

## ประวัตินักกฎหมายมหาชนที่น่าสนใจ

**“ กฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่สามารถเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองได้ ดังนั้นการเรียนรู้หลักการของกฎหมายปกครอง และกฎหมายมหาชน จะทำให้สามารถนำความรู้ มากำหนดทิศทางของบ้านเมืองได้ ”**



ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิตไกรพจน์  
นายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์\*

\* เรียบเรียงโดย นางสาวนิชาภา เขียนสายออ และสัมภาษณ์โดยนางสาวอภิญา แก้วกำเนิด นางสาวพัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล และนางสาวนิชาภา เขียนสายออ, วารสารวิชาการศาลปกครอง (Administrative Courts Journal) คอลัมน์ : ประวัตินักกฎหมายมหาชนที่น่าสนใจ วันพุธที่ 30 กรกฎาคม 2568 ณ ห้องนายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาคารอเนกประสงค์ 1 ชั้น 8 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์



## คอลัมน์ “ประวัตินักกฎหมายมหาชนที่น่าสนใจ” ฉบับนี้ได้รับเกียรติอย่างสูง

จากศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ นายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่า เปิดห้องทำงานเพื่อให้สัมภาษณ์กับทีมงานของวารสารวิชาการศาลปกครอง โดยเมื่อทีมงานเดินทางมาถึง อาจารย์ได้ให้การต้อนรับด้วยอัธยาศัยไมตรี เต็มเปี่ยมด้วยความเมตตาและรอยยิ้ม สะท้อนถึงบุคลิกภาพของอาจารย์ผู้ใหญ่น่าเคารพศรัทธา ทำให้บรรยากาศในการสัมภาษณ์มีความเป็นกันเองและผ่อนคลาย ซึ่งต้องบอกเลยว่าคอลัมน์ประวัตินักกฎหมายมหาชนที่น่าสนใจฉบับนี้ อาจารย์ได้ถ่ายทอดเรื่องราวการเดินทางของชีวิต ตั้งแต่ปฐมบทแห่งแรงบันดาลใจในวัยเยาว์ ตลอดจนแนวความคิดที่หล่อหลอมให้เป็นตัวตนของอาจารย์ และเปิดเผยแง่มุมชีวิตบางประการที่ไม่เคยกล่าวถึงในที่สาธารณะมาก่อน โดยทีมงานได้เรียบเรียงถ้อยคำ และรายละเอียดที่อาจารย์ให้สัมภาษณ์ เพื่อให้ผู้อ่านคล้อยตามบรรยากาศของการสัมภาษณ์ และเพื่อไม่เป็นการเสียเวลา ทีมงานขอนำผู้อ่านมาทำความรู้จักตัวตนของอาจารย์ได้เลยค่ะ

### ส่วนที่ 1 ปฐมบท : รากฐานชีวิตและจุดเริ่มแห่งวิถีนักกฎหมาย

➤ รากฐานแห่งวัยเยาว์ : เด็กหนุ่มจากต่างจังหวัดผู้รักการอ่านและติดตามสถานการณ์บ้านเมือง...  
จุดเริ่มต้นสำคัญที่สร้างอัตลักษณ์ความเป็น “สุรพล นิติไกรพจน์” ในวันนี้

ผมเป็นคนจังหวัดอุดรธานีโดยกำเนิด และได้เริ่มเรียนชั้นอนุบาลที่นั่น กระทั่งอายุประมาณ 5-6 ปี ครอบครัวได้ย้ายภูมิลำเนาไปประกอบอาชีพค้าขายอยู่ที่จังหวัดเลย ซึ่งขณะนั้นเป็นจังหวัดเล็ก ๆ ที่ห่างไกล ในภาคอีสาน ผมจึงได้เริ่มเรียนระดับประถมศึกษาและต่อชั้นมัธยมศึกษาที่โรงเรียนเมืองเลยและโรงเรียนเลยพิทยาคม ซึ่งเป็นโรงเรียนมัธยมประจำจังหวัดเพียงแห่งเดียว ภายใต้ระบบการศึกษาในสมัยนั้นที่มีระดับประถมศึกษาถึงชั้นปีที่ 7 (ป. 7) และระดับมัธยมศึกษาถึงชั้นปีที่ 5 (ม.ศ. 5) ตลอด 12 ปี ในระบบการศึกษาภาคบังคับ ผมอยู่ที่ต่างจังหวัดมาโดยตลอด ซึ่งในสมัยที่โลกยังไม่ได้เชื่อมต่อกันอย่างไร้พรมแดนเช่นทุกวันนี้ เด็กต่างจังหวัดอย่างผมอาศัยการเปิดโลกทัศน์ผ่าน “การอ่านหนังสือ” นอกจากช่วยงานบ้านแล้ว ผมจะขลุกอยู่กับกองหนังสือ บางครั้งเพลิดเพลินจนถึงตีสองตีสาม สิ่งนี้เองที่ทำให้ผมเห็นโลกจากการอ่านหนังสือ และฝึกฝนกระบวนการคิดได้ลึกซึ้งกว่าเด็กในวัยเดียวกัน จึงทำให้ผมมีนิสัยรักการอ่านที่ฝังรากลึกมาจนถึงปัจจุบัน

เส้นทางนักอ่านของผมเริ่มต้นขึ้นที่ร้านเช่าหนังสือ 2 คูหา ในตัวจังหวัดเลย ซึ่งเปรียบเสมือนชุมสมบัติทางจินตนาการ โดยเฉพาะนวนิยายที่เกี่ยวกับเรื่องเงินกำลังภายใน ผมเลือกเข้ามาอ่าน ตะลุมอ่าน จนแทบจะครบทุกเรื่องที่มีอยู่ในร้าน (ยิ้ม) รู้จักมักคุ้นกับทุกตัวละคร และลีลาสำนวนของผู้เขียนเป็นอย่างดี นอกจากการท่องยุทธภพในร้านเช่าหนังสือแล้ว ผมยังติดตามข่าวสารความเป็นไปของบ้านเมืองผ่านหนังสือพิมพ์อย่างสม่ำเสมอ แม้ในสมัยนั้นจังหวัดเลยมีร้านขายหนังสืออยู่เพียงร้านเดียวและกว่าหนังสือพิมพ์จะเดินทางมาถึงร้านหนังสือก็ล่วงเข้าช่วงค่ำของวัน เท่ากับว่าหนังสือพิมพ์ที่ผมอ่านในวันนี้เป็นข้อมูลข่าวสารของวันที่ผ่านมา แต่สำหรับเด็กต่างจังหวัดสมัยนั้นถือว่าเป็นหน้าต่างที่ช่วยให้ทันโลกทันเหตุการณ์ และผมมิได้จำกัดตนเองอยู่เพียงกรอบใดกรอบหนึ่ง แต่เปิดรับหนังสือทุกประเภท ทั้งนิยายสารรายสัปดาห์อย่างสกุลไทย หรือจักรวาล

รายสัปดาห์ รวมถึงวรรณกรรมอมตะอย่างเพชรพระอุมา และหัตถนิยาย พล นิกร กิมหงวน ซึ่งจากการอ่านหนังสือที่หลากหลายทำให้ผมคิดว่า ตัวเองเห็นโลกกว้างและเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ได้กว้างขวางและลึกซึ้งเกินกว่าเด็กในวัยเดียวกันจะจินตนาการถึง



นอกจากมิติของการอ่านแล้ว ผมยังตื่นตัวและเกาะติดพลวัตทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยมาตั้งแต่ยังเป็นนักเรียน ทั้งบทบาทของรัฐบาล การทำหน้าที่ของรัฐสภา ผ่านสื่อเท่าที่เทคโนโลยีในยุคนั้นจะอำนวย แม้สัญญาณวิทย์โทรทัศน์จะยังไม่ค่อยชัดเท่าไร โดยวิทยุยังฟังได้เฉพาะข่าวช่วง 2 ทุ่ม และโทรทัศน์ยังเป็นขาวดำอยู่ แต่ข้อจำกัดเหล่านั้นไม่เป็นอุปสรรคในการติดตามข้อมูลข่าวสารของผม จึงมีโอกาสได้รู้จักบทบาทของนักการเมืองมาตั้งแต่สมัยนั้น และเรียนรู้เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญของประเทศ ตั้งแต่การรัฐประหารปี พ.ศ. 2514 มาถึงเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 การที่ผมได้นำพาตนเองเข้าไปอยู่ในกระแสธารของความเปลี่ยนแปลงทางสังคมผ่านข่าวสาร ทำให้ผมเปิดโลกทัศน์และตื่นรู้ทางการเมือง ซึ่งนับเป็นคุณสมบัติที่ค่อนข้างแตกต่างจากเด็กต่างจังหวัดในสมัยนั้น

### ➤ แรغبันตาลใจสู่เส้นทางนิติศาสตร์

ในช่วงแรกผมยังไม่ได้วางแผนอนาคตที่ชัดเจนนัก กระทั่งเมื่อศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 (เทียบเท่า ม. 3 ในปัจจุบัน) เป้าหมายชีวิตจึงเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีจุดเริ่มต้นจากสิ่งใกล้ตัว ในกิจการร้านอาหารของครอบครัว ขนาด 2 คูหา ซึ่งสมัยนั้นถือว่าเป็นร้านอาหารขนาดใหญ่และเป็นที่รู้จักในจังหวัดเลย แน่ใจว่าผมยังจำบรรยากาศนั้นได้เป็นอย่างดี โดยมักจะมีข้าราชการในจังหวัดเข้ามารับประทานอาหารที่ร้านเป็นประจำ ทำให้ผมคุ้นชินและจดจำลำดับชั้นยศและตำแหน่ง



ของข้าราชการได้เป็นอย่างดี จุดเปลี่ยนแปลงสำคัญเกิดขึ้นในวันหนึ่ง เมื่อร้านของผมได้ให้การต้อนรับข้าราชการหนุ่มสวมชุดข้าราชการสง่างาม อายุอานามน่าจะไม่เกิน 30 ปี แต่สิ่งที่สะดุดตาผมที่สุดคืออินทรีบนบ่าของท่านซึ่งมีถึง 4 ซีด บ่งบอกถึงสถานะข้าราชการชั้นพิเศษ ซึ่งในระดับจังหวัดนั้นมีน้อยคนที่จะครองตำแหน่งนี้ เพราะจะต้องเป็นระดับรองผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นไป ด้วยความสงสัยผมจึงสอบถามจนทราบความที่ท่านเป็นข้าราชการอัยการ โดยในขณะนั้นผมรู้อยู่แล้วว่าข้าราชการอัยการและผู้พิพากษาคือใคร จึงเกิดเป็นแรงบันดาลใจส่วนหนึ่งที่ทำให้ผมอยากศึกษากฎหมายเพื่อประกอบวิชาชีพที่เปิดโอกาสให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ กอปรกับในปี พ.ศ. 2518 หนังสือพิมพ์ไทยรัฐพาดหัวข่าวยกย่องคุณชวน หลีกภัยว่าเป็น “ดาวสภา” จากบทบาทการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรที่เปี่ยมด้วยวาทศิลป์และหลักการอันคมคาย ซึ่งท่านเองก็เป็นนักกฎหมาย ภาพความสำเร็จของบุคคลต้นแบบทั้งอัยการหนุ่มและนักการเมืองชื่อดังผนวกกับนิสัยรักการอ่านหนังสือและติดตามข่าวสารบ้านเมือง ทำให้ผมตกผลึกทางความคิดได้ว่าการศึกษากฎหมายเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้เราประสบความสำเร็จและเจริญเติบโตในการรับราชการและเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยความถูกต้องในสังคม ยิ่งทำให้ผมแน่ใจว่าผมอยากศึกษากฎหมาย

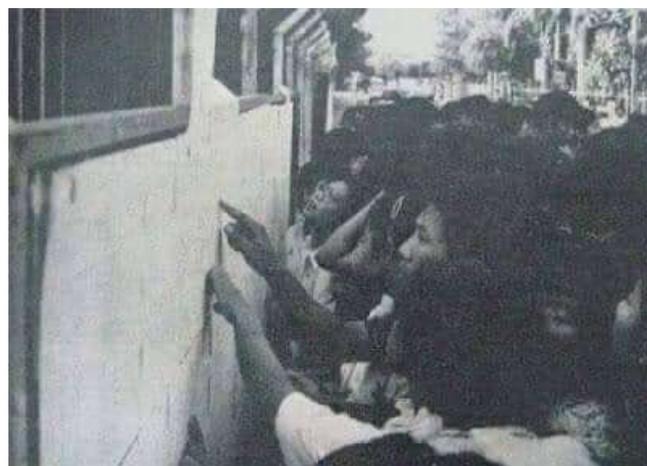
#### ➤ เหตุผลที่อาจารย์เลือกศึกษากฎหมายของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เท่านั้น

สมัยเรียนอยู่ที่ต่างจังหวัด ผมได้รับความไว้วางใจให้เป็นหัวหน้าห้องและมีผลการเรียนค่อนข้างดีในกลุ่มของนักเรียนต่างจังหวัด แต่อาจจะเทียบกับนักเรียนในกรุงเทพฯ ไม่ได้ โดยเมื่อผมมีความตั้งใจที่จะศึกษาต่อด้านกฎหมายแล้ว ผมจึงเลือกเรียนสายศิลป์-ภาษาฝรั่งเศส ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายชั้น ม.ศ. 4-5 ทั้งที่คะแนนของผมสามารถเรียนสายวิทย์-คณิต และศิลป์-คำนวณ ได้ แต่ผมคิดว่าการเรียนสายศิลป์-ภาษา จะตรงกับศึกษากฎหมายมากกว่า และเป็นบุคคลบายที่จะตัดโอกาสตัวเองมิให้ไขว่เขวตามค่านิยมของสังคมที่คนเก่งต้องศึกษาต่อวิศวะหรือแพทย์ โดยผมสอบเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนประจำจังหวัดเลยได้ลำดับที่ 6 ห้องคิง ซึ่งมีห้องเดียวในจังหวัด และในตอนนั้นมีคนสงสัยว่าทำไมผมจึงเลือกเรียนสายศิลป์ ผมก็ได้ตอบกลับอย่างมั่นใจว่าผมจะศึกษาต่อด้านกฎหมาย

เมื่อวาระแห่งการสำเร็จการศึกษาเวียนมาถึง ด้วยผลการเรียนที่อยู่ในเกณฑ์ยอดเยี่ยมในกลุ่ม 5% ของโรงเรียน ผมได้รับโควตานักเรียนเรียนดีเพื่อเข้าศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งในสมัยนั้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยังไม่มีโควตาให้กับโรงเรียนในภาคอีสาน ผมจึงมุ่งหน้าไปสอบโควตาเข้ามหาวิทยาลัยขอนแก่นไว้อีก่อน แต่โควตาของมหาวิทยาลัยขอนแก่นด้วยข้อจำกัดสำหรับนักเรียนที่เรียนสายศิลป์-ภาษาฝรั่งเศส ซึ่งมีคณะให้เลือกศึกษาได้เพียง 2 คณะ คือ คณะศึกษาศาสตร์และหลักสูตรบรรณารักษศาสตร์บัณฑิตของคณะมนุษยศาสตร์ ในที่สุดผมสอบได้หลักสูตรบรรณารักษศาสตร์บัณฑิต ผมนี้เกือบจะเป็นบรรณารักษ์แล้ว (หัวเราะ) ทุกวันนี้เวลาได้พูดคุยกับอาจารย์บรรณารักษ์ ผมมักพูดเสมอว่าเราเป็นพวกที่มีวิชาชีพเดียวกัน เพราะก้าวแรกในรั้วมหาวิทยาลัยของผม คือ นักศึกษาหลักสูตรบรรณารักษศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่ต่อมาผมต้องมาคิดว่าจะศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นหรือไม่ หากผมตอบยืนยันสิทธิโควตาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผมจะถูกตัดสิทธิไปสอบเอนทรานซ์ในระบบรวม เนื่องจากสมัยนั้น มีมหาวิทยาลัยปิดให้เลือกสอบน้อยจึงต้องเลือกสอบอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเพื่อน ๆ ต่างสนับสนุน

ให้ยืนยันสิทธิโควตาของมหาวิทยาลัยขอนแก่นเพื่อที่จะได้ไม่ต้องเดินทางไปสอบที่อื่น เพราะยังไม่เคยมีนักเรียนของโรงเรียนในจังหวัดเลยสามารถสอบเอนทรานซ์ตรงเข้ามหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯได้ ประกอบกับมาตรฐานการศึกษาระหว่างโรงเรียนในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก แต่จากการติดตามอ่านเรื่องราวของนายปรีดี พนมยงค์ ผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (ปัจจุบัน คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ทำให้ผมตกตะกอนทางความคิดได้ว่าการศึกษาต่อในวิชากฎหมายนั้น ต้องศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดังนั้นจึงตัดสินใจสละโควตาของมหาวิทยาลัยขอนแก่นและเลือกไปสอบเอนทรานซ์เข้าธรรมศาสตร์แทน

เมื่อฤดูกาลสอบเอนทรานซ์มาถึง ผมเดินทางมากรุงเทพฯ เพื่อดูหนังสือและสอบเอนทรานซ์ โดยในการสอบเอนทรานซ์ผมไม่มีความลังเลเลยที่จะเลือกคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นอันดับ 1-2 และเลือกหลักสูตรนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นอันดับ 3-4 ซึ่งเป็นการจัดอันดับที่ทำทายนานเพราะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยรับนิสิตน้อยและต้องใช้คะแนนสูงกว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่เพื่อไม่ให้เสียโอกาสในการศึกษาต่อ ผมจึงเลือกคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร สำรองไว้เป็นลำดับสุดท้าย เพราะคณะนี้ใช้คะแนนที่ต่ำกว่า กระทั่งวันประกาศผลสอบเอนทรานซ์ที่ตั้งตารอคอยก็มาถึง แต่เนื่องจากในสมัยนั้นยังไม่มีอินเทอร์เน็ต ผมจึงต้องเดินทางด้วยรถโดยสารประจำทางจากจังหวัดเลย เพื่อไปดูผลการสอบเอนทรานซ์ที่ติดประกาศไว้ที่สนามหญ้าของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งเดียวในภาคอีสานที่ติดประกาศ เมื่อเดินทางไปถึงก็เป็นเวลาเย็นใกล้ค่ำแล้ว จึงต้องจุดเทียนให้แสงสว่างเพื่อดูประกาศ ผมไล่หาชื่อผมทีละบรรทัดอย่างใจจดใจจ่อด้วยความตื่นเต้น จนในที่สุดก็พบว่าผมสอบติดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ลำดับที่ 20 จาก 80 คน ของสายศิลป์-ภาษาฝรั่งเศส ตอนนั้นผมรู้สึกดีใจและมีความสุขมาก (ยิ้ม) จึงรีบส่งข่าวให้คุณพ่อคุณแม่ซึ่งรออยู่ที่บ้านทราบผ่านทางโทรเลข ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่ายินดีเรื่องหนึ่งในชีวิต และในวันนั้นเองผมได้รู้จักเพื่อนคนแรกของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งไปจุดเทียนดูประกาศพร้อมกัน คือ นายปรีดี ดาวฉาย ซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกสิกรไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในเวลาต่อมา



ภาพที่ 2 : ภาพการประกาศผลสอบเอนทรานซ์  
ภาพประกอบจาก facebook : ชุมชนคนรักของเก่า

### ➤ ชีวิตการเป็นนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อก้าวเข้าสู่รั้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำให้ต้องห่างครอบครัวที่ต่างจังหวัดมาใช้ชีวิตเพียงลำพังที่กรุงเทพฯ โดยระหว่างศึกษาผมอาศัยอยู่ที่หอพักชายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์คือ หอพักรัชดาภิเษก ที่รองรับนักศึกษาได้ประมาณ 200-300 คน ซึ่งเป็นห้องคู่ทำให้ต้องอยู่ร่วมกับเพื่อนที่ผมไม่เคยรู้จักมาก่อนและต้องปรับตัวในการอยู่ร่วมกัน โดยนักศึกษาส่วนใหญ่พอขึ้นปี 2 จะย้ายออกไปอยู่หอพักเอกชนหรือกลับไปอยู่บ้าน แต่ผมต้องพักอยู่ที่หอพักรัชดาภิเษกทั้งสี่ปีจนกระทั่งเรียนจบ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีสำหรับผม เนื่องจากการอยู่หอพักทำให้มีเวลาว่างเพราะผมมีหน้าที่รับผิดชอบแค่เรื่องเรียนเท่านั้น ผมจึงใช้เวลาว่างไปช่วยงานคณะกรรมการนักศึกษาและทำกิจกรรมนักศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมถึงเล่นกีฬา โดยกีฬาที่เลือกเล่น คือ เทนนิส เพราะเป็นกีฬาที่ใช้ผู้เล่นน้อย และเคยเล่นมาตั้งแต่อยู่ที่จังหวัดเลย ประกอบกับทั้งในหอพักและในมหาวิทยาลัยจะมีสนามเทนนิสอยู่ทำให้สะดวกในการเล่น กระทั่งอยู่ชั้นปีที่ 4 ผมจึงได้เป็นนักกีฬาเทนนิสของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อไปแข่งขันกีฬามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย ซึ่งผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้มีส่วนช่วยกำหนดทิศทางในของชีวิตของผมด้วย



ภาพที่ 3 : ภาพสนามเทนนิสของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ภาพประกอบจาก facebook : Thammasat University Library



### ➤ การทำกิจกรรมนักศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีผลอย่างไรต่ออาจารย์บ้าง

ผมเข้าศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อปี พ.ศ. 2521 ในช่วงที่กิจกรรมนักศึกษาเริ่มฟื้นฟูกู้ขึ้นหลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเริ่มมีการเลือกตั้งองค์การนักศึกษาขึ้นมาใหม่ ผมจึงร่วมเป็นกรรมการนักศึกษาของคณะ รวมถึงทำกิจกรรมอื่น ๆ ไปพร้อมกัน โดยทำกิจกรรมทุกอย่างเท่าที่จะทำได้ และกิจกรรมที่ผมจำได้ดี คือ การจัดทำหนังสือวันรพี ปี พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นเล่มที่รื้อฟื้นขึ้นมาใหม่หลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และจัดทำในนามคณะกรรมการนักศึกษา คณะนิติศาสตร์ โดยในสมัยนั้นการจัดทำหนังสือไม่ง่ายเหมือนทุกวันนี้ ซึ่งต้องทำเป็นอาร์ตเวิร์กส่งโรงพิมพ์ภายในเวลาที่กำหนดและพิมพ์เผยแพร่ให้ทันในวันรพี (7 สิงหาคม 2521) จึงต้องมีทีมมาช่วยกันทำงานดึกดื่นค่อนคืนทุกวันเป็นเวลาประมาณ 3 สัปดาห์ ถึงขนาดต้องนอนที่ตึกคณะนิติศาสตร์ รวมถึงต้องหาสปอนเซอร์จากรุ่นพี่และบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะมีคนสนับสนุนเงินให้ แต่เมื่อหนังสือตีพิมพ์เสร็จแล้ว คณบดีได้เรียกกรรมการนักศึกษาไปพบเพื่อขอให้ตัดเนื้อหาในส่วนที่นำเสนอบทความเล่าเรื่อง และภาพถ่ายของความรุนแรงของเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ออก เนื่องจากเกรงว่าจะละเมิดคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ยังคงมีผลอยู่ พวกเราจึงต้องยอมตัดเนื้อหาส่วนนี้ออกก่อนเผยแพร่ แต่ส่วนที่ตัดออกจากหนังสือแล้วก็เอาไปเย็บรวมกัน และแนบแถมไปพร้อมกับตัวเล่มหนังสือที่จำหน่าย (ยิ้ม)

นอกจากนี้ ผมได้ริเริ่มจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์กับนักศึกษาในรุ่นเดียวกัน โดยการจัดทัศนศึกษาในต่างจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บ้านเพ จังหวัดระยอง หรือเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ต่อเนื่องกันตั้งแต่ปีสอง ปีสามและปีสี่ ถึงแม้ผมจะไม่เคยไปสถานที่เหล่านี้มาก่อน แต่ก็ได้รับความคิดจากหลาย ๆ คน และจัดกิจกรรมนี้ขึ้นมาจนสำเร็จ มีคนไปร่วมงานถึงสองร้อยคนทุกปี กระทั่งเรียนจบผมยังเป็นประธานกรรมการบัณฑิตของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมถึงเป็นประธานรุ่นคนแรกของนิติศาสตร์รุ่น 2521 ถึง 3 ปี ก่อนที่จะไปศึกษาต่อที่ต่างประเทศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นประสบการณ์ที่ดีที่ทำให้ผมได้ฝึกทักษะการบริหารจัดการ การทำงานเป็นทีม การประสานงานกับคนอื่น ๆ และการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

### ➤ นักศึกษาที่มีผลการเรียนอันดับ 1 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้รับรางวัลพระราชทานเรียนดี “ทุนภูมิพล”

นักศึกษาคณะนิติศาสตร์รุ่นเดียวกันกับผมมีมากถึง 400-500 คน ผมจึงไม่คิดว่าตนเองมีผลการเรียนดีที่สุดในรุ่น ปกติผมจะอ่านหนังสือสำหรับเตรียมตัวสอบเหมือนกับเพื่อนคนอื่น ซึ่งจะอ่านให้ได้อย่างน้อย 2 รอบ เพื่อทำความเข้าใจและสามารถจำเนื้อหาสำคัญได้ และโดยที่เพื่อนร่วมห้องในหอพักไม่ค่อยกลับมาพักที่ห้อง ผมจึงชอบอ่านหนังสือที่ห้องพักในตอนกลางคืนเท่านั้นจนเที่ยงคืน เนื่องจากบรรยากาศที่เงียบสงบยามค่ำคืนพร้อมกับโต๊ะอ่านหนังสือตัวโปรดที่เอื้ออำนวยต่อการอ่านหนังสือ ทำให้สามารถอ่านหนังสือได้ไม่รู้จุกเหน็ดเหนื่อยเสมือนเป็นการพักผ่อนไปในตัว ซึ่งหากนึกย้อนกลับไปในวันนั้นผมแทบจะไม่เคยเข้าไปอ่านหนังสือในห้องสมุดของคณะเลย แต่ทว่าเมื่อศึกษาอยู่ชั้นปีที่ 2 เทอม 2 ถึงได้รู้ว่าตนเองมีผลการเรียนดีที่สุดใน

ในรุ่น เนื่องจากมีเพื่อนในรุ่นคนหนึ่งชื่อรุ่งโรจน์ ผู้ซึ่งได้รับการยกย่องให้เป็นนายทะเบียนของรุ่น ได้จัดเก็บและทำสถิติผลการเรียนของทุกคนในรุ่นไว้โดยรวบรวมคะแนนของทุกคนจากทุกวิชาที่ประกาศผลการสอบไว้ตั้งแต่นั้นมาจะมีคนมาขอยืมเลกเชอร์ของผมที่ไม่น่าจะมีใครอ่านลายมือออกไปถ่ายสำเนาไว้อ่านรวมถึงได้เริ่มทำหน้าที่ตีหนังสือให้เพื่อน และด้วยวิธีการตีโดยการสรุปประเด็นสำคัญที่อาจารย์เน้นย้ำในห้องเรียน การคาดการณ์เนื้อหาที่ผมคิดว่าเป็นเรื่องหลักที่สำคัญของวิชานั้น ๆ และอาจนำมาออกข้อสอบได้อย่างแม่นยำ และแนะนำเทคนิคในการเขียนตอบข้อสอบให้เขียนเป็นประเด็น ๆ ที่ละย่อหน้า เพื่อให้ได้คะแนนดี จึงทำให้ผมได้รับการยอมรับในบทบาทนี้เรื่อยมา

และจากประสบการณ์การทำงานในรูปแบบต่าง ๆ ที่ผ่านมา ได้หล่อหลอมให้เด็กต่างจังหวัดเติบโตขึ้นอย่างสง่างามและสำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมความตั้งใจในวัยเยาว์ ด้วยคะแนนเฉลี่ยตลอดหลักสูตร 83.87% ทำให้ผมได้รับเกียรตินิยมอันดับ 2 เป็นคะแนนสูงสุดของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีนั้น พร้อมกับได้รับรางวัลพระราชทานเรียนดี “ทุนภูมิพล” ซึ่งเป็นรางวัลที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินส่วนพระองค์ให้กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถึงขนาดที่ศาสตราจารย์พิเศษธนนิติ เศรษฐบุตร รองอธิการบดีฝ่ายกิจการนักศึกษาและดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับรางวัล “ทุนภูมิพล” ในขณะนั้น ยังเอ่ยชื่นชมว่าไม่เคยมีเด็กที่ทำกิจกรรมนักศึกษาแบบผมได้รับรางวัลนี้มาก่อน



ภาพที่ 4 : อาจารย์สุรพล นิติไกรพจน์  
เล่าเหตุการณ์ในอดีตด้วยความประทับใจ

## ส่วนที่ 2 เส้นทางการทำงานและบทบาทสำคัญในอาชีพนักกฎหมาย

### ➤ ขอให้อาจารย์เล่าถึงเหตุผลที่เลือกเป็นอาจารย์และบทบาทการเป็นอาจารย์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แรงบันดาลใจจากอัยการหนุ่มๆที่ทำให้ผมเลือกเดินในเส้นทางสายกฎหมายไม่เคยจางหายไปตลอดระยะเวลาการเป็นนักศึกษากฎหมาย เพราะการเป็นข้าราชการอัยการหรือผู้พิพากษาเป็นอาชีพที่ใฝ่ฝันสำหรับนักศึกษากฎหมาย แต่เนื่องจากเป็นอาชีพที่ตัดสินใจผิดประกอบกับการเดินทางผ่านเรื่องราวต่าง ๆ ทำให้ผมถูกคิดถึงเส้นทางที่จะเดินต่อไปในฐานะนักกฎหมาย จึงต้องกลับมาตั้งคำถามและคิดทบทวนว่า ยังอยากเป็นข้าราชการอัยการหรือผู้พิพากษาอยู่หรือไม่ และจะประกอบอาชีพใดต่อไปในอนาคต จนตกผลึกว่าอาชีพอาจารย์สอนกฎหมายเป็นอาชีพที่สร้างนักกฎหมายและได้รับการยอมรับนับถือในสังคม จึงเกิดแรงบันดาลใจที่อยากจะเป็อาจารย์สอนกฎหมายพร้อมกับได้วางแผนที่จะศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และเมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เปิดรับสมัครอาจารย์ประจำในระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ ผมจึงสมัครสอบเป็นอาจารย์ทันที โดยมีกำหนดการสอบเป็นอาจารย์และสอบเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ซึ่งผมก็สอบได้ที่ 1 ทั้งสองสนาม และเริ่มเป็นอาจารย์ผู้ช่วยประมาณเดือนตุลาคม พ.ศ. 2525 อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะเป็นอาจารย์สอนหนังสือ ผมมีโอกาสไปช่วยงานสำนักงานทนายความ เพื่อช่วยทำสำนวน เขียนคำฟ้อง เขียนคำให้การ เขียนอุทธรณ์ ตลอดจนคำร้องต่าง ๆ ทำให้มีประสบการณ์ในการทำคดีมาช่วยขยายพรมแดนความรู้และเสริมทักษะในวิชาชีพนักกฎหมายให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้แตกต่างจากอาจารย์สอนกฎหมายท่านอื่นที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านวิชาการมากกว่าการทำคดี

เมื่อเข้าสู่รั้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกครั้งในฐานะอาจารย์สอนกฎหมาย ผมยังคงมีส่วนร่วมแทบจะทุกกิจกรรมของมหาวิทยาลัย เช่น กรรมการคณะนิติศาสตร์ และกรรมการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ดังนั้นผมจึงรู้จักมักคุ้นกับอาจารย์นอกคณะเป็นจำนวนมาก รวมถึงได้เรียนรู้ระบบการทำงานของมหาวิทยาลัย นอกจากเรื่องการเรียนรู้การสอน เช่น ระบบการบริหารมหาวิทยาลัย ระบบการบังคับบัญชาภายในมหาวิทยาลัย การบริหารจัดการทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล รวมถึงงบประมาณ และเมื่อผมเป็นอาจารย์ผู้ช่วยได้เพียง 1 ปี อาจารย์ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ซึ่งเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์ ในขณะนั้น ได้เห็นถึงความทุ่มเท แรงกายในการทำงาน จึงมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยคณบดีคณะนิติศาสตร์ ฝ่ายกิจการนักศึกษา ทั้งที่ผมเพิ่งเรียนจบปริญญาตรีมาเพียงปีเดียวเท่านั้น

### ➤ เส้นทางการศึกษากฎหมายมหาชน และเหตุผลที่เลือกศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายมหาชนในสมัยนั้นยังไม่เป็นที่สนใจของบรรดานักกฎหมายมากนัก แม้กระทั่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เองยังไม่ค่อยมีอาจารย์สอนกฎหมายมหาชน โดยในขณะที่ผมเริ่มเป็นอาจารย์ผู้ช่วย ได้มีโอกาสสอนวิชาสัมมนากฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายแรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนเช่นกัน แต่ด้วยความสนใจติดตามข่าวสารการเมืองการปกครองของประเทศและได้รับแรงบันดาลใจส่วนหนึ่งจากบทความของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เรื่อง “นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ” ทำให้ผมสนใจ



ที่จะศึกษากฎหมายมหาชนเพื่อศึกษาหลักการที่สามารถนำมาวางกติกาในการปกครองประเทศ หรือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่สามารถเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองได้ ดังนั้นการเรียนรู้หลักการของกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน จะทำให้สามารถนำความรู้มากำหนดทิศทางของบ้านเมืองได้ ประกอบกับเพื่อให้ได้เรียนรู้ถึงรากลึกแก่นแท้ของกฎหมายมหาชน จึงควรศึกษาจากประเทศต้นแบบของกฎหมายมหาชนอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้สร้างกฎเกณฑ์และวางรากฐานเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนมาอย่างยาวนาน

หลังจากเป็นอาจารย์ผู้ช่วยได้ 2 ปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เปิดรับสมัครผู้รับทุนเพื่อไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศส ผมจึงรีบคว้าโอกาสเพื่อที่จะไปศึกษากฎหมายมหาชนจากประเทศต้นแบบ จนในที่สุดผมได้รับทุนไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศสในครั้งนั้น และใช้เวลาในการศึกษาภาษาฝรั่งเศสและศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลา 6 ปี โดยทำสารนิพนธ์ปริญญาโท เรื่อง ระบบการควบคุมองค์การมหาชนที่ประกอบกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ของฝรั่งเศส และทำวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก เรื่อง ระบบการควบคุมรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

### ➤ บทบาทการทำงานด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน

เมื่อเรียนจบปริญญาเอกในปี พ.ศ. 2533 ผมกลับมาเป็นอาจารย์สอนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทตามสาขาที่ศึกษามา ได้แก่ วิชากฎหมายปกครอง วิชาเลือกกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ วิชาสัมมนากฎหมายมหาชน และวิชาระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแน่นอนว่าผมยังคงร่วมทำกิจกรรมของคณะและมหาวิทยาลัยเช่นเดิม กระทั่งอาจารย์บรรณิณี เศรษฐบุตตร์ ซึ่งเป็นอธิการบดีในขณะนั้น ได้มอบหมายให้ผมเป็นผู้ช่วยรองอธิการบดีฝ่ายการคลังและทรัพย์สิน ทำให้มีโอกาสได้ช่วยวางหลัก ยกร่าง และผลักดันให้ออกระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมถึงได้เข้าไปตรวจสอบงบประมาณ การเงิน และการคลังของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้เป็นอาจารย์สอนกฎหมายแล้ว ผมมีโอกาสได้ใช้ความรู้ที่ได้มาจากการศึกษาต่อในประเทศฝรั่งเศสมาถ่ายทอดผ่านการให้ความเห็นทางวิชาการและเขียนบทความ เช่น บทความเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเพื่อมาตรวจสอบทรัพย์สิน และยึดทรัพย์สินนักการเมืองโดยไม่ชอบด้วยหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ร่วมกันเขียนกับอาจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ภายหลังเหตุการณ์ รสช. เมื่อปี พ.ศ. 2534 รวมถึงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มอบหมายให้ผมเป็นกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ร่วมกับบุคคลภายนอกและองค์กรเอกชนต่าง ๆ เพื่อร่วมร่างหลักเกณฑ์แนวทางแก้ปัญหาและเยียวยาผู้เสียหายภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเมื่อปี พ.ศ. 2535 สำหรับเสนอรัฐบาลในการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม

เมื่อความเป็นนักกฎหมายมหาชนชัดเจนขึ้นประกอบกับมีบทความเผยแพร่สู่สาธารณะเป็นจำนวนมาก ผมจึงได้รับโอกาสให้ทำงานวิจัยของสภาวิจัยแห่งชาติเกี่ยวกับความพยายามในการจัดตั้งองค์การภาครัฐรูปแบบที่ 3 ที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ อันเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น และมีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์การมหาชนในยุคแรกจนสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานปฏิรูปการศึกษา โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา พร้อมทั้งมีผลงานหนังสือ บทความ และงานวิจัยที่ให้ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน

กระทรวงได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) และประธานอนุกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (อ.กพม.) เพื่อดูแลองค์การมหาชนต่อเนื่องมากกว่าสิบปี



ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผมได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้เป็น 1 ในกรรมการ 9 คน ของคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (9 ออร์หันต์ทางการศึกษา) เพื่อจัดทำข้อเสนอและแนวทางในการปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลได้ตรากฎหมายตามแนวทางที่คณะกรรมการชุดนี้เสนอ และนำมาสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการเป็นรูปแบบปัจจุบันหลายเรื่อง เช่น ยกเลิกกรมในกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด 14 กรม จัดระบบคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลและบริหารสถานศึกษา ให้ใช้ระบบตรวจสอบภายหลังแทนการควบคุมกับสถานศึกษาเอกชน รวมถึงนำแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมาใช้ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อให้มีความเป็นอิสระและออกนอกระบบ โดยให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลและมีสภาพบริหารของตนเอง





นอกจากนี้ ยังมีโอกาสได้ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นที่มาของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกลายเป็นบริษัทหลายแห่ง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในบริษัทดังกล่าว จึงมีโอกาสศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับสิทธิเหนือท่อส่งก๊าซปิโตรเลียมของ ปตท. เพื่อนำมาอธิบายให้ประชาชนเข้าใจถึงขอบเขตของคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจมหาชน รวมถึงมีบทบาทในการนำเสนอมุมมองเกี่ยวกับความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจและสะท้อนปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนิยามของรัฐวิสาหกิจที่มีความไม่ชัดเจน เนื่องจากประเทศไทยกำหนดนิยามในเชิงพรรณนาว่าหน่วยงานใดบ้างที่เป็นรัฐวิสาหกิจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการจำแนกหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งยังทำงานวิจัยเกี่ยวกับแนวทาง หลักเกณฑ์ และกฎหมายในการจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อเปลี่ยนรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การมหาชนให้ตรงกับรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงาน

### ส่วนที่ 3 ศาลปกครองและทัศนคติที่มีต่อศาลปกครอง

#### ➤ อาจารย์มีส่วนร่วมและผลักดันให้มีศาลปกครองเกิดขึ้นจริงในประเทศไทย อย่างไร

แนวคิดในการมีศาลปกครองของประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ตามกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาและความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองอีกหลายครั้งแต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากมีความขัดแย้งทางความคิดหลายประการ รวมถึงปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ทำให้การเสนอร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองโดยฝ่ายการเมืองไม่อาจสำเร็จได้ กระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2539 ขณะที่รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้พยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยมีศาสตราจารย์ ดร.อัชราพร จุฬารัตน ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ รวมถึงผมและคนอื่น ๆ อีกหลายท่าน ได้ร่วมกันสร้างกระบวนการให้ความรู้และนำเสนอกรอบความคิดในการมีศาลปกครองและประโยชน์ของศาลปกครองให้ประชาชนรับรู้ผ่านการจัดเวทีอภิปราย ซึ่งนับว่ามีส่วนสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติรับรองให้มีศาลปกครองขึ้นอย่างเป็นทางการ และเป็นฐานในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น ทั้งนี้ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองสำเร็จแล้ว ศาสตราจารย์ ดร.อัชราพร จุฬารัตน ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ จึงเข้ามาเป็นหลักในการบริหารจัดการศาลปกครองในระยะเริ่มแรก นอกจากนี้ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง ผมได้จัดตั้งโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน (หลักสูตร 3 เดือน) ขึ้นในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จึงพยายามผลักดันให้ผู้เข้าร่วมโครงการมาสมัครสอบเป็นตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีผู้เข้าร่วมโครงการที่สามารถสอบเป็นตุลาการศาลปกครองได้ตั้งแต่การรับสมัครสอบตุลาการศาลปกครองเป็นครั้งแรก

➤ **อาจารย์มีทัศนะอย่างไรกับการดำเนินงานของศาลปกครองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามากกว่า 2 ทศวรรษ** ที่ผ่านมามีความหมายของการมีศาลปกครองนั้นก็เพื่ออำนวยความสะดวกทางปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยมิชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตลอดระยะเวลา 2 ทศวรรษ ที่ผ่านมามีศาลปกครองได้ดำเนินงานตามครรลองของการจัดตั้งศาลปกครองและสร้างบรรทัดฐานของการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ยังมีเรื่องที่ศาลปกครองสามารถยกระดับเพื่อให้เป็นศาลแห่งความเป็นเลิศได้ 2 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* การพิจารณาพิพากษาคดีที่รวดเร็ว เนื่องจากศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีแบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่าศาลยุติธรรม ดังนั้นหากศาลปกครองสามารถสร้างกลไกเพื่อให้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้เร็วขึ้น จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ *ประการที่สอง* ต้องพยายามมีสัดส่วนของผู้เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยงานทางปกครองเข้ามาเป็นตุลาการศาลปกครองหรือ “ฝ่ายปกครอง-Active” ในศาลปกครองมากขึ้น เนื่องจากการสอบเป็นตุลาการศาลปกครองไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่มีคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์เท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารราชการแผ่นดินสามารถสอบเข้ามาเป็นตุลาการศาลปกครองได้ เพื่อให้ศาลปกครองมีตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและเข้าใจปัญหา ข้อจำกัด รวมถึงอุปสรรคของระบบการบริหารราชการแผ่นดินเข้ามาเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งทำให้การพิพากษาคดีปกครองเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหากศาลปกครองสามารถเพิ่มสัดส่วนของฝ่ายปกครอง-Active ให้เข้ามาอยู่ในศาลปกครองมากขึ้น จะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

➤ **อาจารย์มีมุมมองเกี่ยวกับการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองโดยศาลปกครองอย่างไร**

หลักกฎหมายปกครองในประเทศไทยบางเรื่องไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากแนวคำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น หลักสัญญาทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีบทบาทในการสร้างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้แตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องเอกสิทธิ์ของรัฐในการแก้ไขและบอกเลิกสัญญา ทำให้การตีความความหมายของสัญญาทางปกครองมีความชัดเจนขึ้น เนื่องจากนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดคำนิยามไว้ โดยเฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตาม การวางหลักสัญญาทางปกครองดังกล่าวอาจทำให้ศาลปกครองมีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากสัญญาของหน่วยงานทางปกครองต้องใช้แบบสัญญามาตรฐานที่มีข้อกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีเอกสิทธิ์ในการแก้ไขและบอกเลิกสัญญาได้

สุดท้ายนี้ หลักกฎหมายปกครองของประเทศไทยบางเรื่องได้รับการพัฒนาจากหลักกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่มีการพัฒนากฎหมายปกครองมาเป็นเวลายาวนาน ดังนั้นจึงควรสนับสนุนให้ส่งคนไปศึกษาที่ต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะได้เรียนรู้หลักกฎหมายและวิธีการให้เหตุผลในการพิพากษาคดีของศาลปกครองต่างประเทศต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และนำความรู้มาพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน



ภาพที่ 7 : อาจารย์สุรพล นิติไกรพจน์  
ถ่ายภาพร่วมกับทีมงานวารสารวิชาการศาลปกครอง

สำหรับคอลัมน์ประวัตินักกฎหมายมหาชนที่น่าสนใจฉบับนี้จบลงด้วยทัศนะของอาจารย์ที่มีต่อกฎหมายปกครองและศาลปกครอง โดยทีมงานขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่อ่านมาจนถึงตรงนี้ และขอฝากติดตามคอลัมน์ประวัตินักกฎหมายมหาชนที่น่าสนใจ ซึ่งจะนำเสนอเรื่องราวของนักกฎหมายมหาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในวารสารวิชาการศาลปกครองฉบับถัดไปด้วยนะคะ



## ประวัติศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

### คุณวุฒิการศึกษา

2533	สำเร็จการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต Doctorat de l'Université Robert Shuman de Strasbourg (mention très honorable) จากมหาวิทยาลัย STRASBOURG III
2530	สำเร็จการศึกษาระดับมหาบัณฑิต Diplôme d'études approfondies de droit public จากมหาวิทยาลัย STRASBOURG III
2526	สำเร็จการศึกษา เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 35
2525	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### การฝึกอบรม

2553	ประกาศนียบัตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
2538	ประกาศนียบัตรการอบรมหลักสูตร “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น” ณ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์นานาชาติ (IIAP.) กรุงปารีส ฝรั่งเศส พ.ศ. 2538

### ประสบการณ์การทำงาน (บางส่วน)

ปัจจุบัน	นายกสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนายกสภามหาวิทยาลัยนวมินทราชินราชมงคลธัญบุรี
2560	กรรมการอิสระ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
2544-ปัจจุบัน	ที่ปรึกษาพิเศษสำนักงานศาลปกครอง
2547-2553	อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2551	ประธานกรรมการ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
2560-2568	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)



2549-2551	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
2549-ปัจจุบัน	กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 8 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
2557-2559	ประธานคณะกรรมการบริหารบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด (รัฐวิสาหกิจ ของกรุงเทพมหานคร)
2547-2553	อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2544-2547	คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2542	หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2541	กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร
2541	กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา
2539-2541	กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
2538	ผู้อำนวยการผู้ก่อตั้งโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน (หลักสูตร 3 เดือน)
2537	อนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดตั้งศาลปกครอง ในคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน สำนักนายกรัฐมนตรี
2536	อนุกรรมการพัฒนาระบบงานบริหารงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง ในคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน สำนักนายกรัฐมนตรี
2534	ผู้ช่วยรองอธิการบดีฝ่ายการคลังและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2526	ผู้ช่วยคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2525	อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## รางวัล

2560	ได้รับยกย่องให้เป็นกิตติยาจารย์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2549	รางวัลผู้บริหารข้าราชการพลเรือนดีเด่น ครุฑทองคำ ประจำปี 2549 จากสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย
2547	รางวัลชมเชยผลงานวิจัย ประจำปี 2547 จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

