

สถานะทางกฎหมายของสภากาชาดไทย LEGAL STATUS OF THE THAI RED CROSS SOCIETY

อัครพล อร่ามเจริญ

Akarapol Aramcharoen

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : akarapol.lawyer@gmail.com

Graduate Student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law,
Thammasat University. Email address : akarapol.lawyer@gmail.com

Received : May 10, 2019

Revised : June 25, 2019

Accepted : December 19, 2019

บทคัดย่อ

กิจการกาชาดเป็นกิจการที่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายทั่วโลกและมีบทบาทในทางระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจด้านมนุษยธรรม ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในยามสงบและในยามสงคราม มีบทบาทในด้านการบรรเทาทุกข์ และมีบทบาทในกิจการสาธารณสุขในหลายประเทศ ภายใต้เครื่องหมายเดียวกันที่เป็นสากล คือ เครื่องหมายกาชาดสีแดงบนพื้นสีขาว หรือเป็นรูปเสี้ยววงเดือนแดง (สำหรับกลุ่มประเทศมุสลิม)

ในประเทศไทยก็มีการดำเนินการของกิจการกาชาดเช่นกัน ภายใต้ชื่อ “สภากาชาดไทย” โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสภากาชาดไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนับได้ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พระพุทธศักราช 2461, พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดสยามเพิ่มเติม พระพุทธศักราช 2463 และพระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2499

สำหรับสภากาชาดไทย นั้น มีจุดเริ่มต้นการดำเนินการ รวมทั้งมีกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติขึ้นรับรองสถานะ มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในขณะนั้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจรัฐยังนับได้ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งมีการจัดองค์กรในรูปแบบใหม่แล้ว ก็ยังคงมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงแรก ก็ไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมาย โครงสร้าง สถานะและความสัมพันธ์ของสภากาชาดไทยกับสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังคงเป็นเช่นเดิม หากแต่ในทางปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงไป และทำให้ลักษณะในทางมหาชนเริ่มเด่นชัดขึ้น คือการที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลสถานายิกา และอุปนายิกา ผู้อำนวยการสภากาชาดไทย ที่มีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เสมือนหนึ่งว่าเป็นส่วนหนึ่งในกิจการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

สถานะทางกฎหมายของสภากาชาดไทยยังมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พระพุทธศักราช 2461 เมื่อปี พ.ศ. 2550 คือการกำหนดลักษณะทางมหาชนให้แก่สภากาชาดไทย ทั้งในเรื่องสิทธิในทางทรัพย์สินไม่ตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และการบังคับทางปกครอง รวมถึงการเป็นหน่วยงานที่สามารถของงบประมาณจากรัฐบาลได้โดยตรงผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเพื่อค้นหาสถานะที่แท้จริงของสภากาชาดไทยว่าจะมีสถานะใดในระบอบกฎหมาย โดยพิจารณาเปรียบเทียบตามลักษณะความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามแต่ละช่วงเวลา และศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์เพื่อให้เข้าใจถึงพัฒนาการของสภากาชาดไทย และความสัมพันธ์กับบริบททางการเมือง และกฎหมายในแต่ละช่วงเวลา

คำสำคัญ

สภาภชาชาติไทย, สถานะทางกฎหมาย, อุณาโลมแดง

ABSTRACT

The Red Cross is an affairs that widely known throughout the world and has a role in international affairs as a humanitarian organization perform both in peacetime and time at war. Red Cross Societies provides a relief for a victims and provides a public health services in many countries, under the same international sign, The Red Cross symbol on a white background or the Red Crescent (For Muslim countries)

In Thailand, there is also the operation of the Red Cross as well, in the name of "The Thai Red Cross Society" and There are 3 laws relating to the status, structure and authority of the Thai Red Cross Society which are currently in use, the Law on Thai Red Cross Society BE 2461, The Siamese Red Cross Act Amendment in BE 2463 and the Red Cross Act BE 2481

For the Thai Red Cross Society, The starting point for the operation. Including the first law that constituted and certified status of the Thai Red Cross Society was created since the absolute monarchy era when the royal power of the King and State's power still counted as one. Later, when there was a change in political system and move to constitutional monarchy, Thai Red Cross Society is still associated with the monarchy .Changing of Political System did not amend or effect the law of the Thai Red Cross Society including structure and status of the Thai Red Cross Society, Relations of the Thai Red Cross Society and the monarchy were still the same. But in practice there have been changed and make the Thai Red Cross Society's public characteristic appear more by the King has appointed the person to be the President and Vice President of the Thai Red Cross Society with a minister signing the Royal Command as if it were a part of the administrative affairs of the country

The legal status of the Thai Red Cross is even more complicated. when there is an amendment in 2550 BE which lead to define more public characteristics for the Thai Red Cross both in terms of property rights are not being under the execution and administrative enforcement including being a unit that can request budget directly from the government through the Annual Expenditure Budget Act

This article therefore aims to study to find the true legal status of the Thai Red Cross Society, from the study found that General characteristics of the universal Red Cross is one of the important characteristics that Red Cross have to be an autonomous status without being dominated or controlled by state or its government power and Red Cross Society must always be able to operate in accordance with the fundamental principles of the Red Cross at all time, therefore the Red Cross may associated with the state as a voluntary relief organization and as an advocate for the state in the humanitarian mission.

Keywords

The Thai Red Cross Society, Legal Status

บทนำ

สภาาชาตไทยเป็นองค์กรสาธารณกุศลที่เริ่มดำเนินกิจการอย่างไม่เป็นทางการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2436 ต่อมาได้รับการรับรองฐานะให้มีสถานะในทางกฎหมายเป็นครั้งแรก คือพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตสยาม พระพุทธศักราช 2461 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน และได้ผ่านการแก้ไขแล้วทั้งสิ้นรวม 5 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวิเคราะห์ถึงสถานะทางกฎหมายของสภาาชาตไทยอีก 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกาชาต พ.ศ. 2499 เนื่องจากพระราชบัญญัติกาชาตจะเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในการให้ความคุ้มครองและการใช้เครื่องหมายกาชาตให้เป็นไปตามอนุสัญญาในทางระหว่างประเทศซึ่งรัฐบาลสยามได้ลงนามผูกพันเป็นภาคี

สภาาชาตไทยเป็นองค์กรประเภทหนึ่งในระบบกฎหมายไทยที่ยังมีปัญหาความชัดเจนว่าเป็นหน่วยงานทางมหาชน หรือเป็นหน่วยงานในทางเอกชน กล่าวคือสภาาชาตไทยไม่อาจถูกจัดเข้าไว้ในหน่วยงานมหาชน หรือหน่วยงานในทางเอกชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีลักษณะที่ผสมระหว่างหน่วยงานทั้งสองประเภท ซึ่งการจัดประเภทหน่วยงานที่ถูกต้องจะทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นว่าในความสัมพันธ์ระหว่างสภาาชาตกับหน่วยงานเอกชน หรือในความสัมพันธ์ระหว่างสภาาชาตกับหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์แบบใด และสามารถปรับใช้กฎหมายให้ถูกต้องตรงกับนิติสัมพันธ์และสถานะที่แท้จริงของสภาาชาตไทย

1. ประวัติสภาาชาตไทย

สภาาชาตไทยเริ่มต้นดำเนินกิจการตามประวัติอย่างเป็นทางการของสภาาชาตไทย เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2436 ในช่วงที่ราชอาณาจักรสยามอยู่ในภาวะการสู้รบกับฝรั่งเศสที่นั่นผู้หญิงเปลี่ยน ภาสกรวงศ์ (ภริยาเจ้าพระยาภาสกรวงศ์) โดยได้เริ่มต้นแนวคิดที่จะก่อตั้งกลุ่มสตรีขึ้นในการให้การสนับสนุนกิจการด้านการพยาบาลและการจัดหาเวชภัณฑ์ให้แก่ราชการทหารของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภาวะการสู้รบ โดยได้มีการทูลเชิญพระราชวงศ์ชั้นสูงเข้าเป็นสภานายิกา และ ทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นองค์ทนายมยุปถัมภก (ผู้บำรุงการสูงสุด) และเป็นการแสดงความจงรักภักดีต่อชาติและพระมหากษัตริย์ ซึ่งภายหลังการสู้รบยุติลง บทบาทของสภาาชาตสยามก็ซบเซาลง จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทำให้กิจการกาชาตในประเทศไทยกลับมาอีกครั้งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตสยาม พระพุทธศักราช 2461 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกเกี่ยวกับสภาาชาตในประเทศไทย ซึ่งในขณะนั้นยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และมีข้อสงสัยว่าสภาาชาตยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลทำให้สภาาชาตสยามในเวลานั้นยังไม่ได้มีการรับรองจากคณะกรรมการกาชาตระหว่างประเทศ เนื่องจากยังไม่มีอิสระที่แท้จริง ทำให้ในเวลาต่อมา มีการพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตสยามเพิ่มเติม พระพุทธศักราช 2463¹ ที่ให้อำนาจสภานายิกในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารกิจการของสภาาชาตสยามเพิ่มเติม ทำให้คณะกรรมการกาชาตระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross) ให้การรับรองสถานะให้สภาาชาตสยามเป็นสภาาชาตประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2463 และสภาาชาตไทยได้เข้าร่วมเป็นสันนิบาตสภาาชาต (League of the Red Cross) ซึ่งในเวลาต่อมาคือสหพันธ์สภาาชาตและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2464 ซึ่งสภาาชาตไทยก็ได้มีตัวตนและเป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

2. พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาาชาตไทยที่มีผลกระทบต่อสถานะของสภาาชาตไทย

2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตสยาม พระพุทธศักราช 2461

พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาาชาตสยาม พระพุทธศักราช 2461 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสถานะของกลุ่มบุคคลที่ดำเนินการภายใต้ชื่อสภาาชาตสยามอย่างเป็นทางการฉบับแรก โดยกฎหมายฉบับนี้ ตราขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ซึ่งมีพระประสงค์ที่จะทำให้กิจการของสภาาชาตสยามเป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศ และมีหลักฐานมั่นคงขึ้น โดยในช่วงเวลาดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ระบอบ

¹ มาตรา 3 บัญญัติว่า ให้สภานายิกาสภาาชาตสยาม เมื่อได้รับอนุมัติและความยินยอมของคณะกรรมการแห่งสภาแล้ว มีอำนาจขออนุญาตข้อมติว่าด้วยความประสงค์ ว่าด้วยระเบียบการปกครอง และวิธีดำเนินการของสภา...

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้น การกระทำของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐและในฐานะส่วนพระองค์ยังไม่ได้แยกขาดจากกันอย่างชัดเจน ทำให้ยังมีความเข้าใจในทางระหว่างประเทศว่า สภากาชาดสยามที่ตั้งขึ้นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ ทำให้สภากาชาดสยามก็ยังไม่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) (ในขณะนั้นเรียกว่า สากลกาชาด) ในทางระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ปรากฏตามคำปรารภของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า สภากาชาดเป็นสมาคมที่ตั้งขึ้นโดยพระราชวงศ์และประชาชนพร้อมเพรียงกันออกเงินตั้งขึ้น ประกอบกับในช่วงที่การประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสมาคมพระพุทธศักราช 2457 แล้วซึ่งกำหนดให้สมาคมนั้นต้องไปจดทะเบียนต่อแขวงเมืองอันเป็นที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า สภากาชาดสยามได้มีการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมดังกล่าว

2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดสยามเพิ่มเติม พระพุทธศักราช 2463

การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นผลมาจากการที่สภากาชาดสยามไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมในการประชุมสันนิบาตสภากาชาด เนื่องจาก สากลกาชาด (คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ) มองว่า สภากาชาดสยามยังไม่ใช้สมาคมโดยแท้ ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลซึ่งในขณะนั้นพระมหากษัตริย์เป็นหัวหน้ารัฐบาลและดำรงตำแหน่งผู้บำรุงการสูงสุดของสภาด้วย ดังนั้น สภากาชาดสยามจึงยังไม่มีคุณสมบัติในด้านความเป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐ ที่จะได้รับการรับรองให้มีฐานะเป็นสภากาชาดในทางระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเพื่อให้อำนาจสภากาชาดในการออกข้อบังคับของสภาได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้โครงสร้างของสภากาชาดไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือทำให้องค์กรสูงสุดในการบริหารกิจการสภากาชาดไทยกลายเป็นอำนาจของคณะกรรมการสภากาชาด²

2.3 พระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2481 เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ริเริ่มโดยมีจุดมุ่งหมายในการให้ความคุ้มครองการใช้เครื่องหมายกาชาด ในต้นร่างฉบับกระทรวงกลาโหมนั้น กำหนดให้สภากาชาดอยู่ในความควบคุมของกระทรวงกลาโหม ซึ่งสภากาชาดสยามพิจารณาร่างดังกล่าวแล้วได้มีข้อพิจารณา³ ไปยังกระทรวงกลาโหม เพื่อยืนยันสถานะว่าสภากาชาดไทยต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงหรือ กรมของรัฐบาล การที่จะให้สภากาชาดตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลผ่านทางกระทรวงกลาโหม ย่อมจะกระทบต่อสถานะของสภากาชาดไทยที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ ผลจากข้อขัดข้องดังกล่าวทำให้มีการเพิ่มถ้อยคำว่า...เว้นแต่ในเรื่องธุรกรรมจากรัฐกิจอันจะต้องดำเนินไปตามระเบียบแห่งคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศและสันนิบาตกาชาด ซึ่งต่อมา เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. 2485 และมีการตราพระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2499 ได้กำหนดในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่เคยปรากฏว่ากระทรวงกลาโหม หรือกระทรวงสาธารณสุข จะเข้ามามีบทบาทในการครอบงำหรือเป็นผู้นำในกิจการของสภากาชาดไทย และการบริหารและโครงสร้างของสภากาชาดไทยยังคงเป็นไปตามเดิม แต่การกำหนดในลักษณะดังกล่าวทำให้สภากาชาดไทยเริ่มมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะขึ้นว่าเป็นองค์กรประเภทใด ระหว่างหน่วยงานในทางมหาชน หรือหน่วยงานในทางเอกชน

ในช่วงของการใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การที่พระมหากษัตริย์อ้างพระราชอำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการบริหารของสภากาชาด ปรากฏครั้งแรกในการประกาศแต่งตั้งสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ให้ดำรงตำแหน่งสภานายิกาของสภากาชาดไทย ต่อจากสมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี ในวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2499 โดยมีนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากนี้ยังมีการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งอุปนายก

² สุดา ปรีวัชรธรรม, “สภากาชาดไทย : กำเนิดและพัฒนาการ (พ.ศ. 2436-2485),” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น.60.

³ บันทึกสภากาชาดสยาม ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2480.

ผู้อำนวยการสภาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) อีกหลายคน แม้จะเป็นการแต่งตั้งโดยมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่ก็มีใ้อ่างพระราชอำนาจตามกฎหมาย จนกระทั่งประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเจ้าพระยาศรีธรรมราชเป็นอุปนายกผู้อำนวยการเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2503 ภายหลังจากนั้นเป็นต้นมา ก็มีการอ้างอำนาจตามกฎหมายและมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำให้ในการโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว มีลักษณะเสมือนหนึ่งว่าเป็นกิจการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมาโดยตลอด

2.4 ปัจจุบัน : พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชาติไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชาติไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ทำให้ลักษณะทางมหาชนของสภาภาษาชาติไทยปรากฏมากขึ้น ทั้งในเรื่องการเป็นหน่วยรับงบประมาณจากรัฐได้โดยตรง⁴ ผ่านทางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การที่ไม่ต้องส่งเงินหรือรายได้ให้กระทรวงการคลัง⁵ การกำหนดให้ทรัพย์สินของสภาภาษาชาติไทยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตลอดจนการบังคับทางปกครอง⁶ เป็นต้น ในช่วงเวลานี้ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการตราพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภาภาษาชาติไทย พ.ศ. 2559 สภาภาษาชาติไทยในช่วงเวลาปัจจุบันจึงมีความโน้มเอียงออกจากการเป็นหน่วยงานในทางเอกชนเข้าหาความเป็นหน่วยงานในทางมหาชนมากขึ้น ทั้งนี้ สภาภาษาชาติไทยยังไม่อาจจัดว่าเป็นหน่วยงานทางมหาชนได้ เนื่องจาก ความเป็นอิสระจากรัฐเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการคงสถานะเป็นสภาภาษาชาติที่จะได้รับการรับรองจากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) และสามารถคงสถานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์การกาชาดในทางระหว่างประเทศได้

3. สภาภาษาชาติไทย ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรประเภทต่าง ๆ

3.1 สภาภาษาชาติไทยกับการเป็นส่วนราชการ

ลักษณะที่เด่นชัดและมีลักษณะเฉพาะของการเป็นส่วนราชการ คือการเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐผ่านทางรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง และลักษณะของการเป็นส่วนราชการที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือในแง่ของการบริหารจัดการองค์กรที่เป็นส่วนราชการจะต้องยึดถือตามระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัด และภารกิจขององค์กรประเภทส่วนราชการมักเป็นไปในทางด้านการรักษาความสงบ และความมั่นคงแห่งรัฐ รวมไปถึงภารกิจด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาค และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นภารกิจหลักและอาจจะมีภารกิจรองในการส่งเสริมวัฒนธรรม พัฒนาการศึกษารวมไปถึงบริการด้านสาธารณสุข และส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็จะต้องถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาสถานะของสภาภาษาชาติไทยจากลักษณะของการก่อตั้งจะเห็นว่าสามารถแบ่งได้เป็น 2 ยุคสมัยคือ ในช่วงที่เป็นสภาอุณาโลมแดง ก่อนที่จะได้มีการตรากฎหมายขึ้นรองรับ สถานะ และในช่วงของสภาภาษาชาติสยาม ภายหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชาติสยาม พระพุทธศักราช 2461 รวมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี พ.ศ. 2463 จากข้อมูลที่เป็นทางการของสภาภาษาชาติไทยได้เริ่มนับอายุของตนโดยนับเนื่องเริ่มต้นมาจากยุคก่อตั้งเป็นสภาอุณาโลมแดง แต่ในอีกความเห็นหนึ่ง⁷ ก็เห็นว่าสภาภาษาชาติไทยจะเริ่มนับอายุการก่อตั้งได้ก็ต่อเมื่อเริ่มนับตั้งแต่มีการตรากฎหมายขึ้นรับรองสถานะและจะมีตัวตนในทางระหว่างประเทศก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองจากคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ

⁴ มาตรา 10/1 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชาติสยาม พระพุทธศักราช 2461

⁵ มาตรา 10/2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชาติไทย พระพุทธศักราช 2461

⁶ มาตรา 10/3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชาติไทย พระพุทธศักราช 2461

⁷ พัฒนไชย ไชยยันต์, “หลักมนุษยธรรมกับหลักปฏิบัติในประเทศไทย,” ในการสรุปผลการสัมมนา เรื่อง หลักมนุษยธรรมกับสภาภาษาชาติไทย, จัดโดยสภาภาษาชาติไทยโดยความร่วมมือของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร, 2533, น. 15.

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงสภากาชาดไทยจะเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ชื่อสภาอุณาโลมแดง แต่ในทางนิติบัญญัติถือว่าสภาอุณาโลมแดงมีสถานะใด ๆ ในระบบกฎหมาย ดังนั้น หากจะนับอายุการเริ่มต้นของสภากาชาดไทย จึงควรนับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดสยาม พระพุทธศักราช 2461 ใช้บังคับ และควรจะต้องถือว่าสภากาชาดไทยได้มีสถานะทางกฎหมายขึ้นโดยผลของพระราชบัญญัติดังกล่าว สภากาชาดไทยจึงเป็นองค์กรที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในแง่ของกฎหมายจัดตั้งอาจทำให้สภากาชาดไทยมีลักษณะคล้ายองค์กรในทางมหาชนโดยทั่วไป แต่การจะเป็นส่วนราชการหรือไม่ย่อมต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น สถานะของบุคลากร รวมทั้งงบประมาณด้วย

นอกจากนี้ลักษณะความสัมพันธ์กับรัฐขององค์กรประเภทส่วนราชการนั้นจะมีลักษณะเฉพาะคือการบังคับบัญชาของรัฐบาล แต่หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารงานของสภากาชาดไทยจะเห็นว่าโครงสร้างองค์กรของสภากาชาดไทยมีพระมหากษัตริย์ดำรงฐานะองค์ทนายอัครราชทูต (ผู้บารุงการสูงสุด) แต่สำหรับการบริหารกิจการสภากาชาดไทยที่แท้จริงนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับทั่วไปโดยคณะกรรมการสภากาชาด ซึ่งมีสถานายก (หรือสถานายิกา) เป็นประธาน⁸ และในกรณีที่ไม่มีการประชุมคณะกรรมการสภากาชาด ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการของสภากาชาดไทย หรืออนุมัติแทนคณะกรรมการสภากาชาดไทย ก็คือ คณะกรรมการบริหารซึ่งมีอุปนายกผู้อำนวยการ (หรืออุปนายิกาผู้อำนวยการ) เป็นประธาน⁹ จะเห็นได้ว่า แม้ตามกฎหมายในพระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2499 จะกำหนดให้สภากาชาดไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข¹⁰ก็ตาม แต่ในการบริหารกิจการโดยทั่วไปของสภากาชาดไทยไม่มีรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องหรือควบคุมกิจการของสภากาชาดไทยอย่างเต็มที่เหมือนส่วนราชการอื่น ๆ ประกอบกับเหตุผลในทางความสัมพันธ์ระหว่างสภากาชาดไทยกับคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) ที่กำหนดเงื่อนไขให้สภากาชาดของประเทศต่าง ๆ ต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติภารกิจด้านมนุษยธรรมตามหลักการกาชาดได้เสมอ ทำให้สภากาชาดไทยไม่อาจถูกจัดให้อยู่ในฐานะเป็นส่วนราชการได้

3.2 สภากาชาดไทยกับการเป็นวิสาหกิจมหาชน

แม้ว่าสภากาชาดจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข และมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย รวมทั้งมีการขายสินค้าที่ระลึกอันมีลักษณะเป็นการหารายได้ก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมทั้งหลายดังกล่าวไม่ได้เป็นลักษณะของการหารายได้เพื่อนำมาใช้ในกิจการและภารกิจด้านมนุษยธรรม ไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงกำไรมาแบ่งปันกันจึงไม่อาจอยู่ในฐานะของรัฐวิสาหกิจได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงสถานะของรัฐในกิจการของสภากาชาดไทยแล้ว ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเข้าถือหุ้นในกิจการของสภากาชาดไทยในลักษณะที่จะถือได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนได้

3.3 สภากาชาดไทยกับการเป็นองค์การมหาชน

ลักษณะของสภากาชาดไทยหากจะเปรียบเทียบกับการเป็นองค์การมหาชน นั้น สภากาชาดไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การมหาชน ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแห่งหนึ่งแยกจากรัฐ พร้อมทั้งโดยลักษณะของการได้รับเงินจากรัฐในลักษณะเป็นเงินอุดหนุน และสำหรับองค์การมหาชนนั้น จะบริหารภายใต้รูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งหากจะเทียบกับลักษณะของสภากาชาดไทยแล้ว ก็อาจเทียบได้กับคณะกรรมการสภากาชาดไทย หรือคณะกรรมการบริหารสภากาชาดไทย

แม้จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเป็นองค์การมหาชน แต่สภากาชาดไทยก็ยังไม่อาจถูกจัดเข้าเป็นองค์กรประเภทนี้ได้ นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐ ซึ่งโดยลักษณะขององค์การมหาชนยังเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐผ่านทางรัฐมนตรีคนหนึ่ง ก็ยังมีเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การมหาชน

⁸ ข้อบังคับสภากาชาดไทย หมวดที่ 5 คณะกรรมการสภากาชาด ข้อ 22 ประกอบ ข้อ 25

⁹ ข้อบังคับสภากาชาดไทย หมวดที่ 6 กรรมการบริหาร กรรมการเจ้าหน้าที่ และกรรมการตรวจสอบ ข้อ 32

¹⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. 2499

องค์การมหาชนยังมีบริบทในความเป็นรัฐอยู่ และมีได้มีการเปิดรับสมาชิกเป็นการทั่วไปโดยการเสียค่าบำรุงเป็นรายปี เหมือนกับกรณีของสภาวิชาชีพ

ในส่วนบุคลากรของสภาวิชาชีพนั้น ในที่นี้พิจารณาเฉพาะตำแหน่งที่มีลักษณะประจำซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับปฏิบัติ แม้ว่าจะมีระบบการสรรหาบุคลากร โดยการสอบคัดเลือก และบรรจุแต่งตั้ง โดยการขึ้นบัญชีไว้มีกำหนดระยะเวลา 2 ปี เช่นเดียวกับ กรณีของส่วนราชการ แต่สถานะของบุคลากรสภาวิชาชีพไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการ ทั้งบุคลากรสภาวิชาชีพยังมีข้อห้ามที่สำคัญ คือ ห้ามมิให้เป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ ในทางราชการ¹¹อีกด้วย จึงอาจกล่าวโดยสรุปในขั้นนี้ได้ว่า สภาวิชาชีพไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ วิสาหกิจมหาชน หรือองค์การมหาชน

3.4 สภาวิชาชีพกับการเป็นองค์กรเอกชนไม่แสวงกำไร

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าสภาวิชาชีพมีจุดประสงค์ในการดำเนินงานด้านมนุษยธรรมมิใช่เพื่อประโยชน์ในการแสวงหากำไร เหมือนเช่นองค์กรทางธุรกิจโดยทั่วไป ในแง่นี้จึงศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะองค์กรเอกชนประเภทไม่แสวงกำไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรประเภทสมาคม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงกำไร เช่น สมาคม หรือมูลนิธิ กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในฐานะกฎหมายทั่วไป การเป็นองค์กรเอกชนประเภทสมาคมตามกฎหมายทั่วไป ตั้งแต่พระราชบัญญัติสมาคม พระพุทธศักราช 2457 ใช้บังคับ จวบจนปัจจุบัน ก็ไม่ปรากฏว่า สภาวิชาชีพ ได้มีการดำเนินการจดทะเบียนใด ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยสมาคม ซึ่งในช่วงที่พระราชบัญญัติว่าด้วยสมาคม ดังกล่าวใช้บังคับ เป็นช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาวิชาชีพ พ.ร.บ. พุทธศักราช 2461 ยังคงเป็นช่วงการดำเนินการของสภาอุณาโลมแดง แต่ก็ไม่ได้มีการนำสภาอุณาโลมแดงไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสมาคมดังกล่าวแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับปัจจุบัน ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ส่วนของข้อบังคับของสภาวิชาชีพเป็นข้อบังคับที่ได้มีลักษณะเป็นข้อบังคับอย่างข้อบังคับสมาคมทั่วไป เป็นข้อบังคับที่ออกโดยกฎหมายของตนโดยแท้ มิได้มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสมาคม พระพุทธศักราช 2457 หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ในส่วนของสถานะการเป็นมูลนิธินั้น สภาวิชาชีพมีฐานะเป็นนิติบุคคลในลักษณะองค์กรมิใช่ในลักษณะกองทรัพย์สินจึงไม่เข้าลักษณะของการเป็นมูลนิธิได้ตามกฎหมาย

สภาวิชาชีพในแง่นี้จึงไม่เข้าลักษณะของการเป็นสมาคม หรือมูลนิธิตามความหมายทั่วไป และแม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 1007/2554 ว่าสภาวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชนไม่แสวงกำไร แต่ก็เป็นการตีความโดยมีข้อจำกัดว่า มีฐานะดังกล่าวเฉพาะขอบเขตของการใช้ พ.ร.บ. การแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 เท่านั้น จึงไม่อาจถือเป็นบรรทัดฐานได้เป็นการทั่วไปว่าสภาวิชาชีพจัดอยู่ในองค์กรประเภทนี้

3.5 ความเห็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย

3.5.1 ศาลฎีกา

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ยังไม่มีการแบ่งอำนาจศาลโดยแยกคดีปกครองออกมา ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ทั้งปวงที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร หรือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีของสภาวิชาชีพก็เคยมีกรณีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแล้ว เช่นกัน โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว มีประเด็นที่น่าสนใจคือ กรณีที่นายยกเหล่ากาชาดจังหวัดปล่อยปละละเลยไม่ดูแลการเบิกจ่ายเงินของเหล่ากาชาดจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบของสภาวิชาชีพทำให้เกิดความเสียหายแก่สภาวิชาชีพต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวด้วย¹² และ กรณีที่สภาวิชาชีพยื่นคำร้องในการจัดการมรดกโดยอ้างว่าเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาวิชาชีพ พ.ร.บ. พุทธศักราช 2461 ศาลมีคำพิพากษาว่าสภาวิชาชีพมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถเป็น

¹¹ ระเบียบสภาวิชาชีพว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อ 42

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1003/2521

ผู้จัดการมรดกได้¹³ เป็นต้น ในส่วนคำพิพากษาของศาลฎีกาทั้งสองคดีเป็นช่วงเวลาที่เกิดขึ้นก่อนการแยกคดีปกครองออกจากศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงไม่อาจใช้เป็นหลักในการพิจารณาได้ว่าหากคดีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นจะอยู่ในอำนาจของศาลใด

3.5.2 ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสภากาชาดไทยเคยเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งแต่เดิมนั้นศาลปกครองเคยมีคำสั่งในกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของสภากาชาดไทย แม้ว่าในคดีดังกล่าวศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากอยู่ระหว่างการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก็ตาม แต่ในคำสั่งก็มีคำวินิจฉัยส่วนหนึ่งว่าสภากาชาดไทยเป็นองค์กรสาธารณกุศลในความควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง¹⁴ แต่ต่อมา มีคดีพิพาทในลักษณะคล้ายกันเกิดขึ้นอีก และคดีได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า¹⁵ แม้สภากาชาดไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พระพุทธศักราช 2461 แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ทางปกครอง รวมทั้งตามคำปรารภยังกำหนดให้สภากาชาดไทยมีสถานะเป็นสมาคม สภากาชาดไทยจึงไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

3.5.3 คณะกรรมการกฤษฎีกา

ในการทำความเข้าใจทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความ การเป็นองค์กรภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁶ เห็นว่า สภากาชาดไทยไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทยพระพุทธศักราช 2461 เป็นเพียงการวางระเบียบให้เท่านั้น และใช้คำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงตีความว่าเป็นสมาคมและอยู่ในความหมายของการเป็นองค์กรเอกชนตามกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม อยากรู้ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจสงสัยว่าเป็นการตีความเฉพาะตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่อาจใช้เป็นแนวทางได้ว่าในบริบทอื่น ๆ สภากาชาดไทยจะเป็นองค์กรเอกชนด้วย ส่วนในกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่างานของสภากาชาดไทยไม่ใช่งานราชการและไม่เป็นหน่วยงานของรัฐและเหตุที่สามารถกำหนดให้ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินไม่ให้อยู่ในบังคับคดีและการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจาก มีภารกิจด้านสาธารณประโยชน์¹⁷ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เมื่อปี พ.ศ. 2550 ก็ไม่ได้ทำให้สถานะของสภากาชาดไทยเปลี่ยนแปลงไป¹⁸ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นไปในแนวทางว่าสภากาชาดไทยไม่ใช่งานของรัฐบาลและมีฐานะเป็นสมาคม

4. องค์กรกาชาดต่างประเทศ

จากการศึกษาลักษณะของสภากาชาดในต่างประเทศทั้งในประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม ตลอดจนรูปแบบการปกครองของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐหรือราชอาณาจักร สภากาชาดของแต่ละประเทศมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ เกือบทั้งหมดมักถูกจัดอยู่ในองค์กรฝ่ายเอกชน และแม้ว่าจะสภากาชาดของประเทศต่าง ๆ จะมีลักษณะการก่อตั้งและรูปแบบในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือมีกฎหมายที่รับรองสถานะในกรณี

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3166/2529

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1025/2546

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 585/2554 และ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.181/2560

¹⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 1007/2554

¹⁷ เรื่องเสรีจที่ 416/2550

¹⁸ เรื่องเสรีจที่ 183/2556

ที่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นก่อน หรือมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติก่อตั้งองค์กรและกำหนดโครงสร้างขึ้นเป็นการเฉพาะ หรือในบางประเทศก็ไม่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะแต่จัดตั้งโดยการจดทะเบียนตามกฎหมายเอกชนในระบบปกติ เช่น สมาพันธ์รัฐสวิส แต่ความแตกต่างเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นเหตุที่ทำให้สภาวิชาชีพแต่ละประเทศมีสถานะที่แตกต่างกันในมุมมองของรัฐ สภาวิชาชีพแต่ละประเทศก็ยังคงได้รับการรับรอง และมีฐานะเป็นสภาวิชาชีพประจำชาติและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ สำหรับกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายรับรองสถานะหรือจัดตั้งสภาวิชาชีพขึ้นโดยเฉพาะ การมีกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้ง หรือจัดระเบียบบริหารภายในองค์กรไม่ได้ทำให้สภาวิชาชีพมีลักษณะในทางมหาชน เนื่องจาก ยังขาดลักษณะในทางมหาชนหลายประการ เป็นต้นว่า การได้รับงบประมาณจากรัฐ การใช้อำนาจมหาชน หรือ การอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดยรัฐ แม้ว่าสภาวิชาชีพของประเทศต่าง ๆ จะได้รับมอบหมายและอยู่ในฐานะผู้สนับสนุนของรัฐให้จัดทำบริการที่อาจจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เช่น กิจการศูนย์บริการโลหิต หรือกิจการด้านการสาธารณสุขต่าง ๆ การช่วยเหลือกู้ภัยและกิจการบรรเทาทุกข์ในยามสงบ และภารกิจในการเป็นฝ่ายสนับสนุนทางการแพทย์ให้แก่กองทัพของรัฐในยามสงครามก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ หรือมีการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่จะสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองและสามารถบังคับตามคำสั่งนั้นได้เอง แต่สำหรับสภาวิชาชีพไทยปรากฏว่า มีฝ่ายรัฐเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการของสภาวิชาชีพไทย ทั้งในส่วนการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง การอุดหนุนงบประมาณประจำปี และการกำหนดบุคคลที่มีตำแหน่งทางมหาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของสภาวิชาชีพไทย ซึ่งองค์กรเอกชนโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นสมาคม หรือมูลนิธิ ไม่อาจมีอำนาจในลักษณะดังกล่าวได้

บทสรุป

เมื่อพิจารณาสถานะของสภาวิชาชีพไทยในปัจจุบันภายใต้หลักเกณฑ์การแบ่งนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชน โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ¹⁹ ดังนี้

1. การก่อตั้งนิติบุคคล

สถานะของสภาวิชาชีพไทยในระบบกฎหมายเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาวิชาชีพสยาม พระพุทธศักราช 2461 มีลักษณะเป็นสมาคมตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสภาวิชาชีพไทยมีลักษณะเป็นสมาคมที่มีลักษณะพิเศษต่างจากสมาคมทั่วไป และมีการก่อตั้งสถานะตามกฎหมายโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น สถานะในปัจจุบันของสภาวิชาชีพไทย จึงเข้าหลักเกณฑ์การเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

2. วัตถุประสงค์

เมื่อพิจารณาถึงภารกิจที่สภาวิชาชีพไทยได้ดำเนินการในปัจจุบัน ก็พิจารณาได้ว่าได้รับมอบหมายจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ในเรื่องการให้บริการทางการแพทย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริจจาคอวัยวะ ซึ่งสภาวิชาชีพไทยเป็นหน่วยงานกลางของประเทศเพียงแห่งเดียวที่รับผิดชอบดูแลในเรื่องการบริจจาคอวัยวะ หากพิจารณาในแง่นี้ อาจมองได้ว่าสภาวิชาชีพไทยเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะในด้านการสาธารณสุขจากรัฐ และอาจอยู่ในฐานะหน่วยงานทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ แม้ว่าจะ เป็นองค์กรที่มีลักษณะค่อนข้างไปในทางเอกชนมากกว่าองค์กรมหาชนก็ตาม

3. ความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาวิชาชีพไทย 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาวิชาชีพไทย พระพุทธศักราช 2461 และ พระราชบัญญัติสภาวิชาชีพ พ.ศ. 2499 ซึ่งในทางความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐตามกฎหมายฉบับแรกนั้น กำหนดให้มีสถานะเป็นสมาคมเช่นเดียวกับข้อบังคับสภาวิชาชีพไทยเองก็กำหนดสถานะของตนเองให้เป็นสมาคม แต่ในส่วนความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ สภาวิชาชีพไทยสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยอิสระไม่ถูกครอบงำ

¹⁹ ภัคเดช คมสัน, “สถานะทางกฎหมายของแพทยสภาไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, น.3-7

ภายใต้อธิปไตยใด ๆ ของรัฐ โดยที่รัฐให้การสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณ หรือในด้านทรัพยากรและบุคลากร ในบางโอกาส ในแง่ีสภาภาษาชาติจึงไม่อยู่ในฐานะที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐ อำนาจรัฐมีบทบาทในกิจการของ สภาภาษาชาติไทยแต่เพียงรูปแบบ เช่น ในการมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการในการโปรดเกล้าแต่งตั้ง สภานายก (สภานายิกา) และอุปนายก (อุปนายิกา) ผู้อำนวยการ เป็นต้น

4. เอกสิทธิตามกฎหมายมหาชน

ปัจจุบันสภาภาษาชาติไทยมีเอกสิทธิในทางมหาชนที่ปรากฏอย่างชัดเจน คือการที่ทรัพย์สินของสภาภาษาชาติไทย ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี รวมถึงการบังคับทางปกครอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะที่มีเพียง องค์กรในทางมหาชนเท่านั้นที่ทรัพย์สินจะได้รับความคุ้มครองไม่ให้อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี ซึ่งแม้ในกรณีของ หน่วยงานที่มีการดำเนินกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์เหมือนกัน เช่น สมาคมสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ก็ยังไม่ปรากฏ ว่าได้รับความคุ้มครองในทางทรัพย์สินเหมือนอย่างเช่นของสภาภาษาชาติไทย เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั้งหมดใน ปัจจุบันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า สภาภาษาชาติไทยในปัจจุบันมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการเป็นองค์การมหาชนมากที่สุด เนื่องจาก สภาภาษาชาติไทยมีคุณสมบัติที่ใกล้เคียงกับการเป็นองค์การมหาชน คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายใน ระดับพระราชบัญญัติ และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยตรงผ่านทางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาสถานะของสภาภาษาชาติไทยไม่อาจพิจารณาแต่เพียงกฎหมายภายในของรัฐเท่านั้น สภาภาษาชาติไทยเป็นส่วนหนึ่งของกิจการภาษาชาติในทางระหว่างประเทศซึ่งจะเป็นต้องมีคุณสมบัติที่จะได้รับการรับรอง สถานะจากคณะกรรมการภาษาชาติระหว่างประเทศตามธรรมนูญภาษาชาติระหว่างประเทศ ซึ่งคุณสมบัติที่สำคัญประการ หนึ่ง คือ ความเป็นอิสระจากรัฐ คือสามารถพร้อมที่จะดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ และหลักการพื้นฐานทั้ง 7 ประการขององค์การภาษาชาติได้ทุกเมื่อโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจใด ๆ ของรัฐ ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า ใน โครงสร้างองค์กรของสภาภาษาชาติในแต่ละประเทศจะไม่สามารถมีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจมหาชนเข้า มาเกี่ยวข้องเลย แต่อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้มีตำแหน่งในทางมหาชนต้องไม่มากพอที่จะถึงขนาด กำหนดทิศทางและการตัดสินใจของสภาภาษาชาติได้ ประกอบกับ เมื่อลักษณะของความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงที่จะมี ความสามารถในการดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของรัฐ ไม่อาจมีได้ใน องค์การมหาชน ซึ่งแม้จะมีอิสระมากกว่าองค์กรของรัฐประเภทอื่น แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ผ่านทาง กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ดังนั้นหากจะพิจารณากำหนดสถานะของสภาภาษาชาติไทยในทุกมิติโดยการสรุปว่า สภาภาษาชาติไทยมีสถานะเป็นองค์การมหาชน ย่อมต้องปรับใช้หลักการทางกฎหมายมหาชน ในนิติสัมพันธ์ใด ๆ ของ สภาภาษาชาติไทยกับบุคคลภายนอก หรือแม้แต่การที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทในกิจการของสภาภาษาชาติไทยในมิติ ความสัมพันธ์กับรัฐ ซึ่งจะขัดต่อหลักเกณฑ์ตามธรรมนูญภาษาชาติระหว่างประเทศ (Statutes of the Red Cross and Red Crescent Movement) กำหนด ทำให้อาจจะกระทบต่อการเป็นองค์การภาษาชาติในทางระหว่างประเทศที่ ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการภาษาชาติระหว่างประเทศ และอาจกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของสภาภาษาชาติไทย ในทางระหว่างประเทศด้วย

นอกจากเหตุที่สภาภาษาชาติไทยเป็นองค์กรที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้วเหตุที่ทำให้สถานะของสภาภาษาชาติไทยมีความไม่ชัดเจนในระบบกฎหมายประการหนึ่ง คือ การที่สภาภาษาชาติไทยได้มีกำหนด ระเบียบของตนเองในหลาย ๆ เรื่องโดยการอนุโลมตามระเบียบของทางราชการ เช่น ระเบียบเกี่ยวกับงานสารบรรณ²⁰ ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในส่วนเงินเดือน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน²¹ หรือหากไม่ได้อนุโลม ตามระเบียบของทางราชการก็มักบัญญัติให้มีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกับระเบียบของทางราชการ ทั้งในส่วนระเบียบการ บริหารงานบุคคล หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลา รวมถึงวันหยุดราชการ เป็นต้น เมื่อระเบียบของทางราชการ เปลี่ยนแปลงไป สภาภาษาชาติไทยก็มักจะมีแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย ทำให้ในทางปฏิบัติของสภาภาษา

²⁰ บันทึกข้อความสำนักงานกลางสภาภาษาชาติไทยที่ 21939/2526 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2526

²¹ มติที่ประชุมกรรมการเจ้าหน้าที่ ครั้งที่ 12/2556 วันที่ 13 กรกฎาคม 2526

ไทยมีความคล้ายคลึงกับการเป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐจนอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่าสภากาชาดไทยเป็นส่วนราชการ

ผู้เขียนจึงมีความเห็นสรุปว่า ในทางระหว่างประเทศสภากาชาดไทยมีความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นสภากาชาดประจำชาติไทยโดยมีสถานะในทางระหว่างประเทศตั้งแต่ที่คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศให้การรับรองเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) โดยมีสิทธิและหน้าที่ตามธรรมนูญกาชาดระหว่างประเทศ (Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement) เช่นเดียวกับองค์กรกาชาดในประเทศต่าง ๆ และเนื่องด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง แม้ว่าโดยลักษณะของสภากาชาดไทย หากพิจารณาแต่เฉพาะในมิติตามกฎหมายภายในแล้ว จะเห็นว่าสภากาชาดไทยในปัจจุบันจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการเป็นองค์กรมหาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การกำหนดให้รายได้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง หรือกรณีที่ทรัพย์สินได้รับความคุ้มครองไม่อยู่ภายใต้การบังคับคดี รวมไปถึงการบังคับทางปกครอง แต่ก็ไม่อาจจัดเป็นองค์กรมหาชน หรือกำหนดนิติสัมพันธ์ให้เป็นไปในทางมหาชนได้ จึงเห็นว่า สถานะของสภากาชาดไทยหากจะพิจารณาสถานะของสภากาชาดไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธะผูกพันของสภากาชาดไทยในทางระหว่างประเทศรวมทั้งสอดคล้องกับสภากาชาดในประเทศต่าง ๆ น่าจะจัดสภากาชาดไทยเข้าเป็นสมาคมและเป็นองค์กรภาคเอกชน ตามกฎหมายของตนเองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั่วไป สิทธิหน้าที่รวมไปถึงอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ของสภากาชาดไทยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติเฉพาะกำหนดไว้ ไม่ตกอยู่ภายใต้การเป็นสมาคมตามกฎหมายทั่วไป ในการปรับใช้กฎหมายแก่กรณีต่าง ๆ ที่สภากาชาดไทยเข้าเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ก็ต้องถือว่าสภากาชาดไทยมีลักษณะไปในทางเอกชน มากกว่ามหาชน

ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ข้อสรุปแล้วว่า สภากาชาดไทยไม่อาจจัดอยู่ในหน่วยงานทางมหาชนได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้สภากาชาดไทยกลับไปมีสถานะอยู่ในทางเอกชนตามเจตนารมณ์แรกตั้งกิจการกาชาด ณ สมাপันธุ์รัฐสวิส และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกิจการกาชาด สมควรที่จะแก้ไขลักษณะทางมหาชนที่ไม่จำเป็นของสภากาชาดไทย ดังนี้

1. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

1.1. ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้ทรัพย์สินของสภากาชาดไทยไม่ให้อยู่ภายใต้การบังคับคดีหรือการบังคับทางปกครอง (มาตรา 10/3) หรือมีการบัญญัติการให้ความคุ้มครองคู่กรณีให้มากขึ้น

1.2 ตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้รายได้ของสภากาชาดไทยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง (มาตรา 10/2) เนื่องจาก เมื่อสภากาชาดไทยไม่ใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ย่อมไม่มีหน้าที่หรือมีกฎหมายบังคับว่าจะต้องส่งรายได้ให้กระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินอยู่แล้ว การคงบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวไว้จะทำให้เกิดความสับสนในสถานะของสภากาชาดไทยได้

2. การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ

ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พระพุทธศักราช 2461 ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสภากาชาดไทยโดยตัดสถาบันพยาบาลศรีสวรินทิรา ออกจากกิจการของสภากาชาดไทยตามข้อบังคับ เนื่องจาก สถาบันการพยาบาลดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งและกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่อยู่ภายใต้สภากาชาดไทยอีกต่อไป

3. ในทางปฏิบัติ

เมื่อสภากาชาดไทยมีลักษณะเป็นองค์กรเอกชน ดังนั้น การดำเนินการในทางบริหารของสภากาชาดไทย คือ การโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งสถานายก (หรือสถานายิกา) หรืออุปนายกผู้อำนวยการสภา (อุปนายิกา ผู้อำนวยการ) ก็สมควรปฏิบัติ ก็ไม่ควรต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะที่แท้จริงของสภากาชาด

บรรณานุกรม

หนังสือ

จรววยพร ธรณินทร์. กำเนิดและพัฒนาการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
กรณสาร, 2535.

นีสิต ลีละวงศ์. ประวัติความเป็นมาของคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์
, 2524.

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครสวรรค์ศักดีพินิต. งานของกาชาด. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ตีรณสาร, 2502.

สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดาฯ. ตำนานสภากาชาดสยามตอนที่ 1-2 กรุงเทพมหานคร, 2510.

สำนักบริการสภากาชาดไทย. สภากาชาดไทย ฉบับเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ 5 รอบ.
กรุงเทพมหานคร : สภากาชาดไทย, 2558.

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ. หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

เอกสารการประชุมการสัมมนา

พัฒนไชย ไชยยันต์. “หลักมนุษยธรรมกับหลักปฏิบัติในประเทศไทย.” ในการสรุปผลการสัมมนา เรื่องหลัก
มนุษยธรรมกับสภากาชาดไทย. จัดโดยสภากาชาดไทยโดยความร่วมมือคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร, 2533 : 15.

บทความ

ภาคเดช คมสัน. “สถานะทางกฎหมายของแพทยสภาฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่ม 2. ปีที่ 17 (2560)
: 75 - 95.

_____. “บทวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายแพทยสภาไทย.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. เล่ม 3. ปีที่ 17
(2560) : 1-16.

วิทยานิพนธ์

ชโนบล พรหมสถิต. “การคุ้มครองบุคลากรและหน่วยทางการแพทย์ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศใน
ภาวะขัดกันทางกำลังทหารในระดับระหว่างประเทศ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

พัทธพล สุขจะ. “บทบาททางกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศของคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศในการ
ให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อของการขัดกันทางอาวุธ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

สุดา ปรีวัทธิธรรม. “สภากาชาดไทยกำเนิดและพัฒนาการ (พ.ศ. 2436 - 2485).” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

BOOK

Han Haug. Humanity for all. Berne : P.Haupt, 1993.