

ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณา
อุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน
โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

สุรเชษฐ์ รอดทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
พ.ศ. 2557

**Legal Problems in Filing of An Administrative Case Concerning Merit
System Protection Commission's System of Adjudication of An Appeal
against Imposition of Disciplinary Penalty**

Surachet Rodthong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
ชื่อผู้เขียน	สุรเชษฐ์ รอดทอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตลอดจนทฤษฎีการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง ทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ อีกทั้งเพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศและประเทศไทย อีกทั้งเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยที่เหมาะสมเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนสืบไป

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองและการใช้สิทธิในส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง โดยองค์กรตุลาการ ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาในคดีได้ต่อ และยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในบางกรณีปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสถานะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากหากตีความว่ามีลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ยังก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความ

สถานะของ ก.พ.ค. ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดการนำมูลเหตุที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงทำให้ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ ส่งผลทำให้อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่คู่กรณีได้นอกจากนี้ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดี การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในศาลปกครองเนื่องจากภายหลังที่ศาลปกครองสูงสุดอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อใช้ดุลพินิจในการแยกประเภทคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน จากคำฟ้องคดี ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้กฎดังกล่าว อีกทั้งหลังจากที่มีการแยกการพิจารณาคดีตามการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดในการแยกประเภทของคดี ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง

ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยนำหลักการแนวคิดในเรื่องการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ จะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. มีผลคำวินิจฉัยโดยเร็ว เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ โดยเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือน อีกทั้งหากเรานำรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสกับรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ ตลอดจนประเทศไทยจะต้องนำแนวคิดในเรื่องการนำหลักยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลในประเทศฝรั่งเศสมาใช้ จะมีผลทำให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถรับคดีที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ไว้พิจารณาได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยพลเรือนมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ที่เน้นความมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้รวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรมต่อข้าราชการพลเรือนนั่นเอง

Thesis Title	Legal Problems in Filing of An Administrative Case Concerning Merit System Protection Commission’s System of Adjudication of An Appeal against Imposition of Disciplinary Penalty
Author	Surachet Rodthong
Thesis Advisor	Assist. Professor Dr. Pornchai Lvernshavee
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

This thesis has objectives as follows: to study the problem in filing of an administrative case concerning Merit System Protection Commission’s adjudication of an appeal against imposition of disciplinary penalty; and to find approaches to the review of legitimacy in Merit System Protection Commission’s adjudication and to the boundary between jurisdiction of the Supreme Administrative Court and jurisdiction of the Administrative Court of First Instance in acceptance of cases related to Merit System Protection Commission’s adjudication of an appeal.

According to the study, it is found that the Supreme Administrative Court construes paragraph two, Section 116 of Civil Service Act B.E. 2551 (2008) narrowly. A clear illustration thereof is that the Supreme Administrative Court deems only the case where an appeal lodged against Merit System Protection Commission’s decision to be within its jurisdiction. Additionally, the Supreme Administrative Court denies cases involving other issues such as the case where Merit System Protection Commission fails to adjudicate an appeal against imposition of disciplinary penalty or delay adjudication of such appeal, or the case where a plaintiff claims compensation for damage resulting from Merit System Protection Commission’s adjudication of an appeal against imposition of disciplinary penalty. The trial of such cases, therefore, has become the responsibility of the Administrative Court of First Instance. On some occasions, it appears that the Supreme Administrative Court and the Administrative Court of First Instance have to try the same ground of action. In this regard, the Administrative Court of First Instance must temporarily suspend the trial of such ground and wait for the judgment thereon to be

rendered by the Supreme Administrative Court. This leads to the problem of delay in the trial and adjudication of the case.

For solving such problem, all matters involving disputes related to Merit System Protection Commission's adjudication of an appeal against imposition of disciplinary penalty should be deemed to be within jurisdiction of the Supreme Administrative Court. Furthermore, for the case where Merit System Protection Commission fails to adjudicate an appeal against imposition of disciplinary penalty or delay adjudication of such appeal, the principle of tacit acceptance employed in French legal system should be applied thereto in order that people can exercise their right to judicial proceedings and protection recognized by the law more conveniently, as well as can access to the administrative judicial review of Merit System Protection Commission's adjudication of an appeal against imposition of disciplinary penalty more easily and faster.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเสร็จสิ้นไปได้ด้วยดีโดยขอกราบขอบพระคุณจากความเมตตา
กรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำในการจัดทำเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ประเด็นปัญหาตลอดจนตรวจสอบ
รายละเอียดและเนื้อหาสาระสำคัญต่าง ๆ ทั้งหมดของวิทยานิพนธ์ให้เกิดความสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการ
วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และอาจารย์ ดร.มาโนช นามเดช กรรมการ
วิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้ข้อมูล
ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ อันมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้ง
ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ทุกท่านที่ให้ความรู้แก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนได้ศึกษา
อยู่ที่มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตแห่งนี้

ขอขอบคุณ คุณสุขุม ทองศิริ คุณทัศนีย์ วรพงศ์พิณี และคุณชนานันท์ ตรีรานูรัตน์
ที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนข้อมูลและให้แง่คิดในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้งผู้เขียน
ยังขอขอบคุณ คุณอภิชัย เลิศพลางศ์ คุณสมศักดิ์ วังเมธากุล คุณพงศกร เต็งประเสริฐ นอกจากนี้
ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพสธร พันธุ์สุวรรณ ที่ให้ความช่วยเหลือแนะนำด้านการเขียนและข้อมูล
ในทางวิชาการในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดความสมบูรณ์ และบุคคลที่สำคัญที่สุดคือ คุณวันรพี แกนุ
ที่ทุ่มเทความตั้งใจ คอยเป็นกำลังใจ และอยู่เคียงข้างผู้เขียนเสมอมา อีกทั้งยังสละเวลาอันมีค่า
ในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ที่สำนักงานศาลปกครอง
ทุกท่าน ตลอดจนเพื่อน ๆ ร่วมสาขากฎหมายมหาชนที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้เขียนตลอดมา
ซึ่งผู้เขียนไม่สามารถที่จะกล่าวถึงในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็น
กตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียน
ตั้งแต่วัยเยาว์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สุรเชษฐ์ รอดทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
2. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ระบบการอุทธรณ์การ คุ้มครองพิทักษ์สิทธิทางกฎหมาย และการพิจารณาคดีปกครอง	9
2.1 ทฤษฎีและหลักการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง	9
2.1.1 การกระทำทางปกครอง	9
2.1.2 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง	14
2.2 แนวความคิด หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครอง	25
2.2.1 หลักการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครองและการบอกล้าง นิติกรรมทางปกครอง	25
2.2.2 ระบบการอุทธรณ์	26
2.2.3 หลักการลบล้างคำสั่งทางปกครอง	40
2.3 หลักการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางกฎหมายปกครองของประชาชนภายใต้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาล.....	42
2.3.1 หลักการพื้นฐานในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ.....	42
2.3.2 ขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน	43
2.4 หลักการพิจารณาคดี.....	46
2.4.1 หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสองชั้นศาล	48

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4.2 หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลของประเทศไทย	49
2.4.3 หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลของประเทศฝรั่งเศส.....	53
3. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พลเรือนในต่างประเทศ	61
3.1 ประเทศฝรั่งเศส	61
3.1.1 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้ การควบคุม ตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป	61
3.1.2 วิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษ.....	66
3.1.3 การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ โดย ศาลปกครองสูงสุด.....	68
3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	79
3.2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองใน ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	79
3.2.2 การดำเนินการทางวินัย	85
3.2.3 การอุทธรณ์คำสั่ง	86
3.2.4 การฟ้องคดีต่อศาล	93
4. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย.....	100
4.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบกฎหมายไทย.....	100
4.1.1 การจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	101
4.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	102
4.1.3 กระบวนการวิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....	106
4.1.4 เขตอำนาจศาลปกครองกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม.....	114

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณา อุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม	116
5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลัง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมาย กำหนดและแนวทางการแก้ไข	116
5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลัง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่ กฎหมายกำหนด.....	117
5.1.2 แนวทางการแก้ไข	122
5.2 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและ แนวทางแก้ไข	126
5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	126
5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา.....	132
5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิและแนวทางการแก้ไข	135
5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ.....	135
5.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	138
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	142
6.1 บทสรุป	142
6.2 ข้อเสนอแนะ	147

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	150
ประวัติผู้เขียน	157

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีเป็นจำนวนมาก โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการในการอุทธรณ์คำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดโดยสิทธิตามกระบวนการอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้ใดที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งโดย ก.พ.ค. จะมีอำนาจหน้าที่โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยมีอำนาจในการสั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด สั่งให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้อัยการ ในการนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้อัยการ ในการนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มไว้ด้วยก็ได้และสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยในแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวันและให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในกรณีหากระยะเวลาการอุทธรณ์มีการล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนดผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีหากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนดผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในเก้าสิบวันนับแต่ครบระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์และการดำเนินการอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ตลอดจนเกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการฟ้องคดีในเรื่องการลงโทษการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ ข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การใช้สิทธิดังกล่าว ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. โดยจากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีนี้หมายถึง หลังจากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้ว แต่ ก.พ.ค. ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์เกินกว่า 120 วัน และเมื่อมีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถพิจารณาแล้วเสร็จ ก.พ.ค. จึงขอขยายระยะเวลาไปอีกสองครั้ง ครั้งละ 60 วัน แต่ก็ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์จาก ก.พ.ค. ส่งผลทำให้การออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด คือ 240 วัน การกระทำดังกล่าวของ ก.พ.ค. จึงเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้อุทธรณ์เสียสิทธิจากความล่าช้าของการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง และการใช้สิทธิในส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง เพราะในกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นแต่ยังไม่มีคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อภายหลัง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาบังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา รวมถึงคดีพิพาทกรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควรนั้น จึงมีผลต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้หรือไม่ อีกทั้งยังส่งผล

ให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาต่อได้รวมทั้งยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้น ถ้าศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาที่จะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่มีอำนาจเพราะกฎหมายได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง จะทำให้ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบเพราะศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจพิจารณาคดีก็เป็นได้

ในบางกรณีเกิดปัญหาจากการที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นเสร็จสิ้นและมีคำพิพากษาก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่ากระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. จะสิ้นสุดหรือไม่และผู้ฟ้องคดีจะสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หรือกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาทำให้หากมีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลต่างกับคำพิพากษาส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถที่จะเลือกผลคำวินิจฉัย หรือเลือกผลคำพิพากษาไปอุทธรณ์หรือนำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในส่วนของ การอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ขัดหลักการลบล้างกับคำสั่งทางปกครองและระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ที่ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากใช้คำสั่งที่ถูกฟ้องหรือพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดแล้ว นอกจากจะสร้างความสับสนให้คู่กรณีแล้ว ยังสร้างปัญหาในการพิจารณาของศาลปกครองเองอีกด้วย

2. ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสถานะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากหากตีความว่ามีลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้การตีความดังกล่าวขัดต่อทฤษฎี

การควบคุมตรวจสอบ อีกทั้งการตีความดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความสถานะของ ก.พ.ค. ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ เนื่องจากในประเทศไทย โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีประกาศว่าคณะกรรมการไต่ป้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงทำให้สถานะของ ก.พ.ค. ไม่อยู่ในสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย ส่งผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการตีความดังกล่าวเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า จากปัญหาการตีความสถานะของ ก.พ.ค. และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงส่งผลที่ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมูลคดีที่มีการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทยได้มีการกำหนดสิทธิการฟ้องคดีออกเป็นสองประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ได้แก่ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในกรณีผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลภายหลังครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ภายในเก้าสิบวันซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะต้องนำมูลคดีมาจากคำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ประเภทที่สอง ได้แก่ การนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องนำมูลคดีจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดการนำมูลเหตุที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงทำให้ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการที่กำหนดให้นำมูลคดีไปฟ้องได้ทั้งสองศาลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดี และบทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลทำให้อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่คู่กรณี หากมีการแยกอำนาจศาลโดยใช้มูลคดีเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลแล้ว เช่น กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกให้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หากฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ในมูลคดีเดียวกันฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดยังอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ศาลปกครองเองอีกด้วย อีกทั้งศาลปกครองชั้นต้นก็มีอาจวินิจฉัยให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งเป็นปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองที่ส่งผลให้เหตุแห่งการฟ้องเดียวกันอยู่ในเขตอำนาจศาลที่ต่างกัน

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ เนื่องจากเมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมาข้างต้น ผู้อุทธรณ์จะเปลี่ยนสถานะจากผู้อุทธรณ์เป็นผู้ฟ้องคดีในศาลปกครอง และเมื่อศาลปกครองรับคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์ก็จะเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมในส่วนขององค์การตุลาการที่มีอำนาจในการออกคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดจะอาศัยอำนาจของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อพิจารณาแบ่งประเภทคดีโดยในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นให้เสนอประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ แล้วให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวกับคดีการลงโทษทางวินัย ศาลปกครองสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อแบ่งประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจตีความคำฟ้องคดีที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับพิจารณาคดีเฉพาะในส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ส่วนในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะฟ้องคดีโดยนำมูลเหตุที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เช่น การเรียกค่าเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่เป็นคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น ศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจตีความว่า ความประสงค์อื่นใดของผู้ฟ้องคดีนอกจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้แยกพิจารณาไปสู่เขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกระทำของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการแบ่งประเภทคดีโดยให้รับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น โดยไม่รับประเด็นคำขอประเภทอื่นไว้พิจารณา เป็นการขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิส่งผลทำให้สิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกระทบได้รับการพิจารณาคดีจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะคำฟ้องในลักษณะก่อสิทธิโดยยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นเสียสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมจาก

ศาลปกครอง ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในฐานะโจทก์จะต้องได้รับการป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจ
รอได้

ผู้เขียนจึงสนใจที่จะทำการศึกษา ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการ
พลเรือน ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ตลอดจนทฤษฎีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ
เพื่อหาข้อเสนอแนะให้ศาลปกครองสามารถดำเนินการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยได้อย่าง
ถูกต้องและสามารถพิพากษาได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรม
กับข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยให้มากที่สุด นั่นเอง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ของการลงโทษทางวินัยของ
ข้าราชการพลเรือน ตลอดจนทฤษฎีการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง ตลอดจน
ทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

2. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์
ระบบคุณธรรม ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัย
ข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศและประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัย
ข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์
การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เหมาะสม เพื่อ
สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนสืบไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันเกิดปัญหาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์
การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เนื่องจาก
บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและสถานะของ
คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มาจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขัดต่อหลักทฤษฎีการควบคุมองค์กร
ภายในฝ่ายปกครองอีกทั้งยังขัดกับหลักการที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท
ในบางกรณีเกิดจากการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดในการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย
ที่กระทบต่อการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า

ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง และกระทบกระเทือนต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบข้าราชการพลเรือนและเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยการนำหลักการแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายของประเทศ ฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาตลอดจนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวมาปรับใช้ใน ประเทศไทยให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเหมาะสมถูกต้องตามหลักการของทฤษฎีตามกฎหมาย และทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ของการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตลอดจนทฤษฎีการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง ตลอดจนทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศและประเทศไทย กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่เหมาะสมเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนสืบไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยจะศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง ตลอดจนเอกสาร ตำรา วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รายงานการวิจัย และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ของการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตลอดจนทฤษฎีการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง ตลอดจนทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศและประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนสืบไป

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ระบบการอุทธรณ์ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิทางกฎหมาย และการพิจารณาคดีปกครอง

ในทางกฎหมายมหาชน การที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติหน้าที่ใดนั้น ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจมหาชนที่ทำให้สถานะหรือการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่เหนือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน การบังคับตามคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องไปดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล หรือการที่ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองที่ได้รับความคุ้มครองโดยไม่สามารถถูกยึดอายัดเพื่อนำไปขายทอดตลาดได้ เป็นต้น การที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ดังกล่าว ประกอบกับการกิจอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวพันกับประชาชนหรือการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด เมื่อฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะของตน การกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเอกชนอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงต้องถูกควบคุมตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในบทที่ 2 นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ระบบการอุทธรณ์ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิทางกฎหมาย และการพิจารณาคดีปกครอง ดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีและหลักการกระทำทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง

2.1.1 การกระทำทางปกครอง

1) ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์¹ ให้ความหมายของ “การกระทำทางปกครอง” คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

¹ จาก การกระทำทางปกครอง เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (น. 3 – 6), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ก, 2543, กรุงเทพฯ. อ้างถึงใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 274), โดย ชาลนชัย แสงวงศ์ ก, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา² ให้ความหมายของการกระทำทางปกครอง คือ

(1) การกระทำของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือ การกระทำทางรัฐบาล และ

(2) การกระทำของรัฐนั้นมีลักษณะของการกระทำที่กำหนด ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ กล่าวว่³ การกระทำทางปกครอง มีความหมายกว้างมาก รวมถึงการกระทำทุกอย่าง เช่น การบอกกล่าว การจ่ายเงิน การจัดการเรื่อง สิ่งกีดขวางจราจร การสร้างหรือรื้อสิ่งปลูกสร้างอาคาร การขนส่ง การยิงปืนของเจ้าพนักงานตำรวจ การให้ความเห็น การดูแลอาคาร การสร้างสถานที่ของทางราชการ เป็นต้น แม้ในทางปฏิบัติการที่ ฝ่ายปกครอง การกระทำทั่ว ๆ ไปทางปกครองจะมีบทบาทมาก แต่ในทางกฎหมายแล้วถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองอย่างธรรมดา (Realakt) ไม่มีบทบาทในทางกฎหมายปกครองเท่าใดนัก แต่อาจมีผลในทางแพ่งในลักษณะนิติกรรมหรือนิติเหตุก็ได้

2) ประเภทของการกระทำทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า⁴ “การกระทำทางปกครอง” นั้น ในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ในลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) และ ในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ (Real Act)

“การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน

ส่วน “การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นปฏิบัติการนั้นเป็นการกระทำที่ใช่กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด การรื้อสิ่งปลูกสร้างในคูคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมายหรือ

² จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (เล่ม 3) ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง (น. 2), โดย มานิตย์ จุมปา, 2554, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³ จาก หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 142), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์ ก, 2544, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴ สมยศ เชื้อไทย. (2530, กันยายน). “การกระทำทางปกครอง” .วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3. หน้า 61 – 62.

การใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการกระทำที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง มิใช่การกระทำที่เป็นนิติกรรม

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสริตพิชญ์ อธิบายว่า⁵ “การกระทำทางปกครอง” นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ “นิติกรรมทางปกครอง” และ “ปฏิบัติการทางปกครอง”

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสากววงศ์ กล่าวว่⁶ การกระทำทางปกครอง แบ่งได้ 4 รูปแบบ คือ (1) ปฏิบัติการในทางปกครอง (Realakt) (2) นิติกรรมทางปกครอง (3) คำสั่งทั่วไปทางปกครอง และ (4) สัญญาทางปกครอง ได้แก่ Coordination + Subordination ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา กล่าวว่⁷ การกระทำทางปกครองนั้น ในทางกฎหมาย อาจจำแนกรูปแบบของการกระทำได้เป็น 5 รูปแบบ คือ (1) คำสั่งทางปกครอง (2) คำสั่งทางปกครองทั่วไป (3) ปฏิบัติการทางปกครอง (4) สัญญาทางปกครอง และ (5) กฎ

จากการแบ่งประเภทของการกระทำทางปกครองที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการแบ่งประเภทของการกระทำทางปกครองที่แยกย่อยแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากอิทธิพลแนวคิดทฤษฎีของประเทศที่นักกฎหมายมหาชนดังกล่าวสำเร็จการศึกษามาในที่นี้ผู้เขียนจึงขออธิบายโดยแบ่งการกระทำทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ “นิติกรรมทางปกครอง” และ “ปฏิบัติการทางปกครอง”

(1) นิติกรรมทางปกครอง

สำหรับคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” นั้น เป็นคำที่แปลมาจากภาษาฝรั่งเศสที่ว่า “Acte Administratif” อันประกอบด้วยคำ 2 คำ คือคำว่า “Acte” อันเป็นคำนาม กับคำว่า “Administratif” อันเป็นคำคุณศัพท์⁸

นิติกรรมทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติใดให้นิยามไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่ทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองได้รับการพัฒนาจากศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) และความเห็นของนักวิชาการ ทั้งนี้ตามทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองในฝรั่งเศสนั้น เมื่อกล่าวถึง “นิติกรรมทางปกครอง” จะหมายถึง “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว” ที่ฝรั่งเศสเรียกว่า “Decision

⁵ การกระทำทางปกครอง เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (น.13). เล่มเดิม. อ้างถึงใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 278). เล่มเดิม.

⁶ จาก กฎหมายปกครอง (น. 35), โดย กมลชัย รัตนสากววงศ์ ข, 2554, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁷ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (เล่ม 3) ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง (น. 15). เล่มเดิม.

⁸ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 279). เล่มเดิม.

ex cutiore” หรือที่บ่อยครั้งเรียกว่า “คำสั่งที่มีผลบังคับทันที” ในฝรั่งเศส “นิติกรรมทางปกครอง” จึงหมายถึง การแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย⁹ นิติกรรมทางปกครองในฝรั่งเศสมีความหมายกว้างโดยรวมทั้งนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ซึ่งมีได้เจาะจงตัวบุคคลเป็นการเฉพาะและนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น คำสั่งต่าง ๆ ที่มีผลไปยังบุคคลที่กำหนดได้แน่นอน¹⁰

ส่วนในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ภาษาเยอรมัน โดยทั่วไปใช้คำว่า “Verwaltungsakt” ซึ่งมาจากคำเต็มว่า “Rechtsgeschäft des Verwaltungsrechtes”

นิติกรรมทางปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนับว่าเป็นแกนของกฎหมายปกครองเยอรมัน โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับเอาทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองมาจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศส และได้มีการนำทฤษฎีนี้มาพัฒนานับตั้งแต่ ค.ศ. 1826 โดย Otto Mayer ได้ให้คำนิยามคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ไว้ว่า เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจเหนือต่อประชาชนในกรณีเฉพาะราย ซึ่งต่อมาได้มีการให้คำนิยามคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1796 มาตรา 35 วรรคแรกว่า “นิติกรรมทางปกครอง คือ คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการฝ่ายปกครองใด ๆ ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะรายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก”¹¹

สำหรับประเทศไทยนั้น แต่เดิมจะใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในความหมายเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน โดยขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลที่จะตีความ คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด เนื่องจากนักกฎหมายมหาชนไทยต่างพยายามที่จะกำหนดขอบเขตของ “นิติกรรมทางปกครอง” ตามแนวคิดทฤษฎีนิติกรรม

⁹ พูนศักดิ์ ใสสำรวจ, นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส หน้า 275. อ้างถึงใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (เล่ม 3) ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง (น. 26). เล่มเดิม.

¹⁰ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (เล่ม 3) ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง (น. 26). เล่มเดิม.

¹¹ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 141 – 143). เล่มเดิม.

ทางปกครองของประเทศที่ตนสำเร็จการศึกษามา ซึ่งจากการสำรวจตรวจสอบเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ พบว่า มีการใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างน้อยใน 3 ความหมายด้วยกัน¹² คือ

ก. นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งจะหมายถึง กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง

ข. นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกลาง ซึ่งจะหมายถึง กฎ และคำสั่งทางปกครอง

ค. นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ ซึ่งจะหมายถึง เฉพาะคำสั่งทางปกครอง ลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า¹³ “นิติกรรมทางปกครอง” มีลักษณะสำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการประกอบกันดังต่อไปนี้

ก. เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ฯลฯ ที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าวเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง

ข. เจตนาที่องค์กรดังกล่าวแสดงให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้นจึงไม่รวมถึงการที่องค์กรดังกล่าวประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเพียงแต่ขอความร่วมมือหรือเตือนให้บุคคลหรือคณะบุคคลกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ขอให้จดจำหน่ายสุราในวันธรรมสวนะ หรือเตือนให้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต เป็นต้น

ค. ผลทางกฎหมายที่องค์กรดังกล่าวประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตนนั้นคือการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่ายโดยฝ่ายหนึ่งอาจมีอำนาจ (“ผู้ทรงอำนาจ”) หรือมีสิทธิเรียกร้อง (“ผู้ทรงสิทธิ”) ให้อีกฝ่ายหนึ่ง (“ผู้มีหน้าที่”) กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วย

¹² จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 92 – 93), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ก., 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³ การกระทำทางปกครอง เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (น. 13). เล่มเดิม. อ้างถึงใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 281). เล่มเดิม.

การควบคุมอาคารออกใบอนุญาตให้บุคคลก่อสร้างอาคาร ย่อมมีผลเป็นการสร้างสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่ผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าว

ง. นิติสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนแสดงออกมาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด

(2) ปฏิบัติการทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิสรุตพิชญ์ ให้ความหมายของ “ปฏิบัติการทางปกครอง” ไว้¹⁴ ว่า หมายถึงการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าวโดยที่การกระทำนั้นมิใช่ “นิติกรรมทางปกครอง” กล่าวคือ การกระทำนั้นขาดลักษณะหนึ่งลักษณะใดของ “นิติกรรมทางปกครอง” ดังที่กล่าวมาข้างต้น

“ปฏิบัติการทางปกครอง” อาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง” เพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้นแล้ว เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ยอมปฏิบัติตาม นอกจากนี้ “ปฏิบัติการทางปกครอง” อาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ฯลฯ กับบุคคลอื่นได้เช่นกัน เช่น ปฏิบัติการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้บุคคลใดเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่กระทำการนั้นจำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนั้นมิได้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาขององค์กรดังกล่าว แต่เป็นผลบังคับของกฎหมาย

2.1.2 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2.1.2.1 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองภายหลังจากที่มีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วมักมีการ

¹⁴ แหล่งเดิม. (น. 283).

กำหนดให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ

การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ซึ่งแยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งใช้อำนาจในการบังคับบัญชา กับผู้กำกับดูแลซึ่งใช้อำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งสามารถพิจารณาความหมายของการใช้อำนาจทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวได้ดังนี้

1) อำนาจการบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับแก้ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้¹⁵

2) อำนาจควบคุมกำกับ คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหนือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกครองผลประโยชน์ทั่วไป¹⁶

จากความหมายของอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจควบคุมกำกับข้างต้น สามารถแยกพิจารณาความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับได้ ดังนี้¹⁷

1) พิจารณาจากหลักการปกครอง

การควบคุมบังคับบัญชา เป็นการควบคุมที่เกิดมาจากหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งแบ่งองค์กรฝ่ายปกครองเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองหรือรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ ย่อมอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ลักษณะของการบังคับบัญชา และในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่ต่ำกว่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะสายการบังคับบัญชา ในขณะที่การควบคุมกำกับ เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดมาจากหลักกระจายอำนาจ

¹⁵ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 86). เล่มเดิม. อ้างถึงใน หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 80 – 81), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ก, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁶ จาก ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง (รวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์) (น. 211), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531. อ้างถึงใน หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 81). เล่มเดิม.

¹⁷ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 81 – 87). เล่มเดิม.

(Decentralization) ซึ่งแบ่งออกเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ ซึ่งได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และ องค์กรวิชาชีพ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจดังกล่าว มีความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแล โดยองค์กรส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรกระจายอำนาจเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจนั้นเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย แต่จะไม่เข้าไปตรวจสอบในบางขอบเขต เพื่อให้องค์กรกระจายอำนาจนั้นมีอิสระในการดำเนินการ ซึ่งเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์กรกระจายอำนาจนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

2) พิจารณาจากความสัมพันธ์ของผู้ควบคุมกับผู้อยู่ภายใต้การควบคุม

การควบคุมบังคับบัญชา เป็นการควบคุมที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของบุคคลภายในนิติบุคคลมหาชนใดนิติบุคคลหนึ่ง เช่น รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงควบคุมบังคับบัญชาปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ส่วนการควบคุมกำกับ เป็นการควบคุมที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของนิติบุคคล 2 นิติบุคคล คือ รัฐ กับองค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีอำนาจดั้งเดิมกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนไปจากรัฐ ดังนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้หากองค์กรที่ได้รับอำนาจไปจากรัฐมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งองค์กรกระจายอำนาจนั้น ๆ รัฐจึงสามารถเพิกถอนอำนาจขององค์กรกระจายอำนาจนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

3) พิจารณาจากที่มาของอำนาจในการควบคุม

อำนาจควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าว ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่งแม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ถือว่าอำนาจเช่นนั้นมิอยู่ เว้นแต่เป็นเรื่องการลงโทษหรือการกระทำที่ไปกระทบสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ในทางตรงกันข้าม อำนาจควบคุมกำกับจะเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือ อำนาจในการควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ได้รับยกก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายและควบคุมได้เท่าที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ ซึ่งโดยทั่วไปขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมองค์กรผู้อยู่ใต้กำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงความอิสระในการดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ขององค์กรกระจายอำนาจนั้น เพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

4) พิจารณาจากขอบเขตของการควบคุม

ในการควบคุมบังคับบัญชา อำนาจในการบังคับบัญชาจะสามารถควบคุมได้บังคับบัญชาได้ทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำ ส่วนอำนาจในการควบคุมกำกับ เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยหลักทั่วไปผู้มีอำนาจกำกับดูแลจึงมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมหรือความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำ ซึ่งเป็นไปตามหลักการให้อำนาจผู้ควบคุมกำกับจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

5) พิจารณาจากการควบคุมเหนือการกระทำ

การควบคุมบังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา 4 ประการ¹⁸ คือ (1) ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการหรือนำผู้ใต้บังคับบัญชาของตนให้กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ โดยอาจมีคำสั่งเฉพาะหรือคำสั่งทั่วไป (2) ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเพิกถอนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ (3) อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่เป็นสาระสำคัญ และ (4) อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาในกรณีที่มีเหตุจำเป็นรีบด่วนและผู้ใต้บังคับบัญชาละเลยไม่ยอมใช้อำนาจนั้น ส่วนในการกำกับดูแล ผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเหนือการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับเพียง 2 ลักษณะเท่านั้น คือ (1) การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและ (2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

6) พิจารณาจากการควบคุมเหนือตัวบุคคล

อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคลเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา นับตั้งแต่การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ซึ่งเป็นอำนาจที่อาจให้ผู้อื่นให้โทษต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในขอบเขตที่กว้างขวาง แต่การควบคุมกำกับ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลที่มีขอบเขตค่อนข้างจำกัด ซึ่งจะต้องพิจารณาตามลักษณะขององค์การกระจายอำนาจแต่ละประเภท โดยหากองค์กรที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับจะไม่มีบทบาทแต่อย่างใด

¹⁸ จาก เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง (น. 13), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ. อ้างถึงใน หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 84). เล่มเดิม.

ในการแต่งตั้งผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ย่อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิกขององค์กรที่ประสงค์จะให้บุคคลใดเข้ามาบริหารองค์กร ในกรณีนี้ ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับจึงมีอำนาจเหนือตัวบุคคลเพียงกรณีเดียว คือ การให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง ส่วนองค์กรกระจายอำนาจที่ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร เช่น กรณีของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับย่อมมีอำนาจในการแต่งตั้งและให้ออกจากตำแหน่งได้

7) พิจารณาจากสถานะของคำสั่ง

ในการควบคุมบังคับบัญชาชั้น โดยทั่วไปแล้วคำสั่งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาถือว่าเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองไม่ถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เว้นแต่จะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน สักพักงานหรือสั่งให้ออกจากงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดดังกล่าวย่อมไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่คำสั่งของผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับที่สั่งต่อผู้ใต้การควบคุมกำกับย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครององค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรผู้ควบคุมกำกับองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับจึงมีอำนาจฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เพื่อให้องค์กรตุลาการได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ควบคุมกำกับว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังกล่าว

2.1.2.2 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือองค์กรศาลนั้นถือเป็นการควบคุมตรวจสอบที่ให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ เพราะเหตุว่าองค์กรตุลาการมีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระและคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดและผูกพัน คู่กรณี ความสำคัญของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้นมีความสำคัญถึงขนาดที่มีการกล่าวกันว่าประเทศที่ไม่มีกระบวนการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล ประเทศนั้นไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง

โดยทั่วไปนั้น การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเป็นกรณีที่เอกชนหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำนั้นหรือไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตนและหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้

คำสืมนิหมททดแทนให้แก่ตนแล้วแต่กรณี เหตุผลที่องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่เหมาะสมในการทำหน้าทีควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้¹⁹

1. องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวจะมีขึ้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท การพิจารณาว่าข้อเท็จจริงตามที่โจทก์และจำเลยกล่าวอ้างในคำฟ้องและคำให้การเกิดขึ้นจริงหรือไม่นั้นยอมเป็นไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนหรือหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม

(2) การตีความความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี

(3) การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงแห่งคดีที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้ว และ

(4) การออกคำสั่งว่าตามกฎหมายแล้วนั้นคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

2. คำสั่งขององค์กรตุลาการหรือศาลที่สั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรนั้น “ต้องเป็นที่ยุติ” (Res Judicata) กล่าวคือเมื่อได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นให้คู่ความฟังแล้ว ศาลผู้ออกคำสั่งจะรื้อฟื้นคดีขึ้นมาเพื่อพิจารณาหรือออกคำสั่งใหม่ให้ผิดแปลกแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมไม่ได้เว้นแต่การแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ๆ และคู่ความฝ่ายที่ไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวมีสิทธิแต่เพียงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อองค์กรตุลาการที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าองค์กรตุลาการผู้ออกคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมและถ้าองค์กรตุลาการที่อยู่ในฐานะสูงสุดได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวยอม “เสร็จเด็ดขาด” หรือ “เป็นที่ยุติ” (Finality)

3. กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรตุลาการนั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย (Publicity) คือเปิดให้สาธารณะชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การพิจารณาคดีโดยลับเป็นเพียงข้อยกเว้นซึ่งจะกระทำได้ก็เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นและจะต้องเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตนได้ เช่น การให้คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียง

¹⁹ จาก *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง* (น. 56 – 60 และ 95 – 98), โดย วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ก, 2544, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

ของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของกลุ่มความฝ่ายตรงข้าม ได้อย่างเต็มที่ เป็นไปตามหลักการฟังความรอบข้าง (Audi alteram partem)

4. องค์กรตุลาการต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งของตน (Duty to give reasons) เสมอ เหตุผลประกอบคำสั่งคือการแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน คำพิพากษาหรือคำสั่งที่สั่งว่าตามกฎหมาย คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรจะเป็นที่ยอมรับของกลุ่มความและสาธารณชนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเหตุผลที่องค์กรนั้นแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งของตน “รับฟังได้” (Defendable) หรือไม่สำคัญ

5. องค์กรตุลาการนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง (Impartiality) หรืออีกนัยหนึ่งคือต้องปราศจากอคติความลำเอียง (Freedom from bias) โดยมีสมาชิกขององค์กรที่เป็นอิสระ (Independence) ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือความกดดันอย่างใด ๆ ขององค์กรอื่นและของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยมีวิธีการประกันความเป็นอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรนั้นหลายวิธี เช่น การให้คู่ความที่เห็นว่าสมาชิกขององค์กรตุลาการนั้นมีส่วนได้เสียในคดีมีสิทธิคัดค้านไม่ให้สมาชิกรายนั้นเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท การห้ามไม่ให้ผู้ใดแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การกำหนดให้การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกขององค์กรตุลาการนั้นต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา เป็นต้น

6. เมื่อมีการยื่นคำฟ้องคดีอย่างถูกต้องในศาล ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นประชาชนจึงได้รับหลักประกันว่าความเดือดร้อนของประชาชนจะได้รับการเยียวยาภายในเวลาอันสมควร ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมระบบอื่นที่กฎหมายจะไม่กำหนดบังคับไว้อย่างแน่นอนว่าเมื่อได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนจะต้องดำเนินการพิจารณาคำร้องเรียนดังกล่าวไว้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร

จากลักษณะองค์กรตุลาการดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ เป็นการควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพราะศาลสามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและมีคำบังคับที่จะเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ดีที่สุดองค์กรหนึ่ง เนื่องจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลบังคับผูกพันคู่กรณีในคดีพิพาทนั้นให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวก็มีกระบวนการบังคับคดีมาดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม

คำพิพากษาของศาลในท้ายที่สุด กรณีจึงเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริง²⁰

2.1.2.3 การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือว่าเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ล้วนเป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครองเองและมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงลักษณะและประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนี้

1) ลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท²¹

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม จึงสามารถแยกสาระสำคัญของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ดังนี้

(1) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน การวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ด้วยเหตุนี้ องค์กรที่จะมีอำนาจวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นจึงต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนั้นการที่จะทำให้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบรรลุความมุ่งหมายได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นกฎหมายตามแบบพิธี คือ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น

(2) องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเรียกร่องเฉพาะความอิสระในแง่องค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่ความอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นมิได้มีหลักประกันความอิสระเหมือนกรณีองค์กรตุลาการหรือผู้พิพากษา ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทล้วนแต่เป็นตำแหน่งที่มีผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น การทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอาจต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้บังคับบัญชาโดยทางอ้อม ซึ่งมีผลต่อการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีใดกรณี

²⁰ นรินทร์ อธิสาร. (2546). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน. หน้า 58-61.

²¹ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 127 - 135). เล่มเดิม.

หนึ่งได้ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นข้อแตกต่างระหว่างองค์การตุลาการกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งอาจจะเรียกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ว่าเป็นเพียง “องค์กรกึ่งตุลาการ”

(3) องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วข่มก้อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ๆ ลักษณะขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมิใช่เป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นทางกฎหมายหรือองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และมีใช่เป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

(4) องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนั้นจึงต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่า ข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง มีการรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย การวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องมีการให้เหตุผล เป็นต้น นอกจากนี้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องกำหนดเรื่ององค์ประชุม องค์มติ รวมทั้งการให้สิทธิคู่กรณีในการคัดค้านกรรมการ ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวจึงควรต้องปรากฏในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

2) ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น สามารถแบ่งแยกออกได้หลายประเภท แต่ในที่นี้จะขอแยกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยพิจารณาจากขอบเขตภาระหน้าที่ ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กลุ่ม²² คือ

(1) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและการควบคุมวิชาชีพ ซึ่งลักษณะร่วมกันของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกลุ่มนี้คือ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยเหนือต่อบุคคลที่เป็นสมาชิกเท่านั้น กล่าวคือ ต้องเป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน (ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4) หรือคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งมีอำนาจในการวินิจฉัยเหนือข้าราชการอัยการเท่านั้น ส่วนองค์กรในการควบคุมวิชาชีพย่อมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเหนือบุคคล

²² แหล่งเดิม. (น. 135-137).

ที่อยู่ในองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เท่านั้น เช่น สภานายความ ย่อมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับทนายความ เป็นต้น

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้จะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะตามที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติไว้เท่านั้นและ โดยที่เป็นคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กฎหมายจึงมักกำหนดให้บุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ

3) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นการควบคุมที่อยู่ในโครงสร้างของการควบคุมภายในฝ่ายปกครองประกอบด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ทั้งนี้โดยพิจารณาจากการให้คำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²³ ซึ่งจากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นยังอาจแยกตามองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ออกได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ องค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม องค์กรเดี่ยวมักจะหมายถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือผู้มีอำนาจควบคุมกำกับ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ออกตามความมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตัวอย่างเช่น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ทำ

²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง.

คำสั่งทางปกครองทั่วไปมีลักษณะบางประการที่แตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้²⁴

การวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยปัญหาในลักษณะเดียวกับการวินิจฉัยของศาล กล่าวคือจะต้องวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ที่คู่กรณีขืนอ้าง เว้นแต่ไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีหรือมีเหตุที่ไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย ลักษณะเกี่ยวกับการพิพาทภาคีของศาล เพื่อให้กรรมการที่ลงชื่อต้องรับผิดชอบในคำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้นหากกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นก็ย่อมมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้

2. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นที่สุดและผูกมัดคู่กรณี (Res Judicata) เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ กรณีจะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เอง หากมีเหตุสมควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

3. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอ ทั้งนี้เพราะลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะขององค์กรตุลาการ ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเด็นนั้นเป็นประเด็นที่มีการอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม

4) การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาล²⁵

เมื่อการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองลักษณะหนึ่ง ดังนั้นโดยหลักทั่วไปแล้วหากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งหากกฎหมายมิได้กำหนดให้ฟ้องร้องต่อศาลใดเป็นการเฉพาะแล้ว การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วศาลจะไม่พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ฟังมา เว้นแต่จะมีการโต้แย้งว่าการฟังข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ ไม่ถูกต้อง ดังนั้นขอบเขตอำนาจของศาลจึงอยู่ที่ปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวคือศาลจะตรวจสอบการใช้กฎหมายของคณะกรรมการฯ การตรวจสอบทางกฎหมายเกี่ยวกับกับการฟังข้อเท็จจริง ซึ่ง

²⁴ คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (รายงานผลการวิจัย) (น. 316). อ้างถึงใน *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (น. 135). เล่มเดิม.

²⁵ แหล่งเดิม. (น. 141 – 144).

ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง จึงกล่าวโดยสรุปว่า โดยหลักทั่วไปแล้วการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยศาลนั้น ศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัย และเป็นกรณีที่เป็นกรณีการวินิจฉัยที่เกี่ยวกับ ถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการ ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีประสบการณ์และความสามารถเฉพาะทางที่อยู่ในฐานะที่จะประเมินเรื่องต่าง ๆ ได้ดีกว่าศาล

2.2 แนวความคิด หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครอง

2.2.1 หลักการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครองและการบอกล้างนิติกรรมทางปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะยังไม่ตกเป็นโมฆะ แต่จะเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมาย ผู้ก้ำผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้หากบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยรองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้กล่าวไว้²⁶ ว่าโดยหลักแล้วการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองกระทำได้โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์นั้น มีความแตกต่างกับการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจที่จะตรวจสอบคำสั่งทางปกครองทั้งในแง่ความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนการดำเนินการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยศาลปกครองนั้น ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

อย่างไรก็ตามในระหว่างที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองย่อมต้องการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองในทันทีให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ ในขณะที่เดียวกันประชาชนผู้ตกอยู่ภายใต้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวก็ย่อมที่จะต้องการช้ดขวางมิให้มีการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองจนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในระหว่างนั้น เพราะในกิจการบางอย่างอาจจะไม่สามารถแก้ไขเยียวยาได้อีกภายหลัง

²⁶ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 168 – 169). เล่มเดิม.

สิทธิประโยชน์ของประชาชนผู้รับนิติกรรมทางปกครองและประโยชน์ของมหาชนที่ขัดกันนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกลวงศ์ ได้กล่าวไว้²⁷ ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ ปกครองในชั้นศาลปกครอง มาตรา 80 กำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครอง เป็นการทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง (Aufschiebende Wirkung) นั้นหมายความว่า นิติกรรมทางปกครองจะไม่มีผลบังคับเป็นการชั่วคราวและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ มาตรการบังคับการปกครองในระหว่างนั้นได้ แต่การทุเลาการบังคับนี้จะไม่นำมาใช้ หากเป็นการ กระทำต่อประโยชน์มหาชนซึ่งจะต้องบังคับทางปกครองในทันที (bei Gefährim Verzug) เช่น เรื่องการชำระภาษีอากรค่าธรรมเนียม มาตรการของเจ้าพนักงานตำรวจ หรือกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดไว้ให้บังคับการทางปกครองได้ทันทีโดยชัดแจ้ง หรือเข้ากรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ ดุลพินิจซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์มหาชนและสิทธิประโยชน์ของผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีเฉพาะราย อย่างไรก็ตาม มาตรการบังคับทางปกครองในทันทีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้ใช้ดังกล่าว ก็อาจถูกอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านได้อีกตามมาตรา 80 วรรคสี่และวรรคห้า VwGO หลักการในเรื่องการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านนิติกรรมทางปกครองเป็นการทุเลาการบังคับตาม นิติกรรมทางปกครองนี้ มีผู้เห็นว่า เป็นการทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลบังคับ แต่ศาล ปกครองสหพันธรัฐเห็นว่ามิได้ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลบังคับ เพียงแต่เป็นการขัดขวาง มาตรการบังคับทางปกครองเท่านั้น ในทางปฏิบัติไม่มีผลแตกต่างกัน เพราะไม่อาจดำเนินการ หรือใช้ประโยชน์โดยอาศัยนิติกรรมทางปกครองนั้นได้

2.2.2 ระบบการอุทธรณ์

ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีที่มาจาก การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน ฟ้องคดีปกครอง หลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและ กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดระบบการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่ง ทางปกครอง) ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งในชั้นฝ่ายปกครองและชั้นศาล โดยคำนึงถึง หลักความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) และหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้าน (Specialization) ภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้ระบบบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังกล่าวมีสภาพบังคับจริงในทางปฏิบัติ ภายใต้การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล และป้องกันมิให้องค์กรวินิจฉัยคดี ปกครองหรือศาลก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบและใช้อำนาจสั่งการของตนแทนอำนาจสั่งการ

²⁷ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 191-193). เล่มเดิม.

ทางบริหารของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับชั้นโดยที่ตนเองมิได้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร จนทำให้ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรวินิจัยคดีปกครองหรือศาลทาลายระบบบังคับบัญชาและเป็นระบบการตรวจสอบที่สร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาบนทอนประสิทธิภาพการบริหารราชการแทนที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ของการสร้างองค์กรวินิจัยคดีปกครองหรือศาล²⁸

ผู้เขียนจึงนำเสนอแนวคิด หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.2.1 ระบบอุทธรณ์ตามกฎหมายของประเทศไทย

ในประเทศไทย ได้กำหนดให้ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองคู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ครบถ้วนก่อน ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะถือว่าคู่กรณีไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขก่อนฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าสถานะในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เป็นกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน โดยมีเกณฑ์พิจารณาที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครอง 2 ประการ

1) กรณีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้ครบถ้วนก่อนฟ้องคดีปกครองเสมอ หากคู่กรณีไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการอุทธรณ์แล้วแต่ยังไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง” ดังนั้น หากคู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจคำสั่ง

²⁸ จาก “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลัก Exhaustion of administrative remedies (มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522),” โดย อมร จันทรมนุญ, 2531, (ธันวาคม), *วารสารกฎหมายปกครอง*, 7(3). น. 921.

จึงต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ

2) กรณีที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ หากเป็นการฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและไม่มีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น ถึงแม้กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศาลปกครองถือว่าจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนหรือวิธีการภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁹ อันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

1.1 การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(ก) คำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ได้

คำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ได้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 44 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁰ ดังนี้

1) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศรัณยู โปธิ์รัชตางกูร ได้อธิบายไว้³¹ ว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออก

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มิได้กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด.

³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา.

³¹ จาก การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (น. 27), โดย ศรัณยู โปธิ์รัชตางกูร, อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ ค. (ม.ป.ป.). คำบรรยายรายวิชา LA342(54) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิด

โดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้นคู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง

2) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยบรรดาคณะกรรมการซึ่ง ศรัณยู โปธีรัชตางกูร ได้อธิบายไว้³²ว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้นคู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง

(ข) การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็น “คู่กรณี” ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยาม “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง แต่หากเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้ แต่บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง³³

2) คู่กรณีจะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁴ แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ของเจ้าหน้าที่. (น. 114). สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2557, จาก [http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LA342\(54\)](http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LA342(54)).

³² แหล่งเดิม.

³³ แหล่งเดิม. (น. 115).

³⁴ บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลัก Exhaustion of administrative remedies (มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) (น. 921). เล่มเดิม.

พ.ศ. 2539³⁵ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายไว้³⁶ ว่าระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าวและระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (15 วันตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง) หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยเวลานั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40 วรรคสอง) ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

(ค) รูปแบบคำอุทธรณ์

ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁷ กำหนดให้รูปแบบของคำอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นที่ได้อุทธรณ์โต้แย้ง ซึ่งจะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น

(ง) ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การยื่นอุทธรณ์นั้นจะต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จะเริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์ดังกล่าว โดยจะต้องพิจารณาและแจ้งผู้อุทธรณ์ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นหรือไม่ หากไม่เห็นด้วยไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ต้องส่งคำอุทธรณ์พร้อมความเห็นของตนไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานและหากมีความจำเป็นก็ขอ

³⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 40 คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยเวลานั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

³⁶ คำบรรยายรายวิชา LA342(54) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (น. 114-115). เล่มเดิม.

³⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 วรรคสอง คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁸

(จ) ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และผลการพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁹ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งกรณีดังกล่าว ศรัณยู โปธีรัชตางกูร ได้อธิบายไว้⁴⁰ ว่าขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ส่วนผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้น เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณา

³⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

³⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้.

⁴⁰ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (น. 29). เล่มเดิม. อ้างถึงใน คำบรรยายรายวิชา LA342(54) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (น. 117). เล่มเดิม.

คำอุทธรณ์ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังกล่าวที่กล่าวมาแล้ว บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งแทนคำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้เป็นการพิจารณาคำอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง แต่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลในอนาคตอย่างไร ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(จ) การทูลเกล้าฯ ถวาย

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าฯ ถวายโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 วรรคสาม และมาตรา 56 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴¹ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ แม้จะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วยก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ต้องเป็นการใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองโดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นน้อยที่สุด

1.2 คำสั่งทางปกครองที่ต้องอุทธรณ์ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด⁴²

คำสั่งทางปกครองที่ต้องอุทธรณ์ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนั้น คำสั่งดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด มีดังนี้

⁴¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 วรรคสาม การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าฯ ถวายไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด.

⁴² จาก ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 39), โดย ประเวศ อรรถสุกผล, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- 1) คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- 2) การโต้แย้งคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน
- 3) คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่ออกโฉนดที่ดิน
- 4) คำสั่งยกเลิกการประมูลจ้างเหมาก่อสร้างถนน
- 5) คำสั่งไม่อนุมัติให้พักการลงโทษในคดีอาญา
- 6) ประกาศผลการสอบภาคทฤษฎีของวิชาที่สอบ

จากการวางหลักของศาลปกครอง ดังกล่าวข้างต้นมีผลทำให้ระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในเขตอำนาจของศาลปกครองเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในเขตอำนาจศาลยุติธรรมมิได้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ เพราะเงื่อนไขในการรับฟ้องของศาลยุติธรรมมิได้บังคับให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดี หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ มิได้กำหนดขึ้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่ความในคดีไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี

2.2.2.2 ระบบอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส⁴³

ในประเทศฝรั่งเศส การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นหลักการที่ศาลปกครองใช้วางแนวทางเกี่ยวกับการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการตรวจสอบทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณารับรองสภาพบังคับของขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อสร้างระบบตรวจสอบที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทรวมทั้งเพื่อช่วยลดคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองด้วย โดยในระยะแรกนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสวางแนวทางบังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นแบบไม่บังคับหรือเพื่อเลือก กล่าวคือ ในกรณีทั่วไป คู่กรณีหรือผู้เสียหายอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองหรือไม่ก็ได้หรือจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและฟ้องศาลได้ด้วยพร้อม ๆ กันก็ได้และโดยที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลต่างก็มีข้อดีอยู่ในตัวของมันเอง ดังนั้นประชาชนจะได้รับประโยชน์มากกว่าหากเลือกที่จะใช้วิธีการดังกล่าวทั้งสองทาง ทางด้านฝ่ายปกครองเองก็จะได้รับประโยชน์ตรงที่สามารถแก้ไขข้อผิดพลาดของตนเองแทนที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยศาล การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระให้กับศาลด้วยโดยทำให้เกิดการตกลงกันระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนที่ทำให้ไม่ต้องใช้กระบวนการพิจารณาทางศาล การแบ่งเบาภาระของผู้พิพากษาเพื่อให้การพิจารณาของศาลมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ประเทศ

⁴³ แหล่งเดิม. (น. 40 – 41).

ฝรั่งเศสจึงทำให้เกิดบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ค.ศ. 1987 ซึ่งในมาตรา 3 ได้กำหนดให้ มีการตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อบังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้อง คดีต่อศาลในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะ สามารถทำให้ง่ายต่อการประนีประนอมกันและหลีกเลี่ยงการเป็นคดีความกันแต่ขณะนี้ก็ยังมีได้มี การตรารัฐกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้น

การอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้เป็นเงื่อนไขในการรับฟ้อง ดังนั้นไม่ว่าจะมีการ อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ ศาลปกครองฝรั่งเศสก็สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ เว้นแต่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาด้วยเหตุอื่น กล่าวคือมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบังคับให้มีการ อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นการบังคับใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี คู่กรณีหรือผู้เสียหายจะต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ต่อองค์กรฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนมิฉะนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสจะไม่รับไว้พิจารณา⁴⁴

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้บังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ฟ้องคดีมากขึ้น โดยศาลจะพิจารณาคำที่ใช้ในบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งหากถ้อยคำ ดังกล่าวไม่ชัดเจนว่าเป็นขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับ ศาลจะพิจารณา จากการจัดระบบอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้นว่ามีลักษณะที่เป็นหลักประกันในการควบคุมการ ออกคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างจริงจังหรือไม่ กล่าวคือพิจารณาองค์การที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ว่า ประกอบไปด้วยคณะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่ จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายใน กำหนดเวลาหรือไม่ และในการวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือไม่ หากขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะดังกล่าวข้างต้นศาลมีแนวโน้มที่จะตีความว่าเป็น ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับก่อนฟ้องคดีซึ่งคู่กรณีหรือผู้เสียหายจะต้อง อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้มีนโยบาย ในการใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับมากขึ้นเพื่อที่จะลดคดีที่จะขึ้นสู่ ศาลปกครองโดยได้ออกรัฐบัญญัติ (Loi) ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 เกี่ยวกับการปรับปรุง การดำเนินคดีในศาลปกครองโดยให้อำนาจออกรัฐกฤษฎีกา (Decret) กำหนดเงื่อนไขในการฟ้อง คดีหรือการเสนอเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการว่าต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือผ่านกระบวนการ

⁴⁴ จาก “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง,” โดย โกลิน พลกุล, 2524, *วารสารนิติศาสตร์*, 12(1). น. 53. และจาก *การทบทวนคำสั่งทางปกครอง* (รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539), โดย ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, น. 111. อ้างถึงใน *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์) (น. 41). เล่มเดิม.

ไกล่เกลี่ยก่อน⁴⁵ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดคดีปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่เสนอโดยนักวิชาการ และสภาแห่งรัฐก็รับความคิดดังกล่าวมาศึกษาและปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวประกอบไปด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Recours Administratif) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (Transaction) และการไกล่เกลี่ย (Conciliation)⁴⁶

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสเป็นการขอให้พิจารณา ทบทวนนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ) ทั้งในเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (l'illégalité) และความไม่เหมาะสม (l'inopportunité) โดยจะใช้ในกรณีที่มีนิติกรรมทางปกครอง ขึ้นแล้วเท่านั้น แต่จะไม่ใช้บังคับกับนิติกรรมทางตุลาการ (Acte Jurisdictionnel) การกระทำกายภาพ ละเมิดและสัญญาทางปกครอง⁴⁷

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีการแยกเป็น 2 ระบบ⁴⁸ คือ

(1) ระบบปกติ (Recours Administratif Ordinaire) ระบบนี้เป็นระบบการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นหลักทั่วไปโดยอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรืออุทธรณ์ต่อ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ประเภทนี้ จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนการพิจารณา ไม่ต้องมีส่วนได้เสียที่อุทธรณ์ได้และไม่มีอายุความ โดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์ในระบบนี้โดยหลักจะเป็น ระบบการอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือกคู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ก่อนหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง แม้ในทางทฤษฎี การอุทธรณ์ในระบบนี้จะไม่ถือว่ามียุทธศาสตร์ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากการเสนอคดีต่อ องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะมีอายุความกำหนดให้ต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่ได้รับแจ้ง คำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจึงมีผลโดยปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายใน อายุความสองเดือน และอายุความจะเริ่มต้นนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ แต่ในกรณี ฝ่ายปกครองนิ่งเงียบไม่ตอบจะมีการนำหลักปฏิเสศโดยปริยายมาใช้เมื่อพ้นสี่เดือน ซึ่งคู่กรณีก็มี

⁴⁵ From *Droit du contentieux administrative*. (pp. 388-344), by R. chapus, 1996, *Domat Droit Public* Paris, Montchrestien. อ้างใน *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 42). เล่มเดิม.

⁴⁶ จาก *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 69), โดย สุธิตาพัสว้ ทองมา, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย ธุรกิจบัณฑิต.

⁴⁷ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 368 – 369), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ก, 2540,

⁴⁸ แหล่งเดิม. (น. 369).

เวลาอีกสองเดือนที่จะนำคดีเสนอต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง⁴⁹ ซึ่งในปัญหาเรื่องการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเมื่อรับคำร้องเรียนแล้ว (le silence de l'administration) หลักที่จะต้องมีการคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะมาฟ้องศาล (Decision Preadable) อาจเสี่ยงต่อการที่จะทำให้ไม่อาจมีการฟ้องคดีได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองรับคำร้องเรียนแล้วนิ่งเสียทำให้เอกชนฟ้องคดีไม่ได้เพราะยังไม่มีคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับกรณีของคำร้องขอของประชาชน (มิใช่คำร้องเรียน) ที่ยังไม่ได้รับคำตอบจากฝ่ายปกครองทำให้ประชาชนไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1900 บัญญัติให้ถือว่าการเพิกเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลาสี่เดือนติดต่อกันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียนหรือคำร้องขอของเอกชนเท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย (Decision implicite de rejet)⁵⁰ เอกชนสามารถนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้และศาลรัฐธรรมนูญถือว่าหลักเกณฑ์ที่ว่าการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลาสี่เดือนติดต่อกันถือเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยายนี้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วย ในขณะที่สภาแห่งรัฐไม่ยอมรับว่าหลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดความไม่ลงรอยกันของคำพิพากษาดังกล่าว สำหรับผู้ร้องแล้วเอกชนเพียงแต่พิสูจน์ว่าได้ส่งคำร้องของตนไปยังฝ่ายปกครองแล้ว เช่นเพียงนำใบตอบรับของไปรษณีย์ตอบรับ (Recepisse de la poste) มาแสดงต่อศาลว่าได้ส่งคำขอไปแล้ว แต่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยเกินสี่เดือนก็สามารถนำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้⁵¹

ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองโดยชัดแจ้ง เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ภายในอายุความการฟ้องคดีต่อศาลและการอุทธรณ์จะทำให้อายุความการฟ้องคดีขยายไปเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ในทางตรงกันข้าม กรณีที่เป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายอีก ซึ่งการอุทธรณ์นี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นก่อนนำคดีมาสู่ศาล⁵²

⁴⁹ แหล่งเดิม. (น. 369-370).

⁵⁰ ปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐบัญญัติ DCRA มาตรา 21 ซึ่งวางหลักว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบคำร้องนานกว่าสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับ.

⁵¹ จาก *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (น. 205), โดย ชอง ริเวโร และชอง วาลีน (แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ), 2545, กรุงเทพฯ.

⁵² การไต่ถ้อยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต) (น. 71). เล่มเดิม.

(2) ระบบพิเศษ (Recours Spéciaux) ระบบนี้เป็นระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง⁵³ ที่กฎหมายหรือกฎทางปกครองจะกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงและกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ (recours de tutelle) หรือการให้อุทธรณ์ต่อองค์กรเฉพาะในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ซึ่งบางครั้งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้นหรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ แต่โดยที่เป็นระบบพิเศษกฎหมายหรือกฎทางปกครองจะกำหนดรายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งระบบพิเศษนี้จะเป็นการบังคับให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ เป็นอีกปัญหาหนึ่งโดยหลักจะถือว่าเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ คู่กรณีจะใช้ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ (la faculté) แต่จะมีหลายกรณีที่เป็นการบังคับ (l'obligation) ว่าต้องใช้ระบบพิเศษนี้ก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลโดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อนองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองศาลจะไม่รับพิจารณาให้

2.2.2.3 ระบบการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีระบบเดียวคือระบบบังคับ⁵⁴ ระบบบังคับ มาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในการเสนอคำฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในคดีฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเองภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ถ้าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็จะแก้ไขคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ต่อไปให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาพิจารณาและผู้อุทธรณ์จะมีระยะเวลาอีกหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่ศาลปกครอง แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่พิจารณาคำอุทธรณ์เมื่อเวลาล่วงผ่านไปไม่น้อยกว่าสามเดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินสามเดือนเป็นการล่าช้าเกินสมควร บทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren oder widerspruchverfahren)

⁵³ ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 43 – 44). เล่มเดิม.

⁵⁴ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 375). เล่มเดิม.

ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึงมาตรา 73 VwGO สรุปขั้นตอนในสาระสำคัญได้ว่า⁵⁵ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Ausgangbehörde) ออกคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) ผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อภาระแก่ตนก็จะต้องยื่นคำคัดค้าน (Widerspruch) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครองรวมทั้งการอธิบายถึงสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Bekanntgebhrung) หากได้รับคำสั่งทางปกครองโดยมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาหนึ่งปี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงเหตุผลของการโต้แย้งทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยกับการโต้แย้งหรือคำอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะออกคำสั่งทางปกครองให้ใหม่เอง (Widerspruch ist stattgegeben, Verwaltungsakt wird aufgehoben oder geändert) แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมาย ก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปพิจารณา (nachsthohere Behörde) ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง (Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit) หลังจากนั้นก็จะออกคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ (Widerspruchbescheid) ซึ่งหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับต้นออกโดยผิดพลาด ก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ยังคงมีทางแก้ไขเยียวยาได้ต่อไปโดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้บอกล้างคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ในระบบบังคับก่อนฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองมิได้เกิดขึ้นจากการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ระบบนี้จึงผูกติดกับวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีด้วย กล่าวคือหากเป็นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ มิฉะนั้นศาลจะไม่รับฟ้อง ส่วนคำฟ้องอื่นจะไม่อยู่ในระบบบังคับนี้

อย่างไรก็ตาม ระบบอุทธรณ์บังคับก่อนฟ้องคดีดังกล่าวมาข้างต้นนั้น มีข้อยกเว้นของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68 VwGO ได้ 3 กรณีด้วยกัน คือ⁵⁶

⁵⁵ จาก *หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมัน (Grundzüge des deutschen Verwaltungsgericht sprozesses)* (บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure) (น. 28-29), โดย เพ็ญศรี วงศ์เสรี, 2540 (สิงหาคม).

⁵⁶ จาก *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีในเชิงเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย* (เอกสารประกอบการ

(1) กรณีแรก ได้แก่ ในกรณีที่มีกฎหมายซึ่งอาจเป็นกฎหมายของสหพันธ์หรือมลรัฐ ก็ได้ กำหนดหลักการยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ประชาชนผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา 68 VwGO ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1960 กล่าวคือประกาศใช้ภายหลังกฎหมาย VwGO นั่นเอง

(2) กรณีที่สอง ได้แก่ กรณีที่คำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) นั้นได้ออกโดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่มีระดับหรือชั้นที่สูงกว่ามาควบคุมตรวจสอบอีกแล้ว

เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี รัฐมนตรี สำหรับเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ

(3) กรณีที่สาม ได้แก่ กรณีที่ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าวโดยไปมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม กรณีดังกล่าวนี้ บุคคลที่สามจะมาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ A ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่ปฏิเสธไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ต่อมา เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วมีคำวินิจฉัยแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิม อนุญาตให้ A ก่อสร้างอาคารได้ โดยคำสั่งอนุญาตดังกล่าวมีผลกระทบต่อ B (เพื่อนบ้านของ A) ในกรณีนี้ B ซึ่งเป็นบุคคลที่สามมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยตรง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อน ซึ่งเหตุผลของข้อยกเว้นในกรณีนี้คือ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองสองครั้งนั่นเอง แม้ว่าผู้ยื่นคำอุทธรณ์ครั้งแรกจะมีใช้บุคคลที่สามก็ตาม

นอกจากนี้ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองซึ่งไม่ใช่เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยจะเรียกว่า ระบบปกติ⁵⁷

ระบบปกติ ระบบนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่าโดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตรวจสอบการกระทำของตนในกรณีมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องเพิกถอน เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นจะกระทบประโยชน์ของบุคคลผู้สุจริตซึ่งการเพิกถอนนี้จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่

บรรยาย โครงการพัฒนาคนพัฒนางานจากความรู้ประสบการณ์...สู่เวทีเสวนา (น. 6-7), โดย มานิตย์ วงศ์เสรี, 2552, ระหว่างวันที่ 23-24 กรกฎาคม 2552 ณ ห้องสัมมนา 2 (แนวลาด) ชั้น B1 สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 6 – 7.

⁵⁷ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 375). เล่มเดิม.

ผู้นั้นก็ย่อมดูแลตรวจสอบให้มีการฟ้องคดีได้ตามระบบปกติของสายการบังคับบัญชา เพียงแต่ไม่ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำ แต่เป็นดุลพินิจว่ากระทำหรือไม่ก็ได้ตามหลักกฎหมายในเรื่องการฟ้องคดีคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีระยะเวลาชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้นแม้ว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจที่จะทบทวนอีกได้หรือแม้แต่การจะพิจารณาใหม่ไปในทางเพิ่มภาระก็สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการฟ้องคดีคำสั่งทางปกครอง

2.2.3 หลักการลบล้างคำสั่งทางปกครอง⁵⁸

คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นรูปแบบของการกระทำทางปกครองที่สำคัญที่สุดนั้นมีคุณลักษณะพิเศษที่ไม่ปรากฏในการกระทำทางปกครองรูปแบบอื่นดังที่ได้กล่าวมาแล้วหลายประการ คุณลักษณะที่โดดเด่นประการหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง คือ แม้ว่าจะองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลในทางกฎหมาย เว้นเสียแต่ว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงและเห็นประจักษ์ชัด คำสั่งทางปกครองนั้นจึงจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ซึ่งหมายความว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายดังที่ผู้ออกคำสั่งฯ ต้องการ ด้วยเหตุนี้ในกรณีทั่วไปแม้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ตกเป็นโมฆะแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลผูกพันบุคคลผู้รับคำสั่งให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้จนกว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะสิ้นผลลงคำสั่งทางปกครองอาจสิ้นผลลงได้ในหลายลักษณะ เช่น สิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลา โดยเงื่อนไข หรือโดยสภาพของเรื่องเนื่องจากได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด คือ การสิ้นผลลงโดยการเจตนาลบล้างโดยองค์กรของรัฐ โดยทั่วไปแล้วองค์กรของรัฐที่สามารถลบล้างคำสั่งทางปกครองได้ย่อมได้แก่องค์กรตุลาการ ทั้งนี้โดยการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรฝ่ายปกครอง การลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองอาจเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ ในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองประการหนึ่งและนอกกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีกประการหนึ่ง โดยในการพิจารณาลบล้างคำสั่งทางปกครองนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจแสดงเจตนายกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขในการลบล้างคำสั่งทางปกครองหรือทำให้

⁵⁸ จาก หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 219 – 223), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ข, 2549, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คำสั่งทางปกครองดังกล่าวสิ้นผลลงมีความแตกต่างกัน การลบล้างคำสั่งทางปกครองที่จะกล่าวต่อไปนี้จำกัดเฉพาะการลบล้างคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เฉพาะการลบล้างนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่เท่านั้น การลบล้างคำสั่งทางปกครองในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งในชั้นเจ้าหน้าที่เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงและอธิบายในบริบทของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ในการทำความเข้าใจการลบล้างคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะลบล้างนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นพิจารณาจากแง่มุมของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแล้วเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระในการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ให้พิจารณาจากเวลาที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นสำคัญว่า ในเวลานั้นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ คำสั่งทางปกครองใดที่ ณ เวลาออกคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกมาถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการลบล้างคำสั่งทางปกครองหรือทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวสิ้นผลลง โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้โดยมีพักต้องคำนึงว่าในเวลาต่อมาข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงจะเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ไม่อาจจะออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้ตั้งแต่แรกหรือไม่ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ ณ เวลาออกคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการลบล้างคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ (ไม่ให้เป็นประโยชน์) มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของกฎเกณฑ์แห่งการลบล้างคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งฯ ย่อมมีเงื่อนไขที่ซับซ้อนยุ่งยากกว่าการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระแก่ผู้รับคำสั่งฯ คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งฯ อาจจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน

หรือประโยชน์อื่นใดที่แบ่งแยกได้ หรือใบอนุญาตต่าง ๆ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระยอมได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือประโยชน์ได้เสียทั้งหลายทั้งปวงของผู้รับคำสั่ง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ดังนั้น การวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากมุมมองของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการจะลบคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ เพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่สร้างภาระยิ่งกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยอมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลบคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ในทางกลับกัน ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการลบคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ทั้งนี้เพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์กับผู้รับคำสั่งยิ่งกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลบคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ โดยทั่วไปแล้ว การลบคำสั่งทางปกครอง คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็นดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายความว่าแม้เงื่อนไขในการลบคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายมีอยู่อย่างครบถ้วน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่ดำเนินการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองก็ได้ อนึ่ง คำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน ดังนั้น โดยหลักแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมถูกเพิกถอนหรือยกเลิกต่อไปได้เช่นกัน

2.3 หลักการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางกฎหมายปกครองของประชาชนภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาล

2.3.1 หลักการพื้นฐานในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ⁵⁹

หลักพื้นฐานในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ ตามศัพท์ภาษาเยอรมัน ใช้คำว่า “Rechtsschutz” เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาคำฟ้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อศาลปกครอง ได้แก่ Anfechtungsklage (คู่ความต่างสถานะกัน) Parteistreitigkeit (คู่ความสถานะเดียวกัน) และ Normenkontrolle (การควบคุมกฎหมายลำดับรอง) Menger และ Duerig สรุปว่าวิธีพิจารณาความปกครองสนองประโยชน์สองประการ กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (Individualrechtsschutz) และการควบคุมฝ่ายปกครอง (Verwaltungskontrolle) จึงเห็นว่า คำว่า Rechtsschutz หมายถึง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

⁵⁹ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 60 – 64). เล่มเดิม.

ให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกว้างกว่าการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ Jellinek ให้ความหมายของคำว่า “Rechtsschutz” เน้นไปในเรื่องการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะนิติกรรมทางปกครองจะเป็นศูนย์กลางความคิดและเงื่อนไขสำคัญของการฟ้องร้องคดีปกครอง ดังนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ⁶⁰ โดยศาลปกครองสหพันธรัฐเคยวินิจฉัยว่าการควบคุมกฎหมายลำดับรองก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (abwerhrende Funktion) ตาม BVerwGE 3, 236

ในวิธีพิจารณาความปกครองของศาลใช้คำว่า ผู้ร่วมในการพิจารณา (Beteiligten) แทนคำว่า คู่ความ (Parteien) ตามมาตรา 61 และใช้หลักวิธีพิจารณาค้นหาความจริง (Untersuchungsmaxime) แทนหลักเจรจา (Verhandlungsmaxime) ตามมาตรา 86 แต่ในเรื่องการระงับการพิสูจน์ให้เป็นของผู้อื่น คำร้องตามมาตรา 88 เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่ง

ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาความปกครองอิงอยู่กับการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวโดยนิตินัยว่า ขึ้นอยู่กับนิติกรรมทางปกครองไม่ใช่คำฟ้อง แต่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิอยู่ในฐานะเป็นโจทก์ (Kläger) จะต้องป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจรอได้ ข้อเสียเปรียบนี้แก้ด้วยการขอทุเลาการบังคับ (aufschiebende Wirkung) ตามมาตรา 80 มีผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังไม่อาจบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองของตนได้ วิธีพิจารณาความปกครองของศาลเน้นในประเด็นที่ประชาชนฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง มิใช่ให้ออกนิติกรรมทางปกครอง (Leistung der Behörde) คำฟ้องจึงอยู่ในลักษณะก่อสิทธิโดยให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นคำฟ้องเสียสิทธิ ถ้าประชาชนผู้ยื่นคำฟ้องเป็นฝ่ายชนะคดี นิติกรรมทางปกครองก็จะถูกยกเลิกและฝ่ายปกครองไม่อาจบังคับการตามคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองของตนได้

2.3.2 ขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน⁶¹

ขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Rechtsschutz) ต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) ก่อให้เกิดความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Rechtsschutzgedanke) ระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในนิติรัฐอาจแบ่งการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเป็นสองขั้นตอนด้วยกัน

⁶⁰ จาก หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็น (น. 293), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ข, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁶¹ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 72). เล่มเดิม.

2.3.2.1 การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน⁶²

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน (präventiver Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในอำนาจบริหารในส่วนของฝ่ายปกครอง โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ จนถึงขั้นตอนของการ วินิจฉัยและออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่ง หรือใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องทำการทุกขั้นตอน โดยชอบด้วยหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติและชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทางปกครอง ทำนองการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (Justizmäßigkeit)

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันภายใต้ข้อเรียกร้องของหลักนิติรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของรัฐให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ สหพันธรัฐจึงตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz) กำหนดหลักวิธีพิจารณาไว้อย่างชัดเจน เช่น หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ (Unbefangenheitsgrundsatz) หลักการพิสูจน์ความจริง (Untersuchungsgrundsatz) หลักการรับฟัง (Anhörung) หลักการขอตรวจเอกสาร (Akteneinsicht) หลักการให้เหตุผล (Begründungszwang) เป็นต้น ซึ่งอาจเทียบได้กับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ของประเทศอังกฤษ

2.3.2.2 การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข⁶³

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข (repressive Rechtsschutz) เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว อันมีผลไปกระทบสิทธิหรือโต้แย้งสิทธิของประชาชน ซึ่งได้แก่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอีกประการหนึ่ง อำนาจควบคุมตรวจสอบทั้งสองประการนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือศาล จะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmäßigkeitskontrolle) ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์เนื้อหาของ การใช้ดุลพินิจของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmäßigkeits und Zweckmäßigkeitskontrolle)

⁶² แหล่งเดิม. (น. 73).

⁶³ แหล่งเดิม. (น. 72).

(1) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในอำนาจบริหาร (ฝ่ายปกครอง) คือสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นก่อนที่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจะเสนอคำฟ้องของตนต่อศาลปกครอง เขาจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งนิติกรรมทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูง เพื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงจะได้ทบทวนควบคุมและตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (Rechtmäßigkeits und Zweckmäßigkeit des Verwaltungs-aktes) ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในอำนาจบริหารดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นเงื่อนไขบังคับของการเสนอคำฟ้องต่อศาลตามมาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นศาล สำหรับข้อยกเว้นของเงื่อนไขบังคับนี้หรือการเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครอง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนอุทธรณ์ภายในอำนาจบริหารมี 2 ประการ ประการแรก กรณีที่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีขั้นตอนพิเศษ เช่น การอนุญาตให้สร้างโรงงานที่ใช้พลังงานอะตอม หรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ปกครองชั้นสูงดังกล่าวข้างต้น บุคคลภายนอกชอบที่จะใช้สิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ทันที คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ปกครองชั้นสูงนี้มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองเช่นกัน แต่เรียกว่า Widerspruchbescheid

(2) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขในส่วนของอำนาจตุลาการ : อำนาจฟ้องคดีปกครองของกฎหมายในประเทศสหพันธ์เยอรมนีมีหลายลักษณะ เช่น

กฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ มาตรา 19 วรรค 4 บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐใช้อำนาจปกครองไปกระทบสิทธิของบุคคลใด บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้ในกรณีที่ไม่มีศาลใดที่จะรับพิจารณาเรื่องใด ให้เสนอคำฟ้องต่อศาลธรรมดาได้” (ศาลธรรมดาหมายถึงศาลแพ่ง)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นศาล มาตรา 40 บัญญัติถึงเขตอำนาจปกครองว่าคดีมหาชนที่ไม่ขึ้นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลพิเศษอื่นใดให้เสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองและวรรคสองบัญญัติว่า สำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าวนี้ ถ้าไม่ใช่เรื่องสัญญาทางปกครอง (คือเรื่องนิติกรรมทางปกครอง) แล้วให้เสนอคำฟ้องต่อศาลแพ่ง เป็นต้น

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว แสดงว่ากฎหมายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียอมรับหลักอำนาจฟ้องคดีปกครองอย่างกว้างขวาง (Generalklausel) ทั้งนี้จะต้องฟ้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำของรัฐที่เป็นนิติกรรมทางปกครองโดยเสนอคำฟ้องโต้แย้งสิทธิเพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (Anfechtungsklage) หรือละเว้นการกระทำ (Verpflichtungsklage) หรือคำฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองพิสูจน์ถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองหรือความมีอยู่ของนิติสัมพันธ์ทางมหาชน (Feststellungsklage) หรืออาจฟ้อง

ขอให้ศาลปกครองมลรัฐวินิจฉัยว่ากฎหมายลำดับรองขัดต่อกฎหมายของสหพันธรัฐหรือไม่ (Zuständigkeit bei Normenkontrollverfahren) ตามมาตรา 41, 43, 47 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองในชั้นศาล⁶⁴

2.4 หลักการพิจารณาคดี

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบบนิติรัฐ (Legal State) จะมีองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปกครองในต่างประเทศ โดยในการพิจารณาข้อพิพาทของแต่ละประเทศดังกล่าวจะมีการจัดระบบศาลที่มีอำนาจหน้าที่ที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีอยู่สองระบบใหญ่ ๆ⁶⁵ ได้แก่

(1) ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบที่ศาลยุติธรรม (Courts of Justice) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครองหรือคดีประเภทอื่น ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

(2) ระบบศาลคู่ คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง (Administrative Courts) ซึ่งมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สวีเดน และฟินแลนด์

สำหรับประเทศไทยนั้นเดิมจะใช้ระบบศาลเดี่ยว แต่ได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมและศาลอื่น ๆ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง ทั้งนี้เหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาคดีทั้งปวง (รวมทั้งคดีปกครองแต่เดิม) นั้นไม่มีความเหมาะสมสำหรับการพิจารณาคดีปกครอง เช่น ใช้วิธีพิจารณาความระบบกล่าวหา ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการว่าคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงเรื่องใดต้องมีภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่อ้างนั้น แต่ในคดีปกครองที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งจะเป็น

⁶⁴ แหล่งเดิม. (น. 60-63).

⁶⁵ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 327). เล่มเดิม.

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีขีดความสามารถและมีสถานะเหนือกว่าเอกชน รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ จะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองทั้งสิ้น อันทำให้อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบคู่กรณีที่เป็นเอกชนหรือประชาชน โดยที่ศาลปกครองจะใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งนอกจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่กล่าวอ้างแล้ว ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา อีกทั้งในระบบศาลเดิยวนั้น ศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎ แม้ว่าศาลอาจตรวจสอบว่ากฎที่หน่วยงานทางปกครองออกบังคับใช้นั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาเพียงว่าคู่กรณีฝ่ายใดจะต้องรับผิดชอบหรือไม่เท่านั้น แต่กฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้ต่อไป⁶⁶ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 9 วรรคหนึ่งว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

⁶⁶ จาก เจื้อนไขการฟ้องคดีปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 5 – 6), โดย สุมน กุศลเสจจริย, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ขอบเขตอำนาจของศาลปกครองจะจำกัดเฉพาะการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น หากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อพิพาทนั้นก็จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม การฟ้องคดีปกครองจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่เป็นสำคัญ

2.4.1 หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสองชั้นศาล

การที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อระงับข้อพิพาทของตนที่มีไม่ว่าจะต่อเอกชนด้วยกันหรือต่อรัฐอันเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมนั้น จะเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดนิติรัฐก็ตาม แต่การที่บุคคลสามารถยื่นคำร้องฟ้องคดีต่อศาลดังกล่าวอาจจะยังไม่สามารถเป็นหลักประกันที่เพียงพอต่อประชาชนได้ เพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี อาจจะมีคามผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่เจตนาของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นที่

โซริสและเปโร กล่าวไว้ว่า “งานต่าง ๆ ของมนุษย์อาจเป็นไปได้ที่จะไม่สมบูรณ์พร้อม มีความผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องได้ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่คำพิพากษาคัดสินคดีของศาลควรจะได้รับตรวจสอบได้เป็นครั้งที่สองโดยศาลอื่นเพื่อให้คำตัดสินดังกล่าวสามารถถูกแก้ไขได้”⁶⁷ และ

เจ เบนเทม ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นสองประการของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลว่าหลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อป้องกันและแก้ไขความผิดพลาดไม่ถูกต้องที่อาจเกิดขึ้นได้ของคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล “แก้ไขปรับปรุง คำพิพากษาหรือคำตัดสินที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรมดาไม่ว่าจะเกิดความจงใจก็ดี หรือจากความพลั้งเผลอหรือผิดพลาดของผู้เกี่ยวข้องก็ดี ป้องกันขัดขวางคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องยุติธรรม ไม่ให้สามารถมีผลบังคับใช้ และการที่พิจารณาเห็นว่าการให้มีศาลอื่นที่สามารถพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาคัดสินคดีของศาลได้ว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมเป็นประโยชน์ ไม่ใช่ความคิดที่พิเศษแต่อย่างใด เพราะถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง”⁶⁸

ดังนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรง (Dans le but de garantir une bonne justice) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจึงควรที่จะได้รับการตรวจสอบหรือแก้ไขใหม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักของการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาล

⁶⁷ From *Organisation judiciaire, chapitre 26* (p. 135), by BENTHAM (J.), 1828,

⁶⁸ Droit judiciaire prive, introduction aux notions fondamentales, organization judiciaire, by SOLUS (H.) et PERROT (R.). as cited in *Impartialite et justice penale* (p. 175), by ROET (D), 1997, Paris, Edition Cujas.

หลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาลเป็นหลักการสำคัญในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีแต่ละฝ่าย โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าข้อพิพาทหรือคดีแต่ละคดีสามารถได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างน้อยสองครั้ง ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง กล่าวคือ บุคคลทุกคนที่เป็นคู่กรณีในคดีที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาครั้งแรกจากศาลแล้ว และไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น สามารถที่จะยื่นคำร้องอุทธรณ์ให้คดีนั้นได้รับการตรวจสอบพิจารณาพิพากษาใหม่จากศาลอื่นได้

2.4.2 หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลของประเทศไทย

การที่จะวินิจฉัยว่าคดีปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 223 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญและหากมิใช่เป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว คดีนั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้นการที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้นมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 223 วรรคสามบัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

มาตรา 197 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 7 บัญญัติว่า “ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

(1) ศาลปกครองสูงสุด

(2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่

(ก) ศาลปกครองกลาง

(ข) ศาลปกครองในภูมิภาค”

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด”

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้”

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 ประกอบกับมาตรา 223 วรรคสาม และมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นอำนาจศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปได้โดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ อันเป็นการรับรองหลักในเรื่องอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หลักในเรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและหลักที่ว่าด้วยการพิจารณาสองชั้น⁶⁹ คือการเริ่มพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นและมีการอุทธรณ์คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยธรรมนูญศาลและวิธีพิจารณาความโดยศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป และศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า คดีใดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 หรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาเจตนารมณ์และบทบัญญัติในมาตรา 11

⁶⁹ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมจะดำเนินการตามลำดับชั้นของศาลว่า บทบัญญัติในมาตรา 219 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในการจัดโครงสร้างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามลำดับชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ซึ่งหมายความว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมจะดำเนินการตามลำดับชั้นของศาล ยกเว้นในกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 219 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น” (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2552 และที่ 35/2548) ส่วนกรณีของศาลปกครองนั้น มาตรา 223 วรรคสาม มิได้กำหนดเป็นบทยกเว้นไว้เหมือนกับมาตรา 219 วรรคหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องถือว่า หลักการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองจะดำเนินการตามลำดับชั้น ตามหลักการตรวจสอบสองชั้น.

ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ลักษณะคดีต้องพิจารณาจากความสำคัญขององค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง และความสำคัญของคดีว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดตามมาตรา 11 (1)

การวินิจฉัยว่า องค์กรใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ย่อมเป็นไปตามที่ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดความหมายโดยมี สาระสำคัญอย่างเดียวกันว่า “เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและ วิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่” ซึ่งมีข้อพิจารณาต่อไปว่า องค์กรที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายนั้น หมายถึงกฎหมายลำดับชั้นใด คือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมาย ลำดับรอง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและ หน้าที่ องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์กรที่ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ตามนัยมาตรา 29 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁷⁰ ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัย ชี้ขาดซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ จึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมิได้ประกาศกำหนดลักษณะของคดี พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้แล้ว ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามนัยมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 11 (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีในการพิจารณาว่า คดีปกครองตามมาตรา 11 (1) เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หรือไม่ จึงพิจารณาจากความสำคัญขององค์กรและความสำคัญของคดี โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

⁷⁰ มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือ แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม.”

ในศาลปกครองสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาประกาศกำหนดว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

สำหรับการใช้สิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อศาลปกครองนั้น บทบัญญัติในมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 บัญญัติว่าการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ให้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เฉพาะแต่ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น⁷¹

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 11(2)

คดีตามมาตรา 11(2) เป็นคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีความสำคัญสูงสุดในฝ่ายบริหาร และใช้อำนาจออกกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุดในฝ่ายบริหารเช่นกันและการฟ้องคดีตามมาตรา 11(2) เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3)

คดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดต้องเป็นคดีที่มีลักษณะสำคัญเป็นพิเศษไม่แตกต่างจากคดีตามมาตรา 11(1) (2) และ (4) คือ ในด้านเนื้อหาต้องพิจารณาว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษหรือไม่ และในด้านรูปแบบต้องมีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 11(4)

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ก็ตาม แต่ความในวรรคสามกำหนดไว้ว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็ได้ หากเป็นคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็น

⁷¹ ในประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดเรื่องการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษไว้ในรัฐกำหนด (Ordonnance) ลงวันที่ 31 ต.ค. 1945 ว่า “ให้กองเซย์เตดดาห์มีอำนาจวินิจฉัยคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษที่เสร็จเด็ดขาดและถึงที่สุดแล้วในปัญหาข้อกฎหมาย.”

สาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้จะเป็นสิทธิที่มาตรา 73 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยได้ก็ตาม แต่ศาลปกครองสูงสุด ก็มีอำนาจที่จะไม่รับคำอุทธรณ์นั้นก็ได้ โดยอาศัยหลักการเรื่องอุทธรณ์ต้องมีความสำคัญที่ควร ได้รับการวินิจฉัยเท่านั้น อันเป็นการรับรองหลักที่ว่าคดีที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาในศาล ปกครองสูงสุดจะต้องเป็นคดีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งเปรียบเทียบหรือเทียบเคียงความสำคัญ ของคดีได้กับคดีตามมาตรา 11 (1) (2) และ (3)

2.4.3 หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลของประเทศฝรั่งเศส (Le principe de double degre de la jurisdiction)⁷²

สำหรับหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลในประเทศฝรั่งเศส สามารถแยกการพิจารณา ออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ได้แก่ (1) ประวัติความเป็นมา (2) สถานะทางกฎหมาย และ (3) องค์ประกอบ

1) ประวัติความเป็นมาของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล

ในอดีตหลักกฎหมายเดิมในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชของประเทศฝรั่งเศสนั้น ประชาชนสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้หลายแนวทางและหลายวิธีการ แต่สิทธิการยื่นอุทธรณ์ให้มีการตรวจสอบพิจารณาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ใหม่นี้ มิได้มีพื้นฐานเหตุผลหลักอยู่ที่ความยุติธรรมที่เที่ยงตรงแต่อย่างใด แต่กลับเป็นเรื่องของนโยบาย ทางการเมืองการปกครองเสียมากกว่า ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันถึงอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของกษัตริย์ที่มี อยู่เหนือทุกกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภายในประเทศ แม้กระทั่งการตรวจสอบแก้ไขคำพิพากษาของ ศาลต่าง ๆ ได้ ต่อมาภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในปี 1789 ประเทศฝรั่งเศสได้เปลี่ยนรูปแบบการ ปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบสาธารณรัฐ สิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ให้มีการ ตรวจสอบแก้ไขคำพิพากษาของศาลหรือสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนี้ก็ยังคงอยู่ แต่ หลักการพื้นฐานในการดำรงอยู่ของสิทธิดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป โดยจะเป็นไปเพื่อหลักประกัน สำหรับความยุติธรรมที่เที่ยงตรง (Dans le but de garantir un bonne justice) ซึ่งตามหลักกฎหมาย ปกครองของประเทศฝรั่งเศส การปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนั้น ได้เริ่มต้นเมื่อราว ๆ กลางศตวรรษที่ 20 นี้เท่านั้น โดยแต่เดิมสภาแห่งรัฐจะเป็นองค์กรตุลาการเพียงแห่งเดียวที่พิจารณา ตัดสินข้อพิพาททางปกครอง แต่ต่อมาสภาแห่งรัฐได้กลายเป็นองค์กรที่ตรวจสอบพิจารณาอุทธรณ์ คำตัดสินของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีการก่อตั้งขึ้นในปี 1953 และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ซึ่งมีการ

⁷² แปลและเรียบเรียงโดย ดร.มาโนช นามเดช พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ รักษาการ ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง.

ก่อตั้งขึ้นในปี 1988 โดยปัจจุบันการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาล เป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีต่าง ๆ ซึ่งจะมีข้อยกเว้นเฉพาะในบางกรณีเท่านั้น

2) สถานะทางกฎหมายของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล

จากการที่จะพิจารณาว่าหลักการทางกฎหมายใดมีค่าสถานะทางกฎหมายใดนั้น จะพิจารณาจากการที่หลักการนั้น ๆ ได้มีการกล่าวถึงไว้ในบทบัญญัติกฎหมายในระดับใด เช่น ถ้าหลักการทางกฎหมายใดมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักการนั้นก็มีความสถานะทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถ้าหลักการทางกฎหมายใดมีบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หลักการนั้นก็มีความสถานะทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ นอกจากนั้น ในกรณีของหลักการทางกฎหมายที่ไม่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับใด ๆ เราก็ยังสามารถทราบค่าสถานะทางกฎหมายของหลักการทางกฎหมายนั้นได้จากแนวคำพิพากษาของศาล ซึ่งจะเป็นผู้ที่วินิจฉัยให้การรับรองไว้ แต่ในประเทศฝรั่งเศส บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายในระดับต่าง ๆ ไม่ได้กล่าวถึงหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี มีคำพิพากษาของศาลได้วินิจฉัยให้การรับรองหลักการดังกล่าวไว้ แต่ก็ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันนัก จึงทำให้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีสถานะทางกฎหมายที่ค่อนข้างสับสน คลุมเครือ

สำหรับศาลรัฐธรรมนูญ มีคำตัดสินที่ค่อนข้างเคลือบคลุมต่อค่าสถานะทางกฎหมายของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล โดยศาลรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะกล่าวถึงอย่างแจ่มชัดถึงสถานะทางกฎหมายของหลักการดังกล่าว แต่ได้มีการยอมรับถึงการมีอยู่และการคุ้มครองของหลักการดังกล่าวอยู่ แต่ก็มีลักษณะทางอ้อมไม่ตรงนัก โดยเป็นการรับรองผ่านหลักการเรื่องความเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรมและหลักเรื่องสิทธิในการโต้แย้ง⁷³ ส่วนศาลฎีกา มีแนวคำพิพากษาที่ค่อนข้างชัดเจนเกี่ยวกับค่าสถานะทางกฎหมายของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลว่า “เป็นหลักการที่มีแต่บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้นที่จะสามารถกำหนดยกเว้นได้ กล่าวคือ ในลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลมีค่าสถานะทางกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติ (Infra-Legislative) แต่จะสูงกว่ากฎ (Supra-Reglementaire)⁷⁴ สำหรับสภาแห่งรัฐก็เช่นเดียวกันที่พิจารณาเห็นว่าหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลมีค่าสถานะทางกฎหมายที่เหนือกว่ากฎแต่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ⁷⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาแห่งรัฐได้ยืนยันว่า “หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปในกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งจะมีแต่เฉพาะ

⁷³ Decision Securite et Liberte du 20 janvier 1981 et Decision du 20 janvier 1993.

⁷⁴ Css., 14 mars 1911 et 12 fevrier 1923.

⁷⁵ CE., 21 fevrier 1968.

บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้นที่อาจจะสามารถยกเว้นหลักการดังกล่าวได้”⁷⁶ อย่างไรก็ตามในคำตัดสินเมื่อปี 2003 (พ.ศ. 2546) สภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยว่า “หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลไม่ใช่หลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสามารถเสร็จสิ้นเด็ดขาดได้ในศาลชั้นเดียว”⁷⁷ ซึ่งคำตัดสินของสภาแห่งรัฐนี้ทำให้สถานะทางกฎหมายของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลที่คลุมเครืออยู่แล้ว มีความสับสนยิ่งขึ้นไปอีก เพราะตามคำตัดสินนี้ หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล มีค่าสถานะทางกฎหมายที่ต่ำกว่ากฎ (Infra-Reglementaire)

3) ขอบเขตเนื้อหาของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล

เมื่อพิจารณาสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนี้เป็นหลักการสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะเป็นหลักประกันความยุติธรรมอันเที่ยงตรง (une bonne justice) และการเคารพสิทธิของปัจเจกชน ซึ่งปัจจุบันนี้บทบัญญัติกฎหมายส่วนใหญ่รวมทั้งประมวลกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีแพ่ง (ฉบับใหม่) ของฝรั่งเศส ได้ยอมรับและบัญญัติถึงสิทธิการพิจารณาคดีสองชั้นศาลไว้

การพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตเนื้อหาของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

3.1) ลักษณะเฉพาะที่สำคัญของหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล

การที่จะพิจารณานำหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลมาปรับใช้เพื่อให้สามารถเป็นหลักประกันที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมที่เที่ยงตรงได้นั้น การปรับใช้หลักการดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่อศาลอื่นนั้น จะต้องเป็นผลให้เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทันที แต่ปรากฏว่าตามกฎหมายในปัจจุบันนี้ของประเทศฝรั่งเศส ลักษณะที่เป็นการทุเลาการบังคับของหลักการนี้มักถูกยกเว้นไว้ในหลายกรณี อันมีลักษณะเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน เช่น ในกรณีของวิธีพิจารณาคดีปกครอง การอุทธรณ์คำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และผู้ร้องจะต้องยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต่อศาลที่พิจารณาอุทธรณ์เอง⁷⁸ และศาลจะสามารถสั่งทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้เฉพาะกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของ

⁷⁶ CE., 4 fevrier 1944, Verrnon; CE., 8 juin 1951, Dreyfus Schmidt.

⁷⁷ CE., 10 Decembre 2003.

⁷⁸ Code de justice administrative, Article R.811-14 a R.811-19.

ศาลที่เป็นข้อพิพาทนั้นมีลักษณะที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจนเท่านั้น⁷⁹ กรณีดังกล่าวมีความแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายไทย กล่าวคือ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยแล้ว การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีผลเป็นการทุเลาการบังคับการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น กล่าวคือ มาตรา 70 วรรคสองของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ในกรณีที่เป็นการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ประการที่สอง ตามหลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาลนั้น ศาลที่พิจารณาดูแลคดีพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นแรก จะต้องสามารถพิจารณาตรวจสอบได้ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

คดีส่วนใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสจะได้รับการพิจารณาอย่างน้อยสองครั้งจากศาลที่ต่างกัน ซึ่งศาลลำดับชั้นที่สูง ได้แก่ ศาลอุทธรณ์ (La cour d'appel ในกรณีของศาลอาญาและศาลแพ่ง) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (La cour administrative d'appel ในกรณีของศาลปกครอง) นอกจากนั้นคู่กรณียังสามารถที่จะโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาหรือคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ได้อีกครั้งโดยการยื่นฎีกาต่อศาลอื่นอีก เช่น ศาลสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ แต่การยื่นฎีกาหรือการอุทธรณ์คำพิพากษาตัดสินของศาลอุทธรณ์ต่อศาลอื่น ไม่อาจนับได้ว่าเป็นการพิจารณาคดีสามชั้นศาล เพราะว่าการฎีกาต่อศาลฎีกาหรือการยื่นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐไม่สามารถทำให้ตรวจสอบตัดสินคดีได้อย่างแท้จริงเป็นครั้งที่สาม เนื่องจากการฎีกาทำให้สามารถพิจารณาตรวจสอบได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ สามารถพิจารณาตรวจสอบได้เฉพาะว่าตุลาการผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ได้บังคับปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายไปโดยถูกต้องหรือไม่เท่านั้น แต่จะไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะแตกต่างจากหลักกฎหมายของไทยที่โดยทั่วไปแล้วไม่ว่าจะเป็นศาลฎีกาก็ดีหรือศาลปกครองสูงสุดก็ดี ต่างก็สามารถพิจารณาตรวจสอบได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย⁸⁰

3.2) เหตุผลของการบัญญัติให้ข้อพิพาทบางประการฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐ (ฝรั่งเศส)

หลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาล เป็นหลักการที่สำคัญในการเป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรง แต่ก็มิใช่หลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและสามารถกำหนดคยกัน

⁷⁹ Code de justice administrative, Article L.521-1.

⁸⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 247, 248, 249. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 102, 108, 109.

หลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นที่จะไม่บังคับปรับใช้หลักการดังกล่าวอาจเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ศาลมีปริมาณคดีค้างมากเกินไป เนื่องจากการปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนั้น จะทำให้คดีข้อพิพาทต่าง ๆ สามารถได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างน้อยสองครั้ง จากศาลที่แตกต่างกัน และกรณีดังกล่าวนี้เป็นที่คาดหมายได้ถึงปริมาณของคดีจำนวนไม่น้อยที่จะอยู่ในการพิจารณาของศาลอื่นจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถแล้วเสร็จในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลโดยจำกัดสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี 2003 (พ.ศ. 2546) ได้มีการออกรัฐบัญญัติลงวันที่ 24 มิถุนายน เพื่อยกเลิกสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีในคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญน้อย แต่ก็ยังคงสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีบางประเภทอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีความสำคัญมาก ๆ ไว้

อำนาจของสภาแห่งรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยสภาแห่งรัฐอาจทำหน้าที่ได้ทั้งในฐานะที่เป็นศาลชั้นฎีกา (Juge de cassation) ในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์ (Juge d'appel) และในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้าย (Juge de premier et dernier resort) ในกรณีที่สภาแห่งรัฐทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถนำข้อพิพาทของตนยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก่อน และคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเป็นอันถึงที่สุด

เหตุผลที่บัญญัติกำหนดให้ข้อพิพาทบางลักษณะสามารถยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐได้นี้ อาจสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. เหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากลักษณะของข้อพิพาทเอง

ข้อพิพาทบางประเภทซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่ควรจะต้องให้สามารถยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงนั้น อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1.1 ข้อพิพาทที่มีความสำคัญมาก

ในกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติพิจารณาเห็นว่าข้อพิพาทใดมีความสำคัญมาก องค์กรนิติบัญญัติก็อาจกำหนดให้ข้อพิพาทดังกล่าวได้รับการพิจารณาพิพากษาจากสภาแห่งรัฐได้โดยตรง

1.2 ข้อพิพาทที่ควรได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็ว

ข้อพิพาทประเภทนี้เป็นข้อพิพาทที่ไม่ควรจะต้องเสียเวลาในการพิจารณาพิพากษาจากศาลอื่น ๆ ก่อนและคู่กรณีควรที่จะสามารถนำมายื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทประเภทนี้มักจะจำกัดเฉพาะกรณีการฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น (กล่าวคือ ไม่รวมถึงการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีเพื่อขอให้รับผิดชอบ

อย่างอื่น) ทั้งนี้เนื่องจากโดยปกติทั่วไปแล้ว การฟ้องคดีเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นจะเป็นการฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้การฟ้องคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้สามารถฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง และสภาแห่งรัฐค่อนข้างเคร่งครัดต่อหลักการนี้ กล่าวคือในคดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐ ถ้าเป็นการฟ้องคดีเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแต่มีคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนมาด้วย สภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยมีคำสั่งไม่รับฟ้องโดยอ้างเหตุว่าไม่มีอำนาจ⁸¹

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าข้อพิพาทที่มีความสำคัญมากและข้อพิพาทที่ควรจะได้รับพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วทั้งหมดจะต้องอยู่ในอำนาจฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐ ข้อพิพาททั้งหลายดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐหรือไม่ นั้นจะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาตัดสินใจขององค์กรนิติบัญญัติผู้บัญญัติกฎหมาย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ประกอบซึ่งการพิจารณาใช้ดุลพินิจนี้บางครั้งก็อาจไม่สมบูรณ์หรือไม่สอดคล้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ตัวอย่างคดีที่พิพาทที่มีความสำคัญหรือมีความจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนและกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐโดยตรง เช่น

การฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาหรือรัฐกำหนด ทั้งนี้รวมถึงการฟ้องโต้แย้งการปฏิเสฐ (โดยปริยายหรือแจ้งชัด) คำขอให้ยกเลิกหรือแก้ไขรัฐกฤษฎีกา⁸² การฟ้องขอให้ยกเลิกรัฐกฤษฎีกาเนื่องจากรัฐกฤษฎีกาไม่มีบทบัญญัติบางประการที่ควรระบุนไว้⁸³ และการฟ้องโต้แย้งการปฏิเสฐที่จะกำหนดมาตรการใด ๆ ที่รัฐกฤษฎีกากำหนดไว้⁸⁴

การฟ้องยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีบางอย่าง

การฟ้องยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีเขตอำนาจในระดับชาติ เช่น คณะกรรมการประเมินความรู้ความสามารถการสอบบรรจุเข้ารับราชการ (Concours National) คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรคมนาคมแห่งชาติ (Conseil superieur de l'audiovisuel) เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการนั้น ๆ เองหรืออาจจะเป็นการโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองอื่น

⁸¹ From *Droit du contentieux administratifs* (p. 270), by CHAPUS René, 1999, Paris, Montchrestien.

⁸² CE, 4 Décembre 1957, Bradstetter, p. 651; 17 février 1965, Comm.De Saint-Hippolyte, p. 110.

⁸³ CE, 29 avril 1987, Assoc. De gestion de la résidence médicale des sources, p. 154; 3 mai 1976, Aufaure, p. 465.

⁸⁴ CE, 4 novembre 1983, Berzu, D.1984, p. 503; 31 janvier 1986, Legrand, p. 23, D.1986, p. 468.

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐ
กฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี

ข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์ประกอบของสมาชิกสภาท้องถิ่นในรูปแบบภาค (La Region)
ภาคหรือสภาแห่งรัฐยุโรป เป็นต้น

2. เหตุผลความจำเป็นเพื่อการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี

การกำหนดให้ข้อพิพาทบางประเภทต้องฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงด้วยเหตุผล
เพื่อการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดีนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจฟ้องคดีต่อ
สภาแห่งรัฐได้โดยตรง เพื่อเป็นการเสริมเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ปกติเกี่ยวกับอำนาจศาลซึ่งมีช่องว่างอยู่
ซึ่งอาจแยกได้เป็น 3 กรณี คือ

2.1 ข้อพิพาทที่โดยลักษณะของข้อพิพาทแล้วอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ปรากฏ
ว่าตามบทบัญญัติกฎหมายไม่กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น เช่น คดีข้อพิพาทอัน
เกิดจากนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองในต่างประเทศ⁸⁵ ข้อ
พิพาทที่ได้แย้งรัฐอันเกิดจากสัญญาที่ลงนามและบังคับใช้ในต่างประเทศ⁸⁶ และข้อพิพาทที่เกิดขึ้น
ในทะเลหลวง⁸⁷

2.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่มีขอบเขตการบังคับใช้อยู่ในอำนาจ
ของศาลปกครองชั้นต้นมากกว่าหนึ่งศาล โดยจุดประสงค์ที่กำหนดให้ข้อพิพาทดังกล่าวนี้
อยู่ในอำนาจฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐก็เพื่อป้องกันความแตกต่างหลากหลายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ของ
คำพิพากษาของศาลที่ต่างกัน โดยข้อพิพาทลักษณะนี้มีข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้

(1) เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเท่านั้น⁸⁸

(2) ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองนี้ ต้องมีข้อความหรือบทบัญญัติที่มี
ผลบังคับใช้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่ 2 ศาลขึ้นไป ทั้งนี้อาจรวมถึงคำสั่งปฏิเสธ
ที่จะบัญญัติหรือแก้ไขข้อความหรือบทบัญญัตินี้ด้วย⁸⁹

⁸⁵ CE, 28 février 1968, Dme Arnold, RDP 1969, p. 358 et 11 février 1976, Beauvais, p. 90.

⁸⁶ CE, 3 juillet 1968, Lavigne et Le Mee et lavigne, AJ 1969, p. 253; CE Sect. 2 décembre 1966,
Soc.France-Reconstruction-Plan, p. 635.

⁸⁷ CE Sect., 4 décembre 1970, Starr, p. 734, AJ 1971, p. 113; 1 er décembre 1971, Vve Benoist, p. 732.

⁸⁸ CE, 14 janvier 1988, Synd. Nat. Des personnels des affaires sanitaires et sociaux, p. 9 AJ 1999, p. 164.

⁸⁹ CE, 24 janvier 1962, Soc. Radio-Filtrex, p. 54; 3 avril 1998, Comm, De communes du pays
d'Issoudum, p. 123, DA 1998, n 211.

(3) ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองนี้ อาจจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ได้ ในกรณีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎนั้น ไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด เพราะว่ามีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นเรื่องปกติว่าอาจจะมีผลบังคับในพื้นที่ที่อยู่เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นหลายแห่งได้ แต่อาจมีกรณีเป็นที่สงสัยหากเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย อย่างไรก็ตาม จากแนวคำพิพากษาที่ผ่านมาจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปก็อาจจะมีผลบังคับใช้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหลาย ๆ แห่งพร้อมกันได้

2.3 คดีข้อพิพาทที่มีเนื้อหาหรือคำขอเกี่ยวเนื่องกัน

ในกรณีที่คดีข้อพิพาทนั้นมีเนื้อหาหรือคำขอหลายประการเกี่ยวเนื่องกัน และอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหลายแห่ง กฎหมายจึงกำหนดให้คดีข้อพิพาทดังกล่าวสามารถนำมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง ซึ่งอาจพิจารณาแยกได้เป็น 3 กรณีคือ

(1) คดีข้อพิพาทที่ฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ แต่มีคำขอหลายประการซึ่งคำขอบางอย่างอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ และคำขอบางอย่างอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คดีข้อพิพาทที่ตามลักษณะแห่งคดีแล้วสามารถยื่นฟ้องได้ทั้งต่อสภาแห่งรัฐและต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่น

(3) คดีข้อพิพาทที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่มีคำขอหลายประการ ซึ่งคำขอบางอย่างอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและบางอย่างอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ

อนึ่ง อาจพิจารณาเห็นได้ว่าคดีตามข้อ 2.1 และ 2.2 นั้น สามารถพิจารณาแก้ไขปัญหาได้โดยการพิจารณาปรับแก้จัดระเบียบอำนาจระหว่างศาล โดยกำหนดมอบให้ศาลปกครองชั้นต้นศาลใดศาลหนึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจได้ดีถึงความยากในการตัดสินใจที่จะเลือกให้ศาลใดศาลหนึ่งมีอำนาจในกรณีดังกล่าว เพราะคงต้องคำนึงปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน และไม่ว่าจะเลือกให้ศาลใดเป็นผู้มีเขตอำนาจก็ตาม ก็อาจมีข้อพิจารณาโต้แย้งได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การกำหนดให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจโดยตรงในข้อพิพาทลักษณะดังกล่าว จึงเป็นทางออกของปัญหาที่ดีประการหนึ่ง

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ

ในบทนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการออกคำสั่งทางปกครอง คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศต่าง ๆ ว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ตลอดจนผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง และขั้นตอนของการพิจารณาคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน รวมถึงระบบกระบวนการอุทธรณ์ในคำสั่งลงโทษทางวินัยของต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเนื้อหาดังต่อไปนี้

3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็นกรณีวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป และการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ ซึ่งกระบวนการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในแต่ละประเภทนั้นประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาทดังต่อไปนี้

3.1.1 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป

สำหรับการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ผู้เขียนได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาท ตั้งแต่ขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง และการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตลอดจนตัวอย่างของข้อพิพาท

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยการศึกษาในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1.1 การอุทธรณ์คำสั่ง

ดร.เจตน์ สถาวรศิลป์ ได้อธิบายไว้⁹⁰ ว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับการได้ทันที ดังนั้น หากจะมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้สองรูปแบบ คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองแบบนี้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งลงโทษตั้งแต่กลุ่มที่ 2 เป็นต้นไป⁹¹ ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะถูกดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งในคณะกรรมการสูงสุดเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการรับเรื่องร้องเรียน” โดยคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และทำความเข้าใจเสนอต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งหรือความเห็นว่าการลงโทษหรือยกเลิกโทษได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ ศาลปกครองไม่ถือเป็นขั้นตอนบังคับที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองแต่อย่างใด อนึ่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุด

⁹⁰ จาก “สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย: ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” โดย เจตน์ สถาวรศิลป์, 2549 (พฤษภาคม – สิงหาคม), *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 6(2), น. 86 – 89.

⁹¹ ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 และลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 จำแนกโทษทางวินัยออกเป็นทั้งหมด 4 กลุ่ม ด้วยกัน คือ

โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่ โทษตักเตือน และภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้ถือเป็นโทษที่เบาที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องปรึกษาหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โทษกลุ่มที่ 2 การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ โดยการลงโทษประเภทนี้สามารถเป็นได้ทั้งการลงโทษหลักหรืออาจใช้เป็นการลงโทษร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้

โทษกลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราวเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี

โทษกลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการ และการไล่ออกจากราชการ.

เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนนั้น จะเป็นผลให้การนับอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดวก
หยุดลงจนกว่าคณะกรรมการจะได้แจ้งความเห็นในการพิจารณาคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้น

3.1.1.2 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้⁹² ว่าในการฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดระบบศาลปกครองของประเทศโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท
คือ ระบบศาลปกครองปกติ และระบบศาลปกครองพิเศษ โดยระบบศาลปกครองปกติของประเทศ
ฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ จำนวน 7 แห่ง
และศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 36 แห่ง ส่วนระบบศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะมี
อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ได้แก่ บรรดาองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิด
เกี่ยวกับการคลัง เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน โดยคำวินิจฉัยของ
ศาลปกครองพิเศษหรือศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า
คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น อาจฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่การฎีกาดังกล่าวจะเป็น
ฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นว่าข้อพิพาทดังกล่าวนั้นจะอยู่ในอำนาจ
การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองฝรั่งเศสในระบบใด ระหว่างระบบศาลปกครองปกติหรือ
ระบบศาลปกครองพิเศษ กรณีจึงจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
ภาครัฐ ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นข้อพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อยู่ภายใต้การควบคุม
ตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจสามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่หากปรากฏว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้น
ดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองพิเศษแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว กรณี
จึงต้องเป็นไปตามระบบศาลปกครองปกติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อ
ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณา
พิพากษาคดีทั่วไปจะเป็นศาลที่มีได้ถูกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไว้
เป็นการเฉพาะ⁹³ ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 30 กันยายน 1953 จึงได้มีการกำหนดให้

⁹² จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (น. 52 – 54), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁹³ โดยปกติประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งแยกตามลักษณะการใช้อำนาจของศาลและคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนี้

1. คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละแห่งตามมูลเหตุแห่งคดีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นได้⁹⁴

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสข้างต้นทั้งระบบศาลปกครองปกติที่มีอำนาจทั่วไปและระบบศาลปกครองพิเศษแล้ว ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การฟ้องคดีในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานงานบุคคลภาครัฐที่เข้าสู่การพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปจะมีลำดับในการพิจารณาคดีอย่างไรบ้าง ทั้งลำดับในการพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีและการพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งก่อนที่ศาลจะพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาแห่งคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีก่อนเป็นลำดับแรก ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง เงื่อนไขที่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ดร.บุบผา อัครพิมาน ได้อธิบายไว้⁹⁵ ว่าศาลจะพิจารณาจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถและเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยเป็นไปภายใต้ทฤษฎีเงื่อนไขคือ ความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำหรือมาตรการของฝ่ายปกครอง โดยตรงซึ่งหากเพียงคาดว่าอาจถูกกระทบก็ถือว่ามีความเพียงพอที่จะทำให้ผู้นั้นสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่น คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในส่วนงานหนึ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีโอกาสจะถูกย้ายไปสังกัด เป็นต้น

2. คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมาย คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่และประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ โดยคดีประเภทนี้เรียกว่า “คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม” ซึ่งทำให้ศาลมีอำนาจเต็มที่ โดยเป็นอำนาจที่ศาลปกครองเป็นผู้กำหนด

3. คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือเรียกว่า “คดีที่ขอให้ศาลตีความ”

4. คดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับ และชดใช้ค่าเสียหาย เช่น มีการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน.

⁹⁴ จาก *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (รายงานผลการวิจัย) (น. 175), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁹⁵ จาก *เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส* (รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ) (น. 193 – 198), โดย บุบผา อัครพิมาน, 2549, ม.ป.ท.

นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับให้สมาคมหรือสหภาพข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกับประโยชน์ของสมาคมหรือสหภาพได้⁹⁶

(2) เจื่อนใจเกี่ยวกับคำฟ้อง ดร.บุบผา อัครพิมาน ใ้คืออธิบายไว้⁹⁷ ว่ารูปแบบและลักษณะของคำฟ้องนั้น คำฟ้องต้องเขียนเป็นภาษาฝรั่งเศสและต้องประกอบด้วยข้อมูลของผู้ฟ้องคดี คำขอพร้อมเหตุผลสนับสนุนคำขอ คำฟ้องต้องปิดอากรแสตมป์และผู้ฟ้องคดีต้องแนบคำสั่งที่เป็นต้นเหตุของการฟ้องคดีมาพร้อมคำฟ้องด้วย ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีโดยปริยายให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารหรือคำร้องที่ได้ยื่นต่อฝ่ายปกครองแล้วมิได้รับคำตอบมาให้ศาลเพื่อพิจารณาด้วย

(3) เจื่อนใจที่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้มีคำสั่งก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดี⁹⁸ โดยการร้องเรียนไปยังฝ่ายปกครองและหากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับคำร้องนานเกินกว่าสี่เดือนนับแต่วันที่รับคำร้อง ให้ถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ⁹⁹ ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วกฎหมายไม่บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ผู้มีส่วนได้เสียจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 9 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1987 ที่กำหนดว่า “ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยประเภทที่ 2, 3 และ 4 อาจยื่นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัดได้” ข้อกำหนดดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการไม่ตัดสิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษจะฟ้อง

⁹⁶ มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้กำหนดว่า “สมาคมหรือสหภาพข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งกฎที่กำหนดเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการและคำสั่งเฉพาะรายที่กระทบต่อประโยชน์ของสมาคม หรือสหภาพข้าราชการต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้”

⁹⁷ เจื่อนใจการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ) (น. 201). เล่มเดิม.

⁹⁸ พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 มาตรา 1 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่า “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งเท่านั้น.”

⁹⁹ พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 มาตรา 1 วรรคสอง กำหนดว่า “หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับคำร้องนานเกินกว่าสี่เดือนนับแต่วันที่รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ” ปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น รัฐบัญญัติ DCRA มาตรา 21 ซึ่งวางหลักไว้ว่า หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับคำร้องนานกว่าสองเดือนนับแต่วันที่รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับ.

โต้แย้งคำสั่ง หากไม่ได้ทำการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยระดับจังหวัดก่อน เว้นแต่กฎหมาย บังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน¹⁰⁰

(4) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ดร.บุญผา อัครพิมานได้อธิบายไว้¹⁰¹ ว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะอยู่ภายใต้หลักทั่วไป เนื่องจากไม่มี กฎหมายในเรื่องการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้เป็นการเฉพาะซึ่งมาตรา 1 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 และมาตรา R 102 แห่งประมวลกฎหมายปกครองชั้นต้นและศาล ปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้กำหนดว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้กระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่ มีการแจ้งคำสั่งหรือนับแต่วันที่มีการประกาศให้ทราบถึงความมีอยู่ของกฎ นอกจากนี้ศาลปกครอง ได้วางหลักเพิ่มเติมว่า ระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีต้องเริ่มนับเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับคำสั่ง ประกอบกับ ในคำสั่งต้องมีข้อความที่บอกอย่างชัดเจนด้วยว่าให้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาเท่าไรตามที่กฎหมาย กำหนด อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นในหลักเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของพระ ราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 และมาตรา R 102 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีว่า การฟ้องคดี เหล่านี้สามารถนำมาโต้แย้งต่อศาลได้เสมอ โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดี อาทิเช่น การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มที่เป็น การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของฝ่ายปกครองหรือ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นองค์กรกลุ่ม หรือการฟ้องคดีใน การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองบังคับตามคำพิพากษา หรือการฟ้องคดีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการใช้ สิทธิขอออกสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารโดยปริยาย หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งที่ไม่มีอยู่ ในทางกฎหมาย ซึ่งไม่อาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์หรือสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น

3.1.2 วิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษ

ในเรื่องวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับ การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองพิเศษ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้¹⁰²

การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท

¹⁰⁰ จาก แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ) (น. 61), โดย ธนวิ โชติรัตน์, 2552, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁰¹ เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (รวมบทความ ทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ) (น. 203 – 205). เล่มเดิม.

¹⁰² จาก คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 28 – 29), โดย สำนักงาน ศาลปกครอง, 2546, กรุงเทพฯ: ชุมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์.

กฎหมายปกครองฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ของความเป็นกลางหรือหลักที่เกี่ยวกับการไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษา หลักการไม่เปลี่ยนแปลงองค์คณะ และหลักการรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัย¹⁰³

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นไปตามอนุสัญญายุโรป เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งใช้บังคับแก่ประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณาของศาลไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ 6 ของอนุสัญญาดังกล่าวที่ให้สิทธิบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม เปิดเผย และในระยะเวลาอันควร โดยศาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้นศาลปกครองพิเศษที่มีอยู่จำนวนทั้งหมดจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่วิธีพิจารณาของตนด้วย¹⁰⁴

ส่วนกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษจะต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรทุกกรณี ไม่ว่าจะกระบวนการวิธีพิจารณาจะเป็นการให้ปากคำหรือไม่ก็ตาม ก็จะต้องมีการจัดทำบันทึกสรุปการพิจารณาทุกครั้งไว้ด้วยเสมอ สำหรับในส่วนวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษนั้น จะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะหรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาโดยเปิดเผยไว้¹⁰⁵ เช่น การพิจารณาของคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญและคณะกรรมการค่าเสียหายจากสงครามประจำเขต เป็นต้น¹⁰⁶

ทั้งนี้ ในส่วนคำวินิจฉัยของศาลจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ¹⁰⁷

1. วันที่มีคำวินิจฉัย
2. รายชื่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัย
3. รายละเอียดของคำวินิจฉัยที่จะต้องระบุเรื่องที่ศาลได้เรียกและรับฟังข้อเท็จจริง

จากกลุ่มความที่เกี่ยวข้องมาแล้ว หรือต้องแจ้งว่าศาลได้พิจารณาคดีโดยเปิดเผยหรือไม่

¹⁰³ แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 80). เล่มเดิม.

¹⁰⁴ คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 31). เล่มเดิม.

¹⁰⁵ จาก อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 136), โดย คมสัน โปธิ์คง, 2544, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁰⁶ คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 34). เล่มเดิม.

¹⁰⁷ อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 136-137). เล่มเดิม.

4. การประทับตราของศาลที่พิจารณาคดีนั้น

5. การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย โดยในส่วนของ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักให้ศาลปกครองพิเศษจะต้องระบุเหตุผลในคำวินิจฉัยให้มีความชัดเจนและครบถ้วน มิเช่นนั้น คำวินิจฉัยอาจถูกเพิกถอนเพราะเหตุดังกล่าวได้ แต่การให้เหตุผลดังกล่าวศาลปกครองพิเศษไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลตอบข้ออ้างที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นของการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

6. การกล่าวอ้างถึงการพิจารณาและวิเคราะห์คำแถลงปิดสำนวนคดีของกลุ่มความ เอกสารข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี

7. ลายมือชื่อของผู้พิพากษาที่พิจารณา

ในกรณีที่คำพิพากษาได้กระทำลงโดยขาดองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำ คำพิพากษา เช่น กรณีไม่มีการประทับตราของศาล กรณีไม่แสดงเหตุผลในการวินิจฉัย หรือกรณีที่มีการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจน รวมทั้งกรณีที่เป็น การให้เหตุผลที่ขัดกัน ศาลปกครองสูงสุดจะถือว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.1.3 การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุด

การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ โดยการควบคุมตรวจสอบ คำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายของศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุด โดยแต่ละวิธีกรณีนั้น มีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

1) เหตุผลและความจำเป็น

บทบาทการทำหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองนั้นมีอยู่ ทั้งหมด 4 ฐานะด้วยกัน คือ¹⁰⁸

1. เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้าย หรือคดีฟ้องตรง สำหรับคดีปกครองดังต่อไปนี้

ก) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาและรัฐกำหนด¹⁰⁹

ข) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่ออกโดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจาก สภาแห่งรัฐ¹¹⁰

ค) คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหารและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี¹¹¹

¹⁰⁸ คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 38 – 39). เล่มเดิม.

¹⁰⁹ มาตรา R.311-1, 1 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

¹¹⁰ มาตรา R.311-1, 2 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

¹¹¹ มาตรา R.311-1, 3 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

ง) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการระดับชาติ¹¹² เช่น คณะกรรมการประเมินความรู้ความสามารถการสอบบรรจุเข้ารับราชการ คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรคมนาคมแห่งชาติ และคณะกรรมการสอบบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

จ) คดีที่ได้แย้งนิติกรรมทางปกครองที่ใช้บังคับในเขตอำนาจศาลชั้นต้นมากกว่าหนึ่งศาลขึ้นไป¹¹³ เช่น การสั่งห้ามฉายภาพยนตร์อนาจารหรือสื่อความรุนแรงในเรื่องเดียวกันโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด การสั่งห้ามขายยาชนิดเดียวกันในหลายพื้นที่ เป็นต้น

ฉ) คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร¹¹⁴

ช) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจสภาแห่งรัฐ เช่น คดีโต้แย้งมติของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹¹⁵ คดีโต้แย้งมติของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการประกันรายได้ของเกษตรกร¹¹⁶ เป็นต้น

2. เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น สำหรับคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีเลือกตั้งสภาท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล ไปยังสภาแห่งรัฐโดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากว่าในคดีโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาเทศบาลและการเลือกตั้งสภาตำบลนั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น โดยไม่อาจอุทธรณ์คดีไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้อีก ดังนั้นหากมีข้อโต้แย้งคำพิพากษาเกิดขึ้นจึงต้องโต้แย้งไปยังสภาแห่งรัฐโดยตรง

3. เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ในกรณีทั่วไป

4. เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลชำนาญการพิเศษทางปกครอง เช่น ศาลบัญชี ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง และศาลทางวินัย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดในเรื่องวินัยของกลุ่มวิชาชีพที่สำคัญ ๆ อาทิเช่น คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมธนาคาร (เฉพาะเรื่องวินัย) และองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ที่มีการพิจารณาทางวินัยแก่บรรดาสมาชิก เป็นต้น

เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบาทของสภาแห่งรัฐในส่วนดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้น ศาล

¹¹² มาตรา R.311-1, 4 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

¹¹³ มาตรา R.311-1, 5 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

¹¹⁴ มาตรา R.311-1, 6 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

¹¹⁵ รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1975.

¹¹⁶ มาตรา 1652 du C.G.I.

ปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคำพิพากษาให้ เป็นไปตามกฎหมาย การเป็นผู้พิทักษ์และประกันการคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของกฎหมายและ การเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในระบบศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการชี้ขาดปัญหา ความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างศาลปกครองสองแห่ง หรือรวมการพิจารณาคดี รวมถึงการทำ หน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นต้น การทำหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในส่วนที่เป็นศาลปกครองสูงสุดสำหรับการควบคุมตรวจสอบ คำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายของศาลปกครองพิเศษ จึงถือได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ที่สำคัญประการ หนึ่งของสภาแห่งรัฐในบทบาทของศาลฎีกา ซึ่งแม้ว่าศาลปกครองพิเศษจะปรากฏอยู่เป็นจำนวน มากและมีความแตกต่างกันในหลายประการ ทั้งในแง่ขององค์กร วิธีพิจารณาและอำนาจหน้าที่ แต่ โดยหลักศาลปกครองพิเศษก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยสภาแห่งรัฐในส่วนที่เป็น ศาลปกครองสูงสุดนั่นเอง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

จากการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษนั้น ไม่ว่าจะมิกฎหมาย กำหนดให้ถึงที่สุดหรือไม่ กรณีก็จะสามารถยื่นฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยัง ศาลปกครองสูงสุดได้ตามบทบัญญัติมาตรา 32 แห่งพระราชกำหนดหมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัย ชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยในชั้นที่สุด โดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายและ ตามบทบัญญัติอันเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดในมาตรา 2 แห่งพระราช กฤษฎีกาหมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 และในมาตรา 2-8 แห่งพระราชกฤษฎีกา หมายเลข 53-1169 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาหมายเลข 53-934 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1953 ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะใน ปัญหาข้อกฎหมายขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดทางปกครอง¹¹⁷

ดังนั้นจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้นิติกรรมทางตุลาการของศาลปกครองพิเศษ จึงสามารถที่จะเสนอต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาเฉพาะในคดีประเภท ฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย โดยถือว่าในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงจะเป็นสิทธิแห่งการ วินิจฉัยขององค์กรตุลาการระดับล่างเท่านั้น ทั้งนี้หากทำการพิจารณาถึงที่มาและขอบเขตของคำว่า “ฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย” หรือ “recours en cassation” แล้ว จะพบได้ว่าคำดังกล่าวมีที่มาจากคำว่า “Cour de Cassation” อันเป็นชื่อของศาลฎีกาในประเทศฝรั่งเศส ที่ศาลฎีกาจะพิจารณา

¹¹⁷ อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 138-139). เล่มเดิม.

เพียงว่าคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ โดยไม่มีอำนาจในการเข้าไปพิจารณาถึงปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าเป็นอันยุติตามที่ศาลล่างที่ได้รับฟังไว้แล้ว ดังนั้นคำว่า “recours en cassation” เมื่อนำมาใช้กับสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด จึงมีความหมายอย่างเดียวกับที่ใช้ในศาลฎีกาในการวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย อย่างไรก็ตามวิธีพิจารณาข้อพิพาทในการวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของศาลฎีกา จะคำนึงถึงความหนักเบาแห่งคดีหรือพฤติการณ์แห่งคดีหากแต่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะไม่ยึดถือหลักดังกล่าว เพราะเนื้อหาสาระเป็นเรื่องของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความแตกต่างจากเรื่องของการกระทำในทางแพ่งและในทางอาญา¹¹⁸

ทั้งนี้ ความเห็นข้างต้นในการตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของศาลสูงทั้งสองแห่งไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกานั้น กรณีจะสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ Laferriere ที่ได้อธิบายไว้ว่า “ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมิได้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่มีหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาในคดีนั้น ๆ ตุลาการศาลปกครองสูงสุดจึงมีหน้าที่พิจารณาคำพิพากษามีใช้คดีพิพาท กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลอีกชั้นหนึ่งนั่นเอง”¹¹⁹ ด้วยเหตุนี้จึงไม่แปลกที่ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในคดี แต่จะตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอกและภายใน ดังที่นักวิชาการมักจะกล่าวว่า ศาลอุทธรณ์ทั่วไปและศาลอุทธรณ์เฉพาะจะถือเป็นศาลสูงสุดอย่างแท้จริงสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยคดีในเรื่องข้อเท็จจริง เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นประเด็นอันเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลที่ถูกลูกฎีกา¹²⁰

2) เงื่อนไขในการรับฎีกา

ก. การรับฎีกา

การที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไว้พิจารณาได้นั้น ก่อนอื่นจำเป็นต้องผ่านกระบวนการรับฎีกาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ก่อน¹²¹ โดยศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาจากคำวินิจฉัยนั้นต้องเป็นนิติกรรมทางตุลาการที่ถึงที่สุดขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ดังนั้นหากคำวินิจฉัยดังกล่าวถูกระงับโดยองค์กรที่กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังองค์กร

¹¹⁸ แหล่งเดิม. (น. 139 – 140).

¹¹⁹ จาก *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 258), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ช. 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹²⁰ เสกสิทธิ์ พงษ์พิบูล. (2547). การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด. หน้า 96.

¹²¹ *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (หน้าเดิม). เล่มเดิม.

ในระดับอุทธรณ์ก่อน กรณีจะไม่สามารถเสนอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายก่อนได้แต่อย่างไร¹²²

ข. คุณสมบัติของผู้ยื่นฎีกา¹²³

คุณสมบัติของผู้ยื่นฎีกาคำวินิจฉัยนั้น ผู้ยื่นฎีกาคำวินิจฉัยจะต้องเป็นคู่ความในคดีตามคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดเท่านั้น บุคคลอื่นจะยื่นฎีกาไม่ได้ โดยผู้ยื่นฎีกาจะต้องมีประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งบางครั้งประโยชน์ได้เสียอาจหมดไปได้เนื่องจากมีกฎหมายนิรโทษกรรมภายหลังการวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้หากเป็นเรื่องที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายกำหนดไว้ ผู้นั้นก็อาจยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

ค. อายุความในการยื่นฎีกา¹²⁴

โดยปกติการยื่นฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายจะต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้แจ้งหรือได้รับทราบตามมาตรา R 821-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง¹²⁵ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนกรณีคำวินิจฉัยนั้นเป็นการพิจารณาโดยขาดนัดก็ให้นับอายุความสองเดือนนับแต่กำหนดเวลาการคัดค้านการพิจารณาโดยขาดนัดสิ้นสุดลง

ง. รูปแบบการยื่นฎีกา¹²⁶

แม้ว่าการฟ้องคดีปกครองโดยปกติจะมีรูปแบบน้อยและคำฟ้องไม่จำเป็นต้องเขียนลงบนแบบพิมพ์ แต่อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ที่ยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุดจะต้องให้ทนายความที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศาลปกครองสูงสุดเท่านั้นเป็นผู้ยื่นตามมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกา หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 แต่ในบางกรณีอาจไม่ต้องมีทนายความก็ได้ ทั้งนี้ หากกฎหมายบังคับให้ต้องมีทนายความและผู้ยื่นคำฟ้องไม่มีทนายความ ฝ่ายเลขานุการแผนกวิธีพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีสิทธิร้องขอให้ผู้ยื่นคำฟ้องจัดการให้มีทนายความได้โดยให้ทนายความลงชื่อในคำฟ้องภายหลังการยื่นฎีกาแล้ว

นอกจากนี้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชกำหนด หมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1945 ได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำฟ้องต้องยื่นสรุปข้อเท็จจริงและคำขอ พร้อมทั้งชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย

¹²² *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 143-146). เล่มเดิม.

¹²³ *แหล่งเดิม*. (น. 147).

¹²⁴ *แหล่งเดิม*. (น. 148).

¹²⁵ *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 259). เล่มเดิม.

¹²⁶ *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 148-149). เล่มเดิม.

เสมอ และในกรณีที่ไม่มีคำแถลงสรุปข้อเท็จจริงโดยทั่วไป จะถือว่าคำฟ้องนั้น ไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้

จ. การรอกการบังคับคดี

การยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายจะไม่ถือเป็นเหตุให้การบังคับคดีระงับหยุดลง แต่ศาลปกครองสูงสุดสามารถออกคำสั่งให้รอกการบังคับคดีในคดีที่ยื่นมายังศาลปกครองสูงสุดได้¹²⁷ หรือหากผู้ฟ้องประสงค์จะขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลจะต้องยื่นคำร้องขอทุเลาแยกต่างหาก โดยหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จะก่อให้เกิดผลที่ไม่อาจเยียวยาได้หรือข้อโต้แย้งมีเหตุที่หนักแน่นพอ ศาลปกครองสูงสุดอาจสั่งให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองพิเศษนั้นได้¹²⁸

3) วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

ก. การจัดแบ่งองค์คณะ

ในส่วนของ การจัดแบ่งองค์คณะเพื่อพิจารณาคดีนั้น โดยที่มาตรา 822-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดให้การยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดจะต้องผ่านกระบวนการรับฎีกาไว้พิจารณาและกำหนดให้ศาลมีคำพิพากษาปฏิเสธการรับฎีกาไว้พิจารณาในกรณีที่คำร้องฎีกาเป็นคำร้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ หรือไม่มีเหตุผลหนักแน่นสนับสนุน ซึ่งการพิจารณาคำร้องฎีกานี้ เดิมกระทำโดยองค์คณะพิเศษของแผนกคดีปกครองที่เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณารับฎีกาประกอบด้วยกรรมการสามคน มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี เป็นผู้ที่ทำหน้าที่กลั่นกรองการรับฎีกาไว้พิจารณา ต่อมาพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 24 ธันวาคม 1997 ได้โอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาให้แก่องค์คณะต่าง ๆ ในแผนกคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหากพบเหตุที่ไม่อาจรับฎีกาไว้พิจารณา ตุลาการหัวหน้าจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ก่อนที่จะส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นและกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีและเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาไม่รับฎีกาไว้พิจารณาแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก เว้นแต่เป็นกรณีของการขอให้แก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดให้ถูกต้อง หรือการขอให้พิจารณาใหม่เท่านั้น¹²⁹

เมื่อผ่านกระบวนการกลั่นกรองการยื่นฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดคือ คณะพิจารณาคดี โดยแต่ละคณะย่อยประกอบด้วยหัวหน้าคณะ รองหัวหน้าคณะ 2 คน และตุลาการศาลปกครองในระดับตำแหน่งต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่งรวมทั้งมากกว่า 10 คน ซึ่งหน้าที่หลักของคณะย่อย คือ การสอบสวนก่อนการวินิจฉัยคดี การจัดทำคำ

¹²⁷ แหล่งเดิม. (น. 149).

¹²⁸ วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 260 – 261). เล่มเดิม.

¹²⁹ แหล่งเดิม. (น. 259 – 260).

วินิจฉัย และทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ทั้งนี้การจัดรูปแบบขององค์คณะในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดอาจกระทำได้หลายวิธี คือ องค์คณะย่อยขององค์คณะเดียวสำหรับการพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก องค์คณะร่วมระหว่างสองคณะย่อยซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของคณะย่อย 2 คณะมาประชุมร่วมกัน เพื่อวินิจฉัยคดีที่คณะย่อยเจ้าของเรื่องได้สอบสวนมาแล้วที่ประชุมคณะพิจารณาคดี ซึ่งประกอบด้วยตุลาการหัวหน้าคณะพิจารณาคดีเป็นประธานและสมาชิกอาวุโสของคณะพิจารณาคดีเพื่อวินิจฉัยคดีสำคัญ และที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐเป็นประธาน หัวหน้าคณะทั้งหมดและสมาชิกอาวุโสของสภาแห่งรัฐ เพื่อวินิจฉัยคดีที่สำคัญเป็นพิเศษ¹³⁰

อนึ่ง ศาลปกครองฝรั่งเศสได้จัดรูปแบบของการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแบบสองชั้นในการถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ กล่าวคือระบบของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นจะมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอความเห็นของตนโดยอิสระภายหลังจากได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความทั้งสองฝ่าย พร้อมกับเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นให้กับองค์คณะวินิจฉัย ซึ่งพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก และหากองค์คณะวินิจฉัยมีความเห็นขัดหรือแย้งกับพนักงานคดีปกครองแล้ว องค์คณะวินิจฉัยจะต้องเสนอเหตุผลและอ้างอิงหลักกฎหมายที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือให้เป็นที่ยอมรับ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์คณะได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้แนวความคิดในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจชี้ขาดดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสได้แพร่ขยายในประเทศต่าง ๆ ให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษที่ทำหน้าที่ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองคล้ายกับพนักงานคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส แต่อาจจะมีการเรียกชื่อต่างกัน ทั้งเจ้าหน้าที่พิเศษในศาลยุติธรรมประชาคมยุโรป เจ้าหน้าที่พิทักษ์สาธารณประโยชน์ในศาลปกครองประเทศเยอรมัน และผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹³¹

ข. การแสวงหาข้อเท็จจริง¹³²

โดยทั่วไปแล้วลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นวิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนและเปิดโอกาสให้คู่ความได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้ โดยตุลาการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความเสมอ

¹³⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น. 51 – 52), โดย ชาลูนชัย แสงศักดิ์ ัง, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹³¹ จาก วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 54 – 59), โดย สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, 2535,

¹³² วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 186). เล่มเดิม.

ภาคแก่คู่ความทุกฝ่าย แต่เนื่องจากการทำหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คือ การพิจารณา คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งจะไม่ไปพิจารณาพิพากษาในข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง จึงควรเป็นที่ยุติในศาลล่างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เว้นแต่จะพบความผิดพลาดอย่างชัดเจนในการรับฟังข้อเท็จจริง ดังนั้นในทางปฏิบัติตุลาการเจ้าของสำนวนจะไม่สืบพยานบุคคลหรือพยานเอกสารอีกแม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานใด ๆ ได้ตามหลักของวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม

อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงที่มีอยู่เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตั้งยุติการสอบสวน โดยมีการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนและความเห็นพร้อมร่างคำวินิจฉัย เพื่อส่งเอกสารดังกล่าวและสำนวนคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะตรวจพิจารณาแล้วส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในการจัดทำคำแถลงการณ์ก่อนที่จะมีการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีต่อไป

ก. การนั่งพิจารณา¹³³

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามกระบวนการพิจารณาทั่วไปเสร็จสิ้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจะกำหนดให้มีการนั่งพิจารณา ซึ่งมาตรา R 712-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดให้มีการนั่งพิจารณาและการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้เตรียมวาระการประชุม และกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าองค์คณะเป็นผู้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งศาลต้องแจ้งกำหนดวันนัดพิจารณาล่วงหน้าให้ทนายความหรือคู่ความเองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่วัน สำหรับกรณีเร่งด่วนอาจเหลือเวลาเพียงสองวันก่อนวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้ ทั้งนี้การนั่งพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยโดยไม่มีการพิจารณาลับตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา L 6 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

ในวันนั่งพิจารณาคดีตุลาการหัวหน้าคณะจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความสงบเรียบร้อย และจะเป็นผู้อนุญาตให้คู่ความฝ่ายต่าง ๆ ทำการแถลงต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้แถลงข้อเท็จจริงทั้งหมดในคดี จากนั้นทนายความประจำศาลปกครองสูงสุดจะแถลงต่อศาล โดยทนายความจะไม่สามารถยกประเด็นใหม่ นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ และท้ายสุดตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ของตนในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ก่อนที่จะมีการประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยเป็นการลับ

¹³³ แหล่งเดิม. (น. 261).

ง. การทำคำพิพากษา¹³⁴

การทำคำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสนั้น กรณีจะเป็นไปตาม มาตรา L 2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ที่กำหนดให้คำพิพากษาศาลปกครองต้องกระทำ ในนามของประชาชนฝรั่งเศส โดยคำพิพากษาต้องระบุด้วยว่าได้กระทำการพิจารณาโดยเปิดเผยต่อ สาธารณะและคำพิพากษาต้องระบุลงวันที่อ่านคำพิพากษา นอกจากนี้มาตรา L 9 แห่งประมวล กฎหมายเดียวกัน ยังกำหนดให้คำพิพากษาต้องมีการให้เหตุผล ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของ คำพิพากษาและต้องได้รับการปฏิบัติตามประกอบกับคำพิพากษาต้องมีการลงลายมือชื่อของหัวหน้า องค์กรพิพากษา ตุลาการเจ้าของสำนวน และเลขานุการประจำองค์กรด้วย

ทั้งนี้ สาระสำคัญในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเป็นไปใน 2 แนวทาง คือ การยกฎีกาและการเพิกถอนคำพิพากษา โดยในส่วนของกรยกฎีกานั้นศาลปกครองสูงสุดจะมี อำนาจในการยกฎีกาไม่ว่าก่อนหรือหลังระยะเวลาฎีกา ด้วยเหตุที่ไม่ปรากฏว่าคำพิพากษาที่เป็นเหตุ แห่งฎีกานั้นมีข้อผิดพลาดในการให้เหตุผลแต่อย่างใด ส่วนการเพิกถอนคำพิพากษานั้นจะเป็นกรณี ที่พบว่ามิชอบพร้อมทั้งในคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วน และศาลปกครองสูงสุดส่งไปให้ศาลนั้น พิจารณาใหม่ หรืออาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเองก็ได้ ซึ่งบางกรณีที่การเพิกถอนคำพิพากษาทำให้ ไม่มีมูลเหตุแห่งคดีพิพาทอีกต่อไป เช่น ศาลปกครองไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีหรือการฟ้องคดีมิได้ เป็นไปโดยถูกต้อง กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจึงอาจทำการพิจารณาพิพากษาคดีเอง ทั้งนี้เพื่อ ประโยชน์ของผู้อุทธรณ์และสอดคล้องกับการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี ดังนั้นจึงเป็นเรื่อง สำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาข้อต่อสู้ของผู้อุทธรณ์อย่างละเอียดรอบคอบก่อนที่จะ เพิกถอนคำพิพากษาใด ๆ

นอกจากนี้ ในส่วนของการเพิกถอนคำพิพากษาที่ต้องการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ นั้น มาตรา L 812-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถที่ จะส่งคดีพิพาทให้ศาลปกครองที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเพื่อให้องค์คณะอื่น พิจารณาพิพากษาใหม่ หรือส่งคดีพิพาทให้ศาลปกครองอื่นที่อยู่ในชั้นเดียวกันพิจารณา นอกจากนี้หากเป็นไปเพื่อ ประโยชน์แห่งการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาพิพากษาคดี นั้นเองก็ได้ แต่หากเป็นคดีพิพาทที่มีการฎีกาเป็นครั้งที่สอง ศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นผู้ พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเอง ดังนั้นการที่ศาลปกครองสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเองจะเกิด จากคดีที่มีการฎีกาเป็นครั้งที่สอง และเกิดจากดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่าเพื่อประโยชน์ แห่งการบริหารจัดการควบคุมความยุติธรรมที่ดี

¹³⁴ แหล่งเดิม. (น. 262 – 266).

อนึ่งเมื่อศาลปกครองได้รับคดีที่ส่งมาจากศาลปกครองสูงสุดเพื่อทำการพิจารณาพิพากษาใหม่แล้ว จะต้องเริ่มทำการพิจารณาใหม่ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ได้รับ พร้อมกับเปิดโอกาสให้คู่ความเสนอข้อโต้แย้งใหม่ เพื่อประกอบการพิจารณาโดยศาลปกครองจะไม่จำกัดขอบเขตเฉพาะในการพิจารณาพิพากษาคำพิพากษาเดิม เพราะถือว่าคำพิพากษาเดิมไม่เคยมีอยู่เลย

4) เหตุที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย¹³⁵

โดยหลักศาลปกครองสูงสุดจะไม่พิจารณาทบทวนฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในปัญหาข้อเท็จจริง เป็นเพราะเหตุว่าการวินิจฉัย ปัญหาข้อเท็จจริงนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของศาลปกครองพิเศษที่มีความชำนาญการเฉพาะด้าน ดังนั้นการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงจึงถึงที่สุดเพียงชั้นของศาลปกครองพิเศษเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายนั้น มิได้หมายความว่า ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ทำการพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนเลย เนื่องจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดในบางกรณี อาจถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดจะควบคุมตรวจสอบในปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลปกครองสูงสุดจะเพิกถอนคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษจึงมีเฉพาะในขอบข่ายดังต่อไปนี้

ก. การวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจ

การวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจจะเกิดจากการที่ศาลปกครองพิเศษพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นได้ โดยการวินิจฉัยในกรณีนี้มักจะไม่ค่อยพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลปกครองพิเศษประกอบด้วยองค์คณะเชี่ยวชาญพิเศษหลายองค์คณะ และอาจมีการอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้วินิจฉัยไปโดยองค์คณะที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น โดยเฉพาะ เป็นต้น

ข. การวินิจฉัยโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ

โดยปกติศาลปกครองสูงสุดจะให้ความสำคัญในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในเรื่องการวินิจฉัยที่ต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ แม้ว่าจะไม่มีความสมบูรณ์ในคดีในเรื่องนั้นไว้อย่างชัดเจนก็ตาม โดยหลักพื้นฐานที่สำคัญ

¹³⁵ คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 52 – 59). เล่มเดิม.

ได้แก่ หลักการพิจารณาที่ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หลักการให้เหตุผลในคำชี้ขาดและหลักการตรวจสอบรูปแบบของคำชี้ขาดที่ตัดสินคดีปกครอง เป็นต้น

ค. เหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น

ในเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ควบคุมในปัญหาข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาของคดีด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดจะทำการตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองพิเศษยกขึ้นกล่าวอ้างนั้นว่ามีอยู่จริงหรือไม่ หรืออย่างน้อยที่สุดต้องปรากฏจากเอกสารในสำนวน นอกจากนั้นศาลปกครองสูงสุดยังตรวจสอบในเรื่องของการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงซึ่งถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดนั้น เป็นการละเมิดกฎหมายเพราะความผิดพลาดดังกล่าวมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายแก่กรณีไม่อาจใช้ได้หรือไม่ควรที่จะต้องใช้

อย่างไรก็ดีศาลปกครองสูงสุดจะมุ่งควบคุมการให้เหตุผลทางกฎหมายให้อยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ โดยไม่ได้มุ่งหมายควบคุมถึงเรื่องการใช้ดุลพินิจในเรื่องการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลปกครองพิเศษ ซึ่งไม่ใช่อำนาจของศาลปกครองสูงสุดหากไม่มีการปรากฏจากเอกสารในสำนวนถึงการฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ทั้งนี้ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดจะก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในเรื่องที่ศาลปกครองพิเศษฟังข้อเท็จจริงในสาระสำคัญโดยไม่มีความถูกต้องนั้น จะปรากฏว่ามีน้อยมาก

อย่างไรก็ดี แม้โดยหลักการทั่วไปศาลปกครองสูงสุดจะไม่ควบคุมดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลปกครองพิเศษ แต่ก็ปรากฏว่า มีอยู่บางคดีที่ศาลปกครองสูงสุดจะควบคุมการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงคล้ายกับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน เช่น ในคดี *Sieur Troques* ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการเขียนบทความของแพทย์เพื่อ โฆษณารายการราคาสำหรับการทำศัลยกรรม ถือเป็น การโฆษณา ดังนั้นการที่คณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติฝ่ายวินัยลงโทษแพทย์ผู้เสียหายจึงชอบแล้วหรือในขณะที่คดี *Botteri* ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติฝ่ายวินัยที่ลงโทษนาย Botteri เพราะเหตุที่นาย Botteri ได้มีหนังสือแจ้งแพทย์คนอื่นให้ทราบถึงกิจการของตน วิธีการรักษาคนไข้และประสิทธิภาพของคลินิกของตนที่เพิ่มขึ้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่แพทย์ด้วยกันเท่านั้นไม่ใช่การโฆษณาแก่บุคคลทั่วไป¹³⁶ แต่ทั้งนี้ที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่า ศาลปกครองเคยวินิจฉัยเพิกถอนคำ

¹³⁶ แหล่งเดิม. (น. 58).

วินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติในเรื่องที่วินิจฉัยถึงการใช่วิธีการรักษาที่เป็นอันตราย แต่อย่างไร

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ผู้เขียนได้จำแนกการศึกษาในกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นแล้ว รวมทั้งในกรณีของการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาล ซึ่งกระบวนการตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวข้างต้นจะเป็นไปบนพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Act หรือ APA) และกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีดังต่อไปนี้

3.2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา¹³⁷

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จในการสร้างดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพของหน่วยงานทางปกครองกับการพิทักษ์คุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย เหตุที่กล่าวเช่นนั้นเป็นเพราะลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากการที่ฝ่ายตุลาการสามารถบังคับให้หน่วยงานทางปกครองอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยไม่แทรกเข้าไปในขอบเขตความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยากสำหรับบางประเทศที่ฝ่ายตุลาการไม่อาจที่จะผลักดันให้หน่วยงานทางปกครองอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยที่ฝ่ายตนจะไม่เข้าไปทำการแทรกแซงในขอบเขตความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าวได้

โดยสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่เป็นกลไกในการกำหนดขอบเขตการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นคือ บทบัญญัติต่าง ๆ หลายประการที่ปรากฏ

¹³⁷ แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 95 – 101). เล่มเดิม.

อยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) นี้เอง ที่จะเป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครองและการพิจารณาทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่แสดงถึงการประนีประนอมระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายการเมือง ซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) นั้น ฝ่ายตุลาการจะควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง มิให้ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตแห่งผลประโยชน์ในเสรีภาพและทรัพย์สินของปัจเจกชนมากเกินไปจนเกินขอบเขต ดังนั้นการประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จึงเป็นเสมือนการประนีประนอมระหว่างคุณค่าสองอย่างที่ขัดแย้งกัน คือ การคุ้มครองปัจเจกชนจากการแทรกแซงของรัฐตามหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายของลัทธิเสรีนิยมกับการยอมรับอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในเสียงข้างมากของประชาชน¹³⁸

โดยในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่เกี่ยวกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครองจะเป็นบทบัญญัติสำคัญที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้อำนาจกึ่งตุลาการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะกรณี ซึ่งการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองนี้สามารถเทียบเคียงได้กับการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว หน่วยงานจะต้องจัดให้มีการรับฟังหรือไต่สวนที่ยุติธรรมก่อนการชี้ขาดตัดสิน ทำนองเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาของศาลที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นอกจากนี้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทต้องเป็นผู้ซึ่งปราศจากอคติและความลำเอียง ซึ่งรูปแบบของการไต่สวนทางปกครองนี้ อาจทำได้โดยการไต่สวนแบบเอกสาร แบบปากเปล่าและแบบวิธีพิจารณาความเป็นต้น¹³⁹

โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนดังกล่าวนี้ จะถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเอกลักษณ์ที่มีลักษณะเด่นเป็นอย่างมากในการดำเนินวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่เดิมจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการไต่สวน เรียกว่า เจ้าหน้าที่ไต่สวน (Hearing Examiner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยทางการเมือง และมีได้รับการฝึกอบรมในทาง

¹³⁸ จาก กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของกฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (น. 24 – 25), โดย วิชัย วิวิตเสวี ก, กรุงเทพฯ.

¹³⁹ แหล่งเดิม. (น. 36).

วิชาชีพ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 จึงได้ยกฐานะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็น “ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง” (Administrative Law Judge หรือ ADJ) พร้อมกับมีการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการแต่งตั้งใหม่ ซึ่งการแต่งตั้งผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม โดยผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีคุณสมบัติเป็นทนายความที่ได้รับอนุญาตและมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี และจะต้องมีความสามารถในการพิจารณาไต่สวนประเด็นที่ซับซ้อนได้ รวมทั้งความเห็นของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกจากนี้ต้องผ่านการสอบโดยสำนักงานผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) นี้ จะประจำอยู่ในองค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ กว่า 30 องค์กรและถือได้ว่าเป็นหัวใจของการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองที่เป็นทางการ เป็นเพราะเหตุว่า ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แม้จะเป็นข้าราชการพลเรือนของหน่วยงานทางปกครองที่ตนประจำอยู่¹⁴⁰ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะเป็นบุคลากรประเภทพิเศษที่มีอิสระ ไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนอยู่ประจำทำงาน การแต่งตั้งโยกย้ายและการกำหนดค่าตอบแทนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเทียบเท่ากับสำนักงาน ก.พ. โดยองค์กรที่ผู้พิพากษาทำงานอยู่จะทำการมอบหมายงานอื่นที่ขัดต่อความเป็นกลางหรือไม่ต้องด้วยการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้¹⁴¹ ส่วนการพักผ่อน การลดระดับ หรือการลดเงินเดือนโดยหน่วยงานทางปกครองจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุกำหนดและชี้ขาดโดยคณะกรรมการคุ้มครองคุณธรรม¹⁴²

ในส่วนอำนาจของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ในการไต่สวนนั้นจะมีความคล้ายคลึงกับการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาทั่วไป คือ อำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบ ซึ่งในชั้นสืบพยานผู้ที่กระทบสิทธิสามารถเสนอพยานหลักฐานและมีสิทธิต่าง ๆ ทำนองเดียวกับคู่ความในคดีแพ่ง เช่น สิทธิแต่งตั้งทนายความ สิทธิที่จะถามค้านฝ่ายตรงข้าม และสิทธิที่จะคัดค้านผู้พิพากษา ฯลฯ เป็นต้น เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีคำวินิจฉัยเบื้องต้นหรือให้ข้อเสนอแนะ อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวจะไม่ผูกพันหน่วยงานทางปกครองแต่อย่างใด ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะตรวจสอบจากสำนวนการไต่สวนและวินิจฉัยว่าจะยอมรับ

¹⁴⁰ อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 197 – 198). เล่มเดิม.

¹⁴¹ นิตินกรมทางตุลาการและการควบคุมนิตินกรมในฝ่ายปกครอง (น. 596). เล่มเดิม.

¹⁴² กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของกฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (น. 37). เล่มเดิม.

หรือกลับคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) หรือไม่¹⁴³ ทั้งนี้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจริง ๆ ยังคงเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองอยู่ ซึ่งโดยมากองค์กรฝ่ายปกครองมักจะเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ซึ่งถ้าองค์กรฝ่ายปกครองมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปหรือมีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แล้วกรณีอาจจะเสียน้ำหนักและถูกยกขึ้นพิจารณาในชั้นศาลได้¹⁴⁴ ซึ่งที่ผ่านมา มักจะมีแนวโน้มที่จะถูกเพิกถอนในชั้นศาลเป็นส่วนใหญ่¹⁴⁵ ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวถึงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ว่าเป็นผู้ที่สวมหมวกสามใบหรือมีหน้าที่สามประการ คือ เป็นตัวแทนของผู้ร้องเรียนในการพิจารณาคำร้องเรียนและหยิบยกคำเบิกความทั้งหมดของผู้ร้องเรียนพิจารณา เป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลในการพิจารณาถึงนโยบายของฝ่ายปกครอง และทำหน้าที่ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครองในการทำคำวินิจฉัยเบื้องต้นให้เหมาะสมที่สุดตามพยานหลักฐานเพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย¹⁴⁶

สำหรับข้อที่ว่า หน่วยงานทางปกครองต้องจัดให้มีการไต่สวนในกรณีใดและรูปแบบใด จึงต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย ถือได้ว่าจะไม่มีกฎเกณฑ์เด็ดขาด คงมีแต่กฎเกณฑ์ทั่วไปที่เรียกว่า “วิธีทดสอบแบบสมดุล” ที่จะทดสอบว่ากรณีแต่ละเรื่องจะต้องจัดให้มีการไต่สวนหรือไม่และรูปแบบใด ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบสองประการ กล่าวคือ ลักษณะของผลประโยชน์ของเอกชนที่ถูกกระทบว่ารุนแรงมากน้อยเพียงใดและภาระหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดการไต่สวนดังกล่าว¹⁴⁷ อย่างไรก็ตาม เฮนรี เฟรนด์ลี (Henry Friendly) ได้แบ่งรายละเอียดของวิธีพิจารณาที่ถูกบังคับโดยบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมายออกเป็นสี่ส่วน ซึ่งแต่ละส่วนมีความสำคัญตามลำดับก่อนหลัง ดังนี้¹⁴⁸

¹⁴³ แหล่งเดิม. (น. 37 – 38).

¹⁴⁴ *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 198). เล่มเดิม.

¹⁴⁵ จาก “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน,” โดย วิชัย วิวิตเสวี ข, 2533 (กรกฎาคม – สิงหาคม), *ศุลกากร*, 37(4). น. 61.

¹⁴⁶ *วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 82). เล่มเดิม.

¹⁴⁷ *กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของกฎหมายเอกชน* (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (น. 38 – 39). เล่มเดิม.

¹⁴⁸ แหล่งเดิม. (น. 40 – 41).

- 1) องค์กรวินิจฉัยที่ปราศจากอคติ
- 2) การแจ้งเรื่องที่จะกระทำและเหตุที่มาของการกระทำ
- 3) โอกาสที่จะเสนอเหตุผลว่าเพราะเหตุใดการดังกล่าวจึงไม่ควรกระทำ
- 4) สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐาน
- 5) สิทธิที่จะรับรู้เกี่ยวกับพยานหลักฐานฝ่ายตรงข้าม
- 6) สิทธิที่จะถามค้านพยานฝ่ายตรงข้าม
- 7) คำวินิจฉัยโดยอาศัยพยานหลักฐานที่เสนอมา
- 8) โอกาสที่จะให้ทนายความทำการแทน
- 9) การกำหนดข้อบังคับให้องค์กรวินิจฉัยจัดให้มีสำนวนความเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่เสนอมา
- 10) การกำหนดข้อบังคับให้องค์กรวินิจฉัยจัดให้มีการฟังข้อเท็จจริงและเหตุผลของคำวินิจฉัยที่เป็นลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ดีนอกจากระบวนการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในความเป็นจริงประเทศสหรัฐอเมริกากลับมีกระบวนการทางปกครองอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า กระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นพบว่าปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสร็จสิ้นโดยกระบวนการนี้มากกว่าร้อยละ 90 กรณีจึงไม่แปลกที่จะกล่าวว่า ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ได้เพราะอาศัยกระบวนการนี้ กรณีจึงทำให้กระบวนการที่ไม่เป็นทางการจึงเปรียบเสมือนกับเส้นเลือดแห่งชีวิตของกระบวนการทางปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาเลยทีเดียว โดยกระบวนการทางปกครองที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวนี้จะปรากฏอยู่อย่างหลากหลายรูปแบบและมีลักษณะที่ยืดหยุ่น อาทิเช่น การเจรจาหรือตกลงกันโดยไม่เป็นทางการ การกลั่นกรองโดยการประชุมหารือก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาที่เป็นทางการและการสั่งของหน่วยงานทางปกครอง โดยความยินยอมของผู้ฝ่าฝืนกฎที่จะยอมละเว้นการฝ่าฝืนดังกล่าว เป็นต้น¹⁴⁹

ทั้งนี้แม้ว่าวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศไทยจะเป็นไปภายใต้รูปแบบเดียวกันที่ใช้บังคับ ประกอบกับมีการมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถที่จะออกระเบียบวิธีพิจารณาความใช้บังคับเป็นการภายใน โดยเฉพาะได้ แต่ทว่าการออกระเบียบวิธีพิจารณาความภายในองค์กรฝ่ายปกครองจะมีได้เป็นไปโดยอิสระ เพราะจะต้องเป็นไปภายใต้การควบคุมของ

¹⁴⁹ แหล่งเดิม. (น. 5 – 6).

องค์กรที่เรียกว่า The Administrative Conference of The United State (ACUS) ซึ่งทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางการวางระเบียบหรือปรับปรุงระเบียบวิธีพิจารณาให้มีความเหมาะสมกับสภาพเรื่องราวของการวินิจฉัยแต่ละเรื่องด้วย¹⁵⁰

สำหรับในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่เกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายตุลาการนั้น ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญและควบคู่ไปกับบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ จะถือหลักสำคัญที่ว่า การพิจารณาคดีปกครองมิใช่เป็นการพิจารณาอย่างคดีแพ่ง แต่เป็นการพิจารณาทบทวนสิ่งที่หน่วยงานทางปกครองได้กระทำมาแล้ว โดยถือว่าการบริหารกฎหมายเป็นภารกิจของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ซึ่งหน่วยงานฝ่ายปกครองต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของตน ดังนั้น การพิจารณาทบทวนของศาลจึงตกอยู่ภายใต้หลักที่เรียกว่า การให้ความยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการให้ความยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครอง (Deference Rule) นี้เองทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับศาลเป็นความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายต้องมีบทบาทเป็นของตนเองและได้รับความเคารพซึ่งกันและกัน¹⁵¹ โดยการจัดสรรอำนาจระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองกับศาล จะเห็นได้จากหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาต่าง ๆ อาทิเช่น หลักอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นของหน่วยงานฝ่ายปกครอง หลักการเสร็จสิ้นของวิธีพิจารณาทางปกครอง หลักการกระทำทางปกครองต้องสำเร็จบริบูรณ์ หลักการจำกัดการพิจารณาอยู่เฉพาะสำนวนความของหน่วยงานฝ่ายปกครองและพยานหลักฐานที่หน่วยงานทางปกครองนำสืบ และการจำกัดเฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วต่อหน้าหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น¹⁵²

นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้กำหนดขอบเขตของการพิจารณาทบทวนของฝ่ายตุลาการไว้คู่กันด้วยคือ การพิจารณาทบทวนข้อเท็จจริง การพิจารณาทบทวนข้อกฎหมาย การพิจารณาทบทวนดุลพินิจ และการพิจารณาทบทวนข้อวินิจฉัย เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาทบทวนในกรณีต่าง ๆ ข้างต้นจะขอกกล่าวไว้ในรายละเอียดเรื่องการฟ้องคดีต่อศาลในหัวข้อ 3.2.4 ต่อไป

ทั้งนี้แม้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ แต่กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ก็เป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปเท่านั้น ซึ่งสำหรับ

¹⁵⁰ วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 63). เล่มเดิม.

¹⁵¹ แหล่งเดิม. (น. 50 – 51).

¹⁵² แหล่งเดิม. (น. 51 – 57).

หน่วยงานทางปกครองแต่ละแห่ง ก็ต่างที่จะมีกฎหมายของตนที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการพิจารณาไว้โดยเฉพาะภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ The Administrative Conference of the United State (ACUS) ไม่ว่าจะเป็นการที่กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดวิธีพิจารณาทางปกครอง และกำหนดวิธีพิจารณาทบทวน โดยฝ่ายตุลาการไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แต่อย่างไรก็ดี การใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ถือได้ว่าจะเป็นสิ่งที่สำคัญโดยไม่อาจที่จะละเว้นได้ และจำต้องใช้ควบคู่กับบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ด้วย¹⁵³ แม้แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับดังที่จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

3.2.2 การดำเนินการทางวินัย¹⁵⁴

สำหรับในส่วนของการดำเนินการทางวินัยและการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาที่นอกจากจะเป็นไปตามกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แล้ว กรณีจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ด้วย โดยกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) นี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกามีหลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการ คือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองเป็นหลักที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้¹⁵⁵

1. กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกานี้ จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี

¹⁵³ แหล่งเดิม. (น. 10).

¹⁵⁴ แนวทางการพัฒนาการวินัยจรรยาบรรณเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 101 – 105). เล่มเดิม.

¹⁵⁵ จาก “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา,” โดย จิร นิตี หะวานนท์, 2523 (พฤศจิกายน – ธันวาคม), *ตุลาการ*, 27(6). น. 65 – 68.

จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนที่ต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายความได้ดีก็ตาม ทั้งนี้เนื่องมาจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

2. หลังจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาชั้นองค์กรต้นสังกัดจะไม่มี การสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินใจโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อาทิเช่น ในคดี Philadelphia Co V. Securities Exchange Commission (1948) ที่ศาลวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ว่า ศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม่อาจกระทำได้โดยชอบ หากไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีโอกาสรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

3. เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหากับผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

อนึ่งสำหรับคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป

3.2.3 การอุทธรณ์คำสั่ง

สำหรับการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ผู้เขียนได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งออกเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลา ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้นกรณีถือได้ว่ามีความสำคัญ และเป็นประเด็นที่พึงต้องพิจารณาทั้งในส่วน of ระบบโครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณา ซึ่งการศึกษาในแต่ละกรณีจะประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.3.1 การอุทธรณ์คำสั่งก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)¹⁵⁶

เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission หรือ C.S.C.) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ โดยคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องเสนอพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งทั้งผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรต้นสังกัดมีสิทธิที่จะเสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุและมีสิทธิที่จะซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติราชการเป็นอย่างดี ประกอบกับเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือองค์กรคู่กรณี ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมจากคนกลางที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในคดีและเป็นการป้องกันมิให้องค์กรต้นสังกัดปกปิดตนเองจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการวิธีพิจารณาจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมให้มากที่สุด

สำหรับในขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องมีเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้ เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้จะมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นตามหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนเสร็จ เจ้าหน้าที่ที่ต้องทำรายงานพร้อมความเห็นต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปให้เป็นผู้วินิจฉัยตัดสินคดี ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์ขอให้สั่งพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่โดยจะไม่นั่งพิจารณาสอบสวนคดีอีก

ทั้งนี้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) สามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) ได้โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

¹⁵⁶ แหล่งเดิม. (น. 66 – 69).

ถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะปรากฏถึงปัญหาจากการทำหน้าที่ในการสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเองคือ เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ที่เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎและผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด ด้วยเหตุนี้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) โดยทำการแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างและมีความถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้แก่¹⁵⁷

1. Office of Personnel Management (OPM) หรือองค์กรในการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการทรัพยากรบุคคล การประเมินผล และการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐบาลกลาง สำนักงานนี้จะป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีผู้อำนวยการที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและเห็นชอบของสภาสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา

2. Federal Labour Relation Authority (FLRA) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

3. Office of Special Counsel (OSC) หรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีบทบาทเหมือนอัยการ

4. Merit System Protection Board (MSPB) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเหมือนตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท

ด้วยเหตุนี้ สำหรับในเรื่องของการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเหมือนตุลาการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ แทนที่บทบาทในอดีตของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) กรณีจึงส่งผลให้เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นตามกฎหมาย Civil Service Reform

¹⁵⁷ จาก คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (น. 2 – 4), โดย วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, 2549, กรุงเทพฯ.

Act of 1978 (CSRA) แล้ว หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้ อันจะขอกล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนถัดไป

3.2.3.2 การอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

จะมีวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนี้

(ก) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและมีเนื้อหาที่มีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อความสะดวกผู้อุทธรณ์อาจใช้แบบฟอร์มที่สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนด นอกจากข้อมูลสำคัญต่าง ๆ ที่จะต้องแจ้งแล้วผู้อุทธรณ์จะต้องส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ ที่มีผลกระทบและเป็นเหตุให้ต้องยื่นอุทธรณ์

(ข) ต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายในสามสิบนับแต่วันที่คำสั่งหรือการกระทำที่ถูกอุทธรณ์มีผลใช้บังคับหรือสามสิบวันนับแต่ได้รับคำสั่ง แล้วแต่กรณีไหนจะยาวกว่ากัน

(ค) ถ้าผู้อุทธรณ์และหน่วยงานได้ตกลงจะระงับข้อพิพาทด้วยวิธีทางเลือกอื่น (An Alternative Dispute Resolution) ก่อนยื่นอุทธรณ์ ให้ขยายระยะเวลายื่นอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวัน

(ง) ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานภูมิภาคหรือสำนักงานสาขาในท้องที่ที่มีคำสั่งเกิดขึ้น การยื่นคำอุทธรณ์อาจส่งทางไปรษณีย์ แฟกซ์หรือด้วยตัวเองหรืออาจยื่นอุทธรณ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ Website ของสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(จ) ผู้อุทธรณ์อาจแต่งตั้งผู้แทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การแต่งตั้งผู้แทนให้ทำเป็นหนังสือด้วย ในกรณียื่นอุทธรณ์ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์อาจแต่งตั้งผู้แทนไปในคราวเดียวกันก็ได้

(ฉ) เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์เสร็จสิ้นจะมีคำสั่งแต่งตั้ง The Administrative Judge ขึ้นคนหนึ่งรับผิดชอบ และบุคคลนี้จะได้มีการแจ้งการแต่งตั้งดังกล่าวไปยังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมถึงผู้แทนในคดี (ถ้ามี) พร้อมกันนี้จะได้มีการส่งสำเนาคำอุทธรณ์ รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานที่เป็นคู่กรณีให้ชี้แจงข้อความที่แสดงเหตุผลของการกระทำที่ถูกอุทธรณ์กลับมาภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้างต้น โดยหากคำอุทธรณ์มีประเด็นเกี่ยวกับอายุการยื่นอุทธรณ์หรือขอบอำนาจในการพิจารณา จะมีการส่งไปยังผู้อุทธรณ์ให้อธิบายชี้แจงกลับมาด้วย

(ข) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอให้มีการนั่งพิจารณา เพื่อนำเสนอพยานหลักฐาน พยานบุคคล แต่ผู้อุทธรณ์อาจไม่ใช้สิทธิดังกล่าว โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยจากเอกสารหลักฐานเป็นหนังสือก็ได้ การนั่งพิจารณาอาจดำเนินการผ่านระบบโทรศัพท์ หรือวิดีโอคอนเฟอเรนซ์

(ช) เมื่อได้พิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง The Administrative Judge จะมี คำวินิจฉัยเบื้องต้น (An Initial Decision) โดยคำวินิจฉัยจะต้องระบุประเด็นที่สำคัญ ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ข้อสรุปเกี่ยวกับพยานหลักฐาน รวมตลอดถึงข้อวินิจฉัยทางกฎหมายและเหตุผลที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย โดยเรื่องที่สามารถฟ้องร้องต่อ “MSPB” นั้น “MSPB” จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ 1) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และ 2) ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

(ฅ) เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ “MSPB” ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุ แต่ต้องส่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง

(ฉ) การยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคล ที่ต้องห้ามซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทนและหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง “MSPB” โดยตรงได้ตาม “Whistleblower Protection Act 1989”

(ค) เมื่อสำนักงานภาคของ “MSPB” ได้รับรองแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว จึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบผลถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุด และในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ “MSPB” ณ กรุงวอชิงตัน มติของ “MSPB” ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหารเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้โดยใช้แบบฟอร์มของหน่วยงาน “MSPB”

ข้อยกเว้นการอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ที่ต้องกระทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของหน่วยงาน หรือภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับ มีดังนี้

1) กรณีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลหรือร้องเรียนการกระทำที่ไม่ชอบของหน่วยงานรัฐต่อรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำร้องไปยังหน่วยงาน “OSC” ก่อน หากหน่วยงาน “OSC” มีคำสั่งไม่รับคำร้องจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ได้ทั้งนี้ การอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งของหน่วยงาน “OSC”

หรือภายใน 65 วัน นับแต่วันที่หน่วยงาน “OSC” มีคำสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ซึ่งแล้วแต่ว่าวันไหนจะเป็นวันหลังสุด

2) กรณีตามกฎหมาย “Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act

(USERRA)” นั้นจะไม่มีข้อกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” แต่อย่างใด

3) กรณีตามกฎหมาย “Veterans Employment Opportunities Act (VEOA)” ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องยื่นคำร้อง “Secretary of Labor” เพื่อให้พิจารณาและดำเนินการแก้ไข ปัญหาพิพาทภายในระยะเวลา 60 วันก่อน หลังจากนั้นในวันที่ 61 บุคคลดังกล่าวจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ได้อย่างไรก็ตามหาก “Secretary of Labor” ได้แจ้งว่าไม่อาจดำเนินการแก้ปัญหาค้างกล่าวให้ได้ บุคคลนั้นจะต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

เมื่อหน่วยงาน “MSPB” ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว จะส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่ Administrative Judge (AJ) หรือตุลาการคดีปกครอง เพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยต่อไปขั้นแรก “AJ” จะต้องพิจารณาก่อนว่าคำอุทธรณ์นั้นอยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงาน “MSPB” และเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ถ้าหากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่ชัดเจน “AJ” มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกให้ผู้อุทธรณ์ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้จากนั้น “AJ” จะออกหมายเรียกให้หน่วยงานรัฐที่เป็นคู่กรณีพิพาททำคำชี้แจงในประเด็นข้อพิพาท และเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทแต่ละฝ่ายแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทั้งนี้คู่กรณีพิพาทอาจส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน โดยทางอินเทอร์เน็ตผ่านระบบ “E-Appeal Online” ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน “MSPB” หรืออาจเลือกให้วิธีการส่งเอกสารหลักฐานทางไปรษณีย์หรือการมายื่นเอกสารด้วยตนเองก็ได้¹⁵⁸

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่ง/คำวินิจฉัยของ “AJ” ของหน่วยงาน “MSPB” บุคคลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง/คำวินิจฉัยนั้นไปยังศาลอุทธรณ์ส่วน “Federal Circuit” (ศาลอุทธรณ์ของสหรัฐ แแผนกคดีรัฐบาลกลาง)¹⁵⁹ เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่ง/คำวินิจฉัย (Judicial review) ของ “AJ” ดังกล่าวได้ แต่ถ้าคดีอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” มีประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือก

¹⁵⁸ เพ็ญภา พงษ์มานะวงศ์ และนวพรพล ไชยศิริ. (ม.ป.ป.). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา* (บทความวิชาการ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง) (น. 7-9), สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2556, จาก www.admincourt.go.th

¹⁵⁹ จาก *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 73), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ค, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปฏิบัติของหน่วยงานรวมอยู่ด้วยแล้วศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คดีดังกล่าวต้องเป็นศาล “District Court” เท่านั้นและการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของ “MSPB” จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น¹⁶⁰

สำหรับคดีที่หน่วยงาน “OSC” เป็นผู้ฟ้องคดีร้องคดี การอุทธรณ์คำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB” จะต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ส่วน “Federal Circuit” เช่นกันแต่ทั้งนี้ มีข้อยกเว้น คือ ถ้าหากคดีดังกล่าวเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมาย “Hatch Act” ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นหรือระดับมลรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกันด้วยแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB” จะต้องอุทธรณ์ไปยังศาล “District Court” แทน¹⁶¹

สำหรับการยื่นเรื่องซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะสามารถรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่ จะอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อ ข้อแรกจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ และข้อสอง ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายกำหนดขอบเขตของการยื่นเรื่องซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)¹⁶² กรณีผู้ที่มีสิทธิยื่นฟ้องจะเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วกฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อ MSPB ว่า ต้องเป็นข้าราชการและลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุโดยการสอบแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้ว หรือเป็นเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ซึ่งมีอายุงานตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการบำนาญหรือเป็นผู้สมัครเข้ารับราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุให้เข้ารับราชการตามกฎหมาย Veterans Employment Opportunity Act (VEOA) และเป็นผู้มีอายุราชการตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

การยื่นคำร้องต่อ MSPB เป็นกรณีการยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุแต่ต้องส่งภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งหรือกรณีการยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้าม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน และหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง MSPB โดยตรงได้ตาม Whistleblower Protection Act 1989

¹⁶⁰ แหล่งเดิม.

¹⁶¹ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (บทความวิชาการ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง) (น. 9-10). เล่มเดิม.

¹⁶² คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (น. 10 – 17). เล่มเดิม.

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้วจะเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาได้ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้วจึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบผล ถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุดและในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้¹⁶³

3.2.4 การฟ้องคดีต่อศาล¹⁶⁴

การฟ้องคดีต่อศาลในคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial Decision) หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเลือกปฏิบัติอาจอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น (District Court) หรือต่อ Equal Employment Opportunity Commission¹⁶⁵ ซึ่งการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น¹⁶⁶ อันเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสที่สามารถฟ้องคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษต่อศาลปกครองสูงสุดได้ในปัญหาเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นเช่นกัน

โดยการพิจารณาของศาลดังกล่าวนี้ ศาลจะพิจารณาบททวนโดยจำกัดอยู่เฉพาะสำนวนและพยานหลักฐานที่ฝ่ายปกครองนำสืบ ประกอบกับศาลจะจำกัดอยู่เฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว¹⁶⁷ ทั้งนี้ การพิจารณาของศาลที่มีต่อคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ ศาลจะจำกัดขอบเขตของการพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองและอยู่บนพื้นฐานตามมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ซึ่งบทบัญญัติของมาตรา 706 ดังกล่าวจะ

¹⁶³ การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานผลการวิจัย) (น. 68). เล่มเดิม.

¹⁶⁴ แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงาน) (น. 115 – 121). เล่มเดิม.

¹⁶⁵ การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานผลการวิจัย) (น. 73). เล่มเดิม.

¹⁶⁶ แหล่งเดิม. (น. 90).

¹⁶⁷ กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของกฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (น. 54 – 56). เล่มเดิม.

กำหนดขอบเขตของการพิจารณาบทวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการไว้อยู่ที่กรณีคือ¹⁶⁸ การพิจารณาบทวนข้อเท็จจริง การพิจารณาบทวนข้อกฎหมาย การพิจารณาบทวนดุลพินิจ และการพิจารณาบทวนข้อวินิจฉัยการตัดสินใจ¹⁶⁹

สำหรับประเด็นแรกในเรื่องของการพิจารณาบทวนข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) นั้น ได้กำหนดไว้เป็นสามระดับ คือ การพิจารณาบทวนแบบพิจารณาคดีใหม่ทั้งหมด เมื่อพบว่าการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองมีข้อบกพร่องหรือมีกฎหมายเฉพาะกำหนด การพิจารณาบทวนตามพยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญและสมเหตุสมผล และการพิจารณาบทวนว่าหน่วยงานมีคำสั่งตามอำเภอใจหรือโดยพลการหรือไม่

¹⁶⁸ แหล่งเดิม. หน้า 57 – 66.

¹⁶⁹ มาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้กำหนดขอบเขตของการพิจารณาบทวนไว้ว่า

เพียงเท่าที่จำเป็นต่อคำตัดสินและเมื่อเสนอต่อศาล ให้ศาลที่พิจารณาบทวนตัดสินข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกข้อตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และชี้ขาดความหมายและการปรับใช้ซึ่งข้อกำหนดของหน่วยงานทางปกครอง ให้ศาลที่พิจารณาบทวน

(1) บังคับให้ได้มาซึ่งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่หนึ่งเห็นควรไว้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถ่วงเวลาไว้โดยไม่สมเหตุสมผล และ

(2) วินิจฉัยว่ามีชอบด้วยกฎหมาย และเพิกถอนซึ่งการกระทำ การพิจารณาที่ได้ความและการชี้ขาดข้อสรุปของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่ปรากฏว่า

(A) เป็นไปตามอำเภอใจ เป็นไปโดยพลการ เป็นการใช้อย่างมิชอบซึ่งดุลพินิจ หรือมีเช่นนั้นก็ไม่ต้องด้วยกฎหมาย

(B) ขัดต่อสิทธิอำนาจ สิทธิพิเศษ หรือความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

(C) เกินเลยจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือข้อจำกัดตามกฎหมายหรือบทพร่องซึ่งสิทธิตามกฎหมาย

(D) โดยปราศจากการปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่บังคับโดยกฎหมาย

(E) ไม่มีพยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญสนับสนุน ในกรณีอยู่ในบังคับแห่งมาตรา 556 และ 557 ของหัวข้อนี้ หรือมีเช่นนั้นก็เป็นการพิจารณาบทวนจากสำนวนการไต่สวนของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่กำหนดโดยกฎหมายหรือ

(F) ไม่อยู่บนรากฐานของข้อเท็จจริง เพียงเท่าที่ข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในบังคับที่จะพิจารณาใหม่ทั้งหมดโดยศาลที่พิจารณาบทวน (มีต่อ)

ในการชี้ขาดข้อที่กล่าวมานี้ ให้ศาลพิจารณาบทวนสำนวนทั้งสำนวนหรือเฉพาะบางส่วนของสำนวนที่อ้างโดยคู่ความ และให้พิจารณาหลักเกี่ยวกับข้อผิดพลาดที่เกิดจากอคติประกอบด้วย.

ประเด็นที่สองจะเป็นในเรื่องการพิจารณาบทบทวนข้อกฎหมาย โดยบทบัญญัติในมาตรา 706 ในส่วนอารัมภบท และวรรค (B) (C) (D) ต่างสะท้อนให้เห็นถึงการยึดหลักการบทบทวนข้อกฎหมายนี้ว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ดังนั้นถ้าหากหน่วยงานวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง ศาลจะกลับคำวินิจฉัยเสียเอง โดยไม่ต้องย้อนสำนวนให้หน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยใหม่ อย่างไรก็ตาม ก็ดีแม้การชี้ขาดข้อกฎหมายจะเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะและศาลต้องชี้ขาดโดยอิสระ ดังเช่นกรณีตัวอย่างในคดี *Marbury v. Madison* ที่ศาลกล่าวในการวินิจฉัยไว้ว่า “มันอยู่ภายในขอบเขตและเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการอย่างเต็มที่โดยเด็ดขาดที่จะกล่าวว่า อะไรคือกฎหมาย” แต่ในทางปฏิบัติศาลมักให้การยอมรับนับถือการวินิจฉัยข้อกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองนั้นในระดับหนึ่งในฐานะที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกฎหมาย ซึ่งการให้การยอมรับนับถือที่สำคัญคือ การขยายความหมายของข้อเท็จจริงให้รวมถึงการแปลความกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี กรณียังมีปัญหาว่าในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาศาลฎีกาสหรัฐถือว่าเป็นเรื่องของศาล เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอย่างหนึ่ง แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1941 ศาลฎีกาสหรัฐได้เปลี่ยนแนวในคดี *Gray v. Powell* 317 W.S. 402 (1941) ที่ถือว่าการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งซึ่งศาลจะตรวจสอบเพียงว่าการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองมีหลักเกณฑ์พยานหลักฐานอันได้แก่พยานหลักฐานที่เป็นสาระหรือไม่ และแนวโน้มต่อมาก็เป็นไปตามบรรทัดฐานในคดี *Gray v. Powell* กรณีดังกล่าวจึงทำให้ขอบเขตการตรวจสอบของศาลอเมริกันที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายแคบมาก แต่สำหรับศาลในประเทศฝรั่งเศสจะถือว่าการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งศาลตรวจสอบได้ว่าการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองถูกต้องหรือไม่ เช่นเดียวกับศาลไทยซึ่งศาลจะไม่ยอมก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการฟังข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องหรือไม่ แต่หากเป็นกรณีของการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ศาลสามารถตรวจสอบได้เช่นเดียวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมายธรรมดาทั่วไป¹⁷⁰

ประเด็นที่สามจะเป็นในเรื่องของการพิจารณาบทบทวนดุลพินิจตามบทบัญญัติในมาตรา 706 วรรค (2) (A) ซึ่งศาลจะควบคุม “วิธีที่ใช้” มิใช่ที่ “เนื้อหา” และเป็นการทดสอบว่าสมเหตุสมผลหรือไม่เป็นสำคัญ หากพิจารณาแล้วมีความสมเหตุสมผลตามควรแล้วก็เป็นชอบด้วยกฎหมาย มิใช่ทดสอบว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ การที่ศาลฎีกาจะพิจารณาความมีเหตุมีผลของดุลพินิจนั้น ศาลฎีกาจะพิจารณากรณีต่าง ๆ อาทิเช่น ความมุ่งหมายที่เหมาะสม ข้อพิพาทที่ผิดพลาด

¹⁷⁰ จาก “อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง,” โดย วิชัย วิวิตเสวี ค, 2522 (มกราคม – กุมภาพันธ์), *ตุลาการ*, 26(1). น. 71 – 72.

หลักฐานที่ผิดจากข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง การไม่พิจารณาข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทั้งหมด และละเลยบรรทัดฐานที่เคยปฏิบัติ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น แทนที่ศาลจะพิจารณาความสมเหตุสมผลของดุลพินิจดังเช่นศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาที่มูลเหตุจูงใจของฝ่ายปกครองที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของสาธารณประโยชน์และความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย เป็นต้น สำหรับศาลไทยนั้นในอดีตจะถือว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ศาลจะไม่ตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจถูกต้องหรือดีที่สุดหรือไม่ แต่จะตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ ซึ่งค่อนข้างแคบกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส¹⁷¹ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว แนวความคิดและหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้รับการขยายขอบเขตการตรวจสอบออกไปอย่างกว้างขวาง และมีพลวัตมากขึ้นนั่นเอง

ประเด็นที่สี่จะเป็นในเรื่องของการพิจารณาบททวนข้อวินิจฉัยโดยอาศัยมาตรฐานเดียวกันกับการพิจารณาบททวนดุลพินิจในมาตรา 706 วรรค (2) (A) ว่าการวินิจฉัยมีความสมเหตุสมผลของข้อวินิจฉัยหรือไม่ เพียงใด เป็นต้น

นอกจากขอบเขตของการพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการทั้งสี่กรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลฎีกาได้นำหลักการกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 114 เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยศาลฎีกาวินิจฉัยว่าหลักการสำคัญของหลักการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) จะเป็นหลักประกันที่ว่า การเพิกถอน การตัดสิทธิ หรือการกระทำใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกระบวนการอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องมีการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้าและให้โอกาสคู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวนหรือกระบวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับคดีนั้น ๆ ซึ่งตัวอย่างที่ศาลได้นำหลักดังกล่าวมาปรับใช้กับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อาทิเช่น ในคดี Cleveland Board of Education V. Loudermil, 470 U.S. 532 (1985) ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเล็กจ้างผู้ถูกฟ้องคดี อันเนื่องมาจากได้ทำการตรวจสอบประวัติการทำงาน พบว่าผู้ถูกฟ้องคดีเคยได้รับโทษทางอาญาในคดีลักทรัพย์มาก่อน ซึ่งการเลิกจ้างดังกล่าวศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้รับสิทธิในการแจ้งข้อกล่าวหา

¹⁷¹ แหล่งเดิม. (น. 73 – 74).

และเหตุผลก่อนถูกเลิกจ้างและสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง อันเป็นการขัดต่อหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) คำสั่งเลิกจ้างดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁷² กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีสำคัญที่ศาลฎีกาให้ความสำคัญกับหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุนี้กรณีจึงกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเน้นให้ความสำคัญที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความเป็นกลางและปราศจากอคติ เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการตรวจสอบของศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายบนพื้นฐานของหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) โดยการตรวจสอบของศาลในปัญหาข้อกฎหมายเป็นกรณีที่จะยกเว้นไม่ได้ แต่ในกรณีของปัญหาข้อเท็จจริงนั้นได้มีการยกเว้นภายใต้เงื่อนไขเฉพาะอย่างจำกัดที่ศาลต้องเข้าไปพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการใช้อำนาจ ซึ่งการที่จะยอมรับให้ศาลทบทวนข้อเท็จจริงได้ใหม่ทั้งหมดนั้น ศาลจะจำกัดครั้งเฉพาะการใช้อำนาจในการวินิจฉัยคดีที่มีกระบวนการพิจารณาโดยบกพร่องเท่านั้น นอกจากนี้แล้วหากองค์กรใดมีการแบ่งแยกบุคลากรภายในระหว่างผู้สอบสวนและผู้เริ่มคดีกับผู้ตัดสินคดี อย่างเช่น ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แล้ว การทบทวนผลการวินิจฉัยในข้อเท็จจริง ศาลก็จะพิจารณาโดยยึดหยุ่น แต่หากไม่มีการแบ่งแยกบุคลากรให้มีความเป็นกลางในการวินิจฉัยคดี ศาลก็จะตรวจสอบข้อเท็จจริงเคร่งครัดยิ่งขึ้น กรณีจึงขึ้นอยู่กับว่า องค์กรในฝ่ายปกครองมีวิธีการดำเนินงานและการจัดองค์กรที่เทียบเคียงกับสถาบันศาลได้หรือไม่¹⁷³ ดังนั้นหากเป็นกรณีของการจัดองค์กรและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีลักษณะเทียบเคียงกับสถาบันศาลแล้ว กรณีนี้ศาลจะให้ความยึดหยุ่นในการตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงหรือแม้กระทั่งในปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

¹⁷² จาก ตัวอย่างคดีที่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกาใช้หลัก Due Process กับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ) (น. 13 – 15), โดย ศศิมา ถิณรัตน์, 2548,

¹⁷³ จาก “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ข, 2533 (ธันวาคม), *วารสารนิติศาสตร์*, 21(4). น. 599 – 600.

โดยสรุปจากที่ได้ทำการศึกษาคำวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศนั้น พบว่าระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาต่างมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่สามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณี เนื่องด้วยองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสหรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนประกอบกับจะอยู่ภายใต้หลักการรับฟังความทุกฝ่าย โดยผู้พิจารณาวินิจฉัยนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากอคติและการมีส่วนได้เสียในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท นอกจากนี้ ในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานของแต่ละองค์การก็จะมีหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์การวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านั้นก็จะถือเป็นที่สุดฝ่ายปกครอง และหากผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยนั้น จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้ กระบวนการในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสนั้น ถือได้ว่ามีความน่าสนใจในการนำมาพัฒนาเป็นแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของศาลปกครองสูงสุดในประเทศไทย เพราะเหตุว่า กระบวนการในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสจะมีกระบวนการกลั่นกรองการยื่นคำวินิจฉัยที่ให้อำนาจแก่ตุลาการหัวหน้าคณะนายเดียวในการพิจารณาฎีกาที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ หรือหากเป็นฎีกาที่รับไว้พิจารณาได้ คดีจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดภายใต้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนและเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนเหตุที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยนั้น ศาลปกครองสูงสุดจะทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจ การวินิจฉัยโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ และการวินิจฉัยโดยให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด เป็นต้น แต่ก็มิได้หมายความว่า ศาลปกครองสูงสุดจะมิได้พิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวน เนื่องจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดในบางกรณี อาจถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน อาทิเช่น ข้อเท็จจริงในสำนวนนั้นไม่ถูกต้อง หรือมีการฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน เป็นต้น ซึ่งการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่การยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ต่อศาล

อุทธรณ์ของสหรัฐแผ่นดินกึ่งกลางนั้น ต้องเป็นการยื่นฟ้องเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งศาลจะพิจารณาบททวนโดยจำกัดอยู่เฉพาะสำนวนและพยานหลักฐานที่ฝ่ายปกครองนำสืบ ประกอบกับศาลจะจำกัดขอบเขตของการพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยตามความเชื่อชาญเฉพาะด้านบนพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) และยิ่งหากเป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเทียบเคียงกับศาลแล้ว กรณีย่อมเป็นเหตุทำให้การตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้เมื่อระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาต่างมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่มีประสิทธิภาพและสามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีแล้ว เพื่อประโยชน์ในการนำมาเปรียบเทียบเป็นแนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. และศาลปกครองต่อไป

บทที่ 4

กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายของประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการออกคำสั่งทางปกครอง คือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ตลอดจนผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง และขั้นตอนของการพิจารณาคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนรวมถึงระบบกระบวนการอุทธรณ์ในคำสั่งลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเนื้อหาดังต่อไปนี้

4.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบกฎหมายไทย

ในประเทศไทย หลักการสำคัญของการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หมายความว่า การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจ และตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 5 หลักการสำคัญ ได้แก่

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
 - (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
 - (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
 - (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และ
 - (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง
- ดังนั้น เพื่อให้หลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเกิดผลได้อย่างเต็มที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงมีการกำหนดและจัดการ โครงสร้างของระบบพิทักษ์คุณธรรม ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1.1 การจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁷⁴

หลักประกันความเป็นมืออาชีพ และหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นปรัชญาสำคัญของการทำหน้าที่ของ ก.พ.ค.¹⁷⁵ หลักการดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อรูปแบบโครงสร้าง และการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. อย่างมาก หลักการประกันความเป็นมืออาชีพเป็นหลักการที่เรียกร้องให้ ก.พ.ค. นั้น เป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเนื้อหาในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ส่วนหลักความเป็นอิสระของการใช้ดุลพินิจนั้น เป็นหลักการซึ่งเรียกร้องให้การทำหน้าที่ของกรรมการมีความเป็นอิสระ ปราศจากการสั่งการ หรือควบคุม หรือแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายบริหาร รูปแบบการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้หลักการดังกล่าวเกิดผลขึ้นได้ บทบัญญัติในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดให้มี ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบไป

¹⁷⁴ จาก ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 80 – 86), โดย วชิระ ปากดีสี, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁷⁵ จาก ก.พ.ค. ขอดอบ คำถามเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คำถามเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ คำถามเกี่ยวกับร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (การประชุมสัมมนา เรื่อง การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2553 ณ ห้องประชุมโรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร) (น. 6-8), โดย สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ., 2552 (สิงหาคม).

ด้วยกรรมการจำนวน 7 คน เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลาโดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขานุการซึ่งในพระราชบัญญัติเดียวกันได้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการได้มาซึ่ง กรรมการ องค์กรประกอบ การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมด้วย

4.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹⁷⁶

จากการที่กฎหมายได้กำหนดให้ ก.พ.ค. มีหน้าที่หลักที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ คู่กรณีในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ยังครอบคลุมถึง กรณีอื่นที่มีความสำคัญด้วยเช่นกัน เช่น การให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ ก.พ. และระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตลอดจนการทำหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งบุคคล เพื่อ เป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁷⁷ ได้ กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กร กลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลใน ส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ

¹⁷⁶ แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 131 – 132). เล่มเดิม.

¹⁷⁷ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์แล้วแต่กรณี

4.1.2.1 อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁷⁸

งานบริหารบุคคลภาครัฐ ประกอบไปด้วยกระบวนการที่สำคัญ คือ การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทน การสรรหาและคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน หรือย้าย วินัย การพ้นจากราชการและบำเหน็จบำนาญ อำนาจของ ก.พ.ค. ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการด้วยเหตุบางประการ ซึ่งกระบวนการพิจารณาของ ก.พ.ค. นั้น ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการในส่วนของวินัยข้าราชการพลเรือนและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนนั่นเอง

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นควรต้องกล่าวสาระสำคัญของกระบวนการทางวินัยและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนโดยสังเขปด้วย

“วินัย” หมายถึง ปทัสถานแห่งความประพฤติซึ่งกำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบแผนสำหรับคนในหน่วยงานในหมู่เหล่า หรือในวงการแต่ละแห่ง โดยจะเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบแผนที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวังสำหรับในวงกรนั้นว่า “วินัย”¹⁷⁹ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการเพื่อความเจริญและความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วย การฝ่าฝืนบรรทัดฐานแห่งความประพฤติดังกล่าวเป็นผลให้ต้องดำเนินการทางวินัยกับผู้ฝ่าฝืนนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน¹⁸⁰ และการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนที่ฝ่าฝืนไว้¹⁸¹ การดำเนินการทางวินัยประกอบไปด้วย 4 ส่วน

¹⁷⁸ ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 87 – 90). เล่มเดิม.

¹⁷⁹ จาก หน้าที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ: เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (น. 680-681), โดย ประวิณ วัฒนกร, 2543, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

¹⁸⁰ หมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁸¹ หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

สำคัญ ได้แก่ การสอบสวน การพิจารณาสั่งลงโทษ การตรวจสอบคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ¹⁸² โทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก¹⁸³

การบริหารงานบุคคลอีกกระบวนการหนึ่งที่จะกล่าวถึงนั่นคือ การออกจากราชการหรือการพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเหตุและเงื่อนไขของการออกจากราชการของข้าราชการไว้อย่างชัดเจน¹⁸⁴

กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนที่เกิดจากการใช้อำนาจสั่งการของผู้มีอำนาจนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจสั่งการดังกล่าวโดยเรียกกระบวนการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวว่า “การอุทธรณ์” โดยมี ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว

คำสั่งที่จะกล่าวต่อไปนี้ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งนั้น ได้แก่

- (1) คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยร้ายแรง
- (2) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอ
- (3) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ไม่มีสัญชาติไทย ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนหรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

¹⁸² หน่วยที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ: เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (น. 730). เล่มเดิม.

¹⁸³ มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁸⁴ มาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(5) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(6) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ แต่มีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือ

(7) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

คำสั่งดังกล่าวนี้ผู้นั้นได้รับคำสั่งหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งเพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการพิจารณา ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

4.1.2.2 อำนาจในการพิจารณาคุณสมบัติที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁸⁵

อำนาจของ ก.พ.ค. ในลักษณะนี้เป็นอำนาจในการตรวจสอบว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่มีจุดมุ่งหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไปซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีความสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ หาก ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมที่กำหนดไว้ ก.พ.ค. ก็จะแจ้งให้หน่วยงานผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือมีคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข¹⁸⁶ หลักการของระบบคุณธรรมดังกล่าว มีดังต่อไปนี้¹⁸⁷

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร ลักษณะของงาน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

¹⁸⁵ ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 91 – 92). เล่มเดิม.

¹⁸⁶ มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁸⁷ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์แก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้

(4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ และ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

4.1.3 กระบวนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การใช้อำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์หรือการคุ้มครองระบบคุณธรรม เป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยในสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน กระบวนการในการใช้อำนาจจึงต้องมีกระบวนวิธีพิจารณาที่มีมาตรฐานสามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน และในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นการประสานให้เกิดคุณภาพแก่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนอีกด้วย กรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดให้กระบวนวิธีพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค.¹⁸⁸ โดยในปัจจุบัน ก.พ.ค. ได้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ได้แก่ “กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551” ซึ่งเนื้อหาของสาระของกฎ ก.พ.ค. ดังกล่าว อาจสรุปเนื้อหาของกระบวนวิธีพิจารณาได้ ดังนี้

1) หลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาที่ใช้ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ตามที่กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนกำหนดนั้น มีหลักการทั่วไปดังนี้

(1) เป็นกระบวนวิธีพิจารณาระบบไต่สวน¹⁸⁹ หมายความว่า กระบวนการสืบข้อเท็จจริงในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น มิได้จำกัดอยู่เพียงข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอเท่านั้น องค์คณะวินิจฉัยซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานและตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็นและเพียงพอต่อการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ๆ

(2) หลักการเกี่ยวกับการขยายหรือย่นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกระบวนวิธีพิจารณาอุทธรณ์¹⁹⁰

¹⁸⁸ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

¹⁸⁹ ข้อ 5 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹⁰ ข้อ 6 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

(3) กระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบสามารถเพิกถอนหรือแก้ไขได้ เมื่อคู่กรณีร้องขอหรือเมื่อองค์คณะวินิจฉัยพบข้อบกพร่องนั้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ.ค.¹⁹¹

(4) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของคำร้องหรือขอในกระบวนวิธีพิจารณา กล่าวคือ คำร้องหรือคำขอต่าง ๆ ในกระบวนพิจารณาให้ทำเป็นหนังสือ ยกเว้นแต่ได้รับอนุญาตให้ทำด้วยวาจา¹⁹²

(5) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่น รับ หรือส่งเอกสารในกระบวนวิธีพิจารณา เช่น การยื่นเอกสารพยานหลักฐานอาจยื่นเองหรือมอบอำนาจให้ยื่นก็ได้ อาจยื่นกับเจ้าหน้าที่เองหรือยื่นทางไปรษณีย์ก็ได้¹⁹³ เป็นต้น

(6) หลักการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลเอกสารสำนวนในการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคือ เอกสารพยานหลักฐานที่ได้ยื่นต่อ ก.พ.ค. หรือที่ ก.พ.ค. ได้รับมา คู่กรณีสามารถขอตรวจดู ทราบคัดสำเนา เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผย หรือเป็นข้อมูลที่ ก.พ.ค. เห็นว่าจะสร้างความเสียหายต่อการดำเนินการของรัฐ¹⁹⁴

(7) การดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะดำเนินการเองหรือมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการแทนได้¹⁹⁵

2) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

หลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์นั้นมีองค์ประกอบที่จะต้องพิจารณาทั้งในส่วนของการเป็นผู้มีสิทธิยื่นเรื่อง ความครบถ้วนสมบูรณ์ถูกต้องของเนื้อหาและระยะเวลาในการยื่นเรื่อง ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและเงื่อนไขที่ ก.พ.ค. จะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งสามารถแยกเป็นองค์ประกอบได้ดังนี้

(1) การเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์นั้น ข้อ 22 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ให้เป็นสิทธิของผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดไว้ว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์นั้นคือผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ออกจากราชการ¹⁹⁶

¹⁹¹ ข้อ 7 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹² ข้อ 8 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹³ ข้อ 11 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹⁴ ข้อ 15 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹⁵ ข้อ 25 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹⁶ มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

และนอกจากบุคคลดังกล่าวที่มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์แล้ว ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ยังรวมไปถึงทายาทของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ หากว่าข้าราชการพลเรือนคนดังกล่าวไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ไว้ และหมายความรวมถึงทนายความหรือผู้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทนด้วย¹⁹⁷

(2) การยื่นอุทธรณ์และการตรวจอุทธรณ์

วิธีการในการยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีสาระสำคัญที่ระบุข้อมูลของผู้อุทธรณ์ คำสั่งที่เป็นต้นเหตุแห่งการอุทธรณ์ พร้อมกับวันที่รับทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งคำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์¹⁹⁸ พร้อมทั้งสำเนาหนังสืออุทธรณ์และสำเนาหนังสือพยานหลักฐานมาพร้อมกัน และหากผู้ยื่นอุทธรณ์เป็นผู้รับมอบอำนาจ ก็ต้องแสดงหลักฐานการรับมอบอำนาจด้วย¹⁹⁹

(3) ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

ผู้ยื่นอุทธรณ์ต้องทำการยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือถ้าเป็นทายาทของผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าว²⁰⁰ ซึ่งสามารถยื่นเรื่องได้โดยจะยื่นต่อพนักงานรับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยถือว่าวันที่ประทับตราของจดหมายเป็นวันที่ได้ยื่นอุทธรณ์²⁰¹

พนักงานผู้รับอุทธรณ์เป็นผู้ตรวจสอบคำอุทธรณ์ในเบื้องต้นก่อนว่าเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์อาจแนะนำให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขอุทธรณ์ให้เป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องภายในกำหนดเวลาขึ้นอุทธรณ์ เมื่อเห็นว่าอุทธรณ์ที่ยื่นมาเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามเงื่อนไขต่าง ๆ แล้ว ให้ดำเนินการเสนอไปยังประธาน ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการสั่งเรื่องอุทธรณ์ต่อไป²⁰²

¹⁹⁷ ข้อ 23 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹⁸ ข้อ 27 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

¹⁹⁹ ข้อ 28 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰⁰ ข้อ 29 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰¹ ข้อ 30 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰² ข้อ 32 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

3) การถอนอุทธรณ์และความตายของผู้อุทธรณ์

การถอนอุทธรณ์นั้น โดยหลักแล้วผู้อุทธรณ์อาจยื่นถอนอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้แล้วไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนที่องค์คณะวินิจฉัยจะได้มีคำวินิจฉัยก็ได้²⁰³ การถอนอุทธรณ์เป็นผลให้องค์คณะวินิจฉัยต้องจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ²⁰⁴ กรณีที่ผู้อุทธรณ์ได้ถึงแก่ความตายก่อนที่จะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์ การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องรอการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดกหรือผู้รับสิทธิของผู้นั้น ได้มีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์ หรือผู้มีส่วนได้เสียอาจเข้ามาโดยผู้นั้นยื่นคำขอเข้ามาหรือองค์คณะวินิจฉัยเรียกเข้ามาโดยการร้องขอของกลุ่มอีกฝ่ายหนึ่ง หากไม่มีการยื่นคำขอดังกล่าวให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ²⁰⁵

4) การจ่ายสำนวน

เมื่อประธาน ก.พ.ค. ได้รับสำนวนจากพนักงานรับอุทธรณ์แล้ว ประธาน ก.พ.ค. จะเป็นผู้พิจารณาจ่ายสำนวนไปยัง “องค์คณะวินิจฉัย” เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ การจ่ายสำนวนอาจพิจารณาในเรื่องของความเชี่ยวชาญ กลุ่มงานของส่วนราชการหรือพื้นที่ของส่วนราชการเป็นข้อพิจารณา ในกรณีนี้ จะมีคำสั่งแต่งตั้งนิติกรผู้แถลงเพื่อหน้าที่เป็นผู้แถลงต่อองค์คณะวินิจฉัยด้วยก็ได้²⁰⁶

5) องค์คณะวินิจฉัย

องค์คณะวินิจฉัย หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ ซึ่งได้รับสำนวนมาจากประธาน ก.พ.ค. องค์คณะวินิจฉัยที่สามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ที่ยื่นมาได้แก่

(1) ก.พ.ค.

กรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใดมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบต่อการปฏิบัติราชการ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ หรือเป็นกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมที่ ก.พ.ค. สมควรเป็นผู้วินิจฉัยเอง ให้ประธาน ก.พ.ค. จ่ายสำนวนให้กับ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัยในอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวนั้น และมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. เจ้าของสำนวน โดยมีนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วย²⁰⁷

²⁰³ ข้อ 33 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰⁴ ข้อ 34 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰⁵ ข้อ 35 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰⁶ ข้อ 43 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰⁷ ข้อ 44 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ คือ องค์คณะวินิจฉัยที่มีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์ แต่งตั้งโดย ก.พ.ค. ประกอบไปด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง (เป็นประธาน) และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อื่นอีกสองคน โดยทั้งหมด ก.พ.ค. เป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการตามความจำเป็น²⁰⁸ นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อาจมีมากกว่าหนึ่งคณะ โดย ก.พ.ค. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยแยกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละคณะก็ได้²⁰⁹ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะเป็นองค์คณะวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ตามสำนวนที่ประธาน ก.พ.ค. จ่ายสำนวนมา หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า อุทธรณ์ที่ยื่นมานั้น ไม่มีลักษณะเช่นเดียวกับอุทธรณ์ที่จะต้องจ่ายสำนวนให้กับ ก.พ.ค.²¹⁰

(3) องค์คณะวินิจฉัยมากกว่าคณะหนึ่งประชุมร่วมกัน

ในกรณีที่อุทธรณ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับระบบราชการหรือประโยชน์สาธารณะ มีประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายหรือหลักการสำคัญ อาจมีผลกระทบเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวทางการลงโทษเดิม เป็นโครงการใหญ่ที่มีงบประมาณสูง หรือเรื่องอื่นตามที่ ประธาน ก.พ.ค. เห็นสมควร ประธาน ก.พ.ค. อาจกำหนดให้องค์คณะวินิจฉัยหลายองค์คณะพิจารณาร่วมกันได้²¹¹

6) การแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยที่พิจารณาคำอุทธรณ์ใดเห็นว่า อุทธรณ์ที่ได้ยื่นมานั้นเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ และเป็นอุทธรณ์ที่ต้อง สมบูรณ์ และครบถ้วน ให้เริ่มกระบวนการในการค้นหาข้อเท็จจริง โดยกรรมการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีในรูปของคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์²¹² คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์²¹³ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม หรือจากการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ หรือคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม หรือข้อเท็จจริงจากการสรุปสำนวนของกรรมการ

²⁰⁸ ข้อ 36 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²⁰⁹ ข้อ 47 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹⁰ ข้อ 45 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹¹ ข้อ 38 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹² ข้อ 51 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹³ ข้อ 55 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

เจ้าของสำนวน การไต่สวนดังกล่าวจะต้องแจ้งกำหนดการให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้ง²¹⁴

7) การสรุปสำนวนและการทำคำแถลง

กระบวนการในสรุปสำนวนและการทำคำแถลง เป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องภายหลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของกรรมการเจ้าของสำนวนแล้วเสร็จ โดยในขั้นตอนของการสรุปสำนวนและการทำคำแถลงตามระเบียบวิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการสรุปสำนวนและการทำคำแถลงการณ์ของศาลปกครอง ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในการเปิดโอกาสให้องค์คณะวินิจฉัยทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่กรรมการเจ้าของสำนวนได้แสวงหามาว่าเพียงพอต่อการวินิจฉัยหรือไม่ โดยกรรมการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกสรุปสำนวนซึ่งประกอบด้วยชื่อผู้อุทธรณ์ ชื่อคู่กรณี สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี และที่กรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหาเพิ่มเติม (ถ้ามี) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้อุทธรณ์ และต้องส่งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันนั่งพิจารณาครั้งแรก²¹⁵

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณาสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว ถ้าหากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยแล้วไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก องค์คณะวินิจฉัยก็จะกำหนดวันซึ่งเป็น “วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง” และแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน²¹⁶ จากนั้นกรรมการเจ้าของสำนวนก็จะส่งสรุปสำนวนให้แก่นิติกรผู้แถลงเพื่อจัดทำคำแถลงต่อไป²¹⁷ โดยการจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงนั้นจะประกอบไปด้วย การสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตนในการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต่อองค์คณะวินิจฉัย²¹⁸

8) การนั่งพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้โอกาสคู่กรณีมาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัย ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการนั่งพิจารณาคดีของศาล โดยองค์คณะวินิจฉัยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงวันดังกล่าวล่วงหน้า

²¹⁴ หมวด 7 การแสวงหาข้อเท็จจริง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹⁵ ข้อ 67 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹⁶ ข้อ 69 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹⁷ ข้อ 70 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²¹⁸ ข้อ 81 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

ไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยให้คู่กรณีจัดทำสรุปแถลงอุทธรณ์หรือสรุปแถลงคำแก้อุทธรณ์เพื่อยื่นต่อองค์คณะวินิจฉัยก่อนหรือไม่เข้าไปกว่าวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก²¹⁹ เมื่อเริ่มการพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก กรรมการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของเรื่องและให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้แถลงก่อน²²⁰ องค์คณะวินิจฉัยอาจมีการซักถามคู่กรณีหรือพยานได้²²¹ ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และต้องให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้²²² ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการแถลงสรุปของคู่กรณีแล้ว ก็จะเป็นการแถลงด้วยวาจาเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ของนิติกรผู้แถลงต่อองค์คณะวินิจฉัย โดยที่คู่กรณีหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ได้อยู่ในการพิจารณา²²³

อย่างไรก็ดี สำหรับในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ แต่ก็เป็นการอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ความเห็นหรือส่งเอกสารพยานหลักฐานให้แก่องค์คณะวินิจฉัย²²⁴ แต่หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ดำเนินการหรือมีพฤติกรรมประวิงเรื่องให้ล่าช้า ก.พ.ค. ก็มีอำนาจในการรายงานผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้²²⁵

9) การทำคำวินิจฉัยและระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย

ในส่วนของการทำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้นมีองค์ประกอบที่จำต้องพิจารณาตั้งแต่ในส่วนเนื้อหาของ อำนาจ และระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งการดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ซึ่งมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาดังนี้

(1) เนื้อหาของคำวินิจฉัยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดของคู่กรณี รายละเอียดของคำขออุทธรณ์ สรุปคำแก้อุทธรณ์ ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย คำวินิจฉัยแต่ละประเด็นพร้อมทั้งเหตุผล สรุปคำวินิจฉัยที่กำหนดให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามหรือดำเนินการและลายมือชื่อขององค์คณะวินิจฉัยที่นั่งพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นด้วย

²¹⁹ ข้อ 76 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²⁰ ข้อ 78 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²¹ ข้อ 79 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²² ข้อ 80 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²³ ข้อ 83 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²⁴ ข้อ 77 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

²²⁵ ข้อ 80 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

(2) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ สามารถแยกพิจารณาโดยขึ้นอยู่กับคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้นว่าเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือเป็นคำสั่งที่ให้ออกจากราชการ กล่าวคือหากเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย องค์คณะวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่ง ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง ยกโทษ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งลงโทษให้ถูกต้องเหมาะสม แต่ถ้าเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ องค์คณะวินิจฉัยจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้องหรือให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการต่อไปและแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนมีอำนาจในการเยียวยาความเสียหาย หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม²²⁶

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษจึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้²²⁷

นอกจากนั้นหากกรรมการเจ้าของสำนวนของอุทธรณ์สำนวนใด มีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัย กรรมการเจ้าของสำนวนผู้นั้นมีสิทธิทำความเห็นแย้งพร้อมทั้งให้เหตุผลของตนรวมไว้ในสำนวนได้²²⁸ หลักการเกี่ยวกับข้อห้ามของการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาซ้ำ และการฟ้องซ้ำนำมาใช้กับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์ด้วย²²⁹

ส่วนระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะมีระยะเวลาเร่งรัดซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 120 วัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นเสียแต่จะมีเหตุขัดข้องก็อาจขยายเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน และจะต้องแสดงเหตุผลของการขยายเวลาดังกล่าวไว้ด้วย²³⁰

10) ผลของคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ภายหลังจาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องพึงปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น โดยเมื่อได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่

²²⁶ ข้อ 86 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²⁷ ข้อ 86 วรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²⁸ ข้อ 87 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²²⁹ ข้อ 89 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

²³⁰ ข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.

ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น²³¹

4.1.4 เขตอำนาจศาลปกครองกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้จัดให้มีศาลปกครองมีสองชั้นศาลได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีดังต่อไปนี้²³² คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และ

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปและศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเฉพาะบางเรื่อง²³³ ศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจที่จะพิจารณาคดีดังต่อไปนี้คือ

²³¹ มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

²³² มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

²³³ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด และ

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เขตอำนาจศาลปกครองกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

กระบวนการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนหรือการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้ใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายปกครอง ดังนั้น ก.พ.ค. เองจึงมีฐานะเป็นองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ทำหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการเสนอคดีต่อศาลปกครอง และถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปซึ่งถือว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ บทบัญญัติในมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวผู้อุทธรณ์ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยหรืออาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 11(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้เฉพาะผู้อุทธรณ์เท่านั้นที่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณา อุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ในปัจจุบันการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยได้กำหนดการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการในการอุทธรณ์คำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดก่อน ถึงจะสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยการใช้สิทธิตามกระบวนการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดว่า หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในกรณีหากระยะเวลาการอุทธรณ์มีการล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีหากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์และการดำเนินการอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ตลอดจนเกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการฟ้องคดีในเรื่องการลงโทษการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงประเด็นปัญหา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดและแนวทางการแก้ไข

ในปัจจุบันการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีเป็นจำนวนมาก โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 114 ซึ่งวางหลักไว้ว่าผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 118 ซึ่งวางหลักว่า การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 กฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาดังกล่าว กฎหมายก็ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละ ครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน รวมระยะเวลาที่ ก.พ.ค. มีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทั้งสิ้น 240 วัน ซึ่งจากการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

จากการที่หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการพลเรือนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสังกัด ส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จะต้องใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งจากต้นสังกัดต่อ ก.พ.ค. โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ ก.พ.ค. ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีอำนาจสั่งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนดสั่งให้กระทรวงทบวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐรวมตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ถ้อยคำ ในกรณีนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมไว้ก็ได้ หรือสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการอุทธรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการอุทธรณ์ ดังนี้โดยที่มาตรา 118 บัญญัติว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

ดังกล่าวมาขั้นต้น จะเห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การใช้สิทธิดังกล่าว ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. โดย

จากการศึกษา พบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ถ้าช้าเกินกว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีนี้หมายถึงหลังจากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้วกฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. มีระยะเวลาในระหว่างระยะเวลาพิจารณาเพื่อออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 120 วัน แต่ต้องไม่เกิน 240 วันหาก ก.พ.ค. ไม่สามารถออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวของ ก.พ.ค. เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้อุทธรณ์เสียสิทธิจากความล่าช้าของการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมอื่นแทนการรอคำวินิจฉัยจาก ก.พ.ค. โดยในประเทศไทยได้กำหนดสิทธิในกรณีดังกล่าวไว้ในกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีการฟ้องร้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจได้ 8 กรณี คือ

กรณีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้ออกคำสั่งชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กรณีที่ 3 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษและขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้ออกคำสั่งลงโทษชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ 4 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ 5 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ ก.พ.ค. ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ 6 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดและฟ้องขอให้ ก.พ.ค. ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ 7 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้ออกคำสั่งชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งลงโทษและขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่ 8 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้ออกคำสั่งชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งลงโทษและขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ รวมทั้งขอให้ ก.พ.ค. ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวจะไม่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ระงับหรือสิ้นสุดการพิจารณาอุทธรณ์ แต่จะเป็นการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยควบคู่กันไป นั่นเอง

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง คือ การใช้สิทธิในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการใช้สิทธิในส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง โดยองค์กรตุลาการ คือ ศาลปกครอง ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง เพราะในกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นแต่ยังไม่มีคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อภายหลัง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาบังคับส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา รวมถึงคดีพิพาทกรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควรนั้น จึงมีผลต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้หรือไม่ อีกทั้งยังส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาต่อได้ รวมทั้งยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากภายหลังมีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนั้นถ้าศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาที่จะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่มีอำนาจ เพราะกฎหมาย

ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด โดยตรงอีกทั้งหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและได้อุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด จะทำให้ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบเพราะศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจพิจารณาคดีก็เป็นได้

ในบางกรณีเกิดปัญหาจากการที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นเสร็จสิ้นและมีคำพิพากษาก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. จะสิ้นสุดหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีจะสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หรือกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ทำให้หากมีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลต่างกับคำพิพากษา ส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถที่จะเลือกผลคำวินิจฉัย หรือเลือกผลคำพิพากษาไปอุทธรณ์หรือนำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ อีกทั้งปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยยังเกิดจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทั้งสองกรณีอย่างชัดเจน และหากเกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะไม่สามารถมีการแก้ไขหรือมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิดังกล่าวทั้งสองกรณีพร้อมกันได้อย่างถูกต้องเหมาะสม โดยถึงแม้ในประเทศไทยในอดีตจะไม่เคยมีปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นก็ตามแต่มีแนวโน้มว่าในอนาคตปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในประเทศไทยก็เป็นได้ อย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีนี้จึงเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้นำคดีมาฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะหากศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการต่อไปก็จะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าผู้ที่จะตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ไม่ใช่อำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั่นเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหา กับหลักการลบล้างคำสั่งทางปกครอง จะเห็นได้ว่าหลักการลบล้างคำสั่งทางปกครองกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองอาจสิ้นผลลงได้ในหลายลักษณะ เช่น สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาโดยเงื่อนไขหรือโดยสภาพของเรื่อง เนื่องจากได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้วแต่การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด คือการสิ้นผลโดยเจตนาลบล้างโดยองค์กรของรัฐ โดยทั่วไปแล้วองค์กรของรัฐที่สามารถลบล้างคำสั่งทางปกครองได้ย่อม

ได้แก่องค์กรตุลาการ ทั้งนี้โดยการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและองค์กรฝ่ายปกครอง การลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองอาจเกิดขึ้นได้สองลักษณะใหญ่ ๆ คือ ในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง และนอกกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีกประการหนึ่ง โดยในการพิจารณาลบล้างคำสั่งทางปกครองนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจแสดงเจตนายกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขในการลบล้างคำสั่งทางปกครองหรือทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวสิ้นผลลงมีความแตกต่างกัน การลบล้างคำสั่งทางปกครองที่จะกล่าวต่อไปนี้จำกัดเฉพาะการลบล้างคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เฉพาะการลบล้างนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่เท่านั้น

นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังขัดต่อระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่กำหนดให้การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง หลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดระบบการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งในชั้นฝ่ายปกครองและชั้นศาล โดยคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชาและหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้ระบบบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าวมีประสิทธิภาพบังคับจริงในทางปฏิบัติ ภายใต้การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล และป้องกันมิให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบและใช้อำนาจสั่งการของตนแทนอำนาจสั่งการทางบริหารของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับชั้น โดยที่ตนเองมิได้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร จนทำให้ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลทำลายระบบบังคับบัญชาและเป็นระบบการตรวจสอบที่สร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาบนันทอนประสิทธิภาพการบริหารราชการแทนที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ของการสร้างองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในส่วนของการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ขัดกับหลักการลบล้างคำสั่ง

ทางปกครองและระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ที่ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือเมื่อยังไม่มียกข้อเท็จจริงของกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากใช้คำสั่งที่ถูกฟ้องหรือพิจารณาจากคำขอทั่วยฟ้องเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดแล้ว นอกจากจะสร้างความสับสนให้คู่กรณีแล้ว ยังสร้างปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเองอีกด้วย

5.1.2 แนวทางการแก้ไข

ผู้เขียนเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีข้อกำหนดให้ ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาอันสมควร หาก ก.พ.ค. ไม่พิจารณาภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยการกำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 118 วรรคสองว่าในกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าคำอุทธรณ์ฟังขึ้น เนื่องจากเกิดปัญหาเกี่ยวกับการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในส่วนของการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ซึ่งกระบวนการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษา พบว่าระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาล ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการเป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรง แต่ก็มีข้อหลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและสามารถกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นที่จะไม่บังคับปรับใช้หลักการดังกล่าวอาจเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ศาลมีปริมาณคดีค้างมากเกินไป เนื่องจากการปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนั้น จะทำให้คดีข้อพิพาทต่าง ๆ สามารถได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างน้อยสองครั้งจากศาลที่แตกต่างกันและกรณีดังกล่าวนี้เป็นที่คาดหมายได้ถึงปริมาณของคดีจำนวนไม่น้อยที่จะอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลอื่น จะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถแล้วเสร็จในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลโดยจำกัดสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี 2003 (พ.ศ. 2546) ได้มีการออกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 24 มิถุนายน เพื่อยกเลิกสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณี

ในคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญน้อย แต่ก็ยังคงสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีบางประเภทอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีความสำคัญมาก ๆ ไว้

อำนาจของสภาแห่งรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยสภาแห่งรัฐอาจทำหน้าที่ได้ทั้งในฐานะที่เป็นศาลชั้นฎีกา (Juge de cassation) ในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์ (Juge d'appel) และในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้าย (Juge de premier et dernier resort) ในกรณีที่สภาแห่งรัฐทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถนำข้อพิพาทของตนยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก่อน และคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเป็นอันถึงที่สุด

เหตุผลที่บัญญัติกำหนดให้ข้อพิพาทบางลักษณะสามารถยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐได้นี้ อาจสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. เหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากลักษณะของข้อพิพาทเอง

ข้อพิพาทบางประเภทซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่ควรจะต้องให้สามารถยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงนั้น อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

- 1.1 ข้อพิพาทที่มีความสำคัญมาก
- 1.2 ข้อพิพาทที่ควรได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็ว
2. เหตุผลความจำเป็นเพื่อการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี

การกำหนดให้ข้อพิพาทบางประเภทต้องฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงด้วยเหตุผลเพื่อการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดีนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง เพื่อเป็นการเสริมเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ปกติเกี่ยวกับอำนาจศาลซึ่งมีช่องว่างอยู่ ซึ่งอาจแยกได้เป็น 3 กรณี คือ

2.1 ข้อพิพาทที่โดยลักษณะของข้อพิพาทแล้วอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ปรากฏว่าตามบทบัญญัติกฎหมายไม่กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น เช่น คดีข้อพิพาทอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองในต่างประเทศ ข้อพิพาทที่ได้แย้งรัฐอันเกิดจากสัญญาที่ลงนามและบังคับใช้ในต่างประเทศและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในทะเลหลวง

2.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่มีขอบเขตการบังคับให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นมากกว่าหนึ่งศาล โดยจุดประสงค์ที่กำหนดให้ข้อพิพาทดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐก็เพื่อป้องกันความแตกต่างหลากหลายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ของคำพิพากษาของศาลที่ต่างกัน โดยข้อพิพาทลักษณะนี้มีข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้

- (1) เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเท่านั้น
- (2) ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองนี้ ต้องมีข้อความหรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่ 2 ศาลขึ้นไป ทั้งนี้อาจรวมถึงคำสั่งปฏิเสธที่จะบัญญัติหรือแก้ไขข้อความหรือบทบัญญัตินี้ด้วย
- (3) ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองนี้ อาจจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็ได้ ในกรณีที่ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎนั้น ไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด เพราะว่ามีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นเรื่องปกติว่าอาจจะมีผลบังคับในพื้นที่ที่อยู่เขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นหลายแห่งได้ แต่อาจมีกรณีเป็นที่สงสัยหากเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย อย่างไรก็ตามจากแนวคำพิพากษาที่ผ่านมาจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปก็อาจจะมีผลบังคับใช้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหลาย ๆ แห่งพร้อมกันได้

2.3 คดีข้อพิพาทที่มีเนื้อหาหรือคำขอเกี่ยวเนื่องกัน

ในกรณีที่คดีข้อพิพาทนั้นมีเนื้อหาหรือคำขอหลายประการเกี่ยวเนื่องกันและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหลายแห่ง กฎหมายจึงกำหนดให้คดีข้อพิพาทดังกล่าวสามารถนำมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง ซึ่งอาจพิจารณาแยกได้เป็น 3 กรณีคือ

- (1) คดีข้อพิพาทที่ฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ แต่มีคำขอหลายประการซึ่งคำขอบางอย่างอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐและคำขอบางอย่างอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น
- (2) คดีข้อพิพาทที่ตามลักษณะแห่งคดีแล้วสามารถยื่นฟ้องได้ทั้งต่อสภาแห่งรัฐและต่อศาลปกครองชั้นต้นอื่น
- (3) คดีข้อพิพาทที่ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่มีคำขอหลายประการซึ่งคำขอบางอย่างอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและบางอย่างอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ

อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ได้มีข้อยกเว้นในหลักเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี การฟ้องคดีเหล่านี้สามารถนำมาโต้แย้งต่อศาลได้เสมอ เช่น การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มที่เป็น การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นองค์กรกลุ่ม หรือการฟ้องคดีในการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองบังคับตามคำพิพากษา หรือการฟ้องคดีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการใช้สิทธิขอเอกสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารโดยปริยาย เป็นต้น เนื่องจากในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีหลักเรื่อง “การยอมรับโดยปริยาย” โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งรัฐบัญญัติ DCRA แก้ไขเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2556 ซึ่งได้วางหลักไว้ว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบคำร้องนานกว่าสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับ จากการตีความบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่ฝ่ายปกครอง

นี้จึงเฉยไม่ตอบคำร้องของผู้ร้องกว่าสองเดือน ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับโดยปริยาย ก็เท่ากับว่าการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นการยอมรับว่าคำร้องของผู้ยื่นอุทธรณ์ฟังขึ้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายแก้ไขหลักดังกล่าวก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายไม่ให้ปล่อยเวลาจนล่วงเลยเป็นเวลานาน เป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างรวดเร็วขึ้น

ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำหลักการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศส มาปรับใช้เพื่อให้ตรวจสอบการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทยให้เป็นไปโดยง่าย สะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาราชการที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากประเทศไทยนำหลักการแนวคิดในเรื่องการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้จะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. มีผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาโดยเร็ว จะเป็นการทำให้ประเทศไทยสามารถคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนได้อย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนยังส่งผลทำให้การดำเนินการลงโทษทางวินัยพลเรือนที่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมรูปแบบหนึ่งสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้งทำให้ ก.พ.ค. สามารถดำเนินงานภายใต้ความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้รวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จะทำให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหาก ก.พ.ค. นิ่งเฉยไม่ตอบรับคำอุทธรณ์ดังกล่าว เท่ากับว่ายอมรับในเหตุผลของคำอุทธรณ์ มีผลให้คำอุทธรณ์มีเหตุผลรับฟังได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานต้นสังกัดจึงจำเป็นต้องไปออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการแก้ไขดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องเขตอำนาจศาลและการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลจนกว่า ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ นั่นเอง

5.2 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมา เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและแนวทางแก้ไข

ในปัจจุบันการใช้สิทธิของผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะอุทธรณ์ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะดำเนินการทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 คือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการโดยตรง กรณีที่ 2 จะสามารถใช้สิทธิได้หากมีการใช้สิทธิในกรณี แรกแล้ว ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน โดยจากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เพื่อนำไปเป็นมูลคดีในการฟ้องคดีต่อศาล ปกครองชั้นต้นส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ดังจะกล่าว ต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพล เรือนมา เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย เมื่อข้าราชการพลเรือนได้รับคำสั่งทางปกครองจากต้นสังกัดเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยก็ต้องใช้ สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน โดยการใช้สิทธิดังกล่าวผู้อุทธรณ์จะต้องรอผล คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ภายในสองร้อยสี่สิบวัน หากเกินระยะเวลาสองร้อยสี่สิบวัน กฎหมาย ได้ให้สิทธิกับผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเรื่อง การลงโทษทางวินัยของตน โดยการใช้สิทธิดังกล่าวผู้อุทธรณ์มีสถานะเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล ปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะนำมูลเหตุเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยอาศัยมูลเหตุดังที่กล่าวมา ข้างต้นจึงเข้าหลักการในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีมี วัตถุประสงค์เพื่อขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัย ของตนเอง

อย่างไรก็ตาม หากภายหลัง ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีเดียวกันผู้อุทธรณ์ก็ สามารถใช้สิทธิตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล ปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยการใช้

สิทธิดังกล่าวผู้อุทธรณ์ในฐานะผู้ฟ้องคดีจะต้องนำมูลคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษา พบว่าปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสถานะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากหากตีความว่ามีลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้การตีความดังกล่าวขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบ ที่กำหนดว่าเมื่อการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองลักษณะหนึ่ง ดังนั้นโดยหลักทั่วไปแล้วหากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทจึงย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ซึ่งหากกฎหมายมิได้กำหนดให้ฟ้องร้องต่อศาลใดเป็นการเฉพาะแล้ว การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วศาลจะไม่พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินัยข้อพิพาทได้ฟังมา เว้นแต่จะมีการโต้แย้งว่าการฟังข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ ไม่ถูกต้อง ดังนั้น ขอบเขตอำนาจของศาลจึงอยู่ที่ปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวคือ ศาลจะตรวจสอบการใช้กฎหมายของคณะกรรมการฯ การตรวจสอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟังข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง จึงกล่าวโดยสรุปว่า โดยหลักทั่วไปแล้วการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทโดยศาลนั้น ศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัย และเป็นกรณีที่เป็นการวินิจฉัยที่เกี่ยวกับถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มีประสบการณ์และความสามารถเฉพาะทางที่อยู่ในฐานะที่จะประเมินเรื่องต่าง ๆ ได้ดีกว่าศาล ดังนั้นการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้มีสถานะเดียวกับคำสั่งทางปกครองโดยการตีความให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นเพียงคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งจึงเป็นการตีความที่ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการตีความดังกล่าวยังส่งผลเสียทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองอีกด้วย

ดังกล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ยังก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความสถานะของ ก.พ.ค. ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทหรือไม่ เนื่องจากในประเทศไทยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีประกาศว่าคณะกรรมการใดบ้างเป็นคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทจึง

ทำให้สถานะของ ก.พ.ค. ไม่อยู่ในสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย ส่งผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการตีความดังกล่าวเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ที่กำหนดให้การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือว่าเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ล้วนเป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครองเอง และมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ถือเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองจะมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม และสามารถแยกสาระสำคัญของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน การวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ด้วยเหตุนี้องค์กรที่จะมีอำนาจวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นจึงต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนั้นการที่จะทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบรรลุความมุ่งหมายได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นกฎหมายตามแบบพิธี คือ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น

(2) องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเรียกร่องเฉพาะความอิสระในแง่องค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่ความอิสระในแง่ของการทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นมิได้มีหลักประกันความอิสระเหมือนกรณีองค์กรตุลาการหรือผู้พิพากษา ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทล้วนแต่เป็นตำแหน่งที่มีผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น การทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอาจต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้บังคับบัญชาโดยทางอ้อม ซึ่งมีผลต่อการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีใดกรณีหนึ่งได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นข้อแตกต่างระหว่างองค์กรตุลาการกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งอาจจะเรียกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ว่าเป็นเพียง “องค์กรกึ่งตุลาการ”

(3) องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ๆ ลักษณะขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมิใช่เป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นทาง

กฎหมาย หรือองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และมีใช่เป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

(4) องค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้นเพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนั้นจึงต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่า ข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลางมีการรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย การวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องมีการให้เหตุผลเป็นต้น นอกจากนี้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องกำหนดเรื่ององค์ประชุม องค์มติ รวมทั้งการให้สิทธิคู่กรณีในการคัดค้านกรรมการซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวจึงควรต้องปรากฏในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยยังไม่มีประกาศโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำให้เกิดปัญหาการตีความว่า ก.พ.ค. มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ส่งผลเสียที่ทำให้ศาลปกครองสูงสุดรับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพียงเท่านั้นโดยไม่รับคดีที่มีคำขอลักษณะอื่นไว้พิจารณา เพราะถือว่า ก.พ.ค. เป็นเพียงองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่เป็นการควบคุมที่อยู่ในโครงสร้างการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้ผู้เขียนจึงขอความแตกต่างระหว่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและคำสั่งทางปกครองว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เนื่องจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ยังไม่มีผลออกไปสู่ภายนอกจนกว่าผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ผลบังคับของคำวินิจฉัยจึงต่างไปจากคำพิพากษาหรือคำสั่งทางปกครองที่มีคำบังคับในทันที ในแง่มุมนี้จะถือได้หรือไม่ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นเพียงกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองยังไม่กระทบสิทธิผู้อุทธรณ์ จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นการควบคุมที่อยู่ในโครงสร้างของการควบคุมภายในฝ่ายปกครองประกอบด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากการให้คำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้นิยามคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ

บุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน...” การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นยังอาจแยกตามองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ออกได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ องค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม องค์กรเดี่ยวมักจะหมายถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือผู้มีอำนาจควบคุมกำกับ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ออกตามความมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตัวอย่างเช่น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองทั่วไปมีลักษณะบางประการที่แตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

การวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยปัญหาในลักษณะเดียวกับการวินิจฉัยของศาล กล่าวคือ จะต้องวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ที่คู่กรณียกขึ้นอ้าง เว้นแต่ไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีหรือมีเหตุที่ไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย ลักษณะเกี่ยวกับการพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้กรรมการที่ลงชื่อต้องรับผิดชอบในคำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้นหากกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นก็ย่อมมีสิทธิความเห็นแย้งได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นที่สุดและผูกมัดคู่กรณี (res judicata) เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ต่อไปซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ กรณีจะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เอง หากมีเหตุสมควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอ ทั้งนี้เพราะลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะขององค์กรตุลาการ ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเด็นนั้นเป็นประเด็นที่มีการอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงจำเป็นต้องแยกแยะระหว่างคำสั่งอื่น ๆ กับคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งจากผลที่แตกต่างกันดังกล่าวนี้เองย่อมนำไปสู่ข้อพิจารณาว่าจะนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่นำไปใช้กับ “คำสั่งทางปกครอง” จะนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแค่ไหนเพียงใด ทั้งนี้จะต้องพิจารณาจากข้อแตกต่างที่ได้

พิจารณามาแล้วข้างต้น กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติที่ไม่น่าจะมาใช้กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ เช่น บทบัญญัติว่าด้วย “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง” ตามที่บัญญัติไว้ใน ส่วนที่ 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นต้น ดังนั้นหากในประเทศไทยยังไม่มีกรณีความสถานะ ก.พ.ค. ให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ทำให้ศาลปกครองยังตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็น คำสั่งทางปกครองที่ต้องขึ้นศาลปกครองชั้นต้น ส่งผลให้การตีความดังกล่าวขัดต่อทฤษฎีความเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากปัญหาการตีความสถานะของ ก.พ.ค. และปัญหาที่เกิดจากการ ตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงส่งผลที่ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ นำมูลคดีที่มีการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองในเรื่องการลงโทษ ทางวินัยข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ ในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทยได้มีการกำหนดสิทธิการฟ้องคดีออกเป็นสอง ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ได้แก่ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในกรณีผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้อง ต่อศาลภายหลังครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ภายในเก้าสิบวันซึ่งกรณี ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะต้องนำมูลคดีมาจากคำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ประเภทที่สอง ได้แก่ การนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำมูลคดีจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สูงสุด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหากับทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ที่กำหนดให้การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือองค์กรศาลนั้น ถือเป็นการ ควบคุมตรวจสอบที่ให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ เพราะ เหตุว่าองค์กรตุลาการมีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระและคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กรดังกล่าวเป็น คำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดและผูกพันคู่กรณี ความสำคัญของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้น มีความสำคัญถึงขนาดที่มีการกล่าวกันว่าประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่าย ปกครองโดยศาล ประเทศนั้นไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง และเมื่อมีการยื่นคำฟ้องคดีอย่าง ถูกต้องในศาล ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นประชาชนจึงได้รับหลักประกันว่าความเดือดร้อนของประชาชนจะได้รับการเยียวยาภายใน เวลาอันสมควร ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมระบบอื่นที่กฎหมายจะไม่กำหนดบังคับไว้อย่าง แน่นนอนว่าเมื่อได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนจะต้องดำเนินการพิจารณาคำร้องเรียนดังกล่าวให้แล้ว เสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดการนำมูลเหตุที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงทำให้ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการที่กำหนดให้นำมูลคดีไปฟ้องได้ทั้งสองศาลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีและบทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลทำให้หากก่อให้เกิดความสับสนแก่คู่กรณี หากมีการแยกอำนาจศาล โดยใช้มูลคดีเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลแล้ว เช่น กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกให้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หากฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ในมูลคดีเดียวกันฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุด ยังอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ศาลปกครองเองอีกด้วย อีกทั้งศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจวินิจฉัยให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งเป็นปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองที่ส่งผลให้เหตุแห่งการฟ้องเดียวกันอยู่ในเขตอำนาจศาลที่ต่างกัน

ดังกล่าวนำมาข้างต้น การที่ประเทศไทยไม่กำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่มีสถานะเพียงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปกติทั่วไป จึงขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือ เมื่อ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการที่กฎหมายได้กำหนดมาเพื่อให้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการเทียบเท่าศาลปกครองชั้นต้น การให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจควบคุม ก.พ.ค. อีกทั้งเป็นการซ้ำซ้อนและทำลายระบบการควบคุมตรวจสอบโดยศาลที่สูงกว่าเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่ต้องการให้ศาลที่สูงกว่าเป็นผู้ตรวจสอบ ส่งผลเสียต่อระบบการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว

5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มเติมในบทนิยามศัพท์ว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” เพื่อศาลปกครองสูงสุดรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาโดยไม่ต้องแยกพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด หากเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว และจะไม่ตีความว่าสถานะทางกฎหมายของ ก.พ.ค. เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐธรรมดาที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองชั้นต้นอีกต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อที่ศาลปกครองสูงสุดจะได้ไม่ตีความรับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น แต่ศาลปกครองสูงสุดควรรับประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้พิจารณาได้ทั้งหมด เพราะถือว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศส กับรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กรณีถือได้ว่าการควบคุมตรวจสอบขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์กรตุลาการของทั้งสองประเทศ จะมีรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยหากพิจารณาถึงรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะพบว่า การทำหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นการทำหน้าที่ในการพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดจะเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ จึงมีเฉพาะขอบข่ายของการพิจารณาตรวจสอบว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยมีอำนาจ หรือถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญหรือมีการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่มีเหตุผลอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้หรือไม่ โดยไม่ได้มุ่งหมายที่จะควบคุมตรวจสอบถึงการใช้ดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ เว้นแต่จะพบว่าข้อเท็จจริงที่รับฟังมาไม่มีความถูกต้อง มีการฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งหรือมีการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอ เป็นต้น เพื่อที่จะนำเทคนิคดังกล่าวมาใช้อุดช่องว่างในการควบคุมการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

สำหรับในส่วนของรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จากการศึกษาพบว่ารูปแบบและวิธีการของศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบและวิธีการของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะต้องยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผ่นดินกลางเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย โดยศาลจะพิจารณาทบทวนเฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้ว ประกอบกับศาลจะจำกัดขอบเขตของการพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองให้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีระเบียบวิธีพิจารณาซึ่งมีความเคร่งครัดเทียบเท่ากับระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาลแล้ว ศาลจะให้ความยืดหยุ่นในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายมากยิ่งขึ้น ซึ่งที่ผ่านมามีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ได้รับการยืนยันเห็นชอบโดยศาล กรณีจึงเป็นสิ่งที่สะท้อน

ถึงคุณภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าหากมีการนำรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดแบบในประเทศฝรั่งเศส กับรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับประเทศไทย จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการที่จะรับคดีเพื่อทำการควบคุมและตรวจสอบเนื้อหาของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพียงอย่างเดียวและห้ามกำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถนำคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานมาเป็นมูลคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้อีก

อย่างไรก็ตาม หากในประเทศไทยได้กำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่มีภารกิจองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ยุติเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เว้นแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยดังกล่าว การใช้อำนาจของ ก.พ.ค. ในการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นการกระทำทางปกครอง ที่เรียกว่า “นิติกรรมทางตุลาการ” ตลอดจนหากมีการกำหนดสถานะของ ก.พ.ค. ให้มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว จะส่งผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะต้องฟ้องต่อปกครองสูงสุดเท่านั้น และศาลปกครองชั้นต้นจะไม่เข้าไปตรวจสอบในเนื้อหาของคดีที่พิพาทที่ ก.พ.ค. ได้พิจารณาเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากประเทศไทย นำแนวคิด หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายแบบในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาปรับใช้ในประเทศไทย จะส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถสามารถคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้อย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนยังส่งผลทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามหลักทฤษฎีอีกทั้งทำให้กระบวนการพิจาราคดีของศาลปกครองเกิดความรวดเร็ว สะดวกและเป็นธรรมนั่นเอง

5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิและแนวทางการแก้ไข

นับตั้งแต่คณะกรรมการ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนผู้อุทธรณ์ จะสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ซึ่งตามกฎหมายคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ให้สิทธิผู้อุทธรณ์ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีดังกล่าวของผู้อุทธรณ์เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่มีการแบ่งประเภทคดีจากคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องดังกล่าวต่อไป

5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายหลังจาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อผู้อุทธรณ์โดยให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้อุทธรณ์จะอาศัยอำนาจในการฟ้องคดีจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมาข้างต้น ผู้อุทธรณ์จะเปลี่ยนสถานะจากผู้อุทธรณ์เป็นผู้ฟ้องคดีในศาลปกครอง และเมื่อศาลปกครองรับคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์ก็จะเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมในส่วนขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการออกคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะอาศัยอำนาจของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อพิจารณาแบ่งประเภทคดีโดยในกรณีที่องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

สูงสุดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นให้เสนอประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ แล้วให้องค์คณะในศาลปกครองสูงสุดสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับคดีการลงโทษทางวินัยศาลปกครองสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อแบ่งประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุด ได้ใช้ดุลพินิจตีความคำฟ้องคดีที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับพิจารณาคดีเฉพาะในส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ส่วนในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะฟ้องคดีโดยนำมูลเหตุที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เช่น การเรียกค่าเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่เป็นคำขอท้ายฟ้องเป็นต้น ศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจตีความว่า ความประสงค์อื่นใดของผู้ฟ้องคดีนอกจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้แยกพิจารณาไปสู่เขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงถูกแยกประเภทคดีและแยกการพิจารณาตามเขตอำนาจศาลเป็น 2 กรณี คือ ในกรณีที่ 1 หากเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ส่วนในกรณีที่ 2 หากเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนนอกเหนือจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในการรับคดีไว้พิจารณา ดังข้อเท็จจริงต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ฟ.9/2555 ผู้ฟ้องคดีถูกรวมที่ดินลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว พร้อมขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมถึงเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 116 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับคำฟ้องที่มีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่อาจยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.36/2554 ผู้ฟ้องคดีถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีการสรุปพยานหลักฐานที่ไม่เป็นธรรมมีการสอบสวนที่เร่งรีบ ไม่รับฟังพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้นและเป็นคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด มาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 และในหนังสือได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 เป็นอย่างช้า แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2553 จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดี การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในศาลปกครอง เนื่องจากภายหลังที่ศาลปกครองสูงสุดอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อใช้ดุลพินิจในการแยกประเภทคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน จากคำฟ้องคดีส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้กฎดังกล่าว อีกทั้งหลังจากที่มีการแยกการพิจารณาคดีตามการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุด ในการแยกประเภทของคดีทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพราะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาและกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องรอผลของคำพิพากษาจากศาลปกครองสูงสุดก่อน ถึงจะสามารถเริ่มกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้ ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียสิทธิที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ใช้เวลานานเกินกว่าความจำเป็น ในบางกรณีเกิดปัญหาจากกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ก่อนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ตลอดจนเกิดปัญหาจากกรณีที่ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีผลคำพิพากษาไปในทางตรงกันข้ามกับคำพิพากษาของศาล

ปกครองสูงสุด ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหายและเกิดปัญหาจากการบังคับตามผลคำพิพากษาของทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่ไม่มีคำพิพากษาไปในแนวทางเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหา ข้อเท็จจริงกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิพบว่า การกระทำดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุดจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิที่กำหนดว่าหลักพื้นฐานในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชนหรือการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาคำฟ้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อศาลปกครองสรุปว่าวิธีพิจารณาความปกครองสนองประโยชน์สองประการ กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนและการควบคุมฝ่ายปกครอง หมายถึง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกว้างกว่าการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพราะนิติกรรมทางปกครองจะเป็นศูนย์กลางความคิดและเงื่อนไขสำคัญของการฟ้องร้องคดีปกครอง การที่ศาลปกครองควบคุมกฎหมายลำดับรองก็เป็น การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน ซึ่งลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาความปกครองอิงอยู่กับการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิอ้างว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขึ้นอยู่กับนิติกรรมทางปกครองไม่ใช่คำฟ้อง แต่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิที่อยู่ในฐานะโจทก์จะต้องป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจรอได้ คำฟ้องจึงอยู่ในลักษณะก่อสิทธิโดยให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นคำฟ้องเสียหาย ถ้าประชาชนผู้ยื่นคำฟ้องเป็นฝ่ายชนะคดี นิติกรรมทางปกครองก็จะถูกยกเลิกและฝ่ายปกครองไม่อาจบังคับการตามคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองของตนได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระทำของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการแบ่งประเภทคดีโดยให้รับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น โดยไม่รับประเด็นคำขอประเภทอื่นไว้พิจารณา เป็นการขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิส่งผลทำให้สิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกระทบได้รับการพิจารณาคดีจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะคำฟ้องในลักษณะก่อสิทธิโดยยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นเสียหายในการได้รับการพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมจากศาลปกครอง ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในฐานะโจทก์จะต้องได้รับการป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจรอได้

5.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถรับคดีไว้พิจารณาได้ทั้งหมดไม่ใช่รับพิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 116 วรรคสองโดยเพิ่มข้อความว่าทั้งนี้ “หากผู้

อุทธรณ์เห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. รวมถึงคำขอที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้ได้รับความเสียหายให้มีคำขอไปพร้อมกับคำฟ้องด้วย” นอกจากนี้ที่แก้ไขคงเดิมซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เนื่องจากเกิดปัญหาจากการตีความบทบัญญัติดังกล่าวอย่างแคบ โดยศาลปกครองสูงสุดตีความเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้นที่อยู่ในเขตอำนาจ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถรับคดีที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้ทั้งหมด ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีของศาลเกิดประสิทธิภาพและมีความรวดเร็วมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่าระบบกฎหมาย ของประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อระงับข้อพิพาทของตนที่มีไม่ว่าจะต่อเอกชนด้วยกันหรือต่อรัฐนั้น การที่บุคคลสามารถยื่นคำฟ้องคดีต่อศาล อาจจะยังไม่สามารถเป็นหลักประกันที่เพียงพอต่อประชาชนได้ เพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี อาจจะไม่มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่เจตนาของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจึงควรที่จะได้รับการตรวจสอบหรือแก้ไขใหม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักของการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาล

อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส คดีส่วนใหญ่แล้วจะสามารถได้รับการพิจารณาอย่างน้อยสองครั้งจากศาลที่ต่างกัน แม้หลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาลนี้จะ เป็นหลักการที่เป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรงก็ตาม แต่ก็มีใช้หลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยสามารถที่จะกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นที่จะไม่บังคับปรับใช้ หลักการดังกล่าวอาจเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ

หลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาลนี้จะ เป็นหลักการที่จำเป็นสำหรับเป็น หลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรงก็ตาม แต่ก็มีใช้หลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเราสามารถที่จะกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นที่จะไม่บังคับปรับใช้หลักการดังกล่าว อาจเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ศาลมีปริมาณคดี ค้างมากเกินไป

การปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนั้นจะทำให้คดีข้อพิพาทต่าง ๆ สามารถ ได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างน้อยสองครั้งจากศาลที่แตกต่างกัน และกรณีดังกล่าวนี้เป็นที่

คาดหมายได้ถึงปริมาณของคดีจำนวนไม่น้อยที่จะอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลอันจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถแล้วเสร็จในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล โดยจำกัดสิทธิอุทธรณ์ของกลุ่มกรณี จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี 2003 (พ.ศ. 2546) ได้มีการออกกฎหมายตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน เพื่อยกเลิกสิทธิอุทธรณ์ของกลุ่มกรณีในคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีค่าน้อย แต่ที่ยังคงสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีบางประเภทอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีความสำคัญมาก ๆ ไว้

การพิจารณายกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลในคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีค่าน้อยนั้น เป็นกรณีที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประสิทธิภาพและความรวดเร็วของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล กล่าวคือ ในคดีที่มีความสำคัญน้อยซึ่งผลของคดีมีการกระทบสิทธิของบุคคลไม่มากนัก ประสิทธิภาพและความรวดเร็วของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีก็ควรจะมีค่าน้อยในลำดับต้น ๆ แต่ในคดีที่มีความสำคัญมาก ผลของคดีกระทบสิทธิของบุคคลอย่างร้ายแรงนั้น แม้ว่าประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินคดีจะมีความสำคัญก็ตาม แต่การปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล เพื่อให้ได้รับการพิจารณาที่ถูกต้องเป็นธรรมมีความผิดพลาดน้อยก็เป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญมากกว่า

2. การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี

ในบางครั้งด้วยเหตุผลเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี ก็มีความจำเป็นที่จะต้องยกเว้นการปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล กล่าวคือ จำเป็นต้องจำกัดไม่ให้กลุ่มกรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอื่นเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล เช่น กรณีความจำเป็นที่จะต้องป้องกันมิให้กลุ่มกรณีขัดขวางหน้าที่การให้บริการสาธารณะอันเกี่ยวกับการยุติธรรม โดยยื่นอุทธรณ์อันไม่จำเป็นเพื่อโต้แย้งคัดค้านคำสั่งคำพิพากษาที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคดี เช่น การห้ามอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในการแจกจ่ายสำนวน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะทำให้การพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย เพราะในประเทศฝรั่งเศส การที่มีการนำหลักยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลมาใช้ส่งผลทำให้ประเทศฝรั่งเศสสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาในประเทศฝรั่งเศสได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหากประเทศไทยนำแนวคิดในเรื่องการนำหลักกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลในประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทย จะมีผลทำให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถรับคดีที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ไว้พิจารณาได้ทั้งหมด ซึ่งข้อพิพาทประเภทนี้ เป็นข้อพิพาทที่ไม่ควรจะต้องเสียเวลาในการพิจารณาพิพากษาจากศาลอื่น ๆ ก่อนและผู้ฟ้องคดีควรที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง อีกทั้งหลักการดังกล่าวก็เพื่อสามารถทำให้เกิดการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี ประกอบกับการกำหนดให้ข้อพิพาทอยู่ในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดก็เพื่อเป็นการป้องกันความแตกต่างหลากหลายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ของคำพิพากษาของศาลที่ต่างกันด้วย ผู้เขียนจึงเห็นควรนำการยกเว้นหลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาลของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ปัญหาดังกล่าว เพราะเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยจะทำให้การพิจารณาคดีของศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสามารถแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ตลอดจนยังเป็นการป้องกันไม่ให้ศาลปกครองสูงสุดตีความบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอย่างแคบ เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดใช้ดุลพินิจในการรับคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ไว้พิจารณาได้ทั้งหมด เพื่อให้ประเทศไทยสามารถคุ้มครองสิทธิผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้อย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนยังส่งผลทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามหลักทฤษฎี อีกทั้งทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกิดความรวดเร็ว สะดวกและเป็นธรรม

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในประเทศไทยการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีเป็นจำนวนมาก โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการในการอุทธรณ์คำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดโดยสิทธิตามกระบวนการอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้ใดที่ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดย ก.พ.ค. จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยมีอำนาจในการสั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด โดยผู้เขียนจะสรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ในปัจจุบันข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การใช้สิทธิดังกล่าว ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. โดยจากการศึกษา พบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีนี้หมายถึงหลังจากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้วกฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. มีระยะเวลาในระหว่างระยะเวลาพิจารณาเพื่อออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 120 วัน แต่ต้องไม่เกิน 240 วัน หาก ก.พ.ค. ไม่สามารถออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวของ ก.พ.ค. เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้อุทธรณ์เสียสิทธิจากความล่าช้าของการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองและการใช้สิทธิในส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผล

ของคำสั่งทางปกครอง เพราะในกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นแต่ยังไม่มีคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อภายหลัง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาบังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้พิจารณารวมถึงคดีพิพาทกรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควรนั้น จึงมีผลต่อการดำเนินกระบวนการคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะสามารถดำเนินกระบวนการคดีต่อไปได้หรือไม่ อีกทั้งยังส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาต่อได้รวมทั้งยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้นถ้าศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษา ก็จะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่มีอำนาจเพราะกฎหมายได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง อีกทั้งหากผู้กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและได้อุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดจะทำให้ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบเพราะศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจพิจารณาคดีก็เป็นได้

ในบางกรณีเกิดปัญหาจากการที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นเสร็จสิ้นและมีคำพิพากษา ก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. จะสิ้นสุดหรือไม่และผู้ฟ้องคดีจะสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หรือกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ทำให้หากมีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลต่างกับคำพิพากษา ส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถที่จะเลือกผลคำวินิจฉัย หรือเลือกผลคำพิพากษาไปอุทธรณ์หรือนำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ อีกทั้งปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยยังเกิดจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทั้งสองกรณีอย่างชัดเจน

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในส่วนของการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ขัดกับหลักการลบล้างคำสั่งทางปกครองและระบบการควบคุมในฝ่ายปกครอง ดังนั้นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว

จึงส่งผลทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ที่ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากใช้คำสั่งที่ถูกฟ้องหรือพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดแล้ว นอกจากจะสร้างความสับสนให้คู่กรณีแล้ว ยังสร้างปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเองอีกด้วย

2) ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในปัจจุบันการใช้สิทธิของผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะดำเนินการทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 คือใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ โดยตรง กรณีที่ 2 จะสามารถใช้สิทธิได้หากมีการใช้สิทธิในกรณีแรกแล้ว ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน โดยจากการศึกษาพบว่าการตีความสถานะของคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เพื่อนำไปเป็นมูลคดีในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสถานะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากหากตีความว่ามีลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้การตีความดังกล่าวขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบ ดังนั้นการกำหนดสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้มีสถานะเดียวกับคำสั่งทางปกครอง โดยการตีความให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นเพียงคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งจึงเป็นการตีความที่ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการตีความดังกล่าวยังส่งผลเสียหายทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองอีกด้วย

ดังกล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ยังก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความสถานะของ ก.พ.ค. ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ เนื่องจากในประเทศไทยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีประกาศว่าคณะกรรมการใดบ้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงทำให้สถานะของ ก.พ.ค. ไม่อยู่ในสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย ส่งผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการ

ตีความดังกล่าวเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่ประเทศไทยยังไม่มีประกาศโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำให้เกิดปัญหาการตีความว่า ก.พ.ค. มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ ส่งผลเสียที่ทำให้ศาลปกครองสูงสุดรับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพียงเท่านั้น โดยไม่รับคดีที่มีคำขอลักษณะอื่นไว้พิจารณา เพราะถือว่า ก.พ.ค. เป็นเพียงองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่เป็นการควบคุมที่อยู่ในโครงสร้างการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตามจากปัญหาการตีความสถานะของ ก.พ.ค. และปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงส่งผลที่ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมูลคดีที่มีการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดการนำมูลเหตุที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงทำให้เกิดข้อขัดต่อทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการที่กำหนดให้นำมูลคดีไปฟ้องได้ทั้งสองศาลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดี และบทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลทำให้เกิดความสับสนแก่คู่กรณี หากมีการแยกอำนาจศาลโดยใช้มูลคดีเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลแล้ว เช่น กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกให้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หากฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ในมูลคดีเดียวกันฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุด ยังอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ศาลปกครองเองอีกด้วย อีกทั้งศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจวินิจฉัยให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งเป็นปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองที่ส่งผลให้เหตุแห่งการฟ้องเดียวกันอยู่ในเขตอำนาจศาลที่ต่างกัน

ดังกล่าวมาข้างต้น การที่ประเทศไทยไม่กำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่มีสถานะเพียงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปกติทั่วไป จึงขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือเมื่อ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการที่กฎหมายได้กำหนดมาเพื่อให้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการเทียบเท่าศาลปกครองชั้นต้น การให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจควบคุม ก.พ.ค. อีกจึงเป็นการซ้ำซ้อนและทำลายระบบควบคุมตรวจสอบโดยศาลที่สูงกว่าจึงเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่ต้องให้ศาลที่สูงกว่าเป็นผู้ตรวจสอบส่งผลเสียต่อระบบการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ซึ่งสิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายหลังจาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อผู้อุทธรณ์โดยให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้อุทธรณ์จะอาศัยอำนาจในการฟ้องคดีจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมาข้างต้น ผู้อุทธรณ์จะเปลี่ยนสถานะจากผู้อุทธรณ์เป็นผู้ฟ้องคดีในศาลปกครอง และเมื่อศาลปกครองรับคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์ก็จะเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมในส่วนขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการออกคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงถูกแยกประเภทคดีและแยกการพิจารณาตามเขตอำนาจศาลเป็น 2 กรณี คือ ในกรณีที่ 1 หากเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ส่วนในกรณีที่ 2 หากเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน นอกเหนือจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในการรับคดีไว้พิจารณา

จากคำฟ้องคดีส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้กฎดังกล่าวอีกทั้งหลังจากที่มีการแยกการพิจารณาคดีตามการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุด ในการแยกประเภทของคดีทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพราะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาและกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องรอผลของคำพิพากษาจากศาลปกครองสูงสุดก่อน ถึงจะสามารถเริ่มกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้ ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียสิทธิที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ใช้ระยะเวลาอันเกินกว่าความจำเป็น ในบางกรณีเกิดปัญหาจากกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาก่อนศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษา ตลอดจนเกิดปัญหาจากกรณีที่ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

มีผลคำพิพากษาไปในทางตรงกันข้ามกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหายและเกิดปัญหาจากการบังคับตามผลคำพิพากษาของทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่ไม่มีคำพิพากษาไปในแนวทางเดียวกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระทำของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการแบ่งประเภทคดีโดยให้รับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้นโดยไม่รับประเด็นคำขอประเภทอื่นไว้พิจารณาเป็นการขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิส่งผลทำให้สิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกระทบได้รับการพิจารณาคดีจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะคำฟ้องในลักษณะก่อสิทธิโดยยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นเสียสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมจากศาลปกครอง ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในฐานะโจทก์จะต้องได้รับการป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจรอได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

6.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้เขียนจึงเห็นควรนำหลักการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้เพื่อให้ตรวจสอบการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของประเทศไทย เนื่องจากหากประเทศไทยนำหลักการแนวคิดในเรื่องการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้จะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. มีผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาโดยเร็ว จะเป็นการทำให้ประเทศไทยสามารถคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนได้อย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนยังส่งผลทำให้การดำเนินการลงโทษทางวินัยพลเรือนที่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมรูปแบบหนึ่งสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อีกทั้งทำให้ ก.พ.ค. สามารถดำเนินงานภายใต้ความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้รวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีกำหนดให้ ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 240 วันตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และ

ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 118 วรรคสอง โดยมีการกำหนดให้ในกรณีที่ ก.พ.ค. ไม่ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าคำอุทธรณ์ฟังขึ้น

6.2.2 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทย นำแนวคิด หลักการและทฤษฎีทางกฎหมายแบบในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ในประเทศไทย เพราะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าหากมีการนำรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดแบบในประเทศฝรั่งเศสกับรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับประเทศไทย จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการที่จะรับคดีเพื่อทำการควบคุมและตรวจสอบเนื้อหาของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เพียงอย่างเดียวและห้ามกำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถนำคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานมาเป็นมูลคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้อีกและหากในประเทศไทยได้กำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ยุติเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เว้นแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยดังกล่าว การใช้อำนาจของ ก.พ.ค. ในการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นการกระทำทางปกครอง ที่เรียกว่า “นิติกรรมทางตุลาการ” ตลอดจนหากมีการกำหนดสถานะของ ก.พ.ค. ให้มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว จะส่งผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะต้องฟ้องต่อปกครองสูงสุดเท่านั้นและศาลปกครองชั้นต้นจะไม่เข้าไปตรวจสอบในเนื้อหาของคดีที่พิพาทที่ ก.พ.ค. ได้พิจารณาเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มเติมในบทนิยามศัพท์ว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” เพื่อศาลปกครองสูงสุดรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาโดยไม่ต้องแยกพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัย

อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อที่ศาลปกครองสูงสุดจะได้ไม่ตีความรับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้นแต่ศาลปกครองสูงสุดควรรับประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้พิจารณาได้ทั้งหมด เพราะถือว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั่นเอง

6.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

ผู้เขียนเห็นควรให้ประเทศไทย นำแนวคิดในเรื่องการนำหลักยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลในประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทย เพราะเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยจะทำให้การพิจารณาคดีของศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสามารถแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ตลอดจนยังเป็นการป้องกันไม่ให้ศาลปกครองสูงสุดตีความบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอย่างแคบ เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดใช้ดุลพินิจในการรับคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ไว้พิจารณาได้ทั้งหมดเพื่อทำให้ประเทศไทยสามารถคุ้มครองสิทธิผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้อย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนยังส่งผลทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตามหลักทฤษฎี อีกทั้งทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกิดความรวดเร็ว สะดวกและเป็นธรรม

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุด สามารถรับคดีไว้พิจารณาได้ทั้งหมดไม่ใช่รับพิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 116 วรรคสองโดยเพิ่มข้อความว่า ทั้งนี้ “หากผู้อุทธรณ์เห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. รวมถึงคำขอที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทำให้ได้รับความเสียหายให้มีคำขอไปพร้อมกับคำฟ้องด้วย” นอกจากนี้ที่แก้ไขคงเดิม

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2539). *สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2554). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คมสัน โพธิ์คง. (2544). *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2542). *ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Administration Discretion) (คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา)*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.
- ชนานันท์ ตีรธรรณรัตน์. (ม.ป.ป.). *คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศึกษาเฉพาะการฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (รายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 5)*.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.
- _____. (ม.ป.ป.). “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง.” *วารสารนิติศาสตร์*, 21(4).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 18)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (ม.ป.ป.). *คำบรรยายรายวิชา LA342(54) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2557, จาก [http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LA342\(54\)](http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LA342(54)).

- ฐิตาพัสวีย์ ทองมา. (2556). การใกล้เคียงข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ).
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ทัศนีย์ วรพงศ์พินิจ. (ม.ป.ป.). อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งทาง
ปกครอง ศึกษาเฉพาะกรณีการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์
ของ ก.พ.ค. และ ก.พ.ค. ได้มีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคลใน
หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจระดับสูง รุ่นที่ 7).
- ธนวิธ โชติรัตน. (2552). แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร
ภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธิดา จรรยาพิชัยสกุล. (2535). องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท
ทางปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ธีรชญา สระทองอ่อน. (2550). ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดย
ศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นรินทร์ อธิสาร. (2546). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทาง
กฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ).
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.
- นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. (2553). ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์
ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2556). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุบผา อัครพิมาน. (2549). เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบ
กฎหมายฝรั่งเศส (ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง
ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ). ม.ป.ท.

- ประวิณ ฒ นคร. (2543). *หน่วยที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ: เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ อรรถศุภผล. (2547). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร. (2545, พฤษภาคม – สิงหาคม). “หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2548). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส* (รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง
- พรเทพ พรไชยา. (2546). *ปัญหาทางกฎหมายของประชาชนเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ยกเลิก).
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- เพ็ญภา พจมานะวงศ์ และนภาพรพล ไชยศิริ. (ม.ป.ป.). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา* (บทความวิชาการ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง). สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2556, จาก www.admincourt.go.th.
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2540, สิงหาคม). “หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน (Grundzüge des deutschen Verwaltungsgericht sprozesses).” บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure.
- มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (เล่ม 3) *ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2552). *การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* (เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการพัฒนาคนพัฒนางานจากความรู้ประสบการณ์... สู่เวทีเสวนา เรื่อง ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมนีในเชิงเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาปกครองของประเทศไทย ระหว่างวันที่ 23 - 24 กรกฎาคม 2552 ณ ห้องสัมมนา 2 (เนาวลาด) ชั้น B1 สำนักงานศาลปกครอง).

- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2545). *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรม
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วชิระ ปากดีสี. (2554). *ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
ในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมาย
ปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2549). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3)*.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- วรพจน์ วิสริตพิชญ์. (2543). *การกระทำทางปกครอง เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงาน
คดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1*. กรุงเทพฯ.
- _____. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- วสรรค์ ทองโลกสี. (2554). *เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย วิวิตเสวี. (2522, มกราคม – กุมภาพันธ์). “อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง.”
ศาลพาห, 26(1).
- _____. (2533, กรกฎาคม – สิงหาคม). “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตาม
แนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน.” *ศาลพาห*, 37(4).
- _____. (ม.ป.ป.). *กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของ
กฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย)*. กรุงเทพฯ.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์
และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานผลการวิจัย)* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- _____. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

- _____. (2549). *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2536, เมษายน). “นิติกรรมทางตุลาการ.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 9.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530, กันยายน). “การกระทำทางปกครอง.” *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3).
- สำนักงานศาลปกครอง. (2546). *คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*. (ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ชมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์.
- สมศักดิ์ อินทร์พันธ์. (2535). *วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุชุม ทองศิริ. (ม.ป.ป.). *ปัญหาข้อกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ศึกษาเฉพาะกรณีที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551* (รายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 6).
- สุมน กุลเลิศริยา. (2555). *เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง: ศึกษาเฉพาะกรณีความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เสกสิทธิ์ พงษ์พิบูล. (2547). *การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อดิเทพ อุษะพัฒน์. (2545). *หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมร จันทสมบูรณ์. (2531, ธันวาคม). “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลัก Exhaustion of administrative remedies (มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522).” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 7(3).

ภาษาต่างประเทศ

- Alex Corroll. (2007). *Constitution and Administrative Law* (5th ed). United State: Pearson Longman.
- BENTHAM (J.). (1828). *Organisation judiciaire, Chapitre 26*.
- CHAPUS Rene. (1999). *Droit du contentieux administrative*. Paris, Montchrestien.

H. W. R. Wade & C. F. Forsyth. (2004). *Administrative Law* (9th ed.). United State: Oxford University Press.

L. Neville Brown. J. F. Garner. (1973). *French Administrative Law* (2nd ed). London: Butter Worths.

SOLUS (H.) et PERPOT (R.). (1997). *Droit judiciaire prive, introduction aux notions fondamentales*, Organization judiciaire ROET (D), Impartialite et justice penale, Paris, Edition Cujas.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายสุรเชษฐ์ รอดทอง

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2540 นิติศาสตรบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2553 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 63

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง