของนายแพทย์วิทยา นาควัชรระ ว่า แพทยสภามีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมายโดยครบถ้วน โดยอ้างว่า "จนบัดนี้ตนยังไม่ทราบว่าผู้กล่าวหาว่าตนรักษาคอนไซ์ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมคือใคร และแพทยสภาก็เรียกตนไปสอบปากคำเพียงครั้งเดียว ก็สรุปผลออกมาแล้ว และในความเห็นส่วนตัวของนายแพทย์วิทยา นาควัชรระ คิดว่า เรื่องนี้ต้องเป็นการใส่ร้ายส่วนตัว"^{๓๔}

^{๓๓} ดูรายละเอียดในหัวข้อ ๑.๒.๒ เรื่องการควบคุมโดยศาลยุติธรรม

^{๓๔} หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับลงวันเสาร์ที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๒ หน้า ๑ และ ๒

ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายว่า ข้อโต้แย้งนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง คดีจึงยังมิได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดจากศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ได้มีการฟ้องเป็นคดีอาญากันอีกคดีหนึ่ง ในข้อหาหมิ่นประมาท คดีนี้ ศาลแขวงพระนครเหนือมิได้หยิบยกปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติตามกระบวนการขึ้นมาพิจารณา และได้พิพากษายกฟ้องโจทก์จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาล ปรากฏว่าศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น^{๕๕}

ต่อมาอีก ๑ ปี ศาลแพ่งได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยตรงของนิติกรรมทางตุลาการของแพทยสภา คือ คำพิพากษาศาลแพ่ง หมายเลขคดีแดงที่ ๒๓๔๓๐/๒๕๓๓ ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า นายแพทย์สัณฑ์ ศัลยสิริ ได้ให้สัมภาษณ์นิตยสารสกุลไทย ซึ่งต่อมาได้มีการลงบทความเกี่ยวกับประวัติ และการประกอบวิชาชีพของนายแพทย์สัณฑ์ ในลักษณะเป็นการโฆษณาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของนายแพทย์สัณฑ์ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับของแพทยสภา แพทยสภาจึงลงโทษพักใช้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของนายแพทย์สัณฑ์เป็นเวลา ๑ ปี นายแพทย์สัณฑ์ได้ฟ้องศาลแพ่งขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ หมายถึงให้ไปรับการสอบสวนไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ และไม่ได้ส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ได้ทราบก่อนไม่น้อยกว่า ๑๔ วัน ก่อนเริ่มทำการสอบสวน อีกทั้งไม่ได้ให้โอกาสในการทำคำชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานใดๆมาแสดง และไม่ให้อีกโอกาสแก่นายแพทย์สัณฑ์ที่จะไปให้ปากคำ หรือแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน ในประเด็นทั้งสองนั้น ศาลแพ่งเห็นว่า เป็นสาระสำคัญ คือถ้ามิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ก็อาจเป็นเหตุให้เพิกถอนคำสั่งได้ อย่างไรก็ตาม หลังจากพิจารณาแล้ว ศาลแพ่งเห็นว่า ในกรณีนี้ได้มีการส่งหมายเรียกให้นายแพทย์สัณฑ์โดยชอบแล้ว และได้มีการให้อีกโอกาสแก่นายแพทย์สัณฑ์ในการทำคำชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานมาแสดง กรณีจึงไม่เข้าข่ายการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ อันอาจนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งลงโทษได้

^{๕๕} คำพิพากษาศาลแขวงพระนครเหนือ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๖๙๖/๒๕๓๒ และหนังสือพิมพ์สายกลาง วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๓, หน้า ๑, ๑๑.

๒.๒.๒ การควบคุมคุณนินิจ

การวินิจฉัยชี้ขาดผู้ประพฤตินิศจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมนี้

คณะกรรมการแพทยสภาที่มีคุณนินิจวินิจฉัยและคุณนินิจตัดสินใจเช่นเดียวกัน^{๖๖} เช่น การที่กฎหมายกำหนดคำกว้างๆว่า "การประพฤตินิศจริยธรรม" ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๔๒๔ ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการแพทยสภา มีอำนาจตีความและใช้คุณนินิจว่า การกระทำใดถือเป็นการประพฤตินิศจริยธรรมหรือไม่ ย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการแพทยสภา มีอำนาจคุณนินิจ ที่เรียกว่า "คุณนินิจวินิจฉัย" ส่วนการที่คณะกรรมการแพทยสภา มีอำนาจที่จะลงโทษผู้ประพฤตินิศจริยธรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ใน ๔ ประการตามที่กล่าวมาแล้ว หรือการที่คณะกรรมการจะพักใช้ใบอนุญาตผู้ประพฤตินิศจริยธรรมเป็นเวลาที่เดือนก็แล้วแต่ แต่ไม่เกิน ๒ ปี ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีอำนาจใช้คุณนินิจที่เรียกว่า "คุณนินิจตัดสินใจ"

การควบคุมคุณนินิจของศาลไทยในกรณีนี้ ก็เช่นเดียวกับการควบคุมคุณนินิจในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง นั่นก็คือ ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาว่าการตัดสินใจของฝ่ายปกครองนั้นเหมาะสม ดี หรือถูกต้องอย่างไร แต่ศาลจะจำกัดตัวเองที่จะควบคุมว่า การตัดสินใจนั้นมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนพอเพียง หรือเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น

การที่คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๔๓๕ มีคำสั่งพัก หรือเพิกถอนการประกอบโรคศิลปะของผู้ประกอบโรคศิลปะคนหนึ่ง คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนี้โดยเด็ดขาด ศาลย่อมไม่อาจเข้าไปวินิจฉัยข้อ การวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่ คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมาย^{๖๗} โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ซึ่งเทียบเคียงได้กับการวินิจฉัยลงโทษในทางจริยธรรมที่กำลังศึกษาอยู่นี้ ศาลยุติธรรมจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาว่า

^{๖๖} ดูรายละเอียดในบทนี้ หัวข้อ ๑.๒ เรื่องการควบคุมโดยศาลยุติธรรม

^{๖๗} คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓/๒๔๐๓

โทษทางวินัยที่บุคคลหนึ่งได้รับนั้น จะสอดคล้องกับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำลงไปหรือไม่^{๓๔} ดังนั้น แพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมคนหนึ่ง ซึ่งเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลเกินกว่าปกติเพียงเล็กน้อย อาจจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยศาลไม่ตรวจสอบเลย ในขณะที่แพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมอีกคนหนึ่ง ลวนลามผู้ป่วยหญิงในขณะรักษาพยาบาล อาจจะได้รับโทษเพียงแค่ว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น โดยที่ศาลยุติธรรมไม่อาจตรวจสอบได้เช่นกัน กรณีเช่นว่านี้ จึงแตกต่างกับในต่างประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งมีระบบศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุม โดยใช้หลัก "ความผิดพลาดอย่างชัดเจน" (erreur manifeste)^{๓๕}

เป็นที่น่าเสียดายว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบคุณนิยขององค์กรวิชาชีพทั้งหลาย รวมทั้งแพทยสภาด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยเช่นว่านี้ ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้เพราะยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยคำสั่งเช่นว่านี้^{๓๖}

ดังนั้น ในกรณีมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น โดยที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะสั่ง ไม่รับเรื่องร้อง

^{๓๔} คำพิพากษากฎีกาที่ ๘๑๘/๒๔๘๕, ๓๔๔/๒๔๑๖, ๒๔๓๑/๒๔๒๒ ฯลฯ

^{๓๕} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ" รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ ๖๐ ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, หน้า ๒๐๓.

^{๓๖} มาตรา ๗(๒)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๒๒ บัญญัติว่า "คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจดังต่อไปนี้ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้"

ร้องทุกข์ไว้พิจารณา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๓/๒๔๒๔ กรณีนายน้อย แจ่มเสื่อร้องทุกข์ว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาสอบสวนการประพฤติผิดมรรยาททนายความของคณะกรรมการที่เนติบัณฑิตยสภาตั้งขึ้น

ข้อเท็จจริงมีว่า นายน้อย แจ่มเสื่อ ร้องทุกข์ว่าตนได้แต่งตั้งให้นายไสว หมีนเดช เป็นทนายความ ว่าความให้ ข คดี โดยคิดค่าว่าความคดีละ ๓,๐๐๐ บาท และคิดค่าธรรมเนียมศาลต่างหาก ต่อมานายไสว ได้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบว่า ได้ยื่นฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลจังหวัดลพบุรีแล้ว ผู้ร้องทุกข์จึงจ่ายค่าธรรมเนียมศาลสำหรับคดีทั้งสอง เป็นเงิน ๑,๘๐๐ บาท และจ่ายค่าว่าความทั้ง ข คดี จำนวนครึ่งหนึ่ง เป็นเงินอีก ๓,๐๐๐ บาท ให้ด้วยรวมเป็นเงินทั้งหมดที่จ่ายให้ ๔,๘๐๐ บาท แต่หลังจากนั้น ผู้ร้องทุกข์ได้ไปตรวจดูหลักฐานที่ศาลจังหวัดลพบุรีแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการฟ้องคดีดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ร้องทุกข์จึงได้มีหนังสือสอบถามนายไสว ซึ่งนายไสวได้มีหนังสือตอบยืนยันมาว่า คดีทั้งสองอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแล้ว ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า นายไสว กล่าวความเท็จ จึงถอนการแต่งตั้งนายไสวจากการเป็นทนายความ กับเรียกเงินที่จ่ายไปคืนจากนายไสว แต่นายไสวไม่ยอมจ่ายให้

ผู้ร้องทุกข์จึงได้ร้องเรียนไปยังเนติบัณฑิตยสภาว่า นายไสวประพฤติผิดมรรยาททนายความ และนายกเนติบัณฑิตยสภาได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาสอบสวน ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๔๐๘ คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า นายไสวไม่ได้ประพฤติผิดมรรยาทและนายกเนติบัณฑิตยสภาพิจารณาเห็นชอบด้วย ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) เห็นว่า การควบคุมการประกอบวิชาชีพทนายความ เป็นอำนาจหน้าที่ของเนติบัณฑิตยสภา และเนติบัณฑิตยสภามีใช้หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๒๒ เว้นแต่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีผลบังคับเสียก่อน การร้องทุกข์เรื่องนี้จะยังอยู่นอกเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังนั้น จึงมีมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา