

แนวทางการพัฒนาการวิจัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ  
โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง



นายธนวิธ โชติรัตน์

ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

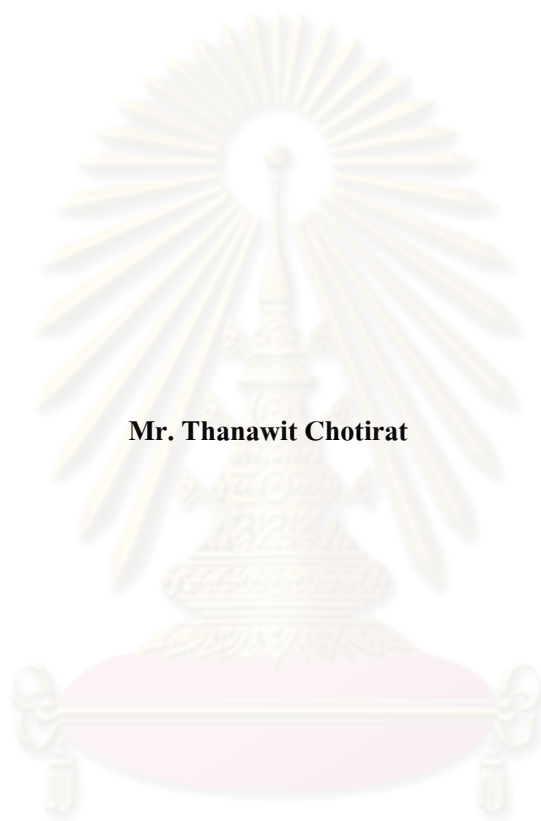
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2552

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**THE DEVELOPMENT TREND OF JUDGEMENT ABOUT PERSONNEL  
MANAGEMENT DISPUTE IN GOVERNMENT SECTION VIA  
MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD  
AND ADMINISTRATIVE COURT**



**Mr. Thanawit Chotirat**

**ศูนย์วิทยุทรัพยากร**  
**จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**  
**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws**

**Faculty of Law**

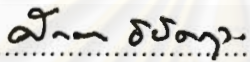
**Chulalongkorn University**

**Academic Year 2009**

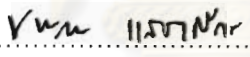
**Copyright of Chulalongkorn University**

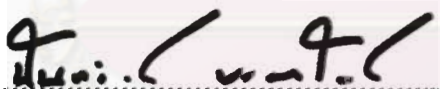
|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์               | แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการ<br>บริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์<br>ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง |
| โดย                             | นายธนวิธ โขศิริตัน  |
| สาขาวิชา                        | นิติศาสตร์  |
| อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก | ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์  |


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต

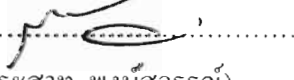
  
..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ฐนิติกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ดร.ชาญชัย แสงศักดิ์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

ชนวิช โขติรัตน์ : แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง. (THE DEVELOPMENT TREND OF JUDGEMENT ABOUT PERSONNEL MANAGEMENT DISPUTE IN GOVERNMENT SECTION VIA MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD AND ADMINISTRATIVE COURT) อ.ที่ปริกษา วิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 265 หน้า.

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. โดยศาลปกครอง พร้อมทั้งศึกษาวิจัยองค์รวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาเป็นที่ศึกษาเปรียบเทียบถึงแนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. และศาลปกครองให้มีความเหมาะสมต่อไป

ผลจากการศึกษาพบว่า ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีการจัดโครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทในขั้นตอนต่างๆ ที่สามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีเทียบเท่ากับโครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาล อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเชิงของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาท และการบริหารจัดการ ผู้ศึกษาจึงได้เสนอรายละเอียดของแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว

สำหรับในส่วนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. โดยศาลปกครองนั้น พบว่า เมื่อ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายแล้ว จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ศาลปกครองต้องทำการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่น โดยทั่วไป โดยควรกำหนดขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีเพียงสองขั้นตอน ประกอบกับควรกำหนดให้ผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เช่นเดียวกับผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ ที่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวโดยสรุปว่า หากมีการพัฒนาระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนของ ก.พ.ค. และศาลปกครองให้มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ย่อมที่จะเป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร ได้อย่างมีคุณภาพ และเป็นการสร้างหลักประกันที่มีความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีภายใต้การปกครองตามหลักนิติรัฐนั่นเอง

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2552

ลายมือชื่อนิติศ.....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ช.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ช.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

## 4986243334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD / ADMINISTRATIVE COURT

THANAWIT CHOTIRAT : THE DEVELOPMENT TREND OF JUDGEMENT ABOUT PERSONNEL MANAGEMENT DISPUTE IN GOVERNMENT SECTION VIA MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD AND ADMINISTRATIVE COURT. THESIS ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 265 pp.

Research objective in this thesis is to learn about dispute judgment that concern with personnel management in government section by Merit System Protection Board (MSPB) and under control of Administrative Court comparing with dispute judgment that concern with personnel management in government section of France and United State to improve methods of dispute judgment that concern with personnel management in government section by MSPB and under control of Administrative Court.

Research result shows that MSPB, is a quasi - judicial council with fabric and dispute judgment process designed in order to give fairness guarantee for litigants equate with fabric and dispute judgment process of court. However, the performance of MSPB is more complete such as developing in fabric authority dispute judgment process and management. Consequently, I bring in development approach in this thesis.

Regarding the legality of administrative control by Administrative Court about dispute judgment that concern with personnel management in government section by MSPB finding that MSPB is a quasi - judicial council that concern with personnel management in government section both fact of problems and matters of law thus leading Administrative Court has to change and develop administrative case procedure for accountability of MSPB including other quasi - judicial councils dispute for setting only two phases in order to find fact from litigants, If litigants are not satisfied in dispute judgment, litigants can accuse only matters of law like those who are not satisfied of judgment of personnel management in government section in foreign country. Summary, if the processes development of dispute judgment that concern with personnel management in government section by MSPB and Administrative Court is coincidence, it will make equilibrium authority in order to fairness guarantee for litigants under the rule of legal state.

Field of Study : Laws

Academic Year : 2009

Student's Signature.....

*Thanawit Chotirat.*

Advisor's Signature.....

*Nantawat Boramanand.*



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้เพราะความเมตตาและความกรุณาอย่างยิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ที่คอยให้ทั้งคำปรึกษาและ ให้คำแนะนำทางวิชาการในด้านต่างๆ อย่างใกล้ชิด อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ที่ท่านกรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ และศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ที่ท่านรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และคอยให้ความรู้ ความเมตตาแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่บุญถนอม โชติรัตน์ มารดาของผู้เขียน ผู้ซึ่งคอยเลี้ยงดู ปลูกฝัง และให้การศึกษาแก่ผู้เขียนด้วยความรัก พร้อมกับเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนในทุกๆ เรื่องเป็นอย่างดีเสมอมา ซึ่งพระคุณดังกล่าวของแม่นี้ยากที่จะหาสิ่งใดเปรียบได้ รวมถึงขอขอบคุณ คุณมนัสนันท์ พุทธิสงกรานต์ ผู้ที่คอยเป็นกำลังใจและรับฟังทุกปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้เขียนอย่างใกล้ชิดเช่นกัน นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถดำเนินไปจนสำเร็จเรียบร้อย คือ คุณนภวรรณ ศรีอาภรณ์ ที่ได้พิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความรวดเร็ว และพยายามอดทนอ่านลายมือของผู้เขียนจนออกได้เป็นอย่างดี ตลอดจนขอขอบคุณห้องสมุดกฎหมายมหาชน สำนักงานศาลปกครอง และห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เป็นแหล่งในการค้นคว้าหาข้อมูล เพื่อประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ อธิบดีรองประธานศาลปกครองสูงสุด ท่านอดุล จันทศักดิ์ ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครองทุกท่านที่ไม่ได้เอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้ ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นแก่ผู้เขียนในเรื่องต่างๆ ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน และขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ที่สำนักงานศาลปกครอง และที่คณะนิติศาสตร์ ทุกท่านที่คอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ที่คอยช่วยเหลือในด้านต่างๆ ด้วยเช่นกัน

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่ บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนมาตั้งแต่เยาว์วัย และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน แต่ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย.....   | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....  | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ.....   | ฉ    |
| สารบัญ.....  | ช    |
| สารบัญแผนผัง.....  | ฅ    |
| <br>   |      |
| บทที่ 1 บทนำ.....  | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....  | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....  | 5    |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....   | 6    |
| 1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....  | 6    |
| 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....   | 7    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....                               | 7    |
| <br>   |      |
| บทที่ 2 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....                 | 8    |
| 2.1 หลักประกันในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐ.....                            | 9    |
| 2.1.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม.....  | 10   |
| 2.1.1.1 เหตุผลและความจำเป็น.....   | 10   |
| 2.1.1.2 องค์ประกอบของระบบคุณธรรม.....  | 11   |
| 2.1.1.3 การพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....   | 12   |
| 2.1.2 หลักประกันตามระบบกฎหมาย.....   | 12   |
| 2.1.2.1 การดำเนินการทางวินัย.....  | 13   |
| 2.1.2.2 การอุทธรณ์และร้องทุกข์.....  | 13   |
| 2.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....                                | 15   |
| 2.2.1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของการดำเนินการทางวินัย..... | 15   |

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| 2.2.2     | ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของ<br>ความคับข้องใจอันเกิดจากการบริหารงานบุคคล.....  | 17 |
| 2.3       | สาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....  | 19 |
| 2.3.1     | สาเหตุจากวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์.....  | 20 |
| 2.3.2     | สาเหตุจากผู้กระทำผิดวินัย.....  | 22 |
| 2.3.3     | สาเหตุจากผู้บังคับบัญชา.....  | 23 |
| 2.3.4     | สาเหตุจากองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์<br>และร้องทุกข์.....   | 26 |
| 2.3.5     | สาเหตุจากความล่าช้าในขั้นตอนการสอบสวน.....  | 27 |
| 2.3.6     | สาเหตุจากข้อกฎหมาย.....   | 29 |
| 2.3.7     | สาเหตุจากปัจจัยและสภาวะแวดล้อมอื่น.....   | 30 |
| 2.4       | องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหาร<br>งานบุคคลภาครัฐก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ<br>พลเรือน พ.ศ. 2551.....    | 32 |
| 2.4.1     | องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ<br>การบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครอง.....   | 33 |
| 2.4.1.1   | กรณีอุทธรณ์.....  | 33 |
| 2.4.1.2   | กรณีร้องทุกข์.....  | 35 |
| 2.4.2     | องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ<br>การบริหารงานบุคคลภาครัฐภายนอกฝ่ายปกครอง.....  | 36 |
| 2.4.2.1   | ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง.....  | 37 |
| 2.4.2.1.1 | คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....  | 37 |
| 2.4.2.1.2 | ศาลยุติธรรม.....  | 39 |
| 2.4.2.2   | การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหาร<br>งานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครอง.....   | 43 |
| 2.5       | องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล<br>ภาครัฐภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ<br>พลเรือน พ.ศ. 2551..... | 46 |



|   |   |           |
|---|---|-----------|
| 2.5.1   | องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ<br>การบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครอง.....                   | 47        |
| 2.5.1.1   | กรณีอุทธรณ์.....  | 47        |
| 2.5.1.2   | กรณีร้องทุกข์.....  | 48        |
| 2.5.2   | องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงาน<br>บุคคลภาครัฐภายนอกฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง.....      | 49        |
| 2.5.2.1   | กรณีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น.....  | 49        |
| 2.5.2.2   | กรณีการยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด.....   | 50        |
| <b>บทที่ 3 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ.....</b> |   | <b>52</b> |
| 3.1   | ประเทศฝรั่งเศส.....   | 52        |
| 3.1.1   | การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้<br>การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป..... | 52        |
| 3.1.1.1   | ข้อความคิดว่าด้วยข้าราชการและโทษทางวินัย.....   | 53        |
| 3.1.1.2   | การดำเนินการทางวินัย.....   | 55        |
| 3.1.1.3   | การอุทธรณ์คำสั่ง.....   | 58        |
| 3.1.1.4   | การฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป.....   | 59        |
| 3.1.2   | การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้<br>การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ.....            | 69        |
| 3.1.2.1   | ศาลปกครองพิเศษที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ<br>การบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....                                   | 70        |
| 3.1.2.1.1   | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของ<br>ผู้พิพากษา.....  | 71        |
| 3.1.2.1.2   | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของ<br>ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา.....                                       | 73        |
| 3.1.2.1.3   | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับ<br>การประกอบวิชาชีพอิสระ.....   | 74        |

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 3.1.2.1.4 | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับ<br>การจ่ายบำเหน็จบำนาญ และ<br>การรักษาพยาบาล.....            | 78  |
| 3.1.2.2   | วิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษ.....  | 78  |
| 3.1.2.2.1 | การยื่นเรื่อง.....   | 78  |
| 3.1.2.2.2 | การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง.....   | 79  |
| 3.1.2.2.3 | การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท.....   | 80  |
| 3.1.2.3   | การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ<br>โดยวิธีการต่างๆ.....                        | 81  |
| 3.1.2.3.1 | การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหา<br>ข้อกฎหมายของศาลปกครองพิเศษ<br>โดยศาลปกครองสูงสุด..... | 81  |
|           | 1) เหตุผลและความจำเป็น.....  | 81  |
|           | 2) เงื่อนไขในการรับฎีกา.....   | 84  |
|           | 3) วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด.....  | 86  |
|           | 4) เหตุที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบ<br>คำวินิจฉัย.....   | 90  |
|           | 5) ข้อบกพร่องในกรณีของการตรวจสอบ<br>ข้อเท็จจริง.....                                       | 93  |
|           | 6) ผลในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด..  | 94  |
| 3.1.2.3.2 | การขอให้พิจารณาใหม่.....   | 94  |
| 3.2       | ประเทศสหรัฐอเมริกา.....  | 95  |
| 3.2.1     | ข้อความคิดว่าด้วยลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองในประเทศ<br>สหรัฐอเมริกา.....                    | 95  |
| 3.2.2     | การดำเนินการทางวินัย.....  | 101 |
| 3.2.3     | การอุทธรณ์คำสั่ง.....  | 102 |
| 3.2.3.1   | การอุทธรณ์คำสั่งก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์<br>ระบบคุณธรรม (MSPB) .....                | 102 |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| 3.2.3.2  | การอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ..... | 105 |
| 3.2.3.2.1  | โครงสร้างและระบบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) .....               | 105 |
|  | 1) การจัดองค์กร.....   | 105 |
|  | 2) การสรรหาและการคัดเลือก.....   | 106 |
|  | 3) หน่วยงานธุรการ.....   | 106 |
| 3.2.3.2.2  | อำนาจหน้าที่.....  | 108 |
| 3.2.3.2.3  | วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) .....            | 110 |
|  | 1) การยื่นเรื่อง.....  | 110 |
|  | 2) การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง.....                                      | 112 |
|  | 3) การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท.....                                      | 113 |
| 3.2.4  | การฟ้องคดีต่อศาล.....  | 115 |
| <b>บทที่ 4 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....</b> |  |     |
| 4.1  | เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง ก.พ.ค.....                                 | 122 |
| 4.2  | โครงสร้างและระบบของ ก.พ.ค.....   | 124 |
| 4.2.1  | การจัดองค์กร.....  | 124 |
| 4.2.2  | คุณสมบัติ.....   | 127 |
| 4.2.3  | การสรรหาและการคัดเลือก.....  | 128 |
| 4.2.4  | การคัดค้าน.....  | 129 |
| 4.2.5  | หน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค.....   | 131 |
| 4.3  | อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.....   | 131 |
| 4.4  | วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค.....  | 132 |
| 4.4.1  | การจัดองค์คณะและการจ่ายสำนวน.....  | 133 |
| 4.4.2  | หลักเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์.....                     | 136 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 4.4.3   | การแสวงหาข้อเท็จจริง.....                                      | 138 |
| 4.4.3.1 | การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี.....                            | 139 |
| 4.4.3.2 | การดำเนินการอื่นๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง.....                  | 140 |
| 4.4.3.3 | การรับฟังพยานหลักฐาน.....                                      | 141 |
| 4.4.4   | การสรุปสำนวนและการทำคำแถลง.....                                | 142 |
| 4.4.5   | การนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรือการประชุมวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์..... | 143 |
| 4.4.6   | การทำคำวินิจฉัย.....   | 144 |
| 4.4.6.1 | เนื้อหาของคำวินิจฉัย.....                                      | 144 |
| 4.4.6.2 | อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย.....                                 | 145 |
| 4.4.6.3 | ระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย.....                              | 146 |
| 4.4.6.4 | การดำเนินการภายหลังการมีคำวินิจฉัย.....                        | 146 |
| 4.4.7   | การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....                                    | 147 |

|                |  |            |
|----------------|--|------------|
| <b>บทที่ 5</b> | <b>ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ</b>   |            |
|                | <b>โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง.....</b>  | <b>150</b> |
| 5.1            | ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงาน<br>บุคคลภาครัฐ โดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง..... | 150        |
| 5.1.1          | กรณีองค์กรและผู้ใช้อำนาจ.....  | 151        |
| 5.1.2          | กรณีกระบวนการก่อนการออกคำสั่ง.....   | 152        |
| 5.1.3          | กรณีพฤติกรรมและทัศนคติ.....  | 155        |
| 5.2            | ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงาน<br>บุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค.....                             | 157        |
| 5.2.1          | กรณีโครงสร้างและระบบของ ก.พ.ค.....   | 158        |
| 5.2.1.1        | คุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือก.....  | 158        |
| 5.2.1.2        | การกำหนดกรอบแห่งจริยธรรม.....  | 160        |
| 5.2.1.3        | การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระ.....   | 161        |

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 5.2.1.4   | การกำหนดวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน.....   | 163 |
| 5.2.1.5   | การพัฒนาหน่วยงานราชการ.....  | 165 |
| 5.2.2     | กรณีขออำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.....   | 167 |
| 5.2.3     | กรณีวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค.....  | 172 |
| 5.2.3.1   | การกำหนดช่องทางพิเศษในการพิจารณาวินิจฉัย<br>เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์.....                       | 172 |
| 5.2.3.2   | การปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้แถลง.....   | 175 |
| 5.2.3.3   | การนำหลักความรับผิดชอบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่<br>บกพร่องอย่างร้ายแรงมาใช้ในการวินิจฉัย..... | 178 |
| 5.2.4     | กรณีระบบการบริหารจัดการ.....   | 179 |
| 5.2.4.1   | การเตรียมความพร้อมในส่วนของบุคลากร.....  | 179 |
| 5.2.4.2   | การเตรียมความพร้อมในส่วนจากระบบเทคโนโลยี<br>สารสนเทศ.....  | 180 |
| 5.2.4.3   | การสร้างภาพลักษณ์และความเชื่อมั่น.....   | 181 |
| 5.3       | ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล<br>ภาครัฐโดยศาลปกครอง.....   | 185 |
| 5.3.1     | กรณีวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....  | 185 |
| 5.3.1.1   | การคัดกรองและแยกประเภทคดี.....   | 186 |
| 5.3.1.2   | การกำหนดขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี.....   | 189 |
| 5.3.2     | กรณีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.....   | 191 |
| 5.3.2.1   | วิธีการและขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบปัญหา<br>ข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย.....                     | 191 |
| 5.3.2.1.1 | การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย<br>ภายนอก.....   | 194 |
| 5.3.2.1.2 | การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายใน.....  | 207 |
| 5.3.2.1.3 | กรณีต้องห้ามในการตรวจสอบข้อเท็จจริง.....   | 234 |
| 5.3.2.2   | การสร้างความเป็นเอกภาพในกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับ<br>การบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....                 | 237 |

|   |   |     |
|---|---|-----|
| 5.3.3                                   | กรณีระบบการบริหารจัดการ.....  | 240 |
| 5.3.3.1                                 | การเตรียมความพร้อมในส่วนของบุคลากร.....   | 240 |
| 5.3.3.2                                 | การเตรียมความพร้อมในส่วนจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ.....                                     | 242 |
| 5.3.4                                   | กรณีของการสร้างแนวทางในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ..... | 243 |
| <b>บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b> |   | 248 |
| 6.1                                     | บทสรุป.....   | 248 |
| 6.2                                     | ข้อเสนอแนะ.....   | 256 |
| รายการอ้างอิง.....                      |   | 260 |
| ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....         |   | 265 |

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญแนผนผ้ง

หน้า

แผนผ้งที่ 1 แผนผ้งการจ้ดโครงสร้างองค้กรของคณะกรรมกรพ้ท้ษระบบคุณธรรม  
(ก.พ.ค.)..... 126



ศูนย์วิทยพัทธพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิททยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้อความคิดสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายโดยทั่วไปต่างมุ่งเน้นถึงการให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights and liberties) ให้แก่ราษฎรดังที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายลำดับต่างๆ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนอกเหนือจากการที่รัฐต้องมอบให้แก่ราษฎรดังกล่าว นั่นคือ การสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ หรือการสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตลอดจนสามารถบังเกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

อย่างไรก็ดี มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า หากได้พิจารณาถึงการสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพและการสร้างระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยนับตั้งแต่ยุคการปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อยมาจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงวางรากฐานการบริหารงานบุคคลภาครัฐ พร้อมกับทรงพระราชทานพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2471 ซึ่งหากนับช่วงระยะเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบร้อยปี นั้น พบว่า การสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพและการสร้างระบบคุณธรรม เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์และไม่มีประสิทธิผลเพียงพอ อีกทั้งปัญหาและข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้น กลับยังคงปรากฏอยู่อย่างหลากหลายและเป็นปัญหาในลักษณะเดิม ไม่ว่าจะเป็นกรณีของปัญหาในการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีสาเหตุเกิดจากวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ การดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์มีความล่าช้า ขาดความเป็นมืออาชีพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐมีเป็นจำนวนมากจึงทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและการเลือกปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา ตลอดจนปัญหาในทางปฏิบัติอีกนานับประการ ซึ่งปัญหาและข้อพิพาทต่างๆ ข้างต้นก็ได้รับการแก้ไขและพัฒนารูปแบบการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการลงโทษทางวินัยและการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นจากองค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

แต่ถึงกระนั้นก็ยังไม่สามารถสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ระบบคุณธรรมได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ จึงได้เกิดแนวความคิดในการปฏิรูปและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตลอดจนการสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ระบบคุณธรรมขึ้น โดยผลจากแนวความคิดในการปฏิรูปและพัฒนาดังกล่าวจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งเหตุผลสำคัญของการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้ ส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมกับการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการใหม่ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดของหลักคุณธรรม หลักสมรรถนะ และหลักผลงาน เป็นต้น โดยประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญ ๆ ได้แก่ การจัดโครงสร้างและตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน การกำหนดค่าตอบแทน และการปฏิรูปองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล โดยปรับบทบาทของ ก.พ. จากเดิมที่รวมศูนย์อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ทั้งหมด ก็จะทำให้มีหน้าที่เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ส่วนบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” โดย ก.พ.ค. นี้จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมทั้งมีอำนาจเสนอแนะองค์กรต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนของการพิทักษ์คุณธรรมในกรณีต่างๆ

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองระบบคุณธรรมดังกล่าวขึ้นแล้ว กรณีจึงเกิดประเด็นและมุมมองที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ถึงภาพความเชื่อมโยงของระบบในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งเน้นที่สำคัญในประเด็นของแนวทางในการพัฒนา ก.พ.ค. และศาลปกครอง เพื่อให้องค์กรทั้งสองสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่สำคัญและมีบทบาทในการสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่เป็นจำนวนมากหลายล้านคนทั่วประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

โดยหากพิจารณาในส่วนของแนวความคิดและเหตุผลในการจัดตั้ง ก.พ.ค. นี้จะอยู่บนพื้นฐานของการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีเจตนารมณ์หลักในการพัฒนาระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความกระชับ รวดเร็วและ

อยู่บนพื้นฐานของการพิทักษ์ความเป็นธรรมในการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น ก.พ.ค. จึงถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีการผสมผสานรูปแบบการจัดองค์กรอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาข้อพิพาท และสถานะของคำวินิจฉัย ตลอดจนการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยต่อศาลตามแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้ ก.พ.ค. มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างแท้จริง ตลอดจนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ กรณีจึงมีข้อสมควรพิจารณาว่า ก.พ.ค. จำต้องสร้างมุมมองในวิธีการพัฒนาระบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาข้อพิพาท รวมทั้งระบบการบริหารจัดการที่สนับสนุนการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเด็นใดบ้าง เพื่อเป็นการพัฒนา ก.พ.ค. ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้นจริงในการวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งนี้ ผลจากการทำงานที่ประสบความสำเร็จของ ก.พ.ค. ยังอาจเกิดผลดีในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในขั้นตอนภายในขององค์กรฝ่ายปกครองได้อย่างรวดเร็ว อันจะเป็นการบรรเทาหรือลดการนำข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลอีกวิธีการหนึ่งได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้ภาพของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในส่วนของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการพัฒนา และสามารถสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น

สำหรับในส่วนของการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยศาลปกครองนั้น ในเบื้องต้นหากพิจารณาถึงภาพรวมของประเภทคดีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงปัจจุบันนั้น พบว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการนั้น ถือได้ว่าเป็นประเภทคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก คิดเป็นอันดับต้นของประเภทคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองทั้งหมด ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ต่างให้การยอมรับและให้ความเชื่อมั่นในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่จะสามารถให้หลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งความมีประสิทธิภาพของศาลปกครองในการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบวินัยได้เป็นอย่างดี<sup>1</sup> แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในระยะต่อไป เมื่อได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานการวิจัยเรื่อง การสร้างระบบการให้รางวัลและการลงโทษในระบบราชการ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 150.

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้นแล้วนั้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าย่อมที่จะมีการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก หากแต่หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาคดีของ ศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ยังไม่ได้มีการกำหนดรองรับไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น กรณีจึงมีข้อสมควรพิจารณาว่า การวิเคราะห์ และพัฒนาหลักเกณฑ์ระเบียบวิธีพิจารณาคดี ตลอดจนระบบสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดี ในประเด็นต่างๆ เพื่อให้ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มี ประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จึงเป็นสิ่งจำเป็นในอันที่จะเป็นต้นแบบของการพัฒนาวิธีพิจารณา คดีปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่นต่อไป ซึ่งประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาคือ ศาลปกครองเองควรสงวนขอบเขตของอำนาจในการเข้าไป ควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนการควบคุมตรวจสอบ ปัญหาข้อเท็จจริงควรเป็นเพียงข้อยกเว้นในบางกรณีเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยอมรับและสร้าง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ให้เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกอบกับศาลปกครองควรสร้างผลลัพธ์ที่พ้นไปจากการควบคุมคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในอันที่จะ ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนั้น กรณีจึงเป็นโจทย์สำหรับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ในการตั้งคำถามเพื่อหาคำตอบถึงแนวความคิด ในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในอนาคตต่อไป

โดยสรุปแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า การพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลภาครัฐจำเป็นต้องพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาและสาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลภาครัฐให้ถูกต้องอย่างแท้จริง โดยควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบองค์กรและ ผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนของ ก.พ.ค. และศาลปกครอง ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจำเป็นต้องพัฒนาทั้งระบบให้มีความเหมาะสมและ สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยในส่วนของ ก.พ.ค. ควรพัฒนาองค์กรให้มีลักษณะเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญและมีมาตรฐานในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมีศาลปกครองคอยทำหน้าที่กำกับดูแลคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มี ความถูกต้องและยุติธรรม และอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับในความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของ ก.พ.ค. ประกอบกับศาลปกครองเองควรมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายปกครอง ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงเป็น สาเหตุสำคัญที่สมควรทำการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ในเรื่องดังกล่าวขึ้น เพื่อหาข้อเสนอแนะ ในแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนของ ก.พ.ค. และศาลปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท



เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อผลลัพธ์ในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมที่มีคุณภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุดภายใต้หลักนิติรัฐต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ระบบ โครงสร้าง องค์กรผู้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ รวมทั้งปัญหาและสาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

2. เพื่อศึกษาถึงองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ และการยื่นฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการพัฒนาระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ระบบ โครงสร้าง การใช้อำนาจ และวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ตลอดจนผลของการเปลี่ยนแปลงในกรณีต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. แล้ว

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดย ก.พ.ค. ทั้งในส่วนของระบบโครงสร้าง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาท และการยื่นฟ้องคดีวินิจฉัยต่อศาล ตลอดจนระบบสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีต่างๆ เพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และสามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง

5. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยศาลปกครอง ทั้งในส่วนของระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยเฉพาะกรณีของ ก.พ.ค. อาทิเช่น การพัฒนารูปแบบและวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริง การพัฒนาขอบเขตการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. และการพัฒนาความเป็นเอกภาพในกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตลอดจนการพัฒนากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในกรณีต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการพัฒนาทั้งระบบ และสามารถดำเนินการวินิจฉัยให้เป็นไปด้วยความกระชับ รวดเร็ว รวมทั้งสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี



### 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยมีประเด็นในการศึกษาถึงองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ จะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์และพัฒนางค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทย ทั้งในส่วนของ ก.พ.ค. และ ศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### 1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติจัดตั้ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้น เพื่อให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในองค์กรฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ยังมีความไม่เหมาะสม ในบางประการที่อาจจำเป็นต้องทำการพัฒนาต่อไป เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจในการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมได้ดีมากยิ่งขึ้น และนอกจากนี้สำหรับในส่วนของศาลปกครองเอง ซึ่งมีหน้าที่ ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้อง กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใดไม่ ด้วยเหตุดังกล่าว กรณีจึงสมควร ทำการศึกษาถึงการพัฒนาระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนของการพัฒนา ก.พ.ค. ให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตลอดจนในส่วนของวิธีพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองให้สามารถรองรับต่อการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่น โดยทั่วไปได้อย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สุดท้าย ที่จะทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการพัฒนาทั้งระบบ”

## 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Document research) โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนังสือ ตำรา งานวิจัย และบทความทางวิชาการ ตลอดจนคำพิพากษาคำสั่งของศาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. และศาลปกครองต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุและข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้น เพื่อหาข้อเสนอแนะในแนวทางการแก้ไขข้อพิพาทให้มีความถูกต้องและเหมาะสมต่อไป
2. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด และกระบวนการในการวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยองค์กรตุลาการ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับระบบการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและผลที่อาจจะเกิดขึ้นในกรณีต่างๆ ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. แล้ว
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางของ ก.พ.ค. ในการพัฒนาให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีมาตรฐานในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในอันที่จะเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากข้อพิพาทดังกล่าว ได้อย่างรวดเร็วและได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด
5. ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางของศาลปกครองในการพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีและการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ภายใต้อขอบเขตที่มีความเหมาะสม ตลอดจนแนวทางของศาลปกครองในการพัฒนาความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในอันที่จะทำให้การพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการแก้ไขและพัฒนาทั้งระบบอย่างแท้จริง

## บทที่ 2

### การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การบริหารงานภาครัฐท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ถือได้ว่าเป็นสิ่งใหม่และมีความท้าทายอยู่ไม่น้อยสำหรับภาครัฐเองที่ต้องเป็นตัวจักรและเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญรุดหน้าทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ให้มีความทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง การบริหารงานบุคคลภาครัฐจึงถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบที่จะทำให้ภาพรวมของการบริหารงานภาครัฐบรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาประเทศตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ โดยประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ทำอย่างไรที่จะทำให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่มีความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากที่สุด โดยไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดในอันที่จะกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงได้รับจะต้องมีมาตรฐานเดียวกันกับการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ จากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการเดียวกัน ที่เรียกว่า “หลักนิติรัฐ” นั่นเอง

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ในบทนี้จึงมุ่งศึกษาและพิสูจน์ถึงแนวความคิด กระบวนการ และหลักกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้น ซึ่งโดยสภาพของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น จะมีความหลากหลายนานับประการ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทในการบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและการดำเนินการลงโทษทางวินัย กรณีต่างๆ ดังกล่าวจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนต่างๆ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลกระทบในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้นแล้ว องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามหลักคุณธรรมให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ขององค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทย่อมมีความแตกต่างกันออกไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นองค์กร

ภายในฝ่ายปกครอง เช่น ผู้บังคับบัญชาในระดับต้น อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง และ ก.พ. หรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองดังเช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ศาลยุติธรรม หรือ แม้กระทั่งศาลปกครอง เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผลจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งมีอำนาจเสนอแนะองค์การต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วน ที่เกี่ยวกับการพิทักษ์คุณธรรม โดยการจัดตั้ง ก.พ.ค. นี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำให้ขั้นตอนของ ระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนดังกล่าวให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเดียวกัน จากเดิมที่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็น ในลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่ อ.ก.พ. ในหน่วยงานต่างๆ ประกอบกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ในบางกรณีนั้น ต้องผ่านการพิจารณาทั้งในส่วนของ ก.พ. นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอาจวินิจฉัยสั่งการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงมติของ ก.พ. เป็นอย่างอื่นได้ กรณีจึงขัดต่อความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ. และส่งผลให้การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสาเหตุต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นสาเหตุสำคัญในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น แต่ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ในการวินิจฉัยข้อพิพาท เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้นแล้ว หากแต่จำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทในส่วนอื่นรองรับไว้อย่างเช่นศาลปกครอง เพื่อให้การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการพัฒนาทั้งระบบ ซึ่งผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงรายละเอียดในลำดับ ต่อไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## 2.1 หลักประกันในการปฏิบัติราชการของบุคลากรภาครัฐ

สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ภาครัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ พึงจะต้องให้ความสำคัญนอกเหนือจากบริบทของการพัฒนาประเทศและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นั่นคือ การให้หลักประกันและความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการว่า สิ่งของตนได้ ปฏิบัติราชการไปนั้น หากเป็นการกระทำที่สุจริตและถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ย่อมจะได้รับความคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหาย โดยกฎหมายหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เพื่อให้สิทธิเสรีภาพที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงได้รับจะต้องสูญเสียไป ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อ

ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ันเองและบุคลากรทั่วไปในองค์กร ตลอดจนภาพลักษณ์ความเชื่อมั่นของประชาชนที่จะมีทัศนคติเป็นไปในด้านลบต่อองค์กรนั้นๆ

ทั้งนี้ หลักประกันที่ภาครัฐจะต้องให้การคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและถูกต้อง มีลักษณะที่เป็นทั้งนามธรรมและรูปธรรม ซึ่งสามารถจำแนกรายละเอียดดังนี้

### 2.1.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม

ในส่วนของหลักประกันตามระบบคุณธรรม ซึ่งถือได้ว่ามีลักษณะของหลักประกันที่มีความเป็นนามธรรมที่ฝ่ายปกครองจำต้องยึดถือและปฏิบัติตามนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกรายละเอียดของหลักประกันดังกล่าวออกเป็นทั้งในส่วนของเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีหลักประกันตามระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ องค์ประกอบที่สำคัญของระบบคุณธรรม และการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยองค์กรภาครัฐต่างๆ ที่ปรากฏอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งในแต่ละกรณีนั้นล้วนแล้วแต่มีความเชื่อมโยงกัน โดยสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

#### 2.1.1.1 เหตุผลและความจำเป็น

ข้อความคิดหลักของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การสร้างระบบคุณธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนในการปฏิบัติงาน โดยระบบคุณธรรมนี้เปรียบเสมือนกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายทั่วไปที่มีได้มีความเป็นรูปธรรมเหมือนกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรในเรื่องอื่น หากแต่ทว่า เมื่อใดกฎหมายลายลักษณ์อักษรในเรื่องนั้นไม่สามารถครอบคลุมขยายความถึงหรือไม่สามารถใช้บังคับกับกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นได้ ฝ่ายปกครองก็สามารถนำระบบคุณธรรมมาใช้บังคับแทนที่ได้ นอกจากนี้ ระบบคุณธรรมถือเป็นระบบที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในนานาอารยประเทศต่างๆ ได้มีการนำไปปฏิบัติ และถือเป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะได้รับความยุติธรรมจากผู้บังคับบัญชา โดยปราศจากอคติและความอยุติธรรมที่ไม่ควรจะเกิดขึ้นไม่ว่าในกรณีใดๆ

ทั้งนี้ หากการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปตามหลักการในระบบคุณธรรมแล้ว ผลดีจะก่อให้เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างแน่นอน อาทิเช่น สามารถส่งเสริมเกียรติภูมิและมาตรฐานในวิชาชีพราชการให้เป็นที่ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับ โดยทั่วไปสามารถสร้างค่านิยมในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นถึงผลงานและศักยภาพของแต่ละบุคคล รวมทั้งสามารถสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งผลลัพธ์โดยอ้อมย่อมสามารถ



ที่จะบรรเทาการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้น้อยลงในอันที่จะทำให้เกิดหลักประกันและความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากที่สุด

#### 2.1.1.2 องค์ประกอบของระบบคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลภาครัฐตามระบบคุณธรรม มีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางในทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้ คือ<sup>2</sup>

1. หลักความเสมอภาค (equal of opportunity) หมายถึง การให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคลทั้งการเข้าสู่การเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวความคิดตามหลักประชาธิปไตย โดยในความหมายของการบริหารงานบุคคลแล้ว ความเสมอภาค คือ การให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันที่จะได้รับการพิจารณาในเรื่องต่างๆ ตามกระบวนการบริหารงานบุคคล เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่เท่ากันตามเงื่อนไขของทางราชการ

2. หลักความสามารถ (competence) หมายถึง การยึดถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญในการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งใดๆ โดยผู้ที่ทำงานต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และต้องสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ ซึ่งบุคคลที่มีความสามารถดีที่สุดควรที่จะได้รับการพิจารณาเลือกสรรก่อนบุคคลอื่น

3. หลักความมั่นคง (security of tenure) หมายถึง ความมั่นคงในการรับราชการเป็นอาชีพ โดยจะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยปราศจากเหตุผล หลักการนี้มุ่งหมายที่จะให้บุคลากรเกิดความมั่นคงในอาชีพรับราชการ เพื่อที่จะได้ทุ่มเทกำลังกายและสติปัญญาให้กับงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ไม่คิดระแวงและเกรงกลัวต่อการสูญเสียอาชีพตราบใดที่ประพฤติดนตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

4. หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) หมายถึง การที่ข้าราชการประจำจะต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง โดยจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ

<sup>2</sup> วัชนี ศรีทอง, “สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 8 - 9.



### 2.1.1.3 การพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อได้พิจารณาถึงความสำคัญและองค์ประกอบของระบบคุณธรรมข้างต้นแล้ว กรณีต่อไปจำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์กรต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในส่วนของการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งพบว่าที่ผ่านมามีบทบาทขององค์กรภาครัฐต่างๆ ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น จะปรากฏอยู่เป็นจำนวนมากหลายองค์กร อาทิเช่น องค์กรภายในฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง ก.พ. ตลอดจนคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี แม้กระทั่งในส่วนของ ก.พ.ค. ซึ่งเพิ่งมีการจัดตั้งเองก็ตาม รวมถึงองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองดังเช่นศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ซึ่งองค์กรทั้งหมดเหล่านี้ต่างมีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยและให้ความเป็นธรรมที่เกิดจากความคับข้องใจในการบริหารงานบุคคลในกรณีต่างๆ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วนั้น มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญจำต้องคำนึงอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมด้วย ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การบริหารทรัพยากรบุคคล การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น กรณีจึงเป็นผลให้การพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยองค์กรต่างๆ ข้างต้นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ที่บroadในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สามารถเกิดขึ้นจริงได้ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั่นเอง ซึ่งในส่วนของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยองค์กรภาครัฐต่างๆ นั้น ผู้ศึกษาจะได้ออกกล่าวถึงลำดับความเป็นมาและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องไว้ในหัวข้อ 2.5 และหัวข้อ 2.6 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

### 2.1.2 หลักประกันตามระบบกฎหมาย

นอกเหนือจากหลักประกันตามระบบคุณธรรม ซึ่งแม้ว่าจะมีลักษณะเป็นนามธรรมที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติแล้ว หลักประกันประการต่อไปคือ หลักประกันตามระบบกฎหมาย ซึ่งหลักประกันตามระบบกฎหมายนี้จะมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่สำคัญ ซึ่งฝ่ายปกครองพึงต้องพิจารณาและปฏิบัติตามเป็นอันดับแรก และหากมีกรณีที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนบทบัญญัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว องค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยสามารถยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อทำการเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำอันใดที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ โดยในที่นี่สามารถแบ่งหลักประกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้จำนวน 3 เรื่องด้วยกัน คือ

### 2.1.2.1 การดำเนินการทางวินัย

สำหรับการดำเนินการทางวินัยนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกิดขึ้น หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว สิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงได้รับในหลักประกันตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้จึงเป็นสิ่งสำคัญ เริ่มแรกจากการดำเนินการทางวินัยที่จะต้องเป็นไปตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวนทางวินัย การกำหนดประเด็นการสอบสวน การทำรายงานการสอบสวน การตรวจสำนวนการสอบสวน การรับฟังพยานหลักฐาน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการลงโทษ ตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ในระหว่างการสอบสวนพิจารณาความผิด เช่น การให้พักจากราชการหรือการให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยทั้งหมดนี้ เป็นกระบวนการที่ผู้บังคับบัญชาและองค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยจะต้องให้ความสำคัญและให้ความเคารพ เพราะเป็นกระบวนการที่มีกฎหมายได้บัญญัติและให้การรับรองถึงหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังเช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือแม้กระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา ซึ่งจะปรากฏถึงบทบัญญัติเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเป็นต้น

ทั้งนี้ นอกจากบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยในกรณีต่างๆ ซึ่งเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอย่างดีแล้ว ในส่วนของการพิจารณาดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาก็จำเป็นที่จะต้องมีความชัดเจนในการวินิจฉัยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หรือความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ รวมทั้งหลักการหรือกรณีอื่นๆ เช่น หลักนิติธรรม หลักมโนธรรม และนโยบายของทางราชการด้วยเป็นต้น

### 2.1.2.2 การอุทธรณ์และร้องทุกข์

เมื่อผ่านขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยในกรณีต่างๆ ซึ่งถือเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในเบื้องต้นแล้ว หลักประกันในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองประการต่อไปคือ หลักประกันในส่วนของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งหลักประกันทั้งสองจะทำหน้าที่ในการถ่วงดุลความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางวินัยและความคับข้องใจอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา

โดยหากพิจารณาถึงแนวความคิดในส่วนของกรอุทธรณ์พบว่า กรอุทธรณ์หมายถึง กระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการลงโทษอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการรักษา ความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย และตรวจสอบรักษามาตรฐานการลงโทษของ ผู้บังคับบัญชา<sup>3</sup> แต่สำหรับในส่วนของกรร้องทุกข์นั้น พบว่า แนวความคิดของกรร้องทุกข์จะเป็น กระบวนการในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้มีการร้องขอทบทวนการปฏิบัติงานในกรณีต่างๆ ของผู้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือแก้ไขความคับข้องใจของ ผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่าง ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรม<sup>4</sup> ซึ่งกรณีของการใช้สิทธิร้องทุกข์ ได้แก่ การบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้าย การปฏิบัติหน้าที่ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การร้องทุกข์จึงมีเป้าหมายเพื่อให้ ข้าราชการได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมในสถานภาพและสิทธิในการปฏิบัติงาน โดยมีจุดมุ่งหมาย ที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจเกินขอบเขตตาม ที่กฎหมายกำหนดหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชา อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กร ประกอบกับจะทำให้ผู้บังคับบัญชา สามารถที่จะทราบถึงความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติงานของตน ได้เป็น อย่างดี เป็นต้น<sup>5</sup>

โดยปัจจุบันการพิจารณาทั้งในเรื่องของกรอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้องค์คณะบุคคลคือ ก.พ.ค. ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ และทำหน้าที่เป็น ผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 9 และหมวด 10 ตั้งแต่มาตรา 114 จนถึงมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า หลักประกันในการดำเนินการทางวินัย และหลักประกันในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่างเป็นกระบวนการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ สอดคล้องกับหลักประกันตามระบบคุณธรรม โดยหลักประกันตามระบบกฎหมายทั้งสามกรณีดังกล่าวนี้

<sup>3</sup> สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: โรงพิมพ์สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ., 2550), หน้า 121.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

<sup>5</sup> ศุภชัย ขวาระประภาย, การบริหารงานบุคคลภาครัฐ: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, (กรุงเทพฯ: จุฑทอง, 2548), หน้า 350-351.

ต่างกำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายปกครองต้องทำการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิเช่นนั้น หากผู้บังคับบัญชาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยหรือศาลปกครองก็อาจทำการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการดำเนินการทางวินัยและการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นได้

## 2.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ส่วนใหญ่แล้วข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐมักเกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งในส่วนของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าสาเหตุที่เกิดจากโครงสร้างและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยพฤติกรรมของมนุษย์เช่นว่านั้น อาจเป็นกรณีที่เกิดจากความไม่เป็นกลาง การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้จะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงสาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และข้อเสนอในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐซึ่งมักพบในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ

### 2.2.1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของการดำเนินการทางวินัย

ในส่วนข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของการดำเนินการทางวินัยนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกประเด็นในการพิจารณาตามมูลเหตุของการดำเนินการทางวินัยที่ทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้น ทั้งมูลเหตุที่เกิดจากความชอบด้วยกฎหมายภายนอก และมูลเหตุที่เกิดจากความชอบด้วยกฎหมายภายใน โดยมีรายละเอียดในแต่ละกรณีดังต่อไปนี้ คือ

1. กรณีของการดำเนินการทางวินัยที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากความชอบด้วยกฎหมายภายนอก อาทิเช่น

1.1 การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่ง<sup>6</sup>

1.2 การกำหนดโทษที่ไม่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ<sup>7</sup>

<sup>6</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 154/2548

<sup>7</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548

1.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ปรากฏถึงการที่คณะกรรมการสอบสวนขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>8</sup>

1.4 การสั่งลงโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เพียงแต่แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาโทษทางวินัย ก็ได้ดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)ฯ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา<sup>9</sup>

1.5 การดำเนินการทางวินัย โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ<sup>10</sup>

1.6 การที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอสำนวนการสอบสวนแล้ว แต่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาสั่งการทางวินัยล่าช้าเกินสมควร<sup>11</sup>

2. กรณีจากการดำเนินการทางวินัยที่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากความชอบด้วยกฎหมายภายใน อาทิเช่น

2.1 การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเนื่องมาจากการมีพฤติการณ์จำนายหรือเกี่ยวข้องกับยาเสพติด<sup>12</sup>

2.2 การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเนื่องมาจากการทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>13</sup>

2.3 การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเนื่องมาจากการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร<sup>14</sup>

2.4 การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยบิดผันวัตถุประสงค์ของกฎหมาย<sup>15</sup>

2.5 การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยรุนแรงและไม่เหมาะสมกับฐานความผิด<sup>16</sup>

2.6 การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในการกระทำความผิด<sup>17</sup>

<sup>8</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547 (ป.)

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.287/2551

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2550 , อ.152/2550 , อ.293/2550 และ อ.300/2550

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.67/2547

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.18/2550 , อ.27/2550 , อ.52/2550 , อ.260/2550 , อ.370/2550 และ อ.395/2250

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2550 , อ.78/2550 , อ.82/2550 , อ.84/2550 , อ.393/2550 และ อ.209/2551

<sup>14</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.250/2550 , อ.263/2550 , อ.264/2550 และ อ.402/2550

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.181/2548

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.144/2547



## 2.2.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของความคับข้องใจอันเกิดจากการบริหารงานบุคคล

ในส่วนข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของความคับข้องใจอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกการพิจารณาตามประเด็นพิพาทของการบริหารงานบุคคลซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลาย อาทิเช่น ข้อพิพาทที่เกิดจากการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยในแต่ละประเด็นพิพาทของการบริหารงานบุคคลนั้น ประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

### 1. กรณีของการบรรจุและแต่งตั้ง อาทิเช่น

1.1 การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีมติให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมสามารถบรรจุเข้ารับราชการ โดยใช้วิธีการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน อันมีลักษณะเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเลือกปฏิบัติ<sup>18</sup>

1.2 การที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิเสธการรับสมัครบุคคลที่เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่ากับอธิบดี<sup>19</sup>

1.3 การไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ซึ่งลาออกจากราชการเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด<sup>20</sup>

1.4 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร 9) กรมสรรพากร ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด<sup>21</sup>

1.5 การที่คณะบดีละเลยต่อหน้าที่ในการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน ตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย<sup>22</sup>

1.6 การแก้ไขผลการตรวจกระดาษคำตอบของผู้สอบเข้าแข่งขันเฉพาะราย โดยไม่ได้ตรวจกระดาษคำตอบใหม่ทั้งหมด ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการประกาศผลการสอบแข่งขัน<sup>23</sup>

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.158/2550 และ อ.379/2550

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.50/2550

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2548

<sup>21</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549

<sup>22</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.31/2550

<sup>23</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.239/2550



## 2. กรณีของการโยกย้าย อาทิเช่น

2.1 การที่หน่วยงานทางปกครองเสนอเรื่องขอย้ายผู้ฟ้องคดี โดยระบุเป็นคำขอย้ายตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการนำข้อเท็จจริงที่มีได้มีอยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการอนุมัติ ทำให้คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>24</sup>

2.2 การโยกย้ายให้ไปปฏิบัติงานในหน่วยงานใหม่ และลดระดับตำแหน่งของผู้ถูกย้ายที่มีอยู่เดิม โดยผู้ที่ได้รับคำสั่งย้ายไม่ให้ความสมัครใจ อันเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย<sup>25</sup>

2.3 การออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ณ หน่วยงานใหม่ แต่ยังคงให้อยู่ปฏิบัติราชการที่หน่วยงานเดิม เพื่อช่วยเหลือข้าราชการอื่นให้มาดำรงตำแหน่งแทนผู้ฟ้องคดี<sup>26</sup>

## 3. กรณีของการพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน อาทิเช่น

3.1 การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่พิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาประจำปีงบประมาณ<sup>27</sup>

3.2 การไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยอ้างว่าเม็ดเงินไม่เพียงพอที่จะนำมาเลื่อนขั้นเงินเดือน อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>28</sup>

3.3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยไม่ได้นำผลการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานนอกเหนือหน้าที่หรืองานพิเศษมาพิจารณาควบคู่กับงานประจำ อันเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>29</sup>

## 4. กรณีของการพิจารณาประเมินผลงาน อาทิเช่น

4.1 การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ เนื่องจากแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมเป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการ<sup>30</sup>

4.2 การประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ โดยมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด<sup>31</sup>

<sup>24</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.215/2550

<sup>25</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.310/2550

<sup>26</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547

<sup>27</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 131/2548

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1459/2549

<sup>29</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 131/2549

<sup>30</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.59/2549

<sup>31</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ อ.544/2547

## 5. กรณีของการให้พ้นจากราชการ อาทิเช่น

5.1 การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นข้าราชการตำรวจ เพราะเหตุว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการป่วยโรคจิตเภทชนิดหวาดระแวง<sup>32</sup>

5.2 การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทน เนื่องจากหย่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา อันเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>33</sup>

## 6. กรณีอื่นๆ อาทิเช่น

6.1 การออกคำสั่งปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน เนื่องจากผู้บังคับบัญชา มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่แห่งอื่น ซึ่งจะทำให้ไม่มีผู้รักษาการแทน คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>34</sup>

6.2 การที่หน่วยงานทางปกครองออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โดยไม่สอดคล้องและเกินไปกว่าเจตนารมณ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงการคลังที่กำหนดไว้<sup>35</sup>

6.3 การที่โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ 1 ไม่ได้ระบุนรายละเอียดเกี่ยวกับการชดเชยทุนตามสัญญาลาศึกษาต่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ อันเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม ประกอบกับไม่มีการแจ้งมติให้ผู้เข้าร่วมโครงการฯ ได้ทบทวนการตัดสินใจของตนเองอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การกระทำของหน่วยงาน จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>36</sup>

## 2.3 สาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

จากที่ได้ศึกษาถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนข้อพิพาทที่เกิดจากการดำเนินการทางวินัยและข้อพิพาทที่เกิดจากความคับข้องใจอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลนั้น กรณีจึงกล่าวได้ว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่เกิดจากปัจจัยสาเหตุหลายประการด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงได้ประมวลวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับ

<sup>32</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.407/2550

<sup>33</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2244/2545

<sup>34</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.363/2550

<sup>35</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.445/2550

<sup>36</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.113/2547

การบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแนวทางในการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทขึ้นในอนาคต โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นสามารถจำแนกรายละเอียดในแต่ละกรณีดังต่อไปนี้ คือ

### 2.3.1 สาเหตุจากวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์

อาจกล่าวได้ว่า การหยิบยกสาเหตุจากวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุแรกที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นเพราะเหตุว่าหากพิจารณาถึงภาพของระบบการเมืองการปกครองและลักษณะทางสังคมวิทยาของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น จะถูกปลูกฝังอยู่กับระบบอุปถัมภ์มาโดยตลอด ไม่เว้นแม้แต่กรณีของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การให้ออกจากราชการ จนถึงการดำเนินการลงโทษทางวินัย ซึ่งต่างอยู่บนพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์แทบทั้งสิ้น จึงส่งผลให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามมาอย่างมากมาย

หากพิจารณาถึงความเป็นมาระบบอุปถัมภ์แล้ว ถือได้ว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบดั้งเดิมที่มีมาเป็นเวลานานหลายพันปีแล้ว ซึ่งแหล่งกำเนิดของระบบอุปถัมภ์กล่าวกันว่าอยู่ในประเทศจีนโบราณที่ใช้วิธีเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ โดยวิธีการคัดเลือกจากระบบสืบสายโลหิตหรือใช้วิธีการคัดเลือก โดยการนำสิ่งของมาแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งหรืออาจมีการแต่งตั้งจากบุคคลผู้ที่โปรดปรานเป็นพิเศษ เป็นต้น การบริหารงานบุคคลที่ใช้ระบบอุปถัมภ์จึงมีลักษณะสำคัญในการปฏิบัติการใช้ความรู้ความสามารถ และมุ่งตอบสนองผู้มีอำนาจและเกื้อกูลผลประโยชน์ร่วมกันเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะเป็นที่เข้าใจระบบอุปถัมภ์ในความหมายที่ไม่ดี แต่ในการบริหารงานบุคคลบางตำแหน่งที่มีความสำคัญในระบบราชการยังคงยึดถือหลักและวิธีปฏิบัติที่อิงอาศัยอยู่กับระบบอุปถัมภ์เช่นนี้อยู่ อาทิ ตำแหน่งที่ต้องการรักษาความลับเป็นพิเศษ ตำแหน่งทางการทูต และตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมือง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น<sup>37</sup>

แต่ทั้งนี้ ระบบอุปถัมภ์ยังถือว่าเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารงานบุคคลภาครัฐอยู่ และแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางรากฐานระบบบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบคุณธรรมแทนระบบอุปถัมภ์ จนกระทั่งได้มีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นจำนวนหลายฉบับจนถึงฉบับปัจจุบันก็ตาม โดยกฎหมายแต่ละฉบับต่างยึดหลักการของ

<sup>37</sup> วัธน ตรีทอง, “สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.” หน้า 7.

ระบบคุณธรรมทั้งสิ้น แต่ในความเป็นจริงระบบอุปถัมภ์ก็ยังมืออยู่และสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน<sup>38</sup> และยากที่จะแก้ไขฟื้นฟู สังเกตได้จากข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่บ่อยครั้งมักจะมีสาเหตุที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์และการยึดพวกพ้องที่มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นต้น นอกจากนี้ การแก้ปัญหาวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ก็เป็นไปได้ยาก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้บริหารในแต่ละหน่วยงานมักจะไม่เห็นความสำคัญในการพัฒนาและปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นในองค์กรแต่อย่างใด<sup>39</sup> กรณีดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและความไม่เป็นธรรมในองค์กรขึ้น

ตัวอย่างของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีสาเหตุมาจากระบบอุปถัมภ์ ดังเช่นกรณีที่ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังได้ประชุมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติว่าหากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับตำแหน่งหัวหน้าแผนงานว่างแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาทำการพิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรก แต่ปรากฏว่า คณบดีกลับเสนอชื่อผู้อื่นเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างเพียงแต่ความอาวุโสและความเหมาะสม การกระทำดังกล่าวของคณบดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ<sup>40</sup> หรือในคดีที่กรมสรรพากรมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น โดยไม่ต้องเดินทางไปรับหน้าที่ใหม่ แต่ให้อยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิม เพื่อเป็นการช่วยเหลือข้าราชการอื่นสามารถที่จะมาดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี<sup>41</sup> หรือในคดีของการทุจริตในการสมัครสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรผู้กำกับการรุ่นที่ 38 ถึงรุ่นที่ 40 ที่ก่อนวันสอบปรากฏว่ามีผู้เข้าสอบบางคนรู้ข้อสอบก่อนเข้าสอบ แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกลับใช้ดุลพินิจรับรองความถูกต้องของการสอบคัดเลือกที่มีการทุจริต รวมทั้งให้รองผู้กำกับการทุกคนที่เข้าสอบ ได้รับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีเหตุผล<sup>42</sup> ดังนั้น คดีดังกล่าวทั้งสามคดีจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง

<sup>38</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 18 - 19.

<sup>39</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษารูปแบบและวิธีการพัฒนาคุณภาพและจริยธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 68.

<sup>40</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.31/2550

<sup>41</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547

<sup>42</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.9/2547

การบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยในส่วนราชการต่างๆ ที่มีการยึดโยงกับวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์และการช่วยเหลือพวกพ้องได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าการบริหารงานบุคคลภาครัฐในองค์กรต่างๆ จะมีการพัฒนา กฎหมายและเทคนิคการบริหารงานให้ดีขึ้นเพียงใด แต่หากความคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรม ตลอดจนพฤติกรรมของบุคลากรยังฝังรากลึกอยู่กับระบบอุปถัมภ์อยู่ กฎหมายและเทคนิคการบริหารงานบุคคลต่างๆ เหล่านั้น ก็ไม่อาจแก้ไขสาเหตุของปัญหาได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ระบบอุปถัมภ์จึงถือเป็นแกนกลางของปัญหาที่ควรเร่งแก้ไขและพัฒนาปลูกฝังความคิดความเชื่อของบุคลากร เพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนทำให้เกิด ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้อย่างแท้จริง

### 2.3.2 สาเหตุจากผู้กระทำผิดวินัย

หากพิจารณาถึงประเด็นเรื่องผู้กระทำผิดวินัยที่เป็นสาเหตุให้เกิดข้อพิพาท เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จะเห็นได้ว่า สืบเนื่องจากการที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐในการทำหน้าที่ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะ ทั้งบริการสาธารณะในทางปกครอง และบริการสาธารณะในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม กรณีจึงเปรียบเสมือนเหรียญสองด้าน สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชน หรืออาจใช้อำนาจของรัฐ ที่ตนมีอยู่กระทำการ โดยทุจริต เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ด้วยเหตุนี้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์มหาชนแล้ว สังคมโดยทั่วไปก็จะได้รับประโยชน์ ประชาชนก็จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข และการบริหาร กิจการบ้านเมืองก็จะ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แต่ถึงกระนั้นก็ปรากฏว่า มีจำนวนไม่น้อย ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนได้ใช้อำนาจบิดผันไปในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการบริการ สาธารณะ โดยมีลักษณะที่เป็นไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง อาทิเช่น กรณีที่ ข้าราชการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการกระทำหรือ ไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด<sup>43</sup> หรือแม้กระทั่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับ การค้ายาเสพติด<sup>44</sup> เป็นต้น ซึ่งหากพยานหลักฐานฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการต่างๆ เช่นว่านี้

<sup>43</sup> กรณีดังกล่าวปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจำนวนหลายคดีที่สะท้อนถึงสาเหตุที่ทำให้เกิด ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าว อาทิเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.19/2550 , อ.41/2550 , อ.289/2550 และ อ.209/2551 เป็นต้น

<sup>44</sup> กรณีดังกล่าวปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจำนวนหลายคดีที่สะท้อนถึงสาเหตุที่ทำให้เกิด ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าว อาทิเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.370/2550 , อ.385/2550 และ อ.395/2550 เป็นต้น



จะถือว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่สมควรถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้องโดยมิชอบด้วยกฎหมายนี้ นับวันยิ่งเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้นตามสภาวะของปัญหาเศรษฐกิจที่ถดถอย และสภาพของสังคมที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจการวิจัยที่พบว่า ส่วนใหญ่ความผิดที่ถูกกล่าวหาของข้าราชการที่ทำผิดวินัย ได้แก่ การทุจริตต่อหน้าที่ คิดเป็นร้อยละ 54.1 รองลงมาคือ การละทิ้งหน้าที่ราชการ คิดเป็นร้อยละ 12.6 เป็นต้น นอกจากนี้ จากผลสำรวจการวิจัยยังพบข้อมูลที่น่าสนใจต่อไปอีกว่า สาเหตุของการกระทำผิดวินัย ได้แก่ การมีพฤติกรรมส่วนตัวที่ไม่เหมาะสม คิดเป็นร้อยละ 65.7 มีความโลภ คิดเป็นร้อยละ 14.1 มีความขัดสนทางครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 13.4 เป็นต้น ซึ่งข้อมูลทั่วไปของข้าราชการที่กระทำผิดวินัยนี้ ส่วนใหญ่พบว่า เป็นเพศชายที่สมรสแล้ว และหากมีรายได้ยิ่งสูงขึ้นเท่าไร ยังมีแนวโน้มที่จะกระทำ ความผิดวินัยมากยิ่งขึ้น<sup>45</sup>

ดังนั้น เมื่อผนวกกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะเพิ่มมากขึ้นแล้ว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยึดมั่นในความถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โอกาสในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องนี้ จึงเป็นไปได้ง่ายขึ้น ด้วยเหตุนี้ สาเหตุของการกระทำผิดวินัยส่วนหนึ่งจึงเกิดจากผู้กระทำผิดวินัยเองที่เป็นสาเหตุสำคัญ สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในอันที่สมควรจะได้รับการแก้ไขและปลูกฝังจิตสำนึกให้ถูกต้องต่อไป

นอกจากนี้ หากเป็นกรณีของการลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น ส่วนใหญ่ข้าราชการเองมักจะไม่เกรงกลัวต่อการถูกลงโทษ เนื่องจากในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มักจะไม่มีมาตรฐานในการลงโทษทางวินัยที่ชัดเจน ประกอบกับในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชามักให้ความสงสาร เห็นอกเห็นใจผู้ใต้บังคับบัญชา จึงสั่งเปลี่ยนโทษจากความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เปลี่ยนเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เป็นต้น

### 2.3.3 สาเหตุจากผู้บังคับบัญชา

สาเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐส่วนหนึ่งที่ สำคัญ และมักจะเป็นสาเหตุที่ควบคู่ไปกับสาเหตุที่เกิดจากผู้กระทำผิดวินัย นั่นคือ สาเหตุที่เกิดจาก ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต่างๆ ที่มักจะหลีกเลี่ยงเพิกเฉย มือคดเลือกปฏิบัติ และก่อกวนแก่งใน

<sup>45</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบการให้รางวัลและการลงโทษใน ระบบราชการ, หน้า 142 - 144.



การลงโทษทางวินัยหรือการออกคำสั่งอื่นใดในการบริหารงานบุคคล และยิ่งหากวัฒนธรรมในองค์กรเป็นวัฒนธรรมที่หลีกเลี่ยงการลงโทษแล้ว กรณีย่อมส่งผลกระทบต่อความถูกต้องและความ เป็นธรรมในการทำงานของบุคลากรภาครัฐทั้งหมด

จากประเด็นที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในกรณีของการดำเนินการทางวินัยที่มีสาเหตุมาจากผู้บังคับบัญชานั้น สามารถจำแนกรายละเอียด ให้เกิดความชัดเจนได้ดังต่อไปนี้

#### 1. การกำหนดฐานความผิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>46</sup>

การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการกำหนดฐานความผิด ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้พิจารณาไว้อย่างชัดเจน ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันไปในการลงโทษทั้งความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีจึงส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่เบี่ยงเบนจากความเหมาะสม และความชอบด้วยกฎหมายได้

#### 2. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน<sup>47</sup>

ในกระบวนการสอบสวนถือได้ว่า มักจะมีการชี้นำทิศทางการสอบสวนจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ง่าย เพราะผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั่นเอง และหากผู้ถูกดำเนินการทางวินัยมีปัญหาเกี่ยวข้องกับผู้บังคับบัญชาแล้ว เมื่อมีเหตุต้องดำเนินการทางวินัย ผู้บังคับบัญชามักจะอาศัยเหตุดังกล่าวแต่งตั้งผู้เป็นกรรมการสอบสวนที่ตนสามารถชี้นำได้ หรือในขณะเดียวกัน หากผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการอย่างเดียวกันเพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ถูกดำเนินการทางวินัยก็สามารถทำได้นั่นเอง กรณีจึงเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนบนพื้นฐานของวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ที่มีการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง และมักจะเกิดขึ้นเป็นประจำ โดยในกรณีดังกล่าวนี้ หากพยานหลักฐานสามารถรับฟังได้ว่า ผู้บังคับบัญชาทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียระหว่างคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ศาลปกครองสามารถยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้าง เพื่อทำการเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้

<sup>46</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 23 - 24.

<sup>47</sup> ปรีชา นิสารัตน์, “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร การศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 25.

### 3. การใช้มาตรการทางวินัยในทางลบ<sup>48</sup>

ในปัจจุบันผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มักใช้มาตรการการลงโทษทางวินัยในทางลบเป็นหลัก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายจำและไม่ทำสิ่งนั้นอีก ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ไม่ถูกต้อง ทั้งๆ ที่ในบางครั้งผู้กระทำผิดวินัยกระทำความผิด เพราะไม่รู้หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดวินัย หรือบางครั้งกระทำผิดเพราะความจำเป็น ซึ่งในบางกรณีความผิดเหล่านั้นผู้บังคับบัญชาก็มีส่วนผิดด้วยที่ไม่เอาใจใส่เสริมสร้างวินัยให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือบางครั้งผู้บังคับบัญชาก็ใช้วินัยเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีสาเหตุ โกรธเคืองหรือไม่พอใจกันเป็นการส่วนตัว

ดังนั้น การใช้วิธีการปราบปรามหรือการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ แต่หากผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหันมาให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัย หรือเสริมสร้างวิธีการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีจิตสำนึกหรือพึงตระหนักถึงการมีวินัย การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะลดน้อยลง เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปก็จะมีขวัญกำลังใจในการทำงานดีขึ้นตามลำดับ

นอกจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม อันมีสาเหตุมาจากผู้บังคับบัญชาแล้ว ในกรณีของข้อพิพาทในกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีสาเหตุมาจากผู้บังคับบัญชาอาจเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่พอใจหรือมีอคติโกรธเคืองกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการส่วนตัว จึงออกคำสั่งในการกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลชะอำได้มีคำสั่งโอน (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนระดับ 8 ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนระดับ 8 รักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ระดับ 7 กรณีจึงเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าในสายงานเดิม โดยมีได้สอบถามถึงความสมัครใจของผู้ฟ้องคดี การออกคำสั่งดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามข้อ 22 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>49</sup> หรือในกรณีที่อธิบดีกรมการปกครองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติราชการต่างท้องที่ ซึ่งห่างไกลจากภูมิลำเนา ทั้งที่เหลือเวลาปฏิบัติราชการก่อนเกษียณอายุ เพียง 8 เดือนเศษ<sup>50</sup> นอกจากนี้ ข้อพิพาทในกระบวนการบริหารงานบุคคลอาจเกิดจากสาเหตุที่ผู้บังคับบัญชามีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในบทบัญญัติของกฎหมาย อาทิเช่น ในคดีที่ผู้อำนวยการโรงเรียนภูมिवิทยาการเลื่อน

<sup>48</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 17 - 18.

<sup>49</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.310/2550

<sup>50</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 510/2546

ขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจากความผิดอาญาในข้อหาหมิ่นประมาท ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ 14 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนจะสั่งรอก การเลื่อนขึ้นเงินเดือน เฉพาะในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นถูกฟ้องในความผิดอาญา ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หน้าที่ราชการเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งของผู้อำนวยการโรงเรียนที่รอกการเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>51</sup> เป็นต้น

### 2.3.4 สาเหตุจากองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์

อาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่การพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์อย่าง กรณีของ อ.ก.พ. มักจะถูกชี้้นำการพิจารณาโดยข้าราชการระดับสูงของ หน่วยงาน ซึ่งเป็นประธานในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น หากประธานจะสั่งการ หรือมีความคิดเห็นอย่างไร อ.ก.พ. ท่านอื่นก็ไม่กล้าที่จะแสดงความ คิดเห็นเป็นอื่น ทำให้ผลการพิจารณาวินิจฉัยของ อ.ก.พ. อาจไม่มีความถูกต้อง ขาดความเป็นกลาง และความยุติธรรมที่แท้จริง<sup>52</sup> ประกอบกับการได้มาซึ่ง อ.ก.พ. ระดับต่างๆ นั้น มักจะมีการทำเป็น รายชื่อบุคคลที่มีการคัดเลือกและตกลงกันมาก่อน โดยไม่ได้คัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการพิจารณาและดำเนินการทางวินัยในเรื่องนั้นๆ อย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหา ในแง่ของการเลือกปฏิบัติหรือความรู้ความสามารถที่ชอบธรรมในการปฏิบัติงาน<sup>53</sup>

นอกจากนี้ อาจพบได้ว่า ในบางกรณีองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ต่างสงวนขอบเขตในการเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการกระทำของ ผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาออกคำสั่งให้การบริหารงานบุคคล มีความเหมาะสมถูกต้อง โดยผลที่ได้คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ มักจะแค่เพียงตอบรับทราบในผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งต่างๆ ที่กระทบถึงสิทธิหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพียงเท่านั้น กรณีจึงส่งผลต่อการให้หลักประกัน ในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้<sup>54</sup>

<sup>51</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2550

<sup>52</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 109.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

สำหรับในส่วนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ. นั้น เดิมได้มีการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยทุกกรณีไปยัง ก.พ. เพื่อตรวจสอบ ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้แก้ไขให้มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ. ในหน่วยงานต่างๆ เพื่อตรวจสอบแทน ก.พ. โดย ก.พ. จะพิจารณาตรวจสอบเฉพาะเรื่องที่มีการดำเนินการทางวินัยโดยปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และนายกรัฐมนตรี และเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งปลดออกและไล่ออกจากราชการต่อ ก.พ. เท่านั้น แต่จากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาการกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยให้ อ.ก.พ. กระทรวง : ศึกษาเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” โดยปรีชา นิสารัตน์ พบว่า การกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย มิใช่เป็นการแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัยที่ล่าช้า ทั้งการผลักระนั้นให้แก่อ.ก.พ. กระทรวง ก็มีใช่เป็นการแก้ปัญหการเพิ่มภาระงานของ ก.พ. เนื่องจากการกระจายอำนาจการตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย ทำให้เกิดปัญหาบรรทัดฐานในการพิจารณาที่แตกต่างกัน อันเป็นผลสืบเนื่องจากความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับโครงสร้าง องค์กรประกอบและความไม่พร้อม ทั้งของ อ.ก.พ. กระทรวง ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ. กระทรวง และสำนักงาน ก.พ.<sup>55</sup>

ทั้งนี้ ปัญหาในการบริหารงานของ ก.พ. เอง ก็ถือได้ว่ายังไม่อาจปฏิบัติภารกิจที่สอดคล้องกับนโยบายของการปฏิรูประบบราชการและความมีประสิทธิภาพในการพิจารณา เนื่องจากสถานการณ์ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถือได้ว่า คำร้องของข้าราชการในความรับผิดชอบจะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การตัดสินใจมีความล่าช้าออกไป ทำให้ ก.พ. ไม่อาจปฏิบัติภารกิจเชิงนโยบายได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งเมื่อกระบวนการทำงานในการวินิจฉัยมิได้เบ็ดเสร็จที่ ก.พ. หากแต่ต้องรายงานนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและสั่งการอีกขั้นตอนหนึ่ง กรณีจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความล่าช้าในขั้นตอนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยที่ไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างทันท่วงทีนั่นเอง<sup>56</sup>

### 3.2.3.5 สาเหตุจากความล่าช้าในขั้นตอนการสอบสวน

หากพิจารณาในทางปฏิบัติถึงขั้นตอนของกระบวนการสอบสวนทางวินัย จนถึงการพิจารณาลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย นั้น แม้จะถือได้ว่า ในทางหนึ่งจะสามารถให้หลักประกันและความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งอาจถือได้ว่า กลับกลาย

<sup>55</sup> ปรีชา นิสารัตน์, “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน,” หน้า 23 - 24.

<sup>56</sup> วรณี ตรีทอง, “สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.,” หน้า 51 - 52.

เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัยค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของกระบวนการสอบสวนทางวินัยในส่วนต่างๆ อาทิเช่น การประชุมคณะกรรมการเพื่อวางแผนทางสอบสวน การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ (สว. 2) การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การแจ้งข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ (สว. 3) ก่อนที่จะดำเนินการออกมติหรือคำสั่งลงโทษใดๆ ซึ่งกระบวนการสอบสวนต่างๆ เหล่านี้ กฎหมายได้ขยายระยะเวลาจาก 180 วันเป็น 270 วัน ส่วนการพิจารณาและลงโทษนี้กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและลงโทษไว้ นอกจากนี้ การสอบสวนพิจารณาที่ใช้เวลานานมาก อาจเกิดจากสาเหตุในกรณีต่างๆ อาทิ เรื่องสอบสวนมีปัญหายุ่งยาก ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อน หรือมีปัญหาในการเรียกสอบสวนพยาน เป็นต้น กรณีจึงทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัย อันจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ถูกกล่าวหาในที่สุด

ทั้งนี้ จากรายงานการดำเนินการทางวินัยที่กระทรวง ทบวง กรม รายงาน ก.พ. เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการในปี พ.ศ. 2543 จำนวน 113 ราย<sup>57</sup> พบว่า เรื่องต่างๆ ใช้เวลาในการสอบสวนการพิจารณาจนถึงลงโทษ มีรายละเอียดดังนี้ การสอบสวนการพิจารณาจนถึงลงโทษ ส่วนใหญ่จะใช้เวลากว่า 1 ปี จนถึง 1 ½ ปี จำนวน 38 ราย (33.63%) และเกิน 1 ½ ปี อีกจำนวน 27 ราย (23.89%) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ไม่เป็นไปตามหลักการลงโทษข้าราชการที่ต้องกระทำโดยฉับพลัน เพื่อให้ผู้นั้นสำนึกในความผิดและผู้อื่นจะได้ตระหนักถึงโทษของการทำความผิด โดยหากวิเคราะห์หลังในขั้นตอนของการสอบสวนทางวินัย ส่วนใหญ่ใช้เวลา 3 ถึง 6 เดือน จำนวน 47 ราย (41.59%) และเกิน 6 เดือนขึ้นไป เป็นจำนวนถึง 37 ราย (32.72%) เป็นเรื่องที่สามารถสอบสวนเสร็จได้ใน 3 เดือน เพียง 29 ราย (25.66%) นอกจากนี้ เวลาพิจารณาและลงโทษส่วนใหญ่ใช้เวลา 6 ถึง 9 เดือน จำนวน 32 ราย (28.32%) และใช้เวลาเกิน 9 เดือนขึ้นไป เป็นจำนวนถึง 38 ราย (33.63%) ซึ่งจากสถิติดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญในการสะท้อนภาพถึงความล่าช้าของการดำเนินการทางวินัยในแต่ละขั้นตอน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาอย่างยิ่งแก่คู่กรณี นอกจากนี้ สาเหตุของความล่าช้าในการสอบสวนพิจารณาอาจเกิดจากกรรมการสอบสวนไม่ใช่มืออาชีพ ผู้บังคับบัญชาในแต่ละลำดับชั้นมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงโทษได้เอง อ.ก.พ. ระดับต่างๆ ไม่มีเวลาในการพิจารณาและนัดประชุมได้ยาก และการขาดหน่วยงานกลางในการปฏิบัติและควบคุมดูแลการสอบสวน เป็นต้น

<sup>57</sup> ปรีชา นิสารัตน์, “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน,” หน้า 69 - 72.



### 2.3.6 สาเหตุจากข้อกฎหมาย

เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ปรากฏถึงปัญหาในข้อกฎหมายบางประการ อาทิเช่น กรณีของบทบัญญัติที่มีความซ้ำซ้อนกันหรือบัญญัติไว้ไม่แตกต่างกัน เช่น มาตรา 82 วรรคสอง กับมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นเรื่องของการยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนแสวงหาผลประโยชน์ กรณีของปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ เช่น มาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นเรื่องการสอบสวนกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่เห็นสมควร กรณีของบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เช่น มาตรา 86 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นเรื่องที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนทุกคนต้องรักษาความปลอดภัยของชาติ และกรณีของบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางวินัยที่ไม่มีความยืดหยุ่น เช่น มาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นเรื่องของการกำหนดโทษของการปฏิบัติราชการเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น<sup>58</sup> ซึ่งจากปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายในบางประการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น ก็ได้รับการแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกันตามแนวความคิดของการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ดังที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว ดังเช่นการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติตามมาตรา 82 การกำหนดข้อห้ามในการกระทำการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 83 และการกำหนดให้ลักษณะใดเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่สมควรพิจารณาต่อไปอีกว่า การที่จะวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ หรือการที่จะออกคำสั่งในเรื่องการบริหารงานบุคคลอื่นใดนั้น ผู้บังคับบัญชาและองค์กรผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยจำต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติราชการที่ปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติ

<sup>58</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 20 - 24.



จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ตลอดจนกฎหมายลำดับรองต่างๆ ทั้งกฎ ก.พ. กฎ ก.พ.ค. และมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ เป็นต้น กรณีดังกล่าวจึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องเกิดความสับสนในการเลือกใช้และคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ให้มีความครอบคลุมครบถ้วน ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นประจำเสมอมา<sup>59</sup>

### 2.3.7 สาเหตุจากปัจจัยและสถานะแวดล้อมอื่น

นอกจากสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว กรณียังพบถึงปัจจัยสาเหตุอื่นภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุมและแก้ไขโดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อาทิเช่น สาเหตุที่เกิดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง หรือสาเหตุที่เกิดจากผลกระทบในทางเศรษฐกิจและทางสังคมวิทยา โดยแต่ละสาเหตุดังกล่าวถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

#### 1. การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

โดยปกติแล้ว การบริหารงานภาครัฐเปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่เหรียญด้านหนึ่งจะเป็นในเรื่องของการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง และเหรียญอีกด้านจะเป็นในเรื่องของการนำนโยบายมาปฏิบัติของฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งนี้ ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ควบคุมการทำงานของข้าราชการให้อยู่ในกรอบและนโยบายในการบริหารประเทศที่ตนกำหนดขึ้น และหากฝ่ายข้าราชการประจำขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุผลที่สามารถรับฟังได้แล้ว ฝ่ายการเมืองก็จะใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยอื่นใดที่มีผลต่อข้าราชการประจำได้

หากพิจารณาถึงกรณี ที่อาจเกิดประเด็นจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการสั่งดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือสร้างความคับข้องใจให้กับผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำได้นั้น โดยมากมักเป็นประเด็นเรื่องความขัดแย้งในการแสวงหาผลประโยชน์หรือการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายการเมืองไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย ข้อพิพาท

<sup>59</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2548 ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างของการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดไว้

ดังกล่าวจึงอาจพบได้บ่อยครั้งในลักษณะของการแต่งตั้ง การโยกย้าย การสั่งให้ช่วยราชการ และการลงโทษทางวินัย เป็นต้น โดยตัวอย่างในกรณีที่นักการเมืองใช้อำนาจในการครอบงำหรือมีอิทธิพลต่อข้าราชการ อาทิเช่น เรื่องการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2541 หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงต่อปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งๆ ที่เรื่องกล่าวหาไม่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือแม้แต่ในคดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครอง ดังเช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ย้ายเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ระดับ 11 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้สมัครใจ ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวมิได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดี ต่อมา นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งโยกย้ายดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้หมดสิ้นไป และไม่มีเหตุที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>60</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ในอนาคตผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรของ ก.พ.ค. ไม่ว่าจะเป็นกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตลอดจนผู้รับผิดชอบส่วนอื่น อาจมีความเป็นไปได้ที่จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือผู้ที่มีอำนาจภายนอกหรือไม่ เพราะการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้ง และการได้มาของคณะกรรมการคณะต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยแท้ในการคัดเลือกและแต่งตั้ง แม้ว่าคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. จะประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกา ที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขาธิการ ก.พ. ก็ตาม แต่หลังจากนั้น กรรมการ ก.พ.ค. ก็จะทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อไป ด้วยเหตุนี้ หากกรรมการ ก.พ.ค. คนใดถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองแล้ว ย่อมส่งผลเสียต่อความเป็นกลางในการคัดเลือกกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

## 2. ผลกระทบในทางเศรษฐกิจ และทางสังคมวิทยา

สืบเนื่องจากเป็นที่รับทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้วว่า การรับราชการแม้จะเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยทั่วไป แต่ก็ถือว่า การรับราชการเป็นอาชีพที่มีรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่สูงมากนักหากทำการเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น

<sup>60</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 817/2550

ในภาคเอกชน และยิ่งหากเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยแล้ว ความลำบากในการดำรงชีวิตและภาระที่ต้องเลี้ยงดูครอบครัวในปัจจุบันท่ามกลางสภาวะทางเศรษฐกิจที่มีค่าครองชีพที่สูง จึงมีความยากลำบากยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ กรณีจึงส่งผลให้เกิดช่องทางในการใช้อำนาจรัฐ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะข้าราชการที่ต้องทำงานติดต่อกลัชิดกับประชาชน งานการเงินงบประมาณ งานจัดซื้อจัดจ้าง งานตรวจรับพัสดุ หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบในเชิงผลประโยชน์ที่มีตำแหน่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวพันเช่นนี้ ต่างเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความเบี่ยงเบนในการปฏิบัติงานที่มีชอบด้วยกฎหมาย และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับกระทำความผิดวินัยหรือความผิดอาญาตามมาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหากพิจารณาถึงสาเหตุที่มีการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการจากปริมาณสถิติของการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น พบว่า ส่วนใหญ่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏถึงการทุจริตและแสวงหาประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งจากสถิติการยื่นฟ้องคดีดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานผลการวิจัยถึงกรณีและสาเหตุที่มีการกระทำความผิดวินัยของสำนักงาน ก.พ. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.4.2 ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขปัญหาจากการกระทำความผิดวินัยของข้าราชการ กรณีจึงสมควรพิจารณาถึงปัจจัยเบื้องต้นในทางเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพ ซึ่งหากเงินเดือนที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมีความสัมพันธ์กับค่าครองชีพแล้ว โอกาสที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการทุจริตและแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นไปได้ในทิศทางที่ลดลงอย่างแน่นอน

## 2.4 องค์การและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้จำแนกการศึกษาขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐออกเป็นสองช่วงระยะเวลา กล่าวคือ ช่วงระยะเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว โดยทั้งสองช่วงระยเวลานั้นผู้ศึกษาได้จำแนกรายละเอียดทั้งในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ต่อเนื่องในภาพรวมของระบบการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทมากยิ่งขึ้น โดยการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละช่วงเวลานั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

### 2.4.1 องค์การและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครอง

ในช่วงระยะเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น องค์การและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครองจะเป็นในลักษณะของการกระจายอำนาจในการพิจารณาให้กับ ก.พ. และ อ.ก.พ. ในแต่ละหน่วยงาน เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น โดยผลจากการกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าว ทำให้ปรากฏถึงปัญหาของความเป็นเอกภาพและมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัย อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งรายละเอียดขององค์การและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครองดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ประกอบด้วยกรณีดังต่อไปนี้ คือ

#### 2.4.1.1 กรณีอุทธรณ์

โดยปกติการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะแยกเป็นกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในแต่ละกรณีจะมีวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

##### 1. กรณีอุทธรณ์ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนี้ การลงโทษทางวินัยจะเป็นในลักษณะการถูกภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน โดยผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎ ก.พ. ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2548)ฯ เช่น หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง เลขาธิการกรม ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นต้น<sup>61</sup>

โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน ตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีวิธีการอุทธรณ์ ดังนี้

1. ถ้าผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด

<sup>61</sup> มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

2. ถ้าผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม

3. ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี เป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง

4. ถ้านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง เป็นผู้สั่งลงโทษ หรือผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา สั่งการต่อไป ในกรณีเช่นนี้หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาแล้วยังยืนยัน ตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย มติของคณะรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด โดยกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือ มติคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ การอุทธรณ์ต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

## 2. กรณีอุทธรณ์ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนี้ การลงโทษทางวินัยจะเป็น ในลักษณะการปลดออกและไล่ออก โดยผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่<sup>62</sup>

1. อ.ก.พ. กระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรง ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมา ถึงระดับ 8 และสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา กระทำผิด วินัยอย่างร้ายแรงร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป

2. อ.ก.พ. กรม สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. อ.ก.พ. จังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรง ตำแหน่งระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกและไล่ออกจากราชการ ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใดให้รายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณา ความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ มติคณะรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด โดยกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีหน้าที่ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

<sup>62</sup> มาตรา 104 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535



#### 2.4.1.2 กรณีร้องทุกข์

โดยปกติการร้องทุกข์ถือเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะร้องขอให้มีการทบทวนการสั่งให้ออกจากราชการหรือ การปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาในกรณีต่างๆ เพื่อเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือแก้ไขความคับข้องใจที่เกิดขึ้น

เหตุที่จะร้องทุกข์นั้นจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คือ

1. กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 129 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีใช้การลงโทษทางวินัย ได้แก่ การถูกสั่งให้ออกจากราชการ เพราะผลการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด การถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเป็นผู้หย่อนความสามารถ การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมอง และการถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งศาล เป็นต้น

ทั้งนี้ การร้องทุกข์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ ตามมาตรา 129 นี้ ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. และใช้หลักเกณฑ์วิธีการเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

2. กรณีเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา 130 ได้แก่ กรณีการบรรจุและการแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน และการสั่งให้พักราชการ เป็นต้น

ส่วนการร้องทุกข์กรณีตามมาตรา 130 นี้ ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

3. กรณีมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. เช่น การไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสำหรับการให้หลักประกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ นั้น อาจกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ก.พ. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด ตลอดจนผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ พึงจะต้องยึดหลักการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

บนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักความยุติธรรม<sup>63</sup> ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักที่ว่าบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง และหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งหลักดังกล่าวทั้งสองนี้จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)ฯ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงและนำพยานหลักฐานเข้าสู้ ซึ่งวิธีการนี้คือ หลักการรับฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง และกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิผู้ถูกสอบสวนทางวินัยสามารถคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นกลาง อันเป็นหลักที่ว่าบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง

ส่วนหลักความยุติธรรมถือเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณา และเป็นหลักการที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายอันแฝงอยู่ในถ้อยคำของตัวบทกฎหมายต่างๆ อาทิ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงความยุติธรรมไว้ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยว่า “การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า” เช่นเดียวกันกับมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้ส่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ เป็นต้น โดยหลักความยุติธรรมนี้จะประกอบด้วยหลักการต่างๆ ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักความรวดเร็ว เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หลักต่างๆ ตามที่กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และหลักความยุติธรรม กรณีควรที่จะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย เพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมในการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างทันที่ต่อไป

#### 2.4.2 องค์กรและผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

##### ภายนอกฝ่ายปกครอง

สำหรับในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายนอกฝ่ายปกครองก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ

<sup>63</sup> สุทธาทิพย์ นาคาศดี, “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานบุคคล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 68 - 82.

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกองค์กรและผู้อำนวยการในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทออกเป็นช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองและภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว โดยในแต่ละช่วงระยะเวลานั้นพึงประกอบด้วยรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

#### 2.4.2.1 ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองนั้น องค์กรและผู้อำนวยการ ภายนอกฝ่ายปกครอง คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลยุติธรรม ซึ่งในอดีตการทำหน้าที่ของทั้งสององค์กรปรากฏถึงข้อจำกัดในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในการพิจารณา วินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งไม่ได้เป็นที่สุดในชั้นของคณะกรรมการ หากแต่ต้องรายงานคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป หรือข้อจำกัดในการพิจารณา วินิจฉัยของศาลยุติธรรมที่มักสงวนขอบเขตของตนในการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดจากข้อจำกัดในแต่ละองค์กรดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไข ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวน ประกอบกับบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ในกรณีต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงขอกกล่าวถึงรายละเอียดในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทของแต่ละองค์กร โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ

##### 2.4.2.1.1 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์<sup>64</sup>

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2544 นั้น ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในข้อพิพาททางปกครอง อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา 19 และมาตรา 20

<sup>64</sup> ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ถูกยกเลิกแล้ว ภายหลังจากที่ศาลปกครองได้เปิดทำการ โดยข้อพิพาทใดซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการ จึงได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522<sup>65</sup> ในการพิจารณาวินิจฉัยและ  
 ทำความเห็นสำหรับเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจ ก่อนที่จะเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี  
 เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งรูปแบบการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
 จะใช้ระบบร้องทุกข์ที่ให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวของตน  
 ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้

ทั้งนี้ ข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล  
 ภาครัฐถือเป็นข้อพิพาทประเภทหนึ่งในเรื่องร้องทุกข์ที่มีการยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
 เป็นจำนวนมาก โดยการใช้สิทธิยื่นเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการ  
 วินิจฉัยร้องทุกข์นี้ จะกระทำได้อต่อเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
 ข้าราชการพลเรือนจนครบขั้นตอนแล้ว และยังไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็สามารถใช้  
 สิทธิร้องทุกข์ได้ แต่โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้เรื่องร้องทุกข์  
 ที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว เป็นเรื่องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณา ดังนั้น จึงมี  
 ความแตกต่างในเรื่องการใช้สิทธิร้องทุกข์ สำหรับผู้ร้องทุกข์ที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี  
 ได้มีคำสั่งในเรื่องที่ถูกลงโทษและอุทธรณ์นั้นแล้ว กรณีจึงไม่อาจเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัย

<sup>65</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัย  
 ร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องของผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยอาจหลีกเลี่ยงได้ และ
- (2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
  - (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
  - (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
  - (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
  - (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ
  - (จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับ  
 ไว้พิจารณา

- (1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
- (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพยานหลักฐานใหม่

ตามที่กำหนดในมาตรา 50

- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46
- (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้งบเงื่อนไขตามมาตรา 23

ร้องทุกข์จะสามารถรับไว้พิจารณาได้ ซึ่งทำให้แตกต่างกับข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย โดย อ.ก.พ. ระดับต่างๆ ที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น กรณีที่สามารถที่จะนำเรื่องมาร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินัยร้องทุกข์ได้ จึงดูเหมือนไม่เป็นธรรมดาแก่ผู้ที่ประสงค์จะใช้สิทธิร้องทุกข์ แม้ว่าจะมีความซ้ำซ้อนในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในส่วนของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีอยู่บ้างก็ตาม นอกจากนี้ ถ้าผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว หากต้องการร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในเรื่องที่ตนถูกลงโทษทางวินัยนั้น จะต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์ก่อนจนทราบผลการพิจารณา จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ หากฟ้องคดีต่อศาลก่อนหรือดำเนินการไปพร้อมกัน จะถือว่าเป็นกรณีต้องห้าม ตามมาตรา 20 (3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522<sup>66</sup> ซึ่งเรื่องร้องทุกข์ในข้อพิพาท เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนี้คณะกรรมการวินัยร้องทุกข์ก็ได้ทำการวินิจฉัยแล้วเสร็จ และสามารถสร้างบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการเป็นจำนวนหลายเรื่องด้วยกัน

อย่างไรก็ดี ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น การพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐหรือการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอื่นๆ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์แล้ว แต่นายกรัฐมนตรี ยังมีได้สั่งการ จึงได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง และหากศาลปกครองเห็นว่า เป็นประเภท คดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีดังกล่าวจึงจะอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใน ส่วนที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดไว้ต่อไป

#### 2.4.2.1.2 ศาลยุติธรรม

ด้วยเหตุที่ว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการ พิจารณาพิพากษารรคคดีทั้งปวงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ โดยบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถใช้สิทธิโต้แย้งข้อพิพาทต่อศาลได้ แม้กระทั่ง การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งเดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองนั้น ศาลยุติธรรมเองก็ได้มีคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมากเรื่อยมา

แต่เนื่องจากที่ผ่านมาศาลยุติธรรมมักจะปฏิเสธการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในบางเรื่อง เนื่องด้วยเห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ซึ่งศาลจะจำกัดอำนาจของตนเองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของนิติกรรมทางปกครอง โดยศาลฎีกาจะวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานตลอดมาว่าการสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หรือการวินิจฉัยว่าโจทก์มีความผิดทางวินัยหรือไม่ก็ดี

<sup>66</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี, “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน,” หน้า 120 - 122.



เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางราชการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ ให้อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนี้แต่อย่างใด<sup>67</sup> ดังตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1066/2513 โจทก์เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงการคลัง ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ต่อมา ที่สุดถูกสั่งให้ออกจากราชการฐานมีมลทินมัวหมอง โจทก์จึงฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาว่า คำสั่งกระทรวงการคลังที่สั่งให้โจทก์ออกจากราชการเป็นโมฆะ ขอให้เพิกถอน และให้จำเลยรับโจทก์กลับเข้ารับราชการตามตำแหน่งเดิม ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า ตามฟ้องโจทก์หาว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมายทำให้โจทก์ต้องถูกออกจากราชการ เป็นการเสียหายแก่โจทก์ เท่ากับหาว่าจำเลยทำละเมิดต่อโจทก์ โจทก์ชอบที่จะฟ้องศาลภายในอายุความหนึ่งปีตามกฎหมาย แต่คดีของโจทก์ขาดอายุความเพราะฟ้องเกินเวลาหนึ่งปี จึงพิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์เห็นว่า โจทก์มิได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิด คดีของโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ จึงพิพากษาให้ยกคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นพิพากษาใหม่ จำเลยฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่าจำเลยเป็นผู้บังคับบัญชาของโจทก์ในสมัยใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ทั้ง โจทก์และจำเลย ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่การบรรจุ การแต่งตั้ง การออกจากราชการ การรักษา วินัยของข้าราชการ การสอบสวนและลงโทษฐานกระทำผิดวินัย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบกับระเบียบแบบแผนอื่นๆ ของทางราชการ ดังนั้น เมื่อโจทก์เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็ชอบที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ไม่ใช่อำนาจของศาลที่จะเข้าไปชี้ขาดในเรื่องนี้ โจทก์จะนำคดีมาฟ้องให้ศาลพิพากษาว่าคำสั่งของจำเลยตามสำเนาทำัยฟ้องเป็นโมฆะ และสั่งบังคับจำเลยให้รับโจทก์กลับเข้ารับราชการไม่ได้ เพราะเป็นอำนาจของทางราชการฝ่ายบริหารที่จะสั่งการตามที่เห็นสมควร ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะสั่งได้ ฎีกาของจำเลยฟังขึ้น พิพากษายกฟ้องโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1155/2526 โจทก์เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมศุลกากร ถูกกรมศุลกากรสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และถูกสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โจทก์อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. ผลการอุทธรณ์ นายกรัฐมนตรีสั่งยกอุทธรณ์ โจทก์ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษและให้โจทก์มีสิทธิกลับเข้ารับราชการในฐานเดิม ศาลฎีกาพิพากษายืน ยกฟ้องโจทก์ เพราะเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจทางราชการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งไปตามอำนาจหน้าที่โดยชอบอย่างไรแล้ว

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

ศาลไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอีก โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง ส่วนที่โจทก์ฎีกาว่าการกระทำของจำเลยทั้งหมดเป็นการละเมิดต่อโจทก์ โจทก์มีอำนาจฟ้องข้อหาละเมิดได้ ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานฟังไม่ได้ว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ฉะนั้น เมื่อโจทก์ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษตามอำนาจหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำต่างๆ ดังที่โจทก์บรรยายมาในฟ้องจึงหาเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3535/2529 จำเลยในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษโจทก์โดยที่ได้พิจารณาแล้ว เชื่อว่าโจทก์กระทำผิดทางวินัยตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ถือเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าโจทก์มีความผิดทางวินัยหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของราชการฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ เมื่อจำเลยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของโจทก์วินิจฉัยว่าโจทก์มีความผิด ใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษโจทก์ไปตามความเหมาะสมกับสภาพความผิดเท่าที่อยู่ในอำนาจของจำเลยแล้ว ศาลไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปชี้ขาดว่าโจทก์มีความผิดทางวินัยหรือไม่อีก จำเลยได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร ไม่ได้จงใจกลั่นแกล้งโจทก์ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์

จากกฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผ่านมา เป็นกรณีที่ปรากฏชัดเจนว่า ในการพิจารณาความผิดทางวินัยนั้น ศาลยุติธรรมจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ ศาลจึงไม่ควรเข้าไปใช้อำนาจชี้ขาดและก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของท่านศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ที่ได้เคยให้ความเห็นไว้ในหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1066/2513 ว่า “นิติสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่นั้นมีลักษณะพิเศษ ดังนั้น การหาทางเยียวยาหรือการทดแทนความเสียหายของข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยหรือการบริหารงานบุคคลอื่นใดนั้น ย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก่อนนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาล และในกรณีที่ฟ้องศาล ก็สามารถฟ้องได้เฉพาะการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดเพียงเท่านั้น และการฟ้องในมูลละเมิดเช่นนี้ แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือโจทก์ถูกกลั่นแกล้งก็ดี ศาลไม่มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งอันไม่ชอบดังกล่าวนี้ เพราะสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ดังนั้น ศาลจึงได้เพียงพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดให้โจทก์ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดเท่านั้น”<sup>68</sup>

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36 - 37.

อย่างไรก็ดี มีบางกรณีที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยรับฟ้องคดีและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินการทางวินัยหรือการบริหารงานบุคคลอื่นใด อาทิเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510 ได้มีความเห็นประกอบคำวินิจฉัยว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายนั้น หมายความว่าคำวินิจฉัยจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมาย มิได้หมายความว่า แม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ด้วย เพราะศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยไม่รู้ข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา เพราะถือว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การใช้ดุลพินิจไปในทางใดจะถือว่าเป็นการมิชอบโดยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 822/2522 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งไล่โจทก์ออกจากราชการ โจทก์อุทธรณ์คำสั่ง นายกรัฐมนตรีสั่งยกอุทธรณ์ของโจทก์ โจทก์ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไล่โจทก์ออกจากราชการ ศาลชั้นต้นมีคำสั่งยกฟ้องโดยเห็นว่า ไม่ใช่กรณีที่ศาลจะชี้ขาดในเรื่องนี้ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ศาลฎีกาเห็นว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นที่สุดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 109 แล้ว เว้นแต่คำสั่งของนายกรัฐมนตรีจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต แต่โจทก์ไม่ได้บรรยายฟ้องว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร หรือเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจ โดยไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือโดยไม่สุจริตเพียงใด ฎีกาของโจทก์ในข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น และที่โจทก์ฎีกาขอให้รับฟ้องในข้อหาฐานละเมิดนั้น ศาลฎีกาเห็นว่า การกระทำของจำเลยตามคำฟ้องของโจทก์ยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อโจทก์โดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์เสียหายแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิ หรือทำละเมิดต่อโจทก์จึงพิพากษายืน

นอกจากคำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510 และคำพิพากษาฎีกาที่ 822/2522 นั้น ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ ได้ให้ความเห็นน่าสนใจเพิ่มเติมที่มีความสอดคล้องกับคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวไว้ว่า ในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะแล้ว ตามปกติย่อมจะฟ้องศาลไม่ได้ เว้นแต่ในการใช้ดุลพินิจหรือใช้อำนาจหน้าที่นั้น เป็นการนอกเหนือหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือเป็นการกระทำหรือสั่งไป

โดยปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุน<sup>69</sup> ด้วยเหตุนี้ การควบคุมฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือการบริหารงานบุคคลเป็นคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิหน้าที่และความเดือดร้อนหรือเสียหายของข้าราชการผู้นั้น ซึ่งปัญหาข้างต้นนี้เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว ปัญหาดังกล่าวจึงได้รับการแก้ไขเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ถูกกล่าวหา และศาลปกครองสามารถที่จะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะขอกกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนถัดไป

#### 2.4.2.2 การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>70</sup> ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงเป็นไปตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>71</sup> โดยมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และลักษณะสำคัญของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะในคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครอง

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37 - 39.

<sup>70</sup> มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

<sup>71</sup> มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้



กับเอกชนหรือฝ่ายปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงกำหนดหลักเกณฑ์และลักษณะสำคัญของคดีที่อยู่ในอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

สำหรับในส่วนขอข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น ถือได้ว่า มีลักษณะและสภาพที่ไม่แตกต่างจากข้อพิพาททางปกครองอื่น โดยทั่วไป เนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่มีความไม่เท่าเทียมกันที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาต่างใช้อำนาจทางปกครองที่เหนือกว่าในการลงโทษหรือดำเนินการอื่นใดในการบริหารงานบุคคล อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจึงจำเป็นต้องมีองค์กรตุลาการอย่างศาลปกครองคอยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่ผ่านมานับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองในปี พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน พบว่า คดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ รวมถึงคดีปกครองเกี่ยวกับวินัย เป็นคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองอยู่ในอันดับต้นๆ ของประเภทคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองทั้งหมด

โดยเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองสามารถมอบหลักประกันในความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี เป็นเพราะเหตุว่า ศาลปกครองมีหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาคดีที่เป็นระบบได้ส่วนในการเปิดโอกาสให้ศาลสามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและยุติธรรมมากที่สุด โดยหากศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีมีไม่เพียงพอในการวินิจฉัย ศาลสามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้เอง ประกอบกับศาลจะต้องมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริง และสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ภายใต้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการทั้งสามฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา นอกจากนี้ หลักเกณฑ์วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตลอดจนระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ล้วนแล้วแต่จะได้รับการพัฒนาจากหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย



แทบทั้งสิ้น<sup>72</sup> ทั้งนี้ ศาลปกครองเองยังได้รับการเตรียมความพร้อมสำหรับพื้นฐานที่ดีในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมาตั้งแต่สมัยที่ข้อพิพาททางปกครองยังเป็นเรื่องร้องทุกข์อยู่ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ประกอบกับบุคลากรที่เคยปฏิบัติงานในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็ได้มาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องทั้งในด้านบุคลากรและวิธีพิจารณาคดีปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี

สำหรับในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาคดีนั้น ศาลปกครอง จะทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดบนพื้นฐานของนิติวิธีตามหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครอง รวมทั้งความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>73</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ กรณีดังกล่าวจึงทำให้การควบคุมตรวจสอบความชอบ

<sup>72</sup> สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 2.

<sup>73</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์

ด้วยกฎหมายของศาลปกครองในกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐมีขอบเขตที่กว้างกว่าการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลยุติธรรม ซึ่งที่ผ่านมา ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองนั้น ศาลยุติธรรมมักจะวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานมาโดยตลอดว่า การพิจารณาความผิดทางวินัยเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หากให้อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะเข้าไปชี้ขาดแต่อย่างใด และในกรณีที่มีศาลก็สามารถฟ้องได้เฉพาะการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีละเมิดเพียงเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองในการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลปกครองทุกกรณี ซึ่งที่ผ่านมาศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่เกิดขึ้นด้วยความเป็นธรรมเสมอมาดังที่ปรากฏในคำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองที่วางแนวทางการปฏิบัติราชการมาแล้วมากมายและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

ทั้งนี้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่พอใจในคำวินิจฉัย สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด<sup>74</sup> โดยการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดนี้ ผู้อุทธรณ์สามารถโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในกรณีต่างๆ ที่ตนไม่เห็นด้วยต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นฟ้องการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐต่อศาลปกครองภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วนั้น กรณีจะมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการไปจากเดิม ทั้งการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดและการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลดังกล่าว เช่นว่านั้น ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในหัวข้อ 2.6.2

## 2.5 องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

นับแต่ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น กรณีถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครองที่พระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>74</sup> มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น เพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในเรื่องของการอุทธรณ์และร้องทุกข์แทนที่อำนาจที่มีอยู่เดิมของ ก.พ. และ อ.ก.พ. ในแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นองค์กรและผู้ใช้อำนาจภายนอกฝ่ายปกครองนั้น ก็มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นฟ้องคดีไปจากเดิมเช่นกัน โดยการเปลี่ยนแปลงองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททั้งในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

### 2.5.1 องค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครอง

ในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในฝ่ายปกครองหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น พบว่า โดยหลักแล้วจะเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยผู้ศึกษาได้จำแนกการพิจารณาออกเป็นกรณีของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และกรณีของการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ

#### 2.5.1.1 กรณีอุทธรณ์

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทั้งในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยจะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

กล่าวคือ ในส่วนของผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

สำหรับในส่วนของผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นการปลดออกจากราชการ และการไล่ออกจากราชการ นั้น ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม

และ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ ดังกล่าว มีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ดังนั้น ต่อมาหากผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวข้างต้น ไม่พอใจ ในคำสั่ง กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งไปยังองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ โดยในขั้นตอน ของการอุทธรณ์ นั้น จะเป็นไปตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกรณีที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือกรณีถูกสั่งให้ออกจาก ราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้ที่ถูกลงโทษนั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน สามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

อนึ่ง เป็นที่สังเกตได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา 114 นี้ ได้รวมกรณี การถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ด้วย ได้แก่ การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะประเมินการปฏิบัติหน้าที่ ราชการต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด การถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน พิจารณา การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ การถูกสั่งให้ออกจากราชการ เพราะเป็นผู้หย่อนความสามารถ การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมอง การถูก สั่งให้ออกจากราชการเพราะต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งศาล เป็นต้น ซึ่งเดิมกรณีของการถูกสั่งให้ ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะเป็นเรื่องที่อยู่ใน หมวดของการร้องทุกข์แยกไว้เป็นกรณีต่างหาก

โดยการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551<sup>75</sup>

#### 2.5.1.2 กรณีร้องทุกข์

ตามที่ได้กล่าวมาในเรื่องอุทธรณ์แล้วว่า ได้มีการแยกเรื่อง การให้ออกจากราชการ ซึ่งจากเดิมจะอยู่ในหมวดของการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีจึงส่งผลให้เรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 จะเหลือเพียงกรณีตามมาตรา 122 ที่บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณี ที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวดการอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดไว้

<sup>75</sup> มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การร้องทุกข์ตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะสามารถแยกเป็น 2 กรณี คือ

1. การร้องทุกข์ที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ตามลำดับ

2. การร้องทุกข์ที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

อนึ่ง ในวรรคสามของบทบัญญัติในมาตราเดียวกันนี้ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดแล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ หากหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. แล้วอาจถูกดำเนินการทางวินัยต่อไปได้

ทั้งนี้ ในส่วนรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. นั้น ผู้ศึกษาจะขอกล่าวไว้ในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## 2.5.2 องค์กรและผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายนอกฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายนอกฝ่ายปกครองหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น กรณีจะเป็นในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลทั้งในส่วนของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ

### 2.5.2.1 กรณีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับกรณีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้น แม้ว่าเดิมศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ แต่ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นจะเปลี่ยนแปลงไป โดยคงเหลือเพียงเฉพาะเรื่องของการพิจารณาคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะไม่ได้กำหนดให้



ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. แต่อย่างไร โดยหากผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้<sup>76</sup> ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ศาลจึงจะสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ และหากคู่ความฝ่ายใดไม่พอใจในผลของคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวขึ้นไปยังศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่กฎหมายกำหนดได้

#### 2.5.2.2 กรณีการยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

สำหรับกรณีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถึงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของศาลปกครองชั้นต้นที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของศาลปกครองสูงสุดด้วยเช่นกัน โดยกฎหมายบัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ซึ่งผู้ใดที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>77</sup> โดยไม่จำเป็นต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในลักษณะเดิมอีก

ด้วยเหตุนี้ จากหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลข้างต้น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาที่ว่า เมื่อแนวความคิดในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ต้องการให้องค์กรมีลักษณะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กรณีจึงมีข้อสมควรพิจารณาว่า ศาลปกครองควรพัฒนาแนวทางการตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในประเด็นใดบ้าง ทั้งในแง่ของการกำหนดให้มีการยื่นฟ้องคดีเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งการที่ศาลปกครองจะทำการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้เป็นไปภายใต้ขอบเขตที่มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดนั้น กรณีจึงเป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปดังที่จะได้กล่าวในรายละเอียดไว้ในบทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>76</sup> ข้อ 56 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>77</sup> มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

โดยสรุปจากที่ได้ทำการศึกษาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในบทที่ 2 นั้น พบว่า ปัจจุบันหลักเกณฑ์และวิธีการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการพัฒนามากขึ้นตามลำดับ โดยผลจากการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้อนุมัติให้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นนั้น กรณีถือว่าเป็นการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น องค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์จะเป็นในลักษณะของการกระจายอำนาจให้ ก.พ. หรือ อ.ก.พ. ในแต่ละหน่วยงานเป็นผู้พิจารณา ทำให้เกิดปัญหาต่อความเป็นเอกภาพและมาตรฐานของการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น ปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงได้รับการแก้ไขด้วยการให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบกับเมื่อ ก.พ.ค. มีระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่มีหลักประกันในการพิจารณาที่เทียบเท่ากับศาล กรณีจึงยอมทำให้เกิดความเป็นเอกภาพและมาตรฐานในการพิจารณา รวมทั้งสามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ ด้วยเหตุนี้ จากผลที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามที่ได้มีการกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น กรณีจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบถึงองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ ทั้งในส่วนของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดว่า ผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทยดังกล่าวนี้ ถือว่าได้รับอิทธิพลทางความคิดจากองค์กรในประเทศใด อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการนำแนวความคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องมาพัฒนาและประยุกต์เป็นแนวทางในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนของ ก.พ.ค. และศาลปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศไว้ในบทถัดไปนี้

### บทที่ 3

#### การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ

โดยที่แนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และศาลปกครองให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น กรณีจำต้องศึกษาถึงข้อความคิดในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษารายละเอียดจากกรณีของประเทศฝรั่งเศสและกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประเทศดังกล่าวข้างต้น แม้จะพบถึงความแตกต่างในเรื่องของชื่อ ในการเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ แต่ประเทศดังกล่าวต่างมี หลักเกณฑ์และวิธีการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนของ องค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองในลักษณะเดียวกันเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งมีความเหมาะสมในการนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทยต่อไป โดยกระบวนการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในแต่ละประเทศดังกล่าวนี้ กรณีประกอบด้วยรายละเอียดที่มีความสำคัญและน่าสนใจ ดังที่ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงไว้ในบทที่ 3 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

#### 3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้ศึกษาได้แบ่งการศึกษาออกเป็นกรณีวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป และการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ ซึ่งกระบวนการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในแต่ละประเภทนั้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาทดังต่อไปนี้

##### 3.1.1 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป

สำหรับการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์

และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาท ตั้งแต่ขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง และการนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนตัวอย่างของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยการศึกษาในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1.1.1 ข้อความคิดว่าด้วยข้าราชการและโทษทางวินัย<sup>78</sup>

ก่อนที่จะทำความเข้าใจในการพิจารณาถึงองค์กรและผู้ใช้อำนาจ วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทราบข้อความคิดเบื้องต้นถึงบุคลากรภาครัฐประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ก่อน ซึ่งปกติแล้วบุคลากรภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่เป็นจำนวนหลายประเภท อาทิเช่น ข้าราชการ ลูกจ้างขององค์กรฝ่ายปกครอง ที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน พนักงานขององค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นไปในรูปแบบสัญญาจ้างแรงงาน และผู้อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติราชการเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ ซึ่งการแบ่งประเภทบุคลากรภาครัฐในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวถือได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับการแบ่งประเภทบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย

โดยหากพิจารณาถึงเฉพาะบุคลากรภาครัฐในประเภทข้าราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า จากบรรดาคำพิพากษาทั้งของศาลปกครองสูงสุด<sup>79</sup> และของศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล สามารถที่จะอธิบายถึงนิยามและคำจำกัดความของคำว่าข้าราชการได้ว่า ข้าราชการคือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดเป็นการถาวรในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของฝ่ายปกครอง โดยความเป็นข้าราชการจะถูกสร้างขึ้นมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสำหรับกรณีของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสนั้นสามารถจำแนกออกได้เป็นจำนวน 3 ประเภท คือ ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐ ไม่รวมถึงบรรดาแพทย์เนื่องจากถือว่าเป็นวิชาชีพอิสระ

กล่าวคือ สำหรับข้าราชการประเภทแรกที่เป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางนั้น ข้าราชการประเภทดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งทางปกครองที่มีการปฏิบัติงานประจำเต็มเวลา มีตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระบบสายการบังคับบัญชา และจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชนแห่งชาติที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและ

<sup>78</sup> เจดน์ สดวารศีลพร, “สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6 , 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2549) : 64 - 69.

<sup>79</sup> เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันและสามารถเทียบเคียงกับระบบศาลปกครองของไทย จึงขอเรียกสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองว่า “ศาลปกครองสูงสุด”

ทางพาณิชย์กรรม (เฉพาะแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและตำแหน่งสมุหบัญชีเท่านั้นที่มีสถานะเป็นข้าราชการ) ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในสถานพยาบาลของรัฐจะมีการกำหนดคุณลักษณะไว้คล้ายกันกับข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง คงจะมีความแตกต่างกันบ้างบางประการตามลักษณะเฉพาะของการปฏิบัติงานในองค์กรต่างๆ แต่ละแห่งเท่านั้น

นอกจากข้าราชการทั่วไปดังกล่าวแล้ว ข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสยังหมายรวมถึงบรรดาข้าราชการประเภทพิเศษ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดสถานะเป็นการเฉพาะ อาทิเช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการในรัฐสภา ตุลาการในศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และตุลาการศาลบัญชีภูมิภาค เป็นต้น ทั้งนี้ บรรดาบุคลากรที่เป็นข้าราชการประเภทพิเศษดังกล่าว หรือแม้แต่บุคลากรในองค์กรวิชาชีพนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้น กรณีจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเนื่องจากเหตุที่ว่ากฎหมายนั้นได้กำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย ตลอดจนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แตกต่างกับข้าราชการอื่น โดยทั่วไป ซึ่งสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอแยกการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เป็นข้าราชการประเภทพิเศษ ซึ่งจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษมากกว่าไว้ในข้อ 3.1.2 ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สำหรับในส่วน 3.1.1 นี้ จึงจะขอกล่าวถึงเฉพาะข้าราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปเท่านั้น

ทั้งนี้ ในเบื้องต้นหากจะทำการพิจารณาถึงภาพของการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศฝรั่งเศส ก่อนอื่นจำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาถึงระดับของการลงโทษทางวินัยในประเทศฝรั่งเศส โดยทั่วไปก่อน ซึ่งการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเป็นไปตามพื้นฐานของกฎหมายดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 พระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 และพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 ด้วยเหตุนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถที่จะจำแนกโทษทางวินัยออกเป็นทั้งหมด 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่ โทษตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้ถือเป็นโทษที่เบาที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องปรึกษาหารือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โทษกลุ่มที่ 2 การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ โดยการลงโทษชนิดนี้สามารถเป็นได้ทั้งการลงโทษหลักหรืออาจใช้เป็นการลงโทษร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้



โทษกลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราว เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือนถึง 2 ปี

โทษกลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการ และการไล่ออกจากราชการ

### 3.1.1.2 การดำเนินการทางวินัย<sup>80</sup>

ขั้นตอนและรูปแบบดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เหตุที่กล่าวเช่นนั้นเป็นเพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการต่างมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณาสอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับกระบวนการวิธีพิจารณาของศาล โดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ และหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะทำการลงโทษทางวินัยใดๆ ซึ่งหลักการที่สำคัญทั้งสองประการนี้ ประเทศไทยได้มีการนำมาประยุกต์และกำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี หากจะทำการพิจารณาถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส อาจต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นก่อนว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไปที่เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดไว้ในส่วน 3.1.1.2 นี้ ส่วนประเภทที่สองเป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการประเภทพิเศษ โดยองค์กรที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนที่ 3.1.2 ในเรื่องการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองพิเศษ สำหรับประเภทที่เป็นการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการทั่วไป โดยองค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป นั้น การดำเนินการทางวินัยจะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย อาทิเช่น พระราชกฤษฎีกา ลำดับที่ 84 - 961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัยของข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง และหนังสือเวียน ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1999 ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่สำคัญต่อข้าราชการทั่วไปดังนี้ คือ

<sup>80</sup> เจดน์ สดวารศิลป์, “สถาบันข้าราชการ กับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 2 : 71 - 81.

1. เมื่อเกิดกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดขึ้น องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะทำรายงานเกี่ยวกับกรณีการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยบรรดาข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับความผิดทางวินัยตามมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กับความเห็นว่ข้อเท็จจริงนั้นเข้าลักษณะความผิดทางวินัยหรือไม่ อย่างไร พร้อมความรุนแรงของความผิดทางวินัยดังกล่าว

2. นอกจากการที่องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องทำรายงานเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อ 1 แล้ว องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยยังมีหน้าที่จะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยในหนังสือแจ้งจะต้องระบุถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการเรียกดูหรือตรวจสอบบรรดาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการมีทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าช่วยเหลือตนในการดำเนินการทางวินัย

ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยในหนังสือแจ้งดังกล่าวถือเป็นแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญยิ่ง ซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามอาจเป็นเหตุให้ศาลปกครองทำการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ในที่สุด

3. เมื่อได้ทำการแจ้งสิทธิถึงการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก่อนจะมีการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ผู้ถูกกล่าวหาฟังที่จะมีสิทธิได้รับการแจ้งวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยการแจ้งดังกล่าวต้องทำการแจ้งภายในสิบห้าวัน ก่อนวันนั่งพิจารณาเป็นอย่างน้อย ซึ่งระยะเวลาสิบห้าวันนั้น จะต้องเริ่มนับตั้งแต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ลงนามรับจดหมายแจ้งวันนั่งพิจารณา ซึ่งในประเด็นของการนับระยะเวลาสิบห้าวันนี้ ถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่เป็นสาระสำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาสอบสวนทางวินัย การไม่เคารพเงื่อนไขดังกล่าวจะนำไปสู่การที่ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้

อนึ่ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสามารถตั้งเลื่อนการนั่งพิจารณาครั้งแรกได้หากมีความจำเป็น โดยการแจ้งเพื่อนั่งพิจารณาใหม่จะต้องฟังเคารพเงื่อนไขเวลาสิบห้าวันด้วยเช่นเดียวกัน และสามารถเลื่อนการพิจารณาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น

สำหรับในส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ฟังจะต้องได้รับแจ้งการนั่งพิจารณาเป็นระยะเวลาล่วงหน้าอย่างน้อยสิบวัน โดยการส่งหนังสือนัดประชุมนี้จะต้องแนบรายงานเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยเรื่องดังกล่าวพร้อมไปด้วย

4. ในขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนั่งพิจารณาสามารถจำแนกขั้นตอนต่างๆ เริ่มจากการที่ประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอข้อเท็จจริงต่างๆ แห่งกรณีการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการอาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบจำนวนและเลขานุการที่ประชุมได้ จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องมีการรับฟังถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและรับฟังคำพยาน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาและพยานสามารถยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาได้ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณานี้ด้วย

ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่แจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ จะเป็นผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เพราะถือว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ทำการเคารพแบบพิธีอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งสิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือทนายความจะถูกระงับโดยอัตโนมัติในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1950

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การพิจารณา คณะกรรมการอาจสั่งให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไต่สวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพิ่มเติมจะต้องถูกแจ้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา และองค์กรผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป

5. ในส่วนของการจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะทำการลงมติกำหนดว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดหรือไม่ หากมีควรจะต้องรับโทษในสถานใด โดยอาศัยการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับจากบรรดาเอกสารต่างๆ อันเกี่ยวกับกรณีการสอบสวนนั้นๆ ทั้งหมด เช่น รายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับการสอบสวนวินัย คำแถลงของผู้ถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาบนพื้นฐานของหลักความเป็นกลางหรือปราศจากอคติความลำเอียงในการพิจารณา ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตกเป็นหน้าที่ของบรรดาศาลปกครองชั้นต้นต่างๆ โดยอาศัยอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (CEDH) เป็นฐานทางกฎหมายด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ ประธานคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอให้ที่ประชุมดำเนินการพิจารณาว่าบทลงโทษนี้เหมาะสมหรือไม่กับข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยบทลงโทษที่เสนอนี้จะต้องได้รับมติเป็นเสียงข้างมากของกรรมการทั้งหมด

ที่เข้าประชุม หลังจากคณะกรรมการมีมติโดยเสียงข้างมากกำหนดให้บทลงโทษโดยบทลงโทษหนึ่ง เป็นบทลงโทษที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาพึงได้รับแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดทำความเห็นพร้อม เหตุผลประกอบ ทั้งนี้ การจัดทำความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำความเห็นให้แล้ว เสร็จภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำร้อง และเงื่อนไขอาจถูกขยายเป็น สองเดือน ในกรณีที่มีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จากนั้นคณะกรรมการโดยประธานจะได้ แจ้งความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผลประกอบไปยังผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษต่อไป อนึ่ง หากคณะกรรมการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีความผิดทางวินัยใดๆ ให้ถือว่าคณะกรรมการนี้ได้ ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยโดยสมบูรณ์แล้ว

ในการนี้ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้เสนอความเห็นต่อ องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีข้อผูกมัดอันใด ที่จะต้องสั่งการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กร ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ออกคำสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่น ไปจากที่คณะกรรมการเสนอมา ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะต้องแจ้งคำสั่งพร้อมเหตุผลประกอบในการสั่งลงโทษที่แตกต่างออกไปจาก มติคณะกรรมการด้วย ด้วยเหตุนี้ ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจึงไม่อาจถูกนำไป ฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะเหตุว่า ความเห็นดังกล่าวไม่ได้ก่อความกระทบกระเทือนอันใด ต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล กรณีจึงต้อง ฟ้องคดีต่อศาลในคำสั่งลงโทษขององค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

### 3.1.1.3 การอุทธรณ์คำสั่ง<sup>81</sup>

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับการ ได้ทันที ดังนั้น หากจะมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะมีสิทธิ อุทธรณ์คำสั่งได้สองรูปแบบคือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ของผู้ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองแบบนี้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชา ของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิ เพิ่มโทษแต่ประการใด

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งลงโทษ ตั้งแต่กลุ่มที่ 2 เป็นต้นไป ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุด ว่าด้วยข้าราชการพลเรือนได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้ จะถูกดำเนินการโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งในคณะกรรมการสูงสุดว่าด้วยข้าราชการพลเรือน

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 86 - 89.

ที่เรียกว่า “คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน” โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และทำความเข้าใจเสนอต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งหรือความเห็นว่าการลงโทษหรือยกเลิกโทษได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ ศาลปกครองไม่ถือเป็นขั้นตอนบังคับที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองแต่อย่างใด อนึ่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดด้วยข้าราชการพลเรือนนั้น จะเป็นผลให้การนับอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุดหยุดลงจนกว่าคณะกรรมการจะได้แจ้งความเห็นในการพิจารณาคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้น

#### 3.1.1.4 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป

โดยปกติแล้วระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ระบบศาลปกครองปกติและระบบศาลปกครองพิเศษ โดยระบบศาลปกครองปกติของประเทศฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ จำนวน 7 แห่ง และศาลปกครองชั้น จำนวน 36 แห่ง ส่วนระบบศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ได้แก่ บรรดาองค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยโทษทางวินัย เช่น สภามหาวิทยาลัย แพทยสภา หรือบรรดาศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการคลัง เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน<sup>82</sup> โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษหรือศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านหรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น อาจถูกฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่การฎีกาดังกล่าวจะเป็นการฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นว่า ข้อพิพาทดังกล่าวนี้ จะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสในระบบใด ระหว่างระบบศาลปกครองปกติหรือระบบศาลปกครองพิเศษ กรณีจึงจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้นนั้นเป็นข้อพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษหรือไม่ ซึ่งหากข้อพิพาทนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจสามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่หากปรากฏว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองพิเศษแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว

<sup>82</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551), หน้า 52 - 54.



กรณีจึงต้องเป็นไปตามระบบศาลปกครองปกติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปจะเป็นศาลที่มีได้ถูกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไว้เป็นการเฉพาะ<sup>83</sup> ดังนั้น พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 จึงได้มีการกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละแห่งตามมูลเหตุแห่งคดีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นได้<sup>84</sup>

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสข้างต้น ทั้งระบบศาลปกครองปกติที่มีอำนาจทั่วไปและระบบศาลปกครองพิเศษแล้ว ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ การฟ้องคดีในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เข้าอยู่การพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปจะมีลำดับในการพิจารณาคดีอย่างไรบ้าง ทั้งลำดับในการพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขในการฟ้องคดี และการพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งก่อนที่ศาลจะพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาแห่งคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีก่อนเป็นลำดับแรก ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง เงื่อนไขที่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น โดยถ้าเป็นเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ศาลจะพิจารณาจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถและเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยเป็นไปภายใต้ทฤษฎีเงื่อนไขคือ ความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำหรือมาตรการของฝ่ายปกครองโดยตรง ซึ่งหากเพียงคาดว่าอาจถูกระทบก็ถือว่ามีความเพียงพอที่จะทำให้ผู้นั้นสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

<sup>83</sup> โดยปกติประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งแยกตามลักษณะการใช้อำนาจของศาลและคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนี้

1. คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

2. คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบสัญญา คดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่และประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ โดยคดีประเภทนี้เรียกว่า “คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม” ซึ่งทำให้ศาลมีอำนาจเต็มที่โดยเป็นอำนาจที่ศาลปกครองเป็นผู้กำหนด

3. คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือเรียกว่า “คดีที่ขอให้ศาลตีความ”

4. คดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับ และชดใช้ค่าเสียหาย เช่น มีการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการรักษาสสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

<sup>84</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 175.

เช่น คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในส่วนงานหนึ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีโอกาสจะถูกย้ายไปสังกัดเป็นต้น นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับให้สมาคมหรือสหภาพข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกับประโยชน์ของสมาคมหรือสหภาพได้<sup>85</sup> แต่สำหรับในส่วนของผู้ใช้บริการสาธารณะที่โดยหลักจะไม่ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องโต้แย้งคำสั่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากศาลไม่ต้องการให้ประชาชนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ แต่อย่างไรก็ดี หลักนี้มีข้อยกเว้นในการพิสูจน์ให้เห็นถึงความใกล้ชิดของความมีส่วนได้เสียในคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น กรณีที่ศาลเคยวินิจฉัยว่า สมาคมนักเรียนการอนุรักษ์งานศิลปะแห่งชาติเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ทำให้มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งอาจารย์คนหนึ่งได้ เป็นต้น สำหรับในส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องต้องมีการเขียนเป็นภาษาฝรั่งเศสประกอบด้วยข้อมูลของผู้ฟ้องคดี คำขอและเหตุผลสนับสนุนคำขอ โดยผู้ฟ้องคดีต้องแนบคำสั่งที่เป็นต้นเหตุของการฟ้องคดี เงื่อนไขต่อไปเป็นเงื่อนไขที่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้มีคำสั่งก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดี<sup>86</sup> โดยการร้องเรียนไปยังฝ่ายปกครอง และหากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับคำร้องนานเกินกว่าสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ให้ถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ<sup>87</sup> ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วกฎหมายไม่บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ผู้มีส่วนได้เสียจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 9 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1987 ที่กำหนดว่า “ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยประเภทที่ 2, 3 และ 4 อาจยื่นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัดได้” ข้อกำหนดดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการไม่ตัดสิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษจะฟ้องโต้แย้งคำสั่ง หากไม่ได้ทำการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดก่อน เว้นแต่กฎหมายบังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน สำหรับเงื่อนไขสุดท้ายเป็นส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี โดยที่เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะเป็นไปตามหลักทั่วไป เนื่องจากไม่มีกฎหมายในเรื่องการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

<sup>85</sup> มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้กำหนดว่า “สมาคมหรือสหภาพข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการและคำสั่งเฉพาะรายที่กระทบต่อประโยชน์ของสมาคม หรือสหภาพข้าราชการต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้”

<sup>86</sup> พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 มาตรา 1 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่า “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งเท่านั้น”

<sup>87</sup> พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 มาตรา 1 วรรคสอง กำหนดว่า “หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับ คำร้องนานเกินกว่าสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ”

ซึ่งมาตรา 1 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 และมาตรา R 102 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้กำหนดว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้กระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งหรือนับแต่วันที่มีการประกาศให้ทราบถึงความมืออยู่ของกฎ นอกจากนี้ ศาลปกครองได้วางหลักเพิ่มเติมว่า ระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีต้องเริ่มนับเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่ง ประกอบกับในคำสั่งต้องมีข้อความที่บอกอย่างชัดเจนด้วยว่าให้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาเท่าไรตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในหลักเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 และมาตรา R 102 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีว่า การฟ้องคดีเหล่านี้สามารถนำมาโต้แย้งต่อศาลได้เสมอ โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดี อาทิเช่น การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มที่เป็นกรฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นองค์กรกลุ่ม หรือการฟ้องคดีในการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองบังคับตามคำพิพากษา หรือการฟ้องคดีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการใช้สิทธิขอเอกสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารโดยปริยาย หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งที่ไม่มีอยู่ในทางกฎหมาย ซึ่งไม่อาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์หรือสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น<sup>88</sup>

ดังนั้น เมื่อคำฟ้องผ่านเกณฑ์การพิจารณาในเงื่อนไขของการฟ้องคดีข้างต้นทั้งหมดแล้ว ศาลจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วจึงจะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีในลำดับต่อไป โดยเกณฑ์การพิจารณาของศาลในการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ศาลจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายใน โดยเหตุที่ศาลจะใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในกรณีของความชอบด้วยกฎหมายภายนอกจะประกอบด้วยการออกนิติกรรมทางปกครองโดยปราศจากอำนาจ การออกนิติกรรมทางปกครองโดยผิดแบบ และการออกนิติกรรมทางปกครองโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับในกรณีของเหตุแห่งความชอบด้วยกฎหมายภายใน จะประกอบด้วยการออกนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และการออกนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ต่างกับในอดีตที่องค์กรผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยจะมีดุลพินิจอย่างเต็มที่ในการเลือกบทลงโทษที่จะใช้บังคับแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัย ซึ่งศาลปกครองเองก็ปฏิเสธที่จะเข้าไปควบคุมดุลพินิจนี้ โดยศาลปกครองจะไม่ก้าวล่วงเข้าไป

<sup>88</sup> บุนผา อัครพิมาน, “เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 193 - 205.

ตรวจสอบว่าการลงโทษทางวินัยเป็นไปได้โดยเหมาะสมและสอดคล้องกับความรุนแรงของความผิดที่เกิดขึ้นหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม นับแต่คดี Sieur Lebon เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดได้เริ่มควบคุมการปรับลักษณะของการลงโทษทางวินัยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความผิดทางวินัยที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผิดพลาดอย่างชัดเจนในการใช้ดุลพินิจ นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

สำหรับตัวอย่างของข้อพิพาทที่ศาลปกครองได้ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในเหตุแห่งความชอบด้วยกฎหมายภายนอก กรณีแรกได้แก่ กรณีของการออกนิติกรรมทางปกครองโดยปราศจากอำนาจ อาทิเช่น ในคดี Fouré Comeray (C.E., 10 avril 1959) ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าการที่คณะรัฐมนตรีถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ภาพยนตร์แห่งชาติ โดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือคณะกรรมการก่อน กระบวนการถอดถอนผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดี Si mousa (C.E., 4 november 1977) ที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ โดยอาศัยหนังสือเวียนที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์ในหนังสือเวียนได้ คำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>89</sup>

กรณีที่สองของความชอบด้วยกฎหมายภายนอกจะเป็นกรณีของการที่นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ ซึ่งจะพบได้ว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดสามารถแยกลักษณะของแบบออกเป็น 2 ประเภท คือ แบบที่เป็นสาระสำคัญและแบบที่ไม่เป็นสาระสำคัญ การไม่ทำตามแบบที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่ศาลปกครองสูงสุดจะเพิกถอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคำพิพากษาในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมา จะปรากฏถึงการที่ศาลปกครองสูงสุดได้เน้นย้ำถึงการที่ฝ่ายปกครองจะทำการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใดๆ ออกมานั้น กรณีจะต้องเป็นไปตามแบบที่เป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ ต้องปรากฏถึงการให้เหตุผลไว้ในคำสั่งแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าฝ่ายปกครองไม่กระทำการให้ถูกต้องและเป็นไปตามแบบแล้ว จะสามารถแก้ไขได้หรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาศาลปกครองจะถือหลักว่าไม่สามารถทำได้ เพราะเท่ากับเป็นการทำให้การกระทำทางปกครองมีผลย้อนหลัง เว้นแต่จะเป็นการแก้ไขที่ไม่ส่งผลกระทบต่อถึงเนื้อหาของการกระทำนั้น<sup>90</sup>

กรณีที่สามของความชอบด้วยกฎหมายภายนอกจะเป็นกรณีของการที่นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ ซึ่งจะพบได้ว่า โดยทั่วไปในระบบ

<sup>89</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 143 - 144.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 155 - 159.



กฎหมายฝรั่งเศสนั้น กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านก่อนการออกคำสั่งนั้นได้ ซึ่งกระบวนการนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการพิจารณาคดีในศาลที่เรียกว่า “สิทธิในการต่อสู้คดี” หรือ “หลักฟังความสองฝ่าย” และหลักดังกล่าวนี้ ทั้งศาลในประเทศอังกฤษและศาลในประเทศอเมริกามักจะนำมาวินิจฉัยเสมอ แม้จะไม่มีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ เพราะถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

สำหรับในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น ความชอบด้วยกฎหมายภายนอกในส่วนของกระบวนการโต้แย้งคัดค้านจะนำมาใช้วินิจฉัยมากที่สุดในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้หลักประกันในสถานะของข้าราชการ ขณะเดียวกันก็ขยายไปสู่การลงโทษทุกลักษณะที่กระทำต่อข้าราชการของรัฐด้วย ไม่ว่าจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการโต้แย้งคัดค้านไว้หรือไม่ โดยตัวอย่างของการที่กฎหมายได้กำหนดวิธีการโต้แย้งคัดค้านไว้ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการส่งแฟ้มประวัติพร้อมเอกสารต่างๆ ให้ผู้ถูกสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกสอบสวนทราบว่า มีการบันทึกเรื่องเกี่ยวกับตัวเอง ตลอดจนข้อกล่าวหาต่างๆ ไว้อย่างไร เพื่อที่จะสามารถต่อสู้โต้แย้งได้ นอกจากการลงโทษทางวินัยในความหมายอย่างแคบแล้ว ศาลได้ตีความขยายไปถึงวิธีการหรือคำสั่งทั้งหลายที่เกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ โดยต้องเปิดโอกาสให้มีกระบวนการโต้แย้งคัดค้าน เช่น การไล่ลูกจ้างชั่วคราวออกจากงาน ด้วยเหตุว่ามีความสามารถทางวิชาชีพไม่ถึงขนาดการให้ข้าราชการระดับสูงพ้นจากราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น<sup>91</sup> นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการย้ายข้าราชการที่จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยจกต้องให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนก่อนตามสิทธิที่รับรองไว้ในพระราชบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 ตัวอย่างเช่น คดี *Ministre de l'Education nationale c/Mme. Tiraspolsky* ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งย้ายนาง Tiraspolsky จากโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย Frédéric-Mistral ในเมืองอาวิลียง (Avignon) ไปยังโรงเรียนมัธยม Philippe-de-Gérard ซึ่งตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกัน คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล และไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าถึงเอกสารของตนก่อน จึงขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 22 เมษายน 1905 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น<sup>92</sup>

สำหรับตัวอย่างของข้อพิพาทที่ศาลปกครองใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในเหตุแห่งความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

<sup>92</sup> ยงยุทธ อนุกุล, “คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ*, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 442 - 444.



ภายใน กรณีแรกได้แก่ กรณีของการออกนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นการฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง อาทิเช่น ในคดี Denis (C.E., 20 juil 1988) ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า รัฐมนตรีปฏิเสธการอนุญาตให้ข้าราชการเกษียณอายุก่อนครบกำหนดเกษียณอายุตามปกติ โดยอาศัยอำนาจตามตราหนึ่งในกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการปฏิเสธการขอแก้ไขจำนวนเงินบำเหน็จบำนาญ หรือในคดี Lacomme (C.E., Sect., 30 avril 1976) ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า คำสั่งปฏิเสธคำขอรับเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวอาศัยระเบียบที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติที่อนุญาตให้ข้าราชการผู้นั้นขอรับเงินบำเหน็จบำนาญได้ หรือในคดี Barel (C.E. Ass, 28 mai 1954, Barel, Rec) ที่รัฐมนตรีที่มีอำนาจประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบเข้าโรงเรียนการบริหารราชการแห่งชาติ (ENA) เชื่อว่า โดยหลักการว่าด้วยความสามารถในการเข้าสู่ตำแหน่งงานภาครัฐให้อำนาจกีดกันบุคคลโดยอาศัยความคิดทางการเมืองของบุคคลนั้นเป็นข้อพิจารณาได้ ซึ่งเป็นความเชื่อที่เกิดจากการตีความกฎหมายที่ผิด นอกจากนี้ หากเป็นในกรณีของการปรับข้อกฎหมายโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง ศาลก็ต้องทำการตรวจสอบว่านิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ อาทิเช่น ในคดี Picot (C.E., 6 avril 1979) ที่มีกรณีของผู้สมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งผู้ตรวจการไปรษณีย์พิการโดยแขนขาดจะถือว่ามิคุณสมบัติที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ โดยศาลเห็นว่า การที่แขนขาดไม่เป็นปฎิบัติต่อกรปฏิบัติหน้าที่ ศาลจึงเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่ให้เข้าสอบ<sup>93</sup> โดยคดีนี้อาจเทียบเคียงกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547 ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ผู้สมัครอัยการผู้ช่วยที่เป็นโรคโปลิโอ กรณีไม่อาจถือว่าขาดคุณสมบัติในการสมัครเข้ารับราชการเป็นอัยการผู้ช่วยแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการอัยการจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในกรณีที่สองของความชอบด้วยกฎหมายภายในจะเป็นกรณีของการที่นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ ซึ่งมีตัวอย่างของข้อพิพาทที่น่าสนใจหลายคดี อาทิเช่น ในคดี Simomin (C.E., Sect., 7 avril 1976) ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งยุบเลิกตำแหน่งปลัดเทศบาลหลังจากที่มีความพยายามที่จะปลดปลัดเทศบาลหลายครั้งแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนายกเทศมนตรีกระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว<sup>94</sup> หรือในคดี C.N.P.T. (C.E., 1144) ที่

<sup>93</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินิจฉัยเรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ, หน้า 170 - 173.

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการจากการสอบแข่งขันขึ้นมาหลอกเพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาการที่ศาลปกครองชั้นต้นเคยพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการคนดังกล่าวไปก่อนหน้านั้น อันเป็นการทำนิติกรรมทางปกครองโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น<sup>95</sup>

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วหากกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครอง มีดุลพินิจกระทำการใด ศาลจะไม่สามารถเข้าไปควบคุมดุลพินิจได้ โดยศาลจะควบคุมเพียงเท่าที่ จำเป็นหรือมีการควบคุมแบบขั้นต่ำ ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมโดยใช้การกระทำทางปกครอง เป็นวัตถุแห่งการตรวจสอบ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการ ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง โดยศาลจะจำกัดขอบเขตของการตรวจสอบไว้เฉพาะข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง และการใช้อำนาจโดยบิดเบือน ทั้งนี้ แนวคำพิพากษาของประเทศฝรั่งเศสได้ก่อให้เกิด หลักเกณฑ์และทฤษฎีในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ หลักความผิดพลาด อย่างชัดเจนที่วิญญูชนจะไม่พึงกระทำ ทฤษฎีว่าด้วยการประเมินประโยชน์ได้เสียจากการออกคำสั่ง และหลักความได้สัดส่วน โดยหลักความผิดพลาดอย่างชัดเจนที่วิญญูชนจะไม่พึงกระทำได้เริ่มนำมาใช้ ในคดีควบคุมการลงโทษทางวินัยของข้าราชการในการกระทำความผิด โดยจะวิเคราะห์การลงโทษ กับความผิดที่เกิดขึ้นจริงนั้นในลักษณะที่วิญญูชนเห็นว่า มีความเหมาะสมระหว่างความผิดที่กระทำ ลงไปกับโทษที่ได้รับหรือไม่ โดยหลักนี้ได้นำมาใช้กับการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงในส่วนเหตุ ซึ่งหากถือว่าความผิดทางวินัยเกิดจากความผิดพลาดอย่างชัดเจน ก็อาจถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจ ที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ นอกจากนี้ ศาลได้ใช้หลักควบคุมความผิดพลาดอย่างชัดเจนนี้เป็นเทคนิคที่ใช้กับ การประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือการให้คะแนนประจำปีว่ามีความผิดพลาดอย่างชัดเจนหรือไม่ ซึ่งหลักความผิดพลาดอย่างชัดเจนที่วิญญูชนจะไม่พึงกระทำ ต่อมา ได้พัฒนามาเป็นหลักความได้สัดส่วน ที่เริ่มใช้ในการควบคุมการลงโทษทางวินัยข้าราชการ โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาไว้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1978 ว่าเป็นหน้าที่ของศาลในการตรวจสอบว่ามีสัดส่วนที่สัมพันธ์กันระหว่างการกระทำ ความผิดของข้าราชการกับโทษทางวินัยที่ได้รับหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันหลักการนี้ได้รับการยอมรับ เป็นหลักสากล ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้วิวัฒนาการของการควบคุมอำนาจดุลพินิจของ ศาลปกครองฝรั่งเศสจะเป็นการควบคุมอย่างจำกัด แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตการควบคุมในกรณีต่างๆ มากขึ้นเรื่อยๆ จนใกล้เคียงกับการควบคุมแบบปกติ กรณีจึงมีผลให้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองลดลง แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นในเรื่องที่เกี่ยวกับความสามารถในทางเทคนิคหรือวิชาชีพเฉพาะ ศาลจะต้องยอมรับในการจำกัดขอบเขตของตนเองในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของ

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

ฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนนี้จะต้องเป็นกรณีที่ศาลยอมรับให้เป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยแท้<sup>96</sup>

นอกจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในกรณีของความชอบด้วยกฎหมายภายนอกและความชอบด้วยกฎหมายภายในแล้ว ศาลปกครองยังสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมา เพื่อใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอีกประการหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันหลักกฎหมายทั่วไปจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ศาลใช้เพื่อพิทักษ์รักษาและเป็นการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นไปได้ยากที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถกำหนดแนวทางทุกอย่างไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างครบถ้วน หากแต่ศาลจะใช้หลักกฎหมายทั่วไปเข้าไปทำการอุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ตลอดจนใช้หลักกฎหมายทั่วไปในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลนำมาปรับใช้กับคดี อาทิเช่น หลักความเสมอภาค หลักความเป็นกลาง หลักสิทธิในการได้แย่งคัดค้าน หลักเสรีภาพ หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง หลักผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาล หลักการกระทำเดี่ยวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง และหลักเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ เป็นต้น

โดยหลักกฎหมายทั่วไปในกรณีของหลักความเสมอภาคนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ใน การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้เป็นจำนวนหลายคดี ซึ่งหลักความเสมอภาคนั้นจะได้รับการรับรองไว้ในประกาศสิทธิมนุษยชนปี 1789 ว่า “พลเมืองทุกคนล้วนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าทำงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถของบุคคล โดยไม่อาจกำหนดคุณสมบัติอื่นที่ไม่เกี่ยวกับความสามารถของบุคคลได้” โดยตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่สะท้อนถึงหลักดังกล่าว อาทิเช่น ในคดี *Demoiselle BOBARD et autres (C.E., Ass 3 กรกฎาคม 1936)* ที่กระทรวงการสงครามได้ออกพระราชกฤษฎีกาลบหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติในการเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงไว้ให้แก่บุคลากรชายเท่านั้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินว่า หญิงมีความสามารถโดยชอบด้วยกฎหมายในงานที่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลางของกระทรวงต่างๆ แต่ฝ่ายปกครองก็สามารถกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับงานในตำแหน่งหน้าที่ใดๆ ในกระทรวงได้ โดยอาจกำหนดข้อจำกัดสำหรับเฉพาะบุคลากรหญิงได้ แต่การกำหนดจะต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับตำแหน่งหน้าที่นั้นจริงๆ มิได้เกิดจากเหตุผลอื่น<sup>97</sup> นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้

<sup>96</sup> วีรชญา สระทองอุ่น, “ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 102 - 114.

<sup>97</sup> นุบผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 5, 1 (มกราคม - เมษายน 2548) : 13.

วินิจฉัยไว้ในคดี Barel (C.E. Ass, 28 mai 1954 Barel, Rec.) ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครเข้าเรียนในโรงเรียนนักปกครองชั้นสูง (ENA) คนหนึ่งที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเสมอภาคในบรรดาผู้สมัครผู้เข้าแข่งขันและการห้ามเลือกปฏิบัติ โดยมีพื้นฐานมาจากความเสมอภาคในระบบการเมืองการปกครอง เป็นต้น<sup>98</sup>

นอกจากนี้ ตัวอย่างที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งสะท้อนถึงหลักกฎหมายทั่วไปอื่นต่อจากหลักความเสมอภาค คือ หลักความเป็นกลาง โดยหลักความเป็นกลางจะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีมานานและได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 6-1 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะถูกตัดสินการกระทำของตนโดยศาลที่อิสระและมีความเป็นกลาง ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นธรรมเปิดเผยภายในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล” ซึ่งหลักความเป็นกลางจะต้องตีความถึงการมีส่วนร่วมได้เสียในลักษณะอย่างกว้างที่นอกจากมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามสายโลหิตแล้ว ยังอาจหมายรวมถึงเคยเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยนั้น หรือเคยพิจารณาวินิจฉัยการในเรื่องนั้นมาก่อน อาทิเช่น ในคดี Dubreuil (C.E., 4 กรกฎาคม 2003) ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้วินิจฉัยลงโทษปรับนาย Dubreuil อันเนื่องมาจากก่อนนี้เกินงบประมาณและอนุมัติการจ่ายเงินรายได้เพิ่มเติมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เมื่อปรากฏว่าสมาชิกของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้เคยพิจารณาการกระทำดังกล่าวของนาย Dubreuil มาแล้วในขณะที่ทำการปฏิบัติหน้าที่ในศาลบัญชี กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจึงตัดสินเพิกถอนคำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพราะเหตุขัดกับความเป็นกลาง<sup>99</sup> เช่นเดียวกันในคดีของนาย Frank (C.E., 4 กุมภาพันธ์ 2004) ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกรรมการในการสอบคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิเป็นหัวหน้างานที่ปรึกษางานศึกษาวิจัยนั้น เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้สมัครรายหนึ่ง กรณีจึงทำให้ผู้สมัครรายอื่นไม่ได้รับหลักประกันในเรื่องความเป็นกลาง ดังนั้นมติของคณะกรรมการที่ประกาศรายชื่อผู้สอบได้ จึงต้องถูกเพิกถอน<sup>100</sup>

ด้วยเหตุนี้ จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายในระดับต่างๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดขึ้น ประกอบกับบรรดาคำพิพากษาของ

<sup>98</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ, หน้า 171.

<sup>99</sup> บุนผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 : 9.

<sup>100</sup> ยงยุทธ อนุกุล, “คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, หน้า 437.



ศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยไว้ กรณีจึงสามารถที่จะสร้างหลักประกันที่มีความเป็นธรรมในสิทธิเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอย่างดี ดังนั้น มาตรฐานในการให้หลักประกันที่มีความเป็นธรรมดังกล่าว จึงสมควรอย่างยิ่งที่ทั้งองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการในประเทศไทยพึงต้องนำมาปฏิบัติและให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศอื่นนั่นเอง

อนึ่ง สำหรับในส่วนของกรปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น เมื่อเป็นกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะทำการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการออกคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้ข้าราชการดังกล่าวกลับไปอยู่ในสถานะเดิมก่อนมีกรณีพิพาท เว้นแต่ว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลให้ครองตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ข้าราชการผู้นั้นก็ไม่อาจกลับไปครองตำแหน่งเดิมที่ตนเคยครองอยู่ก่อนนั้นได้ หรือหากเป็นตัวอย่างของกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าคำสั่งที่ให้ตัดชื่อออกจากบัญชีผู้ที่จะได้การพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดิมตามที่ควรจะได้ รวมถึงสิทธิที่เขาอาจพึงมี นอกจากนี้ อาจรวมถึงการชดเชยความเสียหายที่เท่ากับเงินเดือนปกติ และการชดเชยความเสียหายทางด้านจิตใจ การเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือค่าใช้จ่ายจากการที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน เป็นต้น<sup>101</sup>

### 3.1.2 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ

สำหรับการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาทของศาลปกครองพิเศษ ตั้งแต่ในกรณีของที่มาองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองพิเศษ ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยโดยศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการศึกษาในแต่ละกรณีนั้นประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>101</sup> ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธ์, “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ*, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 12.



### 3.1.2.1 ศาลปกครองพิเศษที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงาน

#### บุคคลภาครัฐ

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปแล้ว ประเด็นสำคัญที่จำต้องพิจารณาต่อไป คือ การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ หรืออีกนัยหนึ่งอาจเรียกองค์กรในลักษณะดังกล่าวว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>102</sup> ซึ่งสำหรับในประเทศฝรั่งเศสแล้วถือได้ว่าศาลปกครองพิเศษมีอยู่อย่างหลากหลายเป็นจำนวนมาก และไม่มีการทำบัญชีรายชื่อที่สมบูรณ์ ซึ่งในอดีตศาลปกครองพิเศษเหล่านี้มีจำนวนมากถึงประมาณ 900 กว่าแห่ง แต่ปัจจุบันศาลปกครองพิเศษบางแห่งก็ไม่ได้ทำหน้าที่อีกต่อไปแล้ว ซึ่งการจัดตั้งศาลปกครองพิเศษเหล่านี้โดยหลักทั่วไปจะต้องกระทำขึ้นโดยพระราชบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองพิเศษขึ้นตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ และมีวิธีพิจารณาที่จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติเสนอ สำหรับสาเหตุที่ต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองพิเศษขึ้นมานั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้พิจารณาหรือการบริการสาธารณะในเรื่องที่มีลักษณะเป็นเรื่องพิเศษเฉพาะหรือเป็นข้อพิพาทหรือคดีปกครองในลักษณะพิเศษ<sup>103</sup> แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองพิเศษไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการพิจารณาวินิจฉัยหรือข้อพิพาทเท่านั้น หากแต่ศาลปกครองพิเศษยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครอง หรือมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองด้วย<sup>104</sup> ทั้งนี้ แม้ว่าศาลปกครองพิเศษจะมีความหลากหลายและแตกต่างกันมากก็ตาม แต่ศาลปกครองพิเศษจะมีลักษณะที่เหมือนกันที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุด โดยผู้เสียหายอาจคัดค้านคำวินิจฉัยในนิติกรรมทางตุลาการของศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปีญาหาข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุดได้<sup>105</sup>

<sup>102</sup> โดยปกติแล้วหลักเกณฑ์ในการที่จะพิจารณาว่าองค์กรใดที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสนั้น กรณีจำต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร วิธีพิจารณาข้อพิพาท และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยมีองค์ประกอบต่างๆ อาทิเช่น การที่ผู้พิจารณาต้องมีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง มีวิธีพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่สามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ซึ่งคล้ายกับวิธีพิจารณาคดีของศาล และคำวินิจฉัยนั้นมีผลทำให้ข้อพิพาทเป็นอันยุติลง ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในรูปขององค์กรดังกล่าวในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นั้น จึงมีลักษณะที่เป็นดังนิติกรรมทางตุลาการ (Acte juridictionnel) ขององค์กรฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกันกับนิยามของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั่นเอง

<sup>103</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 82 - 83.

<sup>104</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : บริษัททอมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์จำกัด, 2546), หน้า 23.

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอล่าวถึงศาลปกครองพิเศษเฉพาะในส่วนที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเท่านั้น ซึ่งศาลปกครองพิเศษแต่ละแห่งในส่วนที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจักมีรายละเอียดและอำนาจหน้าที่ดังนี้

### 3.1.2.1.1 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้พิพากษา

โดยปกติประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งข้าราชการตุลาการออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการ ซึ่งทั้งข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการต่างมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ฝ่ายตุลาการเหมือนกัน ซึ่งจะต่างกับรูปแบบของข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการฝ่ายอัยการในประเทศไทย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความเป็นมาในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาและอัยการของประเทศไทยจะเป็นไปด้วยกระบวนการเดียวกันที่ต้องเริ่มต้นจากเมื่อจบการศึกษาระดับปริญญา ก็ต้องเข้าสู่การสอบคัดเลือกเพื่อเข้าโรงเรียนเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการแห่งชาติ (Ecole Nationale de la Magistrature) โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาสามารถเลือกที่จะเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการก็ได้ และเมื่อเข้าทำงานเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการแล้ว 2 ปี ผู้นั้นสามารถที่จะสลับงานได้หากมีความต้องการ<sup>106</sup>

ด้วยเหตุนี้เอง มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 24) ค.ศ. 2008 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2008 จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการตุลาการของฝรั่งเศสประกอบด้วย 2 องค์คณะ คือ องค์คณะที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษา และองค์คณะที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการ

สำหรับองค์คณะแรกที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษานั้น ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษา จำนวน 5 คน และข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการ จำนวน 1 คน สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐจำนวนหนึ่งคน ทนายความหนึ่งคน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหกคนที่มิได้เป็นสมาชิกสภา เป็นตุลาการ และเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้อย่างละสองคน โดยองค์คณะแรกนี้จะมีขอบเขตหน้าที่ในการเป็นผู้เสนอแต่งตั้งข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ และอธิบดีศาลชั้นต้น และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งอื่น นอกจากนี้ คณะกรรมการ

<sup>106</sup> นันทวัฒน์ บรรมานันท์, “คณะกรรมการตุลาการฝรั่งเศส,” ใน [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) บทบรรณาธิการ ครั้งที่ 139 วันจันทร์ที่ 24 กรกฎาคม ถึงวันอาทิตย์ที่ 6 สิงหาคม 2549, หน้า 1 - 4.

ตุลาการองค์คณะนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ผู้พิจารณาพิพากษาคดีอีกด้วย

ส่วนองค์คณะที่สองที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่คล้ายกับองค์คณะแรก กล่าวคือ องค์คณะที่สองนี้ประกอบด้วยอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการจำนวน 5 คน ข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษา จำนวน 1 คน สมาชิกสภาแห่งรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐจำนวนหนึ่งคน ทนายความหนึ่งคน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหกคนที่มิได้เป็นสมาชิกสภา เป็นตุลาการ และเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้อย่างละสองคน โดยองค์คณะนี้จะมีขอบเขตหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการ นอกจากนี้คณะกรรมการตุลาการองค์คณะนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดทางวินัยของข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้แล้ว องค์คณะทั้งสองยังมีหน้าที่แถลงตอบข้อซักถามของประธานาธิบดีเกี่ยวกับจรรยาบรรณของตุลาการตามมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตอบข้อซักถามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งในการประชุมร่วมของทั้งสององค์คณะต้องมีข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการอย่างละจำนวนสามในห้าของตุลาการแต่ละประเภท รวมทั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐ ทนายความ และผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวเข้าร่วมประชุมด้วย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อคณะกรรมการตุลาการเป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดและลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษา ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีพิจารณาที่มีลักษณะคล้ายศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการรับฟังความทุกฝ่าย ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการนั้น ตามมาตรา 57 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ต้องแสดงเหตุผลและถือว่าเป็นที่สุดจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่อย่างไรก็ดี ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการ และได้วินิจฉัยว่า กรณีที่คณะกรรมการตุลาการใช้อำนาจพิจารณาเรื่องวินัยนั้น ถือว่าเป็นองค์กรอันเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะทางยุติธรรม การจัดองค์กรนี้จึงมีลักษณะของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เพราะฉะนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ยื่นฟ้องได้ โดยศาลปกครองสูงสุดถือว่าคณะกรรมการตุลาการในฐานะศาลปกครองพิเศษได้ทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับ

การบริหารงานบุคคลอันเป็นราชการบริหาร ไม่ใช่การตัดสินใจในศาล ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการในเรื่องวินัยจึงสามารถขึ้นฎีกาได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย<sup>107</sup>

3.1.2.1.2 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา<sup>108</sup>

ศาลพิเศษที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการวินัยของบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้สอนหรือเป็นครูในสถาบันการศึกษา โดยมีสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (Conseil supérieur de l' éducation nationale) เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้น โดยสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน โดยเป็นสมาชิกประจำจำนวน 12 คน และสมาชิกสำรองจำนวน 12 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของสถานศึกษาของรัฐ สำหรับในกรณีที่เป็นกรณีพิพาทเรื่องร้องเรียนทางวินัยของสถาบันการศึกษาเอกชน จะต้องเป็นผู้แทนของสถาบันการศึกษาเอกชนเป็นองค์คณะในการพิจารณาด้วย โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานจะเลือกจากสมาชิกด้วยกัน ซึ่งคำวินิจฉัยของสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติสามารถขึ้นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

สำหรับศาลปกครองพิเศษที่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นที่คำวินิจฉัยอาจอุทธรณ์มายังสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มี 4 องค์กร โดยศาลปกครองพิเศษแรกเป็นสภาการศึกษาแห่งชาติประจำเขตการศึกษา (Conseil de l' éducation nationale institues dans l' académie) โดยองค์กรนี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องทางวินัยและการห้ามเข้าไปจัดการสอนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง สภาการศึกษาแห่งชาติประจำเขตการศึกษา จะประกอบด้วยหัวหน้าเขตการศึกษาทำหน้าที่ประธาน ประธานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในเขต ผู้ตรวจการศึกษาประจำเขต ผู้ตรวจการใหญ่อาชีวศึกษา ผู้ตรวจการศึกษาประจำจังหวัด และผู้แทนที่มาจากสถาบันการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา เป็นต้น

ศาลปกครองพิเศษที่สองเป็นแผนกพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยการอาชีวศึกษาและว่าด้วยการส่งเสริมแรงงานและการจ้างงาน โดยองค์กรนี้มีหน้าที่พิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเปิดโรงเรียนเทคนิคเอกชน ประกอบด้วย

<sup>107</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 98.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99 - 104.



ผู้ตรวจการอาชีวศึกษา ซึ่งประจำในเขตจังหวัดนั้นเป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ครูผู้สอนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน ตัวแทนสหภาพแรงงาน และตัวแทนสมาคมนายจ้าง เป็นต้น ศาลปกครองพิเศษที่สามเป็นสภาการบริหารและแผนกวินัยของสภามหาวิทยาลัยต่างๆ รวมทั้งองค์กรมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ในทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพ โดยองค์กรนี้จะมีหน้าที่พิจารณาเฉพาะวินัยของผู้สอน ตลอดจนนักวิจัยของมหาวิทยาลัย และองค์กรมหาชนเท่านั้น ซึ่งองค์คณะนี้จะประกอบด้วยประธานและสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาขององค์กรมหาชน

อย่างไรก็ดี สำหรับบุคลากรสอนวิทยาศาสตร์และการแพทย์ของโรงพยาบาลในมหาวิทยาลัยจะไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรพิจารณาทางวินัยของมหาวิทยาลัยข้างต้น เนื่องจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาพยาบาลและในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้ทำการสอนด้วย ดังนั้น เมื่อเกิดการกระทำผิดวินัยขึ้น มาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดหมายเลข 58-1373 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 1958 ซึ่งยังคงใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 ว่าด้วยการอุดมศึกษา ได้กำหนดมาตรการลงโทษอย่างอื่นนอกจากการว่ากล่าวตักเตือน และการภาคทัณฑ์ เพื่อใช้กับบุคคลเหล่านั้น โดยกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากสภาแห่งรัฐ หรือศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา เป็นประธานกรรมการ และสมาชิกจำนวน 12 คน อาทิเช่น บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการมหาวิทยาลัย บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนที่ได้รับการเลือกสรรจากองค์กรทางอาชีพบุคลากรผู้สอน และผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาพยาบาล เป็นต้น

ศาลปกครองพิเศษที่สี่เป็นคณะกรรมการว่าด้วยวิศวกร โดยองค์กรนี้จะมีความแตกต่างจากคณะกรรมการอื่น เนื่องจากองค์กรนี้ไม่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องวินัย แต่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการกำหนดหลักสูตรที่จะให้ประกาศนียบัตรหรือปริญญาวิศวกรรมของสถาบันอาชีวศึกษาเอกชน องค์กรนี้จะประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับการเลือกสรรจากบุคลากรมหาวิทยาลัย และองค์กรมหาชนที่จะต้องให้ประกาศนียบัตรในทางวิศวกรรม เป็นต้น

3.1.2.1.3 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพอิสระ โดยที่องค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพของประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นสภาวิชาชีพหรือองค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่จะมีลักษณะเป็น



ศาลปกครองพิเศษ และมีหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพของแต่ละองค์กรนั้น กรณีจะสามารถจำแนกรายละเอียดของแต่ละองค์กรออกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>109</sup>

1. คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่มีลักษณะเป็น “Juridictions ordinaires” โดยคณะกรรมการคณะนี้จะทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระของสมาชิกในสาขาวิชาชีพ และมักจะจัดตั้งในรูปแบบของสภา โดยมีอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพทั้งก่อนและหลังการประกอบวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง และมีอำนาจพิจารณาเรื่องทางวินัยที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ ซึ่งการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพนี้ ส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาคและส่วนกลาง โดยคณะกรรมการในระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้น ส่วนคณะกรรมการในส่วนกลางจะทำหน้าที่เป็นเสมือนศาลอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม หากอยู่ในเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของคณะกรรมการในส่วนกลางแล้ว คณะกรรมการในส่วนกลางดังกล่าวก็จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้น และเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในองค์กรเดียวกัน

ศาลปกครองพิเศษเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ ในลักษณะนี้มักจะประกอบด้วยผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพประเภทนั้นเป็นส่วนใหญ่ เว้นแต่การพิจารณาในทางวินัยที่มีองค์ประกอบพิเศษคือ ต้องประกอบด้วยบุคคลที่เป็นผู้พิพากษาอาชีพ ซึ่งตัวอย่างของศาลปกครองพิเศษเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพประเภทนี้ ได้แก่

1.1 สภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคและแผนกคดีวินัย ส่วนกลางของสภาการแพทย์แห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมวินัยแพทย์ โดยสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคจะประกอบด้วยสมาชิกของสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ จำนวน 9 คน และสมาชิกจะทำการเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นประธาน ส่วนแผนกคดีวินัยส่วนกลางของสภาการแพทย์แห่งชาติทำหน้าที่ควบคุมวินัยแพทย์ และมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาค และคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาค โดยสมาชิกของแผนกมีจำนวน 8 คน บุคคลที่ทำหน้าที่ประธานก็จะมาจากสมาชิกสภาแห่งรัฐ สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคได้มีคำวินิจฉัย

1.2 สภาศาลยแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาคและแผนกวินัยของสภาศาลยแพทย์และทันตแพทย์แห่งชาติ โดยสภาศาลยแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาค โดยสภาศาลยแพทย์และ

<sup>109</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 104 - 117.

ทันตแพทย์ส่วนภูมิภาคประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน สำหรับแผนกวินัยของสภาสัตวแพทย์ และทันตแพทย์แห่งชาติจะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของสภาสัตวแพทย์และทันตแพทย์ ส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน โดยมีบุคคลที่ทำหน้าที่ประธานจะมาจากสมาชิก สภาแห่งรัฐ

1.3 สภาเภสัชกรส่วนภูมิภาคและสภาเภสัชกร ส่วนกลางและสภาเภสัชกรแห่งชาติว่าด้วยวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม โดยสภาเภสัชกร ส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่พิจารณาวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน บุคคลซึ่งเป็นประธานคือผู้พิพากษา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลอุทธรณ์หรือประธาน ศาลชั้นต้น ส่วนสภาเภสัชกรส่วนกลางจะแบ่งออกเป็นแผนก ผู้เป็นประธานแผนกคือผู้พิพากษา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลอุทธรณ์ ซึ่งจำนวนสมาชิกจะขึ้นอยู่กับจำนวนที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม และสภาเภสัชกรแห่งชาติว่าด้วยวินัยของผู้ประกอบการ วิชาชีพเวชกรรมจะทำหน้าที่รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่มาจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง โดยประธาน จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกัน ส่วนสมาชิกอื่นจะประกอบด้วย สมาชิกสภาแห่งรัฐ จำนวน 1 คน อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สอนวิชาเภสัชกรรม จำนวน 2 คน และ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งมาจากเลือกตั้ง จำนวน 21 คน และผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งเป็นสมาชิกของ I'Académie de Pharmacie จำนวน 2 คน

นอกจากศาลปกครองพิเศษที่เกี่ยวกับการประกอบ วิชาชีพดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีของศาลปกครองพิเศษด้านอื่นอีกจำนวนมาก อาทิเช่น สภาสัตวแพทย์ส่วนภูมิภาคและสภาสัตวแพทย์สูงสุดว่าด้วยวินัยของสัตวแพทย์ สภานักบัญชี ส่วนภูมิภาคและสภานักบัญชีแห่งชาติว่าด้วยวินัยของนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต รวมถึง สภาผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาส่วนภูมิภาคและสภาสูงสุดผู้เชี่ยวชาญทางด้านธรณีวิทยา ซึ่งสภาดังกล่าวนี้มีหน้าที่เป็นศาลปกครองพิเศษ โดยมีองค์ประกอบที่มาจากผู้แทนของผู้ประกอบ วิชาชีพ เว้นแต่การพิจารณาในทางวินัยที่จะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ ดังนั้น องค์ประกอบของ ศาลปกครองพิเศษดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับศาลปกครองพิเศษที่เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ แพทย์ สัตวแพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร เป็นต้น

2. คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพประเภทอื่นๆ โดยคณะกรรมการนี้เป็นองค์กรทางวิชาชีพที่มีอำนาจพิจารณาในสาขาวิชาชีพต่างๆ แต่ไม่ได้ อยู่ในรูปของสภาวิชาชีพ โดยส่วนใหญ่องค์กรประเภทนี้จะประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ของสมาชิกที่ไม่ได้เป็นเสียงข้างมากในองค์กรวิชาชีพที่รวมตัวกัน ซึ่งคณะกรรมการประเภทนี้ จะประกอบด้วย

2.1 คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกแห่งชาติ โดยคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยประธานของศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธาน ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 1 คน ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 1 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 2 คน ส่วนคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาแห่งรัฐเป็นประธาน และกรรมการอื่นประกอบด้วยประธานศาลอุทธรณ์แห่งเมืองปารีส ผู้พิพากษาศาลบัณฑูช จำนวน 1 คน และสมาชิกของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 2 คน คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกส่วนภูมิภาค

2.2 คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชี หุ้นส่วนบริษัทส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชีหุ้นส่วนบริษัทแห่งชาติ โดยคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชีหุ้นส่วนบริษัทส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นในการพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพที่อยู่ภายในเขต คณะกรรมการประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่ประธาน และกรรมการอื่นอีกอย่างละ 1 คน ได้แก่ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาศาลบัณฑูช ผู้พิพากษาศาลพาณิชย์ อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการจัดการหรือบริหาร ผู้แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง และผู้สอบบัญชี รับอนุญาต ส่วนคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชีหุ้นส่วนบริษัทแห่งชาติจะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่คล้ายกับคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชีหุ้นส่วนบริษัทส่วนภูมิภาค

นอกจากคณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีกรณีของแผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาการแพทย์ ส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของแพทย์แห่งชาติ แผนกประกันสังคมของ คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาศัลยแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาคและแผนกที่ด้วยวินัยของ ศัลยแพทย์และทันตแพทย์แห่งชาติ แผนกประกันสังคมของสภาเภสัชกรส่วนภูมิภาคและ แผนกประกันสังคมของสภาเภสัชกรส่วนกลาง แผนก D ของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของ สภาเภสัชกรแห่งชาติ คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของบุรุษพยาบาลและนางพยาบาลส่วนภูมิภาคและ คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของบุรุษพยาบาลและนางพยาบาลแห่งชาติ คณะกรรมการวิชาชีพ การธนาคาร และคณะกรรมการสูงสุดของผู้ประกอบวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้ มักจะมีลักษณะเช่นเดียวกันในเรื่ององค์ประกอบ ของสมาชิกที่ไม่ได้เป็นเสียงข้างมากในองค์กรวิชาชีพ ตลอดจนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่มีความคล้ายคลึงกัน

### 3.1.2.1.4 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายบำเหน็จบำนาญ และการรักษาพยาบาล<sup>110</sup>

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญและการรักษาพยาบาลนั้น ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญระดับจังหวัด และคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญส่วนภูมิภาค กับคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลระดับจังหวัดและคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลแห่งชาติ

โดยคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญระดับจังหวัดและคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญส่วนภูมิภาคจะประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นประธาน ประกอบกับต้องมี Commissaire du Gouvernement ทำหน้าที่สรุปสำนวน โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการส่วนภูมิภาคสามารถยื่นฎีกาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายมายังศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะมีแผนกที่ทำการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ส่วนคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลระดับจังหวัดและคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลแห่งชาติ นั้น จะทำหน้าที่ดูแลรักษายาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลระดับจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้น โดยคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลแห่งชาติได้ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลแห่งชาติสามารถยื่นฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดได้เช่นเดียวกัน

### 3.1.2.2 วิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษ

ในเรื่องวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามลำดับ ทั้งในเรื่องของการยื่นเรื่อง การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองพิเศษ โดยในแต่ละกรณีก็มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 3.1.2.2.1 การยื่นเรื่อง<sup>111</sup>

การเสนอคดีหรือการยื่นเรื่องให้ศาลปกครองพิเศษพิจารณานั้น ในประเทศฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเภทคดีที่ขอให้ศาลใช้อำนาจเต็ม<sup>112</sup> ไม่ว่าจะเป็นการขอให้ศาลใช้อำนาจทั้งหมดที่มีอยู่ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ไม่ใช่เฉพาะอำนาจในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเท่านั้น ซึ่งการยื่นฟ้องหรือร้องเรียนนั้นจะต้อง

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124 - 126.

<sup>111</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 28 - 29.

<sup>112</sup> การฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสจะมีสองประเภท คือ

1. คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (recours de plein contentieux) ซึ่งศาลมีอำนาจให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ สั่งให้มอบทรัพย์สิน หรือสั่งให้ชดเชยเงิน

2. คดีฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครอง (recours pour excès de pouvoir) ซึ่งศาลปกครองมีเพียงอำนาจเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจสั่งอย่างอื่นได้



ทำเป็นหนังสือที่เขียนโดยใช้ภาษาฝรั่งเศสหรือหากเป็นภาษาต่างประเทศจะต้องมีคำแปลเป็นภาษาฝรั่งเศสแนบมาพร้อมด้วย โดยในหนังสือที่ยื่นฟ้องจะต้องระบุข้ออ้างรวมถึงเหตุผลที่มีความชัดเจนพอสมควร นอกจากนี้ในการยื่นเรื่องนั้นผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องมีทนาย แต่กฎหมายส่วนใหญ่ให้สิทธิผู้เสียหายที่อาจขอให้ตัวแทนหรือทนายความดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ การยื่นเรื่องดังกล่าวจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน อย่างเช่น การอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรควบคุมวิชาชีพชั้นต้นในเรื่องทางวินัย เป็นต้น นอกจากนี้ การยื่นคำร้องในประเภทคดีอนาถาจะไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่วิธีพิจารณาของศาลนั้นจะกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

อนึ่ง การยื่นเรื่องให้ศาลปกครองพิเศษจะต้องกระทำภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่มีหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจนให้ผู้เสียหายทราบ อันเป็นกรณีเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ เช่น เรื่องที่เสนอต่อคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญทหารผ่านศึกทุกพลภาพ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิเสนอขอได้ภายในระยะเวลาหกเดือน เป็นต้น

### 3.1.2.2.2 การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง<sup>113</sup>

หลักเกณฑ์ในการไต่สวนและการพิจารณาของศาลปกครองพิเศษจะมีลักษณะเป็นวิธีพิจารณาเป็นแบบไต่สวน ประกอบกับจะอยู่ภายใต้หลักการรับฟังความทุกฝ่าย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปหรือศาลปกครองพิเศษ เว้นแต่จะมีข้อยกกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ในกรณีของคณะกรรมการผู้ลี้ภัย เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์การรับฟังความทุกฝ่ายจะครอบคลุมถึงหลักที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา หลักที่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถกล่าวคดีของตนได้อย่างเต็มที่ และหลักที่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอตรวจสอบสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในเรื่องของเอกสารที่ศาลปกครองพิเศษจะสามารถใช้พิจารณาได้โดยชอบนั้น จะต้องเป็นเอกสารที่คู่ความมีโอกาสได้รับรู้หรือตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ซึ่งบันทึกโต้ตอบระหว่างคู่ความจึงต้องถูกส่งไปยังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น คณะกรรมการตุลาการหรือสภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่ต้องส่งรายงานการสอบสวนให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาในการกระทำผิดวินัย ในขณะที่ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปไม่ได้มีหน้าที่ดังกล่าว เป็นต้น

<sup>113</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 29 - 30.



### 3.1.2.2.3 การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท

ตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ของความเป็นกลางหรือหลักที่เกี่ยวกับการไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษา หลักการไม่เปลี่ยนองค์คณะ และหลักการรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัย

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นไปตามอนุสัญญายุโรป ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งใช้บังคับแก่ประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณาของศาลไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ 6 ของอนุสัญญาดังกล่าวที่ให้สิทธิบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมเปิดเผย และในระยะเวลาอันควร โดยศาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น ศาลปกครองพิเศษที่มีอยู่จำนวนทั้งหมดจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่วิธีพิจารณาของตนด้วย<sup>114</sup>

นอกจากนี้ กระบวนวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษจะต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรทุกกรณี ไม่ว่าจะกระบวนวิธีพิจารณาจะเป็นการให้ปากคำหรือไม่ก็ตาม ก็จะต้องมีการจัดทำบันทึกสรุปการพิจารณาทุกครั้งไว้ด้วยเสมอ สำหรับในส่วนวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษนั้น จะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะหรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาโดยเปิดเผยไว้<sup>115</sup> เช่น การพิจารณาของคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญ และคณะกรรมการค่าเสียหายจากสงครามประจำเขต เป็นต้น<sup>116</sup>

ทั้งนี้ ในส่วนคำวินิจฉัยของศาลจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ<sup>117</sup>

1. วันที่มีคำวินิจฉัย
2. รายชื่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัย
3. รายละเอียดของคำวินิจฉัยที่จะต้องระบุเรื่องที่ศาล

ได้เรียกและรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความที่เกี่ยวข้องมาแล้ว หรือต้องแจ้งว่า ศาลได้พิจารณาคดีโดยเปิดเผยหรือไม่

<sup>114</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

<sup>115</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 136.

<sup>116</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 34.

<sup>117</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 136 - 137.

4. การประทับตราของศาลที่พิจารณาคดีนั้น

5. การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย โดยในส่วนของ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักให้ศาลปกครองพิเศษจะต้องระบุเหตุผลในคำวินิจฉัยให้มีความชัดเจนและครบถ้วน มิเช่นนั้น คำวินิจฉัยอาจถูกเพิกถอนเพราะเหตุดังกล่าวได้ แต่การให้เหตุผลดังกล่าวศาลปกครองพิเศษไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลตอบข้ออ้างที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นของการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

6. การกล่าวอ้างถึงการพิจารณาและวิเคราะห์คำแถลงปิดสำนวนคดีของคู่ความ เอกสารข้อเท็จจริง และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี

7. ลายมือชื่อของผู้พิพากษาที่พิจารณา

ในกรณีที่คำพิพากษาได้กระทำลงโดยขาดองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำคำพิพากษา เช่น กรณีไม่มีการประทับตราของศาล กรณีไม่แสดงเหตุผลในการวินิจฉัย หรือกรณีที่มีการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจน รวมทั้งกรณีที่เป็น การให้เหตุผลที่ขัดกัน ศาลปกครองสูงสุดจะถือว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.1.2.3 การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษโดยวิธีการต่างๆ

การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษนั้นมีอยู่ 2 วิธีการ คือ การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายของศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุด และการขอให้พิจารณาใหม่ โดยแต่ละวิธีการนั้นจักมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

3.1.2.3.1 การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายของศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุด

1) เหตุผลและความจำเป็น

ก่อนที่จะทำความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้ศาลปกครองสูงสุดต้องทำการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายนั้น กรณีจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นถึงบทบาทการทำหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง โดยบทบาทหน้าที่ดังกล่าวของสภาแห่งรัฐนั้น มีอยู่ทั้งหมด 4 ฐานะด้วยกัน คือ<sup>118</sup>

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38 - 39.

1. เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้ายสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาหรือคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง
2. เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎของฝ่ายปกครอง
3. เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
4. เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

จากบทบาสดังกล่าวทั้ง 4 ประการของสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองข้างต้น กรณีจึงสะท้อนให้เห็นว่า สภาแห่งรัฐในส่วนดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคำพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมาย การเป็นผู้พิทักษ์และประกันการคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของกฎหมาย และการเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในระบบศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างศาลปกครองสองแห่ง หรือรวมการพิจารณาคดี รวมถึงการทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองต่างๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การทำหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในส่วนที่เป็นศาลปกครองสูงสุดสำหรับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายของศาลปกครองพิเศษ จึงถือได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสภาแห่งรัฐในบทบาทของศาลฎีกา ซึ่งแม้ว่าศาลปกครองพิเศษจะปรากฏอยู่เป็นจำนวนมากและมีความแตกต่างกันในหลายประการ ทั้งในแง่ขององค์กร วิธีพิจารณา และอำนาจหน้าที่ แต่โดยหลักศาลปกครองพิเศษก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยสภาแห่งรัฐในส่วนที่เป็นศาลปกครองสูงสุดนั่นเอง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

โดยการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษนั้น ไม่ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้ถึงที่สุดหรือไม่ กรณีก็จะสามารถยื่นฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ตามบทบัญญัติมาตรา 32 แห่งพระราชกำหนดหมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณา

คำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นที่สุด โดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายและตามบทบัญญัติอันเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดในมาตรา 2 แห่งพระราชกฤษฎีกา หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 และในมาตรา 2-8 แห่งพระราชกฤษฎีกา หมายเลข 53-1169 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกา หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1953 ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดทางปกครอง<sup>119</sup>

ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้นิติกรรมทางตุลาการของศาลปกครองพิเศษจึงสามารถที่จะเสนอต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาเฉพาะในคดีประเภทฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย โดยถือว่าในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงจะเป็นสิทธิแห่งการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการระดับล่างเท่านั้น ทั้งนี้ หากทำการพิจารณาถึงที่มาและขอบเขตของคำว่า “ฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย” หรือ “recours en cassation” แล้ว จะพบได้ว่าคำดังกล่าวมีที่มาจากคำว่า “Cour de Cassation” อันเป็นชื่อของศาลฎีกาในประเทศฝรั่งเศส ที่ศาลฎีกาจะพิจารณาเพียงว่าคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ โดยไม่มีอำนาจในการเข้าไปพิจารณาถึงปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าเป็นอันยุติตามที่ศาลล่างที่ได้รับฟังไว้แล้ว ดังนั้น คำว่า “recours en cassation” เมื่อนำมาใช้กับสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด จึงมีความหมายอย่างเดียวกับที่ใช้ในศาลฎีกาในการวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาข้อพิพาทในการวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของศาลฎีกา จะคำนึงถึงความหนักเบาแห่งคดีหรือพฤติการณ์แห่งคดี หากแต่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะไม่ยึดถือหลักดังกล่าว เพราะเนื้อหาสาระเป็นเรื่องของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความแตกต่างจากเรื่องของการกระทำในทางแพ่งและในทางอาญา<sup>120</sup>

ทั้งนี้ ความเห็นข้างต้นในการตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของศาลสูงทั้งสองแห่งไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกานั้น กรณีจะสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ LAFERRIERE ที่ได้อธิบายไว้ว่า “ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมิได้มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่มีหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาในคดีนั้นๆ ตุลาการศาลปกครองสูงสุดจึงมีหน้าที่พิจารณาคำพิพากษามีใช้คดีพิพาท กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลอีกชั้นหนึ่งนั่นเอง”<sup>121</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงไม่แปลกที่ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ก้าวล่วง

<sup>119</sup> คมสัน โปธิ์คง “อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 138 - 139.

<sup>120</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139 - 140.

<sup>121</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 258.

เข้าไปพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในคดี แต่จะตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอก และภายใน ดังที่นักวิชาการมักจะกล่าวว่า ศาลอุทธรณ์ทั่วไปและศาลอุทธรณ์เฉพาะจะถือเป็นศาลสูงสุดอย่างแท้จริงสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยคดีในเรื่องข้อเท็จจริง เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นประเด็นอันเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลที่ถูกฎีกา<sup>122</sup>

## 2) เงื่อนไขในการรับฎีกา

### ก. การรับฎีกา

การที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไว้พิจารณาได้นั้น ก่อนอื่นจำต้องผ่านกระบวนการรับฎีกาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ก่อน<sup>123</sup> โดยศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาจากคำวินิจฉัยนั้นต้องเป็นนิติกรรมทางตุลาการที่ถึงที่สุดขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ดังนั้น หากคำวินิจฉัยดังกล่าวถูกกระทำโดยองค์กรที่กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังองค์กรในระดับอุทธรณ์ก่อน กรณีจะไม่สามารถเสนอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายก่อนได้แต่อย่างใด<sup>124</sup>

### ข. คุณสมบัติของผู้ยื่นฎีกา<sup>125</sup>

คุณสมบัติของผู้ยื่นฎีกาคำวินิจฉัยนั้น ผู้ยื่นฎีกาคำวินิจฉัยจะต้องเป็นคู่ความในคดีตามคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดเท่านั้น บุคคลอื่นจะยื่นฎีกาไม่ได้ โดยผู้ยื่นฎีกาจะต้องมีประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งบางครั้งประโยชน์ได้เสียอาจหมดไปได้เนื่องจากมีกฎหมายนิรโทษกรรมภายหลังการวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้ หากเป็นเรื่องที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายกำหนดไว้ ผู้นั้นก็อาจยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

### ค. อายุความในการยื่นฎีกา<sup>126</sup>

โดยปกติการยื่นฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายจะต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่ได้แจ้งหรือได้รับทราบตามมาตรา R 821-1

<sup>122</sup> เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล, “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), หน้า 96.

<sup>123</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 258.

<sup>124</sup> คมสัน โพธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 143 - 146.

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.



แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง<sup>127</sup> เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนกรณี  
ที่คำวินิจฉัยนั้นเป็นการพิจารณาโดยขาดคดีก็ให้นับอายุความสองเดือนนับแต่กำหนดเวลาการคัดค้าน  
การพิจารณาโดยขาดคดีสิ้นสุดลง

#### ง. รูปแบบการยื่นฎีกา<sup>128</sup>

แม้ว่าการฟ้องคดีปกครองโดยปกติจะมีรูปแบบน้อย  
และคำฟ้องไม่จำเป็นต้องเขียนลงบนแบบพิมพ์ แต่อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ที่ยื่นฎีกาเฉพาะใน  
ปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุดจะต้องให้ทนายความที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศาลปกครองสูงสุด  
เท่านั้นเป็นผู้ยื่นตามมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกา หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953  
แต่ในบางกรณีอาจไม่ต้องมีทนายความก็ได้ ทั้งนี้ หากกฎหมายบังคับให้ต้องมีทนายความ และผู้ยื่นคำฟ้อง  
ไม่มีทนายความ ฝ่ายเลขานุการแผนกวิธีพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีสิทธิร้องขอให้ผู้ยื่นคำฟ้อง  
จัดการให้มีทนายความได้ โดยให้ทนายความลงชื่อในคำฟ้องภายหลังจากยื่นฎีกาแล้ว

นอกจากนี้ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชกำหนด  
หมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1945 ได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำฟ้องต้องยื่นสรุปข้อเท็จจริง  
และคำขอ พร้อมทั้งชี้แจงแสดงเหตุผลด้วยเสมอ และในกรณีที่ไม่มีคำแถลงสรุปข้อเท็จจริงโดยย่อไป  
จะถือว่า คำฟ้องนั้นไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้

#### จ. การรอกการบังคับคดี

การยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย จะไม่ถือเป็นเหตุให้การบังคับคดีสะดุดหยุดลง แต่ศาลปกครองสูงสุดสามารถออกคำสั่งให้รอกการบังคับคดีในคดี  
ที่ยื่นมายังศาลปกครองสูงสุดได้<sup>129</sup> หรือหากผู้ฟ้องประสงค์จะขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล  
จะต้องยื่นคำร้องขอทุเลาแยกต่างหาก โดยหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จะก่อให้เกิดผลที่ไม่อาจ  
เยียวยาได้ หรือข้อโต้แย้งมีเหตุที่หนักแน่นพอ ศาลปกครองสูงสุดอาจสั่งให้ทุเลาการปฏิบัติตาม  
คำพิพากษาของศาลปกครองพิเศษนั้นได้<sup>130</sup>

<sup>127</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 259.

<sup>128</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาด  
ข้อพิพาท,” หน้า 148 - 149.

<sup>129</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

<sup>130</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 260 - 261.

### 3) วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

#### ก. การจัดแบ่งองค์คณะ

ในส่วนของ การจัดแบ่งองค์คณะเพื่อพิจารณาคดีนั้น โดยที่ มาตรา 822-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดให้การยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุด จะต้องผ่านกระบวนการรับฎีกาไว้พิจารณา และกำหนดให้ศาลมีคำพิพากษาปฏิเสธการรับฎีกาไว้พิจารณา ในกรณีที่คำร้องฎีกาเป็นคำร้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ หรือไม่มีเหตุผลหนักแน่นสนับสนุน ซึ่งการพิจารณาคำร้องฎีกานี้ เดิมกระทำโดยองค์คณะพิเศษของแผนกคดีปกครองที่เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณารับฎีกาประกอบด้วยกรรมการสามคน มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี เป็นผู้ที่ทำหน้าที่กลั่นกรอง การรับฎีกาไว้พิจารณา ต่อมา พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 24 ธันวาคม 1997 ได้โอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มาให้แก่องค์คณะต่างๆ ในแผนกคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหากพบเหตุที่ไม่อาจรับฎีกาไว้พิจารณา ตุลาการหัวหน้าคณะจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ก่อนที่จะส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อทำหน้าที่ เสนอความเห็นและกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาไม่รับฎีกาไว้พิจารณาแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก เว้นแต่เป็นกรณีของการขอให้แก้ไขคำพิพากษา ที่ผิดพลาดให้ถูกต้อง หรือการขอให้พิจารณาใหม่เท่านั้น<sup>131</sup>

เมื่อผ่านกระบวนการกลั่นกรองการยื่นฎีกา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดคือ คณะพิจารณาคดี โดยแต่ละคณะย่อยประกอบด้วยหัวหน้าคณะ รองหัวหน้าคณะ 2 คน และตุลาการศาลปกครองใน ระดับตำแหน่งต่างๆ อีกจำนวนหนึ่งรวมทั้งหมดกว่า 10 คน ซึ่งหน้าที่หลักของคณะย่อย คือ การสอบสวนก่อนการวินิจฉัยคดี การจัดทำคำวินิจฉัย และทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยคดี ที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ทั้งนี้ การจัดรูปแบบของคณะในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดอาจกระทำได้ หลายวิธี คือ องค์คณะย่อยของคณะเดียวสำหรับการพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก องค์คณะร่วม ระหว่างสองคณะย่อย ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของคณะย่อย 2 คณะมาประชุมร่วมกัน เพื่อวินิจฉัยคดี ที่คณะย่อยเจ้าของเรื่องได้สอบสวนมาแล้ว ที่ประชุมคณะพิจารณาคดี ซึ่งประกอบด้วยตุลาการ หัวหน้าคณะพิจารณาคดีเป็นประธานและสมาชิกอาวุโสของคณะพิจารณาคดีเพื่อวินิจฉัยคดีสำคัญ และที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐเป็นประธาน หัวหน้าคณะ ทั้งหมด และสมาชิกอาวุโสของสภาแห่งรัฐ เพื่อวินิจฉัยคดีที่สำคัญเป็นพิเศษ<sup>132</sup>

อนึ่ง ศาลปกครองฝรั่งเศสได้จัดรูปแบบของ การวินิจฉัยชี้ขาดคดีแบบสองชั้นในการถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ กล่าวคือ ระบบของ ศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นจะมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอความเห็นของตนโดยอิสระ

<sup>131</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 259 - 260.

<sup>132</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, ถ้อยคำกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 51 - 52.

ภายหลังจากได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย พร้อมกับเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นให้กับองค์คณะวินิจฉัย ซึ่งพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก และหากองค์คณะวินิจฉัยมีความเห็นขัดหรือแย้งกับพนักงานคดีปกครองแล้ว องค์คณะวินิจฉัยจะต้องเสนอเหตุผลและอ้างอิงหลักกฎหมายที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือให้เป็นที่ยอมรับ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์คณะได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ แนวความคิดในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจชี้ขาดดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสได้แพร่ขยายในประเทศต่างๆ ให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษที่ทำหน้าที่ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองคล้ายกับพนักงานคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส แต่อาจจะมีการเรียกชื่อต่างกัน ทั้งเจ้าหน้าที่พิเศษในศาลยุติธรรมประชาคมยุโรป เจ้าหน้าที่พิทักษ์สาธารณประโยชน์ในศาลปกครองประเทศเยอรมัน และผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น<sup>133</sup>

#### ข. การแสวงหาข้อเท็จจริง

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นวิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนและเปิดโอกาสให้คู่ความได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้ โดยตุลาการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความเสมอภาคแก่คู่ความทุกฝ่าย แต่เนื่องจากการทำหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคือ การพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองพิเศษ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย หากจะต้องไปพิจารณาพิพากษาในข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งควรเป็นที่ยุติในศาลล่างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เว้นแต่จะพบความผิดพลาดอย่างชัดเจนในการรับฟังข้อเท็จจริง ดังนั้น ในทางปฏิบัติตุลาการเจ้าของสำนวนจะไม่สืบพยานบุคคลหรือพยานเอกสารอีก แม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ได้ตามหลักของวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม

อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงที่มีอยู่เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งยุติการสอบสวน โดยมีการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนและความเห็นพร้อมร่างคำวินิจฉัย เพื่อส่งเอกสารดังกล่าวและสำนวนคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะ

<sup>133</sup> สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 54 - 59.

ตรวจพิจารณา แล้วส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในการจัดทำคำแถลงการณ์ก่อนที่จะมีการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีต่อไป<sup>134</sup>

#### ค. การนั่งพิจารณา<sup>135</sup>

เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามกระบวนการพิจารณาทั่วไปเสร็จสิ้นแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจะกำหนดให้มีการนั่งพิจารณา ซึ่งมาตรา R 712-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดให้มีการนั่งพิจารณา และการพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้เตรียมวาระการประชุม และกำหนดให้ตุลาการหัวหน้าองค์คณะเป็นผู้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งศาลต้องแจ้งกำหนดวันนัดพิจารณาล่วงหน้าให้ทนายความหรือคู่ความเองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่วัน สำหรับกรณีเร่งด่วนอาจเหลือเวลาเพียงสองวันก่อนวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้ ทั้งนี้ การนั่งพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย โดยไม่มีการพิจารณาลับตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา L 6 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง

ในวันนั่งพิจารณาคดีตุลาการหัวหน้าคณะจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความสงบเรียบร้อย และจะเป็นผู้อนุญาตให้คู่ความฝ่ายต่างๆ ทำการแถลงต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้แถลงข้อเท็จจริงทั้งหมดในคดี จากนั้นทนายความประจำศาลปกครองสูงสุดจะแถลงต่อศาล โดยทนายความจะไม่สามารถยกประเด็นใหม่ นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ และท้ายสุดตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ของตนในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ก่อนที่จะมีการประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยเป็นการลับ

#### ง. การทำคำพิพากษา<sup>136</sup>

การทำคำพิพากษาของศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส นั้น กรณีจะเป็นไปตามมาตรา L 2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ที่กำหนดให้คำพิพากษาศาลปกครองต้องกระทำในนามของประชาชนฝรั่งเศส โดยคำพิพากษาต้องระบุด้วยว่าได้กระทำการพิจารณาโดยเปิดเผยต่อสาธารณะและคำพิพากษาต้องระบุลงวันที่อ่านคำพิพากษา นอกจากนี้มาตรา L 9 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ยังกำหนดให้คำพิพากษาต้องมีการให้เหตุผล ซึ่งเป็น

<sup>134</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 186.

<sup>135</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 261.

<sup>136</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 262 - 266.

ส่วนที่สำคัญที่สุดของคำพิพากษาและต้องได้รับการปฏิบัติตาม ประกอบกับคำพิพากษาต้องมีการ  
ลงลายมือชื่อของหัวหน้าองค์กรพิพากษา ตุลาการเจ้าของสำนวน และเลขานุการประจำองค์กรด้วย

ทั้งนี้ สาระสำคัญในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

จะเป็นไปใน 2 แนวทาง คือ การยกฎีกา และการเพิกถอนคำพิพากษา โดยในส่วนของกรกฎีกานั้น ศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจในการยกฎีกาไม่ว่าก่อนหรือหลังระยะเวลาฎีกา ด้วยเหตุที่ไม่ปรากฏว่า คำพิพากษาที่เป็นเหตุแห่งฎีกานั้นมีข้อผิดพลาดในการให้เหตุผลแต่อย่างใด ส่วนการเพิกถอน คำพิพากษานั้น จะเป็นกรณีพบว่า มีข้อบกพร่องในคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนและศาลปกครองสูงสุด จะส่งไปให้ศาลนั้นพิจารณาใหม่ หรืออาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเองก็ได้ ซึ่งบางกรณีที่การเพิกถอน คำพิพากษาทำให้ไม่มีมูลเหตุแห่งคดีพิพาทอีกต่อไป เช่น ศาลปกครองไม่มีเขตอำนาจเหนือคดี หรือการฟ้องคดีมิได้เป็นไปโดยถูกต้อง กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจึงอาจทำการพิจารณา พิพากษาคดีเอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของผูุ้ทธรณ์และสอดคล้องกับการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาข้อต่อสู้ของผูุ้ทธรณ์อย่างละเอียดรอบคอบ ก่อนที่จะเพิกถอนคำพิพากษาใดๆ

นอกจากนี้ ในส่วนของการเพิกถอนคำพิพากษา

ที่ต้องมีการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่นั้น มาตรา L 812-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้บัญญัติ ให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถที่จะส่งคดีพิพาทให้ศาลปกครองที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น เพื่อให้องค์กรอื่น พิจารณาพิพากษาใหม่ หรือส่งคดีพิพาทให้ศาลปกครองอื่นที่อยู่ในชั้นเดียวกันพิจารณา นอกจากนั้น หากเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณา พิพากษาคดีนั้นเองก็ได้ แต่หากเป็นคดีพิพาทที่มีการฎีกาเป็นครั้งที่สอง ศาลปกครองสูงสุด จะต้องเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเอง ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเอง จะเกิดจากคดีที่มีการฎีกาเป็นครั้งที่สอง และเกิดจากดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี

อนึ่ง เมื่อศาลปกครองได้รับคดีที่ส่งมาจาก ศาลปกครองสูงสุดเพื่อทำการพิจารณาพิพากษาใหม่แล้ว จะต้องเริ่มทำการพิจารณาใหม่ โดยคำนึงถึง ข้อเท็จจริงที่ได้รับ พร้อมกับเปิดโอกาสให้ผู้ความเสนอข้อโต้แย้งใหม่ เพื่อประกอบการพิจารณา โดยศาลปกครองจะไม่จำกัดขอบเขตเฉพาะในการพิจารณาพิพากษาคดีตามคำพิพากษาเดิม เพราะถือว่า คำพิพากษาเดิมไม่เคยมีอยู่เลย



#### 4) เหตุที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย<sup>137</sup>

โดยหลักศาลปกครองสูงสุดจะไม่พิจารณาทบทวนฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในปัญหาข้อเท็จจริง เป็นเพราะเหตุว่า การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงนั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของศาลปกครองพิเศษที่มีความชำนาญการเฉพาะด้าน ดังนั้น การวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงจึงถึงที่สุดเพียงชั้นของศาลปกครองพิเศษเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การทบทวนคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายนั้น มิได้หมายความว่า ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ทำการพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนเลย เนื่องจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดในบางกรณี อาจถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดจะควบคุมตรวจสอบในปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลปกครองสูงสุดจะเพิกถอนคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษจึงมีเฉพาะในขอบข่ายดังต่อไปนี้

##### ก. การวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจ

การวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจจะเกิดจากการที่ศาลปกครองพิเศษพิจารณาคำวินิจฉัยโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นได้ โดยการวินิจฉัยในกรณีนี้มักจะไม่ค่อยพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลปกครองพิเศษประกอบด้วยองค์คณะเชี่ยวชาญพิเศษหลายองค์คณะ และอาจมีการอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้วินิจฉัยไปโดยองค์คณะที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น โดยเฉพาะ เป็นต้น

ข. การวินิจฉัยโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ

โดยปกติศาลปกครองสูงสุดจะให้ความสำคัญในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในเรื่องการวินิจฉัยที่ต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนั้นไว้อย่างชัดเจนก็ตาม โดยหลักพื้นฐานที่สำคัญได้แก่ หลักการพิจารณาที่ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หลักการให้เหตุผลในคำชี้ขาด และหลักการตรวจสอบรูปแบบของคำชี้ขาดที่ตัดสินคดีปกครอง เป็นต้น

โดยหลักการพิจารณาที่ต้องให้คู่ความโต้แย้ง หรือหลักละเมิดสิทธิในการแก้ข้อกล่าวหา นั้น ศาลปกครองพิเศษต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง

<sup>137</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 52 - 59.

ได้รับทราบข้อเท็จจริงและแก้ไขข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี Téry โดยในคดีดังกล่าวนี้ สืบเนื่องมาจากกรณีที่นาย Téry ซึ่งเป็นครูระดับมัธยมศึกษาของเมือง Laon ได้ถูกดำเนินคดีทางวินัยและปลดจากตำแหน่ง นาย Téry จึงได้อุทธรณ์ครั้งแรกในประเด็นเรื่องอำนาจดำเนินคดีทางวินัยต่อสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถูกยกอุทธรณ์ไป นาย Téry จึงอุทธรณ์ครั้งที่สองในประเด็นเนื้อหาของการดำเนินคดีทางวินัย ซึ่งก่อนวันพิจารณาอุทธรณ์ นาย Téry ได้แจ้งประธานสภาการศึกษาแห่งชาติว่าตนป่วยหนัก จึงไม่อาจมาร่วมในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ แต่สภาการศึกษาแห่งชาติมีมติไม่เลื่อนการพิจารณาและยกอุทธรณ์ โดยอ้างว่าข้อเท็จจริงที่มีอยู่เพียงพอแล้ว ซึ่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าการชี้แจงของนาย Téry ในการอุทธรณ์ครั้งแรกไม่อาจนำมาใช้ในการอุทธรณ์ครั้งที่สองได้ และการวินิจฉัยอุทธรณ์ครั้งที่สองโดยไม่ได้รับฟังคำชี้แจงของนาย Téry ถือเป็น การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาที่ต้องเปิดโอกาสในการแก้ไขข้อกล่าวหาให้แก่ นาย Téry กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>138</sup> กรณีตัวอย่างดังกล่าวในคดีของนาย Téry จึงเป็นคดีสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดให้ความสำคัญกับการที่ศาลปกครองพิเศษจะต้องถือหลักสำคัญในการเปิดโอกาสให้คู่ความโต้แย้งและสามารถชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหาของตนได้

ส่วนกรณีของการให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างชัดเจนเพียงพอนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เข้มงวดในการที่คำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษจะต้องมีการให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างชัดเจนเพียงพอ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังวินิจฉัยว่าศาลปกครองพิเศษยังต้องมีหน้าที่จะต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยประเด็นข้ออ้างข้อเถียงที่คู่ความหรือคู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้างทุกประเด็น เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่อาจยกขึ้นกล่าวอ้างได้

ส่วนในกรณีของรูปแบบคำชี้ขาดตัดสินที่บกพร่องนั้น จะเป็นกรณีที่การวินิจฉัยชี้ขาดโดยไม่เป็นไปตามรูปแบบของการมีคำพิพากษา หรือการตั้งคณะกรรมการผิดประเภทในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดโดยไม่ครบองค์ประชุมที่ครบถ้วนตามกฎหมาย โดยหลักการดังกล่าวข้างต้นนั้น ศาลที่ทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องปฏิบัติตามในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม อนึ่ง สำหรับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ แต่ถ้าองค์กรดังกล่าวทำไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ก็ไม่ทำให้คำวินิจฉัยภายหลังเสียไป เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

<sup>138</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ค. เหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น

ในเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นนั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้ควบคุมในปัญหาข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาของคดีด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดจะทำการตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองพิเศษยกขึ้นกล่าวอ้างนั้นว่ามีอยู่จริงหรือไม่ หรืออย่างน้อยที่สุดต้องปรากฏจากเอกสารในสำนวน นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังตรวจสอบในเรื่องของการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงซึ่งถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดนั้น เป็นการละเมิดกฎหมายเพราะความผิดพลาดดังกล่าวมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายแก่กรณีไม่อาจใช้ได้หรือไม่ควรที่จะต้องใช้

อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดจะมุ่งควบคุมการให้เหตุผลทางกฎหมายให้อยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ โดยไม่ได้มุ่งหมายควบคุมถึงเรื่องการใช้ดุลพินิจในเรื่องการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลปกครองพิเศษ ซึ่งไม่ใช่อำนาจของศาลปกครองสูงสุดหากไม่มีการปรากฏจากเอกสารในสำนวนถึงการฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดจะก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในเรื่องที่ศาลปกครองพิเศษฟังข้อเท็จจริงในสาระสำคัญ โดยไม่มีความถูกต้องนั้น จะปรากฏว่ามีน้อยมาก

ตัวอย่างของการที่ศาลปกครองสูงสุดตรวจสอบการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงของศาลปกครองพิเศษ ได้แก่ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดตรวจสอบว่าการทุจริตในการสอบของครุคนหนึ่งเป็นเหตุตามกฎหมายที่จะลงโทษทางวินัยได้หรือไม่ แต่ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ตรวจสอบการฟังข้อเท็จจริงว่า การทุจริตนั้นได้กระทำโดยครุเพียงคนเดียวหรือไม่ หรือในคดี Couanne ที่ศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดขอบเขตในการควบคุมโดยวินิจัยวางหลักในคดีที่ให้ยกฟ้องโจทก์ว่า ไม่ปรากฏจากเอกสารที่คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทพิจารณาว่า คำวินิจัยที่ได้แย้งซึ่งได้ให้เหตุผลเพียงพอแล้วนั้นได้วินิจัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง หรือวินิจัยโดยไม่ถูกต้องในข้อกฎหมาย หรือให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องแต่อย่างใด<sup>139</sup>

อย่างไรก็ดี แม้โดยหลักการทั่วไปศาลปกครองสูงสุด

จะไม่ควบคุมดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลปกครองพิเศษ แต่ก็ปรากฏว่า มีอยู่บางคดีที่ศาลปกครองสูงสุดจะควบคุมการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงคล้ายกับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน เช่น ในคดี Sieur Troques ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจัยว่า การเขียนบทความของแพทย์เพื่อโฆษณารายการราคาสำหรับการทำศัลยกรรม ถือเป็น

<sup>139</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

การโฆษณา ดังนั้น การที่คณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติฝ่ายวินัยลงโทษแพทย์ผู้เสียหาย จึงชอบแล้ว หรือในขณะที่คดี Botteri ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติฝ่ายวินัยที่ลงโทษนาย Botteri เพราะเหตุที่นาย Botteri ได้มีหนังสือแจ้งแพทย์คนอื่นให้ทราบถึงกิจการของตน วิธีการรักษาคอนไซ์และประสิทธิภาพของคลินิกของตนที่เพิ่มขึ้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่แพทย์ด้วยกันเท่านั้น ไม่ใช่การโฆษณาแก่บุคคลทั่วไป<sup>140</sup> แต่ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีไม่ปรากฏว่า ศาลปกครองเคยวินิจฉัยเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติในเรื่องที่วินิจฉัยถึงการใช่วิธีการรักษาที่เป็นอันตรายแต่อย่างใด

5) ข้อยกเว้นในกรณีของการตรวจสอบข้อเท็จจริง<sup>141</sup>

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดทำการควบคุมการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้น จะเป็นไปเพียงเพื่อมุ่งควบคุมการให้เหตุผลทางกฎหมายที่ยอมรับได้ โดยไม่ได้มุ่งหมายควบคุมถึงเรื่องการใช้ดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงอันเป็นหน้าที่ของศาลปกครองพิเศษ แต่อย่างไรก็ดี การควบคุมข้อเท็จจริงของศาลปกครองสูงสุดอาจมีข้อยกเว้นที่สามารถกระทำได้โดยเหตุ 3 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอ เช่น กรณีที่คณะกรรมการผู้ลี้ภัยมีคำสั่งปฏิเสธคำขอสถานะของผู้ลี้ภัย โดยให้เหตุผลว่าคำขอนั้นไม่มีข้ออ้างที่น่าเชื่อถือใดๆ ที่ในสำนวน ผู้ขอได้อ้างข้อเท็จจริงหลายประการที่แสดงถึงเหตุที่อาจทำให้ถูกฆ่าได้

2. ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง โดยศาลปกครองสูงสุดได้ใช้หลักนี้อ้างประจำ ซึ่งมักจะปรากฏจากเอกสารในสำนวนเอง

3. การฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน โดยศาลปกครองพิเศษวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่มีอยู่แต่ใช้หรืออ้างอิงในลักษณะที่ตรงข้ามกับความจริง เช่น คดี Mme. MauClaire (C.E. 25 nov. 1987) ในกรณีที่คณะกรรมการทันตแพทย์แห่งชาติได้วินัยลงโทษทันตแพทย์คนหนึ่ง เพราะเหตุที่ทันตแพทย์ผู้นั้นได้ให้บุคคลอื่นที่ไม่มีคุณสมบัติทำการรักษาคอนไซ์ โดยฟังข้อเท็จจริงจากคำพูดของทันตแพทย์ผู้นั้นที่ไม่เคยเห็นการกระทำดังกล่าวเลย

ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเลือกใช้เทคนิคในการฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน เพื่อเข้ามาอุดช่องว่างในเรื่องของการควบคุมศาลปกครองพิเศษได้ระดับหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้การวินิจฉัยมีความผิดพลาด

<sup>140</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>141</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59 - 61.



ชัดแจ้ง และในขณะเดียวกันก็ยังคงหลักการในเรื่องดุลพินิจหรือความเป็นอิสระของศาลปกครองพิเศษ ในการรับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นกรณีเช่นเดียวกับการพิจารณาเลือกมาตรการลงโทษว่าได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำหรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุดก็วินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของศาลปกครองพิเศษ เป็นผู้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัย เว้นแต่เป็นกรณีของการให้เหตุผลไม่เพียงพอ ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง และการฟัง หรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

#### 6) ผลในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด<sup>142</sup>

หากเรื่องใดศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการส่งกลับไปยังศาลปกครองพิเศษอีก หรือหากมีกรณีที่ต้องส่งไปยังศาลเดิมที่มี คำวินิจฉัย ศาลนั้นต้องทำการวินิจฉัยตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะต้องดำเนินการตามที่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเท่านั้น

#### 3.1.2.3.2 การขอให้พิจารณาใหม่<sup>143</sup>

โดยปกติ การขอให้พิจารณาใหม่สามารถทำได้ใน 3 กรณี คือ การขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่คู่ความขาดนัด การขอให้พิจารณาใหม่โดยบุคคลภายนอก และการขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ

ในกรณีของการขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่คู่ความขาดนัด นั้น เป็นวิธีการที่กฎหมายหลายฉบับได้บัญญัติให้สิทธิเฉพาะแก่คู่ความที่ขาดนัด ประกอบด้วย ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ คู่ความที่ขาดนัดย่อมมี สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องวิธีพิจารณา ส่วนกรณีของการขอให้พิจารณาใหม่ โดยบุคคลภายนอกเป็นสิทธิที่ให้แก่บุคคลภายนอกที่ไม่ได้รับการเรียกหรือไม่ได้มีส่วนร่วมในการ พิเคราะห์เรื่องนั้น แต่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยว่า บุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยย่อมมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยหลักกฎหมายทั่วไป เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ การขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่ กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ อาทิเช่น มาตรา 17 ถึงมาตรา 21 แห่งพระราชกฤษฎีกา เลขที่ 90-1011 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 ก็ให้สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ต่อสภาการศึกษา แห่งชาติและการวิจัย ที่วินิจฉัยในเรื่องการดำเนินการทางวินัยในกรณีของการให้พ้นจากตำแหน่ง และไร้ความสามารถ เป็นต้น

อนึ่ง แม้ว่าจะไม่มียกกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง แต่คู่ความก็อาจขอให้แก้ไขคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทได้ หากปรากฏว่า คำวินิจฉัยนั้น ถึงที่สุดโดยปรากฏว่า มีข้อผิดพลาด หรือผิดพลาดเล็กน้อย และไม่อาจแก้ไขโดยการฎีกาได้แล้ว

<sup>142</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาด ข้อพิพาท,” หน้า 157.

<sup>143</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 64 - 65.



ซึ่งคู่ความอาจขอให้ศาลปกครองพิเศษวินิจฉัยตีความคำวินิจฉัยขององค์กรนั้นเองได้ แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้เรียกว่าเป็นการขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดทางวัตถุ เช่น ข้อผิดพลาดเกี่ยวกับวันที่ในคำฟ้อง และข้อผิดพลาดในการคำนวณค่าเสียหาย เป็นต้น

นอกจากนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจโดยอ้อมในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ อันสืบเนื่องมาจากกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นศาลปกครองพิเศษ ยังอาจทำให้รัฐต้องรับผิดชอบ เช่นเดียวกับกรณีของศาลยุติธรรม หากพบว่า การวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวเป็นไปโดยมีการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรง (Faute Lourde) ดังนั้น ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงจึงเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองพิเศษที่สำคัญ นอกจากการตรวจสอบคำวินิจฉัยโดยศาลปกครองสูงสุดและการขอให้พิจารณาใหม่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น<sup>144</sup>

### 3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับในส่วนของการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกการศึกษาในกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นแล้ว รวมทั้งในกรณีของการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาล ซึ่งกระบวนการตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวข้างต้น จะนำไปบนพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act หรือ APA) และกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (due process of law) โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 ข้อความคิดว่าด้วยลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองในประเทศไทย

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จในการสร้างดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพของหน่วยงานทางปกครองกับการพิทักษ์คุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย

<sup>144</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

เหตุที่กล่าวเช่นนั้นเป็นเพราะลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากการที่ฝ่ายตุลาการสามารถบังคับให้หน่วยงานทางปกครองอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยไม่แทรกเข้าไปในขอบเขตความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยากสำหรับบางประเทศที่ฝ่ายตุลาการไม่อาจที่จะผลักดันให้หน่วยงานทางปกครองอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยที่ฝ่ายตนจะไม่เข้าไปทำการแทรกแซงในขอบเขตความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าวได้

โดยสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่เป็นกลไกในการกำหนดขอบเขตการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นคือ บทบัญญัติต่างๆ หลายประการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) นี้เองที่จะเป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครองและการพิจารณาบททวนโดยฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่แสดงถึงการประนีประนอมระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายการเมือง ซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) นั้น ฝ่ายตุลาการจะควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง มิให้ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตแห่งผลประโยชน์ในเสรีภาพและทรัพย์สินของปัจเจกชนมากจนเกินขอบเขต ดังนั้น การประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จึงเป็นเสมือนการประนีประนอมระหว่างคุณค่าสองอย่างที่ขัดแย้งกัน คือ การคุ้มครองปัจเจกชนจากการแทรกแซงของรัฐตามหลักนิติธรรมและกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายของลัทธิเสรีนิยมกับการยอมรับอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในเสียงข้างมากของประชาชน<sup>145</sup>

โดยในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่ว่าด้วยวิธีการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครองจะเป็นบทบัญญัติสำคัญที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้อำนาจกึ่งตุลาการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะกรณี ซึ่งการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองนี้สามารถเทียบเคียงได้กับการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว หน่วยงานจะต้องจัดให้มีการรับฟังหรือไต่สวนที่ยุติธรรมก่อนการชี้ขาดตัดสิน ทำนองเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาของศาลที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกระทบสิทธิหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นอกจากนี้ ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทต้องเป็นผู้ซึ่งปราศจากอคติและความลำเอียง ซึ่งรูปแบบของการไต่สวนทางปกครองนี้ อาจทำได้โดยการไต่สวนแบบเอกสาร แบบปากเปล่า และแบบวิธีพิจารณาความเป็นต้น<sup>146</sup>

<sup>145</sup> วิชัย วิวิตเสวี, กฎหมายปกครองอเมริกัน : กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองกฎหมายเอกชน, (กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 24 - 25.

<sup>146</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนดังกล่าวนั้น จะถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ และเป็นเอกลักษณ์ที่มีลักษณะเด่นเป็นอย่างมากในการดำเนินวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่เดิมจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการไต่สวน เรียกว่า เจ้าหน้าที่ไต่สวน (hearing examiner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยทางการเมือง และมีได้รับการฝึกอบรมในทางวิชาชีพ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1972 จึงได้มีการยกฐานะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็น “ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง” (Administrative law Judge หรือ ADJ) พร้อมกับมีการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการแต่งตั้งใหม่ ซึ่งการแต่งตั้งผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม โดยผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีคุณสมบัติเป็นทนายความที่ได้รับอนุญาตและมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี และจะต้องมีความสามารถในการพิจารณาไต่สวนประเด็นที่ซับซ้อนได้ รวมทั้งความเห็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกจากนี้ ต้องผ่านการสอบโดยสำนักงานผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) นี้ จะประจำอยู่ในองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ กว่า 30 องค์กร และถือได้ว่าเป็นหัวใจของการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองที่เป็นทางการ เป็นเพราะเหตุว่า ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แม้จะเป็นข้าราชการพลเรือนของหน่วยงานทางปกครองที่ตนประจำอยู่<sup>147</sup> แต่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะเป็นบุคลากรประเภทพิเศษที่มีอิสระ ไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนอยู่ประจำทำงาน การแต่งตั้งโยกย้ายและการกำหนดค่าตอบแทนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเทียบเท่าได้กับสำนักงาน ก.พ. โดยองค์กรที่ผู้พิพากษาทำงานอยู่จะทำการมอบหมายงานอื่นที่ขัดต่อความเป็นกลางหรือไม่ต้องด้วยการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้<sup>148</sup> ส่วนการพักผ่อน การลดระดับ หรือการลดเงินเดือน โดยหน่วยงานทางปกครองจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุที่กำหนดและชี้ขาดโดยคณะกรรมการคุ้มครองคุณธรรม<sup>149</sup>

ในส่วนอำนาจของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ในการไต่สวนนั้นจะมีความคล้ายคลึงกับการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาทั่วไป คือ อำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบ ซึ่งในชั้นสืบพยานผู้ที่กระทบสิทธิสามารถเสนอพยานหลักฐานและมีสิทธิต่างๆ ทำนองเดียวกับคู่ความในคดีแพ่ง เช่น สิทธิแต่งตั้งทนายความ สิทธิที่จะถามค้านพยานฝ่ายตรงข้าม และสิทธิที่จะคัดค้านผู้พิพากษา ฯลฯ เป็นต้น เมื่อไต่สวนแล้วเสร็จผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีคำวินิจฉัยเบื้องต้นหรือให้ข้อเสนอแนะ อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวจะไม่ผูกพันหน่วยงานทางปกครอง

<sup>147</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 197 - 198.

<sup>148</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 21 , 4 (ธันวาคม 2533) : 596.

<sup>149</sup> วิชัย วิวัติเสวี, กฎหมายปกครองอเมริกัน : กระบวนยุติธรรมทางปกครองในมุมมองกฎหมายเอกชน, หน้า 37.

แต่อย่างไร ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะตรวจสอบจากสำนวนการไต่สวนและวินิจฉัยว่าจะยอมรับหรือกลับคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) หรือไม่<sup>150</sup> ทั้งนี้ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจริงๆ ยังคงเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองอยู่ ซึ่งโดยมากองค์กรฝ่ายปกครองมักจะเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ซึ่งถ้าองค์กรฝ่ายปกครองมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปหรือมีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แล้ว กรณีอาจจะเสียน้ำหนักและถูกยกขึ้นพิจารณาในชั้นศาลได้<sup>151</sup> ซึ่งที่ผ่านมาจะมีแนวโน้มที่จะถูกเพิกถอนในชั้นศาลเป็นส่วนใหญ่<sup>152</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวถึงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ไว้ว่าเป็นผู้ที่สวมหมวกสามใบ หรือมีหน้าที่สามประการ คือ เป็นตัวแทนของผู้ร้องเรียนในการพิจารณาคำร้องเรียนและหยิบยกคำเบิกความทั้งหมดของผู้ร้องเรียนพิจารณา เป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลในการพิจารณาถึงนโยบายของฝ่ายปกครอง และทำหน้าที่ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครองในการทำคำวินิจฉัยเบื้องต้นให้เหมาะสมที่สุดตามพยานหลักฐาน เพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย<sup>153</sup>

สำหรับข้อที่ว่า หน่วยงานทางปกครองต้องจัดให้มีการไต่สวนในกรณีใดและรูปแบบใด จึงต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย ถือได้ว่าจะไม่มีกฎหมายเด็ดขาด คงมีแต่กฎหมายทั่วไปที่เรียกว่า “วิธีทดสอบแบบสมดุลย์” ที่จะทดสอบว่ากรณีแต่ละเรื่องจะต้องจัดให้มีการไต่สวนหรือไม่และรูปแบบใด ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบสองประการ กล่าวคือ ลักษณะของผลประโยชน์ของเอกชนที่ถูกกระทบว่ารุนแรงมากน้อยเพียงใด และภาระหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดการไต่สวนดังกล่าว<sup>154</sup> อย่างไรก็ตาม ดี เฮนรี เฟรนด์ลี (Henry Friendly) ได้แบ่งรายละเอียดของวิธีพิจารณาที่ถูกบังคับโดยบัญญัติว่าด้วยกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมายออกเป็นสิบส่วน ซึ่งแต่ละส่วนมีความสำคัญตามลำดับก่อนหลัง ดังนี้<sup>155</sup>

- 1) องค์กรวินิจฉัยที่ปราศจากอคติ
- 2) การแจ้งเรื่องที่จะกระทำและเหตุที่มาของการกระทำ
- 3) โอกาสที่จะเสนอเหตุผลว่าเพราะเหตุใดการดังกล่าวจึงไม่ควรกระทำ

<sup>150</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37 - 38.

<sup>151</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 198.

<sup>152</sup> วิชัย วิวิดเสวี, “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน,” *ตุลาการ* 37, 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2533) : 61.

<sup>153</sup> สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 82.

<sup>154</sup> วิชัย วิวิดเสวี, *กฎหมายปกครองอเมริกัน : กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองกฎหมายเอกชน*, หน้า 38 - 39.

<sup>155</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 - 41.



- 4) สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐาน
- 5) สิทธิที่จะรับรู้เกี่ยวกับพยานหลักฐานฝ่ายตรงข้าม
- 6) สิทธิที่จะถามค้านพยานฝ่ายตรงข้าม
- 7) คำวินิจฉัยโดยอาศัยพยานหลักฐานที่เสนอมา
- 8) โอกาสที่จะให้ทนายความทำการแทน
- 9) การกำหนดข้อบังคับให้องค์กรวินิจฉัยจัดให้มีสำนวนความเกี่ยวกับพยานหลักฐาน

ที่เสนอมา

10) การกำหนดข้อบังคับให้องค์กรวินิจฉัย จัดให้มีการฟังข้อเท็จจริงและเหตุผลของคำวินิจฉัยที่เป็นลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ดี นอกจากกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในความเป็นจริงประเทศสหรัฐอเมริกากลับมีกระบวนการทางปกครองอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า กระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น พบว่าปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสร็จสิ้นโดยกระบวนการนี้มากกว่าร้อยละ 90 กรณีจึงไม่แปลกที่จะกล่าวว่า ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ได้เพราะอาศัยกระบวนการนี้ กรณีจึงทำให้กระบวนการที่ไม่เป็นทางการจึงเปรียบเสมือนกับเส้นเลือดแห่งชีวิตของกระบวนการทางปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาเลยทีเดียว โดยกระบวนการทางปกครองที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวนี้จะปรากฏอยู่อย่างหลากหลายรูปแบบและมีลักษณะที่ยืดหยุ่น อาทิเช่น การเจรจาหรือตกลงกันโดยไม่เป็นทางการ การถ่วงดุลโดยการประชุมหารือก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาที่เป็นทางการ และการสั่งของหน่วยงานทางปกครอง โดยความยินยอมของผู้ฝ่าฝืนกฎที่จะยอมละเว้นการฝ่าฝืนดังกล่าว เป็นต้น<sup>156</sup>

ทั้งนี้ แม้ว่าวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศไทยจะเป็นไปภายใต้รูปแบบเดียวกันที่ใช้บังคับ ประกอบกับมีการมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถที่จะออกวิธีพิจารณาความใช้บังคับเป็นการภายในโดยเฉพาะได้ แต่ทว่าการออกระเบียบวิธีพิจารณาความภายในองค์กรฝ่ายปกครองจะมีได้เป็นไปโดยอิสระ เพราะจะต้องเป็นไปภายใต้การควบคุมขององค์กรที่เรียกว่า The Administrative Conference of The United State (ACUS) ซึ่งทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางการวางระเบียบ หรือปรับปรุงระเบียบวิธีพิจารณาให้มีความเหมาะสมกับสภาพเรื่องราวของการวินิจฉัยแต่ละเรื่องด้วย<sup>157</sup>

<sup>156</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 - 6.

<sup>157</sup> สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 63.



สำหรับในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่ว่าด้วยการพิจารณาบททวนการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายตุลาการนั้น ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญและควบคู่ไปกับบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ จะถือหลักสำคัญที่ว่า การพิจารณาคดีปกครองมิใช่เป็นการพิจารณาอย่างคดีแพ่ง แต่เป็นการพิจารณาบททวนสิ่งที่หน่วยงานทางปกครองได้กระทำมาแล้ว โดยถือว่า การบริหารกฎหมายเป็นภารกิจของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ซึ่งหน่วยงานฝ่ายปกครองต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของตน ดังนั้น การพิจารณาบททวนของศาลจึงตกอยู่ภายใต้หลักที่เรียกว่า การให้ความยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการให้ความยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครอง (deference rule) นี้เอง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับศาลเป็นความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายต่างมีบทบาทเป็นของตนเองและได้รับความเคารพซึ่งกันและกัน<sup>158</sup>

โดยการจัดสรรอำนาจระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองกับศาล จะเห็นได้จากหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาต่างๆ อาทิเช่น หลักอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นของหน่วยงานฝ่ายปกครอง หลักการเสร็จสิ้นของวิธีพิจารณาทางปกครอง หลักการกระทำทางปกครองต้องสำเร็จบริบูรณ์ หลักการจำกัดการพิจารณาอยู่เฉพาะสำนวนความของหน่วยงานฝ่ายปกครอง และพยานหลักฐานที่หน่วยงานทางปกครองนำสืบ และการจำกัดเฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วต่อหน้าหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น<sup>159</sup>

นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้กำหนดขอบเขตของการพิจารณาบททวนของฝ่ายตุลาการไว้คู่กันด้วย คือ การพิจารณาบททวนข้อเท็จจริง การพิจารณาบททวนข้อกฎหมาย การพิจารณาบททวนดุลพินิจ และการพิจารณาบททวนข้อวินิจฉัย เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาบททวนในกรณีต่างๆ ข้างต้นจะขอกกล่าวไว้ในรายละเอียดเรื่องการฟ้องคดีต่อศาลในหัวข้อ 3.2.4 ต่อไป

ทั้งนี้ แม้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ แต่กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ก็เป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปเท่านั้น ซึ่งสำหรับหน่วยงานทางปกครองแต่ละแห่ง ก็ต่างที่จะมีกฎหมายของตนที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และการพิจารณาไว้โดยเฉพาะภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ The Administrative Conference of the United State (ACUS) ไม่ว่าจะเป็นการที่กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดวิธีพิจารณาทางปกครองและกำหนดวิธีพิจารณาบททวนโดยฝ่ายตุลาการไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากบทบัญญัติของ

<sup>158</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 - 51.

<sup>159</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51 - 57.

กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แต่อย่างไรก็ดี การใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ถือได้ว่าจะเป็นสิ่งที่สำคัญโดยไม่อาจที่จะละเว้นได้ และจำเป็นต้องใช้ควบคู่กับบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ด้วย<sup>160</sup> แม้แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกันดังที่จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 3.2.2 การดำเนินการทางวินัย

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 และการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ

ซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกามีหลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการคือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองเป็นหลักที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้<sup>161</sup>

1. กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกานี้ จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี

จากนั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายได้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

2. หลังจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับหมายแจ้งนั้นแล้ว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งในการพิจารณาชั้นองค์กรต้นสังกัด

<sup>160</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>161</sup> จิรนิติ หะวานนท์, "วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา," ตุลพาห 27, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2523) : 65 - 68.

จะไม่มี การสอบสวนแบบนั่งพิจารณาคดีแต่อย่างใด โดยตัวอย่างที่สะท้อนถึงการตัดสินโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อาทิเช่น ในคดี Philadelphia Co V. Securities Exchange Commission (1948) ที่ศาลวินิจัยข้อพิพาทไว้ว่า ศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการ ไม่อาจกระทำไม่ได้โดยชอบ หากไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริง โดยให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีโอกาสรับฟังและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

3. เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหา กับผู้วินิจัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

อนึ่ง สำหรับคำวินิจัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจัยดังกล่าว กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ ในกระบวนการต่อไป

### 3.2.3 การอุทธรณ์คำสั่ง

สำหรับการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ผู้ศึกษาได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งออกเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลา ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น กรณีถือได้ว่ามีความสำคัญและเป็นประเด็นที่พึงต้องพิจารณาทั้งในส่วน of ระบบ โครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณา ซึ่งการศึกษาในแต่ละกรณี จะประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.2.3.1 การอุทธรณ์คำสั่งก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

162

เดิมก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission หรือ C.S.C.) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ โดยคำร้องอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องเสนอ

<sup>162</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66 - 69.

พยานหลักฐานประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งทั้งผู้ถูกกล่าวหาและองค์กรต้นสังกัดมีสิทธิที่จะเสนอพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ และมีสิทธิที่จะซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง

โดยผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติราชการเป็นอย่างดี ประกอบกับเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือองค์กรคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมจากคนกลางที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในคดี และเป็นการป้องกันมิให้องค์กรต้นสังกัดปกปิดตนเองจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการวิธีพิจารณาจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมให้มากที่สุด

สำหรับในขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะต้องมีเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังได้ เพราะเป็นหลักประกันว่าพยานจะไม่ถูกข่มขู่และข้อเท็จจริงที่ได้จะมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นตามหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนทำการสอบสวนเสร็จ เจ้าหน้าที่ต้องทำรายงาน พร้อมความเห็นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี ถ้าผู้มีอำนาจวินิจฉัยไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องเสนอรายงานทั้งหมดต่อผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินคดี ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์ขอให้สั่งพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่ โดยจะไม่นั่งพิจารณาสอบสวนคดีอีก

ทั้งนี้ หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) สามารถฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) ได้ โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ว่า องค์กรต้นสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะปรากฏถึงปัญหาจากการทำหน้าที่ในการสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเองคือเป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ของคณะกรรมการข้าราชการ

พลเรือน (C.S.C.) ที่เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) โดยทำการแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างและมีความถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่<sup>163</sup>

1. Office of Personnel Management (OPM) หรือองค์กรในการบริหารงานบุคคล โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการทรัพยากรบุคคล การประเมินผล และการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบการบริหารงานบุคคลต่างๆ ที่เป็นของรัฐบาลกลาง สำนักงานนี้จะเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีผู้อำนวยการที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและเห็นชอบของสภาสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา

2. Federal Labour Relation Authority (FLRA) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

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

4. Merit System Protection Board (MSPB) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท

ด้วยเหตุนี้ สำหรับในเรื่องของการทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนตุลาการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ แทนที่บทบาทในอดีตของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) กรณีจึงส่งผลให้เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) แล้ว หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้ อันจะขอกกล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนถัดไป

<sup>163</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2549), หน้า 2 - 4.



### 3.2.3.2 การอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

ในส่วนการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นนั้น กรณีเป็นประเด็นสำคัญที่จำต้องพิจารณา เนื่องจากผลจากการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐครั้งสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้ศึกษาได้จำแนกรายละเอียดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ออกเป็นกรณีต่างๆ ทั้งในส่วนของโครงสร้างและระบบอำนาจหน้าที่ และระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยในแต่ละกรณีจะมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 3.2.3.2.1 โครงสร้างและระบบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

##### 1) การจัดองค์กร<sup>164</sup>

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมิชอบ และข้าราชการประจำได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารของส่วนราชการ ตลอดจนเป็นการแทนที่การทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ในอดีตที่สวามิภักดิ์หลากหลายที่ขัดแย้งกันเองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จึงมีลักษณะเป็นองค์กร “อิสระกึ่งตุลาการ” ในสังกัดฝ่ายบริหาร โดยมีการจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยกรรมการดังกล่าวจะมีวาระการดำรงตำแหน่งจำนวนเจ็ดปี และสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ กรรมการผู้ครบวาระอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน แต่การดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จะต้องมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) อยู่ทั้งหมดประมาณ 230 คน โดยเจ้าหน้าที่จำนวนดังกล่าวนี้จะรับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่

<sup>164</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4 - 10.

ของรัฐที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 1.8 ล้านคน ในจำนวนเจ้าหน้าที่ 230 คนนี้ สามารถแบ่งเป็นบุคลากรในส่วนของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จำนวน 61 คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) จำนวน 40 คน โดยสัดส่วนของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) กับนิติกรผู้ช่วยจะอยู่ในอัตราสัดส่วน 3 : 2 เว้นแต่หากเป็นผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ที่มีประสบการณ์ในการวินิจฉัยคดีมาก อาจไม่มีนิติกรผู้ช่วยประจำก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นี้จะมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาค 5 ภาค ได้แก่ Atlanta Regional Office, Central Regional Office, Washington DC Regional Office, Northeastern Regional Office และ Western Regional Office

## 2) การสรรหาและการคัดเลือก<sup>165</sup>

ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและเพื่อความต่อเนื่องของงาน ดังนั้น กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) จึงกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มีคุณลักษณะพิเศษ โดยกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยคณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง (bipartisan) และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี นอกจากนี้ ประธานาธิบดีไม่สามารถที่จะปลดกรรมการได้ เว้นแต่กรรมการไม่มีประสิทธิภาพละทิ้งหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ

## 3) หน่วยงานธุรการ<sup>166</sup>

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะประกอบด้วยหน่วยงานธุรการที่สามารถแบ่งออกเป็นสำนักงานและแผนก โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operations) ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

2. สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รับเรื่องการร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ รับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายปกครอง รับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

<sup>165</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7 - 8.

<sup>166</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และเรื่องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 69 - 70.

3. สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of Appeals Counsel) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจ ซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการ ตามคำร้องกรณีที่มีมีการพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินใจเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

4. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Office of the Clerk of the Board) ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่างๆ เข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการ และติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่างๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดทำมีห้องสมุดและระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บเอกสาร บันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือโต้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม ให้ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

5. สำนักงานคณะที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอการตัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยความสะดวกตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่างๆ

6. สำนักงานนโยบายและแผน (Office of Policy and Evolution) รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาดูตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงานการจัดการงานบุคคล และเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการตอบสนองคำขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจากหน่วยงานต่างๆ

7. สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน (Office of Equal Employment Opportunity) ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการ โครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

8. สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Offices) สำนักงานในส่วนภูมิภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น เป็นองค์กรที่สำคัญเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) สามารถที่จะไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มอบหมายได้

### 3.2.3.2.2 อำนาจหน้าที่

ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้ คือ<sup>167</sup>

1. รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ อาทิ คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งให้ย้ายโอน คำสั่งให้พักงาน คำสั่งลดตำแหน่ง และคำสั่งลดขั้นเงินเดือน หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบกับสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการและลูกจ้าง และคำร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Whistleblower Protection Act กฎหมาย Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act และกฎหมาย Veterans Employment Opportunities Act เป็นต้น

นอกจากการรับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลข้างต้นแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ อันเป็นเรื่องที่สำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย<sup>168</sup>

2. วินิจฉัยคดีที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) เป็นผู้ฟ้อง กรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและขัดกับกฎหมาย Hatch Act
3. ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management (OPM) ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่
4. ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดี และรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากพฤติกรรมที่ต้องห้ามหรือไม่ประการใด

ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ดังกล่าวนี้ เป็นหน้าที่หลักที่สำคัญควบคู่กับการพิจารณาวินิจฉัยคดี โดยรายงานนี้จะเป็นโปรดิวต์คุณธรรมว่าระบบราชการมีคุณธรรม ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง และปลอดภัยจากพฤติกรรมทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามหรือไม่ โดยรายงานดังกล่าว

<sup>167</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 5 - 7.

<sup>168</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 70.

จะใช้เครื่องมือทางการวิจัยทดสอบที่หลากหลาย ทั้งการออกภาคสนาม การสัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม เป็นต้น<sup>169</sup>

5. ออกหมายเรียกบุคคลให้มาเป็นพยาน มาให้การ หรือนำส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

6. สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

7. สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

8. การจัดทำคำของบประมาณเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา หากเห็นว่าไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอจากประธานาธิบดี

อย่างไรก็ดี มีบางกรณีของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะรับไว้พิจารณา อาทิเช่น<sup>170</sup>

1. ใต้สวนหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เว้นแต่กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมาจากหน่วยงาน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ The Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

2. โกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์ (FLRA)

3. ให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ้างงาน การสอบ การให้คำรับรอง การเลิกจ้าง หรือที่เกี่ยวกับเงินผลประโยชน์ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคล (OPM)

4. พิจารณาสอบสวนคำวินิจฉัยที่ออกมาโดยฝ่ายินกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพราะเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC)

<sup>169</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 20.

<sup>170</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 71.



### 3.2.3.2.3 วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

#### 1) การยื่นเรื่อง<sup>171</sup>

โดยที่เรื่องซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะสามารถรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่ จะอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อ ข้อแรกจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ และข้อสองผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายกำหนดขอบเขตของการยื่นเรื่องซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะสามารถรับไว้พิจารณา ดังนี้

1. กรณีแรกเป็นเรื่องของการที่หน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชาบริหารราชการไม่เป็นตามหลักการของระบบคุณธรรม ซึ่งกฎหมายนิยามหลักการของระบบคุณธรรม ได้แก่ การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการต้องมุ่งให้ได้คนดีมีคุณภาพจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยเปิดกว้างให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อความเสมอภาคในโอกาส และมีการคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่งโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ และทักษะอย่างเป็นธรรม หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติต่อผู้สมัครรับราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนด้วยความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และต้องไม่เลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากความผูกพันทางการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานภาพการสมรส อายุ และสภาพความพิการทางร่างกาย หน่วยงานของรัฐต้องให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นธรรมตามหลักการ “(ผล)งานเท่ากับเงินเท่ากัน” โดยการกำหนดค่าตอบแทนต้องคำนึงถึงอัตราค่าตอบแทนภาคเอกชนตามควร และต้องกำหนดให้มีค่าตอบแทนจูงใจ ตลอดจนการยกย่องเชิดชูตามควรแก่ผู้มีผลงานดีเด่นด้วย รัฐต้องใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐต้องจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐตามผลงาน ผู้มีผลงานต่ำต้องปรับปรุงแก้ไข ผู้ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ยอมแก้ไขจนได้ผลงานตามมาตรฐานที่กำหนดต้องถูกให้ออก รัฐต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการฝึกอบรมพัฒนาเพื่อปรับปรุงผลงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานให้สูงขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องได้รับความคุ้มครองจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง หรือการเลือกที่รักมักที่ชังซึ่งเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และส่งผลให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดชี้เบาะแสหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องได้รับการคุ้มครองจากการกลั่นแกล้งใดๆ ทั้งปวง ดังนั้น หากพบว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวแล้ว กรณีจึงอยู่ในขอบเขตที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะสามารถรับไว้พิจารณาได้

<sup>171</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 10 - 17.

2. กรณีหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชามีพฤติกรรมต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การเลือกปฏิบัติ การนำข้อมูลหรือข้อเสนอแนะที่ไม่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาดำเนินการทางด้านบุคคล การบังคับขู่เข็ญให้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การหลอกลวงหรือข่มขู่ผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้เข้าร่วมแข่งขันเพื่อรับการคัดเลือกให้รับราชการ การกดดันโน้มน้าวให้ผู้หนึ่งผู้ใดถอนตัวจากการสมัครเพื่อรับการคัดเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด การปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพิเศษโดยไม่มีอำนาจการเล่นพรรคเล่นพวก การข่มขู่ว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเปิดโปงข้อมูลการกระทำผิดของส่วนราชการ การเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากพฤติกรรมส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่พฤติกรรมนั้นไม่ส่งผลกระทบต่องานของเจ้าหน้าที่หรือของคนอื่น การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามหลักการของระบบคุณธรรม และการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของทหารผ่านศึก เป็นต้น

3. กรณีการละเมิดกฎหมายอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ ที่กฎหมายนั้นกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องร้องหรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) เช่น การละเมิดกฎหมายในสิทธิการร้องเรียนและอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ในทำเนียบขาว เป็นต้น

ในทางปฏิบัติเรื่องที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้รับการยื่นเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งย้าย คำสั่งสั่งพักงาน คำสั่งลดขั้นเงินเดือน รongลงมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับบ้านาญ การย้ายอันเนื่องจากการปฏิบัติงานที่ต่ำ การลดตำแหน่ง การไม่ให้ขึ้นเงินเดือน การให้ออกเหตุปรับลดอัตราค่าจ้าง การร้องเรียนคำสั่งและการจ้างงานขององค์กรในการบริหารงานบุคคล (OPM) การไม่รับบรรจุกลับและการให้ออกเหตุไม่พ้นทดลองงาน เป็นต้น

สำหรับในส่วนคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดว่าต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิเช่น เป็นข้าราชการและลูกจ้างผู้ได้รับการบรรจุโดยการแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้ว ในกรณีที่ยังอยู่ระหว่างทดลองงาน กฎหมายจำกัดสิทธิการฟ้องไว้เพียงกรณีที่ถูกให้ออกด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือการสมรส หรือด้วยเหตุอื่นที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด หรือเป็นเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ที่มีอายุงานหนึ่งปีขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการบ้านาญ กรณีคำร้องขอให้องค์กรในการบริหารงานบุคคล (OPM) ทบทวนผลการพิจารณาที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านบ้านาญ หรือเป็นผู้สมัครเข้ารับราชการ กรณีที่ร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่ถูกต้อง

เหมาะสมของกระบวนการจ้างงานขององค์กรในการบริหารงานบุคคล (OPM) หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุให้เข้ารับราชการตามกฎหมาย VEOA และเป็นผู้มีอายุราชการ 1 ปี ขึ้นไป

อย่างไรก็ดี กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทจะไม่มีสิทธิยื่นฟ้อง ได้แก่ ข้าราชการการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานบางหน่วย เช่น หน่วยสืบราชการลับ หรือสำนักงานบัญชี เป็นต้น

สำหรับวิธีการในการยื่นคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) สามารถที่จะทำได้หลายวิธี อาทิเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการยื่นคำร้องด้วยตนเองต่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ หรือการส่งทางไปรษณีย์ หรือการส่งผ่านระบบอุทธรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-appeal online) โดยมีกำหนดให้ส่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ดี นอกจากการยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ดังกล่าวเองแล้ว การยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีก เมื่อกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ได้เปิดโอกาสให้สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) สามารถอาศัยบทบาทหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นอัยการในการยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้อีกวิธีการหนึ่ง ซึ่งเหตุที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) จะสามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้าม ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม และขัดต่อกฎหมาย Hatch Act เว้นแต่หากเป็นกรณีที่เป็นไปตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act of 1989 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้โดยตรง ถ้าสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) ไม่สามารถที่จะดำเนินการแทนให้ได้

## 2) การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริง

ในกระบวนการไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะมีลักษณะพิเศษที่สำคัญในการสะท้อนถึงรูปแบบการพิจารณา วินิจฉัยทางปกครองที่สามารถเทียบเคียงได้กับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล กล่าวคือ การพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาคำร้องที่อยู่ใน “ระบบไต่สวน” ที่กระบวนการพิจารณาคำร้องจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่สำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้อง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะมอบหมายให้ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) เป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งรูปแบบการวินิจฉัยจะกำหนดให้

ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) เป็นผู้วินิจฉัยนายเดี่ยว มิใช่องค์กรคณะ โดยผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะพิจารณาก่อนว่า คำร้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และการยื่นคำร้องนั้นได้ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือไม่ เมื่อพิจารณาผ่านประเด็นนี้แล้ว กระบวนการไต่สวนจึงจะเริ่มขึ้น เริ่มจากการเชิญผู้ร้องมาสอบถามคำให้การหรือให้ข้อมูลพยานหลักฐานเพิ่มเติม โดยผู้ร้องอาจมาด้วยตนเองหรือแต่งตั้งทนายหรือผู้แทนมาให้การแทนหรือมาร่วมให้การด้วยก็ได้ นอกจากนี้ การให้การอาจกระทำผ่านโทรศัพท์หรือผ่านการประชุมแบบวิดีโอคอนเฟอร์เรนซ์อีกทางหนึ่งก็เป็นได้<sup>172</sup>

นอกจากนี้ ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ยังมีอำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานมาสืบ โดยในชั้นสืบพยานผู้ที่ถูกกระทบมีสิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐาน และมีสิทธิต่างๆ ทำนองเดียวกับคู่ความในคดีแพ่ง เช่น สิทธิที่จะแต่งตั้งทนายเข้าดำเนินการแทน สิทธิถามค้านพยานฝ่ายตรงข้าม และสิทธิคัดค้านผู้พิพากษา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งผู้ที่เป็นพยานจะได้รับค่าธรรมเนียมนศาลในการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง รวมทั้งยังได้รับความคุ้มครองจากการเป็นพยานอีกด้วย<sup>173</sup> อย่างไรก็ตาม แม้การพิจารณาไต่สวนของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีขั้นตอนทำนองเดียวกับศาล แต่ในเรื่องของกฎเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานจะมีความยืดหยุ่นได้มากกว่ากระบวนการพิจารณาของศาลเพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักความยุติธรรม เช่น หลักเกณฑ์การรับฟังพยานชั้นหนึ่ง หลักเกณฑ์การรับฟังพยานบอกเล่า และหลักเกณฑ์การรับฟังเฉพาะพยานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ได้จากการไต่สวนและปรากฏอยู่ในสำนวนเท่านั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไต่สวนในกระบวนการทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง<sup>174</sup> และความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความเข้มงวดในการพิจารณาของศาลที่มีความยุ่งยาก ลิ่นเปลือง ค่าเช่า และยึดมั่นในคำวินิจฉัย<sup>175</sup>

### 3) การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท

ในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เมื่อผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ได้รับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะดำเนินการจัดให้มีการนั่งพิจารณา ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการวินิจฉัยแบบเป็นทางการ (Formal adjudication) อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการสำหรับกรณีที่มีผลกระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นบทบังคับตามรัฐธรรมนูญว่าต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม ซึ่งแม้จะ

<sup>172</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 - 19.

<sup>173</sup> วิชัย วิวิธเสรี, กฎหมายปกครองอเมริกัน : กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองกฎหมายเอกชน, หน้า 37 - 38.

<sup>174</sup> วิชัย วิวิธเสรี, “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบเองโลกอเมริกัน,” *ตุลพท* 37, 4 : 59.

<sup>175</sup> สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 83.



ไม่มีตัวบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ศาลก็จะถือว่า ต้องดำเนินการ โดยวิธีวินิจัยแบบเป็นทางการนั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี วิธีการวินิจัยแบบเป็นทางการนี้มีข้อยกเว้นที่ไม่อาจใช้สำหรับกรณีของการวินิจัยที่จะต้องยื่นต่อศาลอีกครั้ง การคัดค้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาหาข้อยุติที่เป็น การตรวจสอบ การทดสอบ และการเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>176</sup>

เมื่อผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ได้วินิจัยในเบื้องต้น เป็นประการใดแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ณ กรุงวอชิงตัน ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบผลการวินิจัยชี้ขาดชั้นต้น หรือ ภายในสามสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ประกาศผล แต่หากคู่กรณีไม่ทักท้วงภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคำวินิจัยชี้ขาดชั้นต้นให้เป็นที่สุด<sup>177</sup> ทั้งนี้ เมื่อเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) แล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะจัดทำคำวินิจัย โดยคำวินิจัยของคณะกรรมการจะต้องใช้เสียงข้างมากจากจำนวนทั้งหมด 3 คน เว้นแต่เป็นกรณีเมื่อมีตำแหน่งว่างลง กรณีไม่มีการลงมติหรือเหตุผลอื่นใดที่ทำให้คณะกรรมการ ไม่อาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ หากเป็นเรื่องของคำวินิจัย ข้อเสนอแนะ หรือคำสั่งอื่นใดที่ถือเป็น เสมือนคำวินิจัยชี้ขาด หรือคำสั่งของคณะกรรมการ กรณีจะถือให้ประธานคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งเพื่อการนั้นได้ แต่หากมิใช่กรณีของการออกคำวินิจัย ข้อเสนอแนะ หรือคำสั่งอื่นใด ประธานก็อาจมอบหมายให้หน่วยงานอื่น หรือผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งการแทนได้ แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้อาจจะไม่สามารถถือเป็นบรรทัดฐานได้แต่อย่างใด<sup>178</sup>

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติว่าครั้งของคดีความนั้น คู่กรณี จะสามารถตกลงยอมความกันได้ก่อนที่ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีคำวินิจัยชี้ขาด ซึ่งการตกลงยอมความอาจเกิดได้ทั้งในชั้นของการพิจารณาของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) หรือในชั้นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)<sup>179</sup> กรณีดังกล่าวจึงสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงของกระบวนการพิจารณาวินิจัยทางปกครองที่ไม่เป็นทางการของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่าปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบริหารของประเทศได้เสร็จสิ้น โดยกระบวนการนี้มากกว่าร้อยละ 90 ดังนั้น การตกลงยอมความกันได้ของคู่กรณีก่อนผู้พิพากษา

<sup>176</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และ ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 72.

<sup>177</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 19.

<sup>178</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และ ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 68.

<sup>179</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 19.



ในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะวินิจฉัยจึงเป็นส่วนหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางปกครองที่ไม่เป็นทางการ  
ได้เป็นอย่างดี

สำหรับในกรณีผลการพิจารณาของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีโดยทั่วไป  
ที่ผลการพิจารณาอาจมีมติในทางใดทางหนึ่ง อาทิ การสั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง  
การสั่งให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาแก้ไขผลของคำสั่ง และการสั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษ เป็นต้น<sup>180</sup>

ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ถือได้ว่าเป็นที่สุด  
ในกระบวนการของฝ่ายบริหาร หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยดังกล่าว  
สามารถยื่นฟ้องคำวินิจฉัยต่อศาลได้<sup>181</sup> ซึ่งมีข้อมูลประกอบที่น่าสนใจเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ว่าที่ผ่านมามีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม (MSPB) เป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 90 นั้น ได้รับการยื่นยื่นเห็นชอบโดยศาล  
กรณีดังกล่าว จึงเป็นการยื่นยื่นและสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม  
(MSPB) ได้เป็นอย่างดี<sup>182</sup>

### 3.2.4 การฟ้องคดีต่อศาล

การฟ้องคดีต่อศาลในคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) หรือคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์  
ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ยกเว้นกรณี  
ที่เกี่ยวกับกรณีการเลือกปฏิบัติอาชญากรรมต่อศาลชั้นต้น (District Court) หรือต่อ Equal Employment  
Opportunity Commission<sup>183</sup> ซึ่งการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม  
(MSPB) จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น<sup>184</sup> อันเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับ  
ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสที่สามารถฟ้องคำวินิจฉัยของ  
ศาลปกครองพิเศษต่อศาลปกครองสูงสุดได้ในปัญหาเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นเช่นกัน

โดยการพิจารณาของศาลดังกล่าวนี้ ศาลจะพิจารณาทบทวนโดยจำกัดอยู่เฉพาะ  
สำนวนและพยานหลักฐานที่ฝ่ายปกครองนำสืบ ประกอบกับศาลจะจำกัดอยู่เฉพาะประเด็นที่ยกขึ้น

<sup>180</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19 - 20.

<sup>181</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>182</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, หน้า 369.

<sup>183</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์  
และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 73.

<sup>184</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

ว่ากันมาแล้ว<sup>185</sup> ทั้งนี้ การพิจารณาของศาลที่มีต่อคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ศาลจะจำกัดขอบเขตของการพิจารณาบทวนคำวินิจฉัยตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองและอยู่บนพื้นฐานตามมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ซึ่งบทบัญญัติของมาตรา 706 ดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตของการพิจารณาบทวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการไว้อยู่ที่กรณี คือ<sup>186</sup> การพิจารณาบทวนข้อเท็จจริง การพิจารณาบทวนข้อกฎหมาย การพิจารณาบทวนดุลพินิจ และการพิจารณาบทวนข้อวินิจฉัยการตัดสินใจ<sup>187</sup>

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

ประเด็นที่สองจะเป็นในเรื่องการพิจารณาบทวนข้อกฎหมาย โดยบทบัญญัติในมาตรา 706 ในส่วนอารัมภบท และวรรค (B) (C) (D) ต่างสะท้อนให้เห็นถึงการยึดหลักการบทวน

<sup>185</sup> วิชัย วิฑเฒเสวี, กฎหมายปกครองอเมริกัน : กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองกฎหมายเอกชน, หน้า 54 - 56.

<sup>186</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57 - 66.

<sup>187</sup> มาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้กำหนดขอบเขตของการพิจารณาบทวนไว้ว่า เพียงเท่าที่จำเป็นต่อคำตัดสินและเมื่อเสนอต่อศาล ให้ศาลที่พิจารณาบทวนตัดสินข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกข้อตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และชี้ขาดความหมายและการปรับใช้ซึ่งข้อกำหนดของหน่วยงานทางปกครอง ให้ศาลที่พิจารณาบทวน

(1) บังคับให้ได้มาซึ่งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่หน่วยงานเห็นว่าโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถ่วงเวลาไว้โดยไม่สมเหตุสมผล และ

(2) วินิจฉัยว่ามีชอบด้วยกฎหมาย และเพิกถอนซึ่งการกระทำ การพิจารณาที่ได้ความและการชี้ขาดข้อสรุปของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่ปรากฏว่า

(A) เป็นไปตามอำเภอใจ เป็นไปโดยผลการ เป็นการใช้โดยมิชอบซึ่งดุลพินิจ หรือมีเช่นนั้นก็ไม่ต้องด้วยกฎหมาย

(B) ขัดต่อสิทธิอำนาจ สิทธิพิเศษ หรือความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

(C) เกินเลยจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือข้อจำกัดตามกฎหมายหรือบทพร่องซึ่งสิทธิตามกฎหมาย

(D) โดยปราศจากการปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่บังคับโดยกฎหมาย

(E) ไม่มีพยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญสนับสนุน ในกรณีอยู่ในบังคับแห่งมาตรา 556 และ 557 ของหัวข้อนี้ หรือมีเช่นนั้นก็เป็นกรพิจารณาบทวนจากสำนวนการไต่สวนของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่กำหนดโดยกฎหมายหรือ

(F) ไม่อยู่บนรากฐานของข้อเท็จจริง เพียงเท่าที่ข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในบังคับที่จะพิจารณาใหม่ทั้งหมด โดยศาลที่พิจารณาบทวน

ในการชี้ขาดข้อที่กล่าวมานี้ ให้ศาลพิจารณาบทวนสำนวนทั้งสำนวนหรือเฉพาะบางส่วนของสำนวนที่อ้างโดยคู่ความ และให้พิจารณาหลักกว่าด้วยข้อผิดพลาดที่เกิดจากอคติประกอบด้วย

ข้อกฎหมายนี้ว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ดังนั้น ถ้าหากหน่วยงานวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง ศาลจะกลับคำวินิจฉัยเอง โดยไม่ต้องยื่นสำนวนให้หน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้การชี้ขาดข้อกฎหมายจะเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ และศาลต้องชี้ขาดโดยอิสระ ดังเช่นกรณีตัวอย่างในคดี *Marbury v. Madison* ที่ศาลกล่าวในการวินิจฉัยไว้ว่า “มันอยู่ภายในขอบเขต และเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการอย่างเต็มที่โดยเด็ดขาดที่จะกล่าวว่า อะไรคือกฎหมาย” แต่ในทางปฏิบัติศาลมักให้การยอมรับนับถือการวินิจฉัยข้อกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองนั้น ในระดับหนึ่งในฐานะที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกฎหมาย ซึ่งการให้การยอมรับนับถือที่สำคัญคือ การขยายความหมายของข้อเท็จจริงให้รวมถึงการแปลความกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี กรณียังมีปัญหาว่า ในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาศาลฎีกาสหรัฐถือว่าเป็นเรื่องของศาล เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอย่างหนึ่ง แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1941 ศาลฎีกาสหรัฐได้เปลี่ยนแนวในคดี *Gray v. Powell* 317 W.S. 402 (1941) ที่ถือว่าการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอย่างหนึ่ง ซึ่งศาลจะตรวจสอบเพียงว่าการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองมีหลักเกณฑ์พยานหลักฐานอันได้แก่ พยานหลักฐานที่เป็นสารัตถะหรือไม่ และแนวโน้มต่อมาก็เป็นไปตามบรรทัดฐานในคดี *Gray v. Powell* กรณีดังกล่าวจึงทำให้ขอบเขตการตรวจสอบของศาลอเมริกันที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายแคบมาก แต่สำหรับศาลในประเทศฝรั่งเศสจะถือว่าการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งศาลตรวจสอบได้ว่าการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองถูกต้องหรือไม่ เช่นเดียวกับศาลไทยซึ่งศาลจะไม่ยอมก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการฟังข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องหรือไม่ แต่หากเป็นกรณีของการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ศาลสามารถตรวจสอบได้เช่นเดียวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมายธรรมดาทั่วไป<sup>188</sup>

ประเด็นที่สามจะเป็นในเรื่องของการพิจารณาทบทวนดุลพินิจตามบทบัญญัติในมาตรา 706 วรรค (2) (A) ซึ่งศาลจะควบคุม “วิธีที่ใช้” มิใช่ที่ “เนื้อหา” และเป็นการทดสอบว่า สมเหตุสมผลหรือไม่เป็นสำคัญ หากพิจารณาแล้วมีความสมเหตุสมผลสมควรแล้วก็เป็น การชอบด้วยกฎหมาย มิใช่ทดสอบว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ การที่ศาลฎีกาจะพิจารณาความมีเหตุมีผลของดุลพินิจนั้น ศาลฎีกาจะพิจารณากรณีต่างๆ อาทิเช่น ความมุ่งหมายที่เหมาะสม ข้อพิพาทที่ผิดพลาด หลักฐานที่ผิดจากข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง การไม่พิจารณาข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องเรื่องทั้งหมด และละเลยบรรทัดฐานที่เคยปฏิบัติ เป็นต้น

<sup>188</sup> วิชัย วิวิตเสวี, “อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง,” *ตุลาการ* 26, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2522): 71 - 72.

สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น แทนที่ศาลจะพิจารณาความสมเหตุสมผลของดุลพินิจดังเช่นศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาที่มูลเหตุจูงใจของฝ่ายปกครองที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของสาธารณประโยชน์และความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย เป็นต้น สำหรับศาลไทยนั้น ในอดีตจะถือว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ศาลจะไม่ตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจถูกต้องหรือดีที่สุดหรือไม่ แต่จะตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือเป็นไปได้โดยสุจริตหรือไม่ ซึ่งค่อนข้างแคบกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส<sup>189</sup> แต่ต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว แนวความคิดและหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้รับการขยายขอบเขตการตรวจสอบออกไปอย่างกว้างขวาง และมีพลวัตมากขึ้นนั่นเอง

และประเด็นที่สี่จะเป็นในเรื่องของการพิจารณาบททวนข้อวินิจฉัย โดยอาศัยมาตรฐานเดียวกันกับการพิจารณาบททวนดุลพินิจในมาตรา 706 วรรค (2) (A) ว่า การวินิจฉัยมีความสมเหตุสมผลของข้อวินิจฉัยหรือไม่ เพียงใด เป็นต้น

นอกจากขอบเขตของการพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายตุลาการ ทั้งสี่กรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลฎีกาได้นำหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 114 เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยศาลฎีกาวินิจฉัยว่า หลักการที่สำคัญของหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) จะเป็นหลักประกันที่ว่า การเพิกถอน การตัดสิทธิ หรือการกระทำใดๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกระบวนการอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องมีการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้าและให้โอกาสคู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวนหรือกระบวนการพิจารณาคดีที่เหมาะสมกับคดีนั้นๆ ซึ่งตัวอย่างที่ศาลได้นำหลักดังกล่าวมาปรับใช้กับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อาทิเช่น ในคดี Cleveland Board of Education V. Loudermil, 470 U.S. 532 (1985) ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเลิกจ้างผู้ถูกฟ้องคดี อันเนื่องมาจากได้ทำการตรวจสอบประวัติการทำงาน พบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเคยได้รับโทษทางอาญาในคดีลักทรัพย์มาก่อน ซึ่งการเลิกจ้างดังกล่าว ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้รับสิทธิในการแจ้งข้อกล่าวหาและเหตุผลก่อนถูกเลิกจ้าง และสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวนคดีก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง อันเป็นการขัดต่อหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) คำสั่งเลิกจ้างดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ

<sup>189</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73 - 74.



ด้วยกฎหมาย<sup>190</sup> กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีสำคัญที่ศาลฎีกาให้ความสำคัญกับหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเน้นให้ความสำคัญที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความเป็นกลางและปราศจากอคติ เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการตรวจสอบของศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายบนพื้นฐานของหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) โดยการตรวจสอบของศาลในปัญหาข้อกฎหมายเป็นกรณีที่จะยกเว้นไม่ได้ แต่ในกรณีของปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ได้มีการยกเว้นภายใต้เงื่อนไขเฉพาะอย่างจำกัดที่ศาลต้องเข้าไปพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการใช้อำนาจ ซึ่งการที่จะยอมให้ศาลทบทวนข้อเท็จจริงได้ใหม่ทั้งหมดนั้น ศาลจะจำกัดเคร่งครัดเฉพาะการใช้อำนาจในการวินิจฉัยคดีที่มีกระบวนการพิจารณาโดยบกพร่องเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว หากองค์กรใดมีการแบ่งแยกบุคลากรภายในระหว่างผู้สอบสวนและผู้ริเริ่มคดีกับผู้ตัดสินคดี อย่างเช่น ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แล้วการทบทวนผลการวินิจฉัยในข้อเท็จจริง ศาลก็จะพิจารณาโดยยึดหยุ่น แต่หากไม่มีการแบ่งแยกบุคลากรให้มีความเป็นกลางในการวินิจฉัยคดี ศาลก็จะตรวจสอบข้อเท็จจริงเคร่งครัดยิ่งขึ้น กรณีจึงขึ้นอยู่กับว่าองค์กรในฝ่ายปกครองมีวิธีการดำเนินงานและการจัดองค์กรที่เทียบเคียงกับสถาบันศาลได้หรือไม่<sup>191</sup> ดังนั้น หากเป็นกรณีของการจัดองค์กรและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีลักษณะเทียบเคียงกับสถาบันศาลแล้ว กรณีนี้ศาลจะให้ความสำคัญยึดหยุ่นในการตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงหรือแม้กระทั่งในปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

โดยสรุปจากที่ได้ทำการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศนั้น พบว่า ระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาต่างมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่สามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณี เนื่องด้วยองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสหรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างมีหลักเกณฑ์และ

<sup>190</sup> ศศิมา ถิณรัตน์, “ตัวอย่างคดีที่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกาใช้หลัก Due Process กับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ,” ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติ*, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 13 - 15.

<sup>191</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์* 21, 4 : 599 - 600.



วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนประกอบด้วยจะอยู่ภายใต้หลักการรับฟังความทุกฝ่าย โดยผู้พิจารณาวินิจฉัยนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ และการมีส่วนร่วมได้เสียในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท นอกจากนี้ ในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานของแต่ละองค์กรก็จะมีหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานเช่นเดียวกันกับหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านั้นก็จะถือเป็นที่สุดใฝ่ฝ่ายปกครอง และหากผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยนั้น จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้ กระบวนการในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสนั้น ถือได้ว่ามีความน่าสนใจในการนำมาพัฒนาเป็นแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของศาลปกครองสูงสุดในประเทศไทย เพราะเหตุว่า กระบวนการในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสจะมีกระบวนการกลั่นกรองการยื่นคำวินิจฉัยที่ให้อำนาจแก่ตุลาการหัวหน้าคณะ นายเดียวในการพิจารณาฎีกาที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ หรือหากเป็นฎีกาที่รับไว้พิจารณาได้ คดีจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดภายใต้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนและเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนเหตุที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยนั้น ศาลปกครองสูงสุดจะทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจ การวินิจฉัยโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ และการวินิจฉัยโดยให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด เป็นต้น แต่ก็มิได้หมายความว่า ศาลปกครองสูงสุดจะมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวน เนื่องจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดในบางกรณี อาจถือว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน อาทิเช่น ข้อเท็จจริงในสำนวนนั้นไม่ถูกต้อง หรือมีการฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง เป็นต้น ซึ่งการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่การยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผ่นดินกลางนั้น ต้องเป็นการยื่นฟ้องเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งศาลจะพิจารณาทบทวน โดยจำกัดอยู่เฉพาะสำนวนและพยานหลักฐานที่ฝ่ายปกครองนำสืบ ประกอบกับศาลจะจำกัดขอบเขตของการพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านบนพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) และยิ่งหากเป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเทียบเคียงกับศาลแล้ว กรณีย่อมเป็นเหตุทำให้การตรวจสอบ

คำวินิจฉัยของศาลทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้เมื่อระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาต่างมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่มีประสิทธิภาพและสามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีแล้ว กรณีจึงถือเป็นต้นแบบสำคัญในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อประโยชน์ในการนำมาพัฒนาเป็นแนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. และศาลปกครองต่อไป ดังที่จะได้กล่าวในรายละเอียดไว้ในบทที่ 4 และบทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้



ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

นับแต่ได้ทำการศึกษาและพิจารณาถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และวิวัฒนาการของระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนของประเทศไทยและในส่วนของต่างประเทศนั้น กรณีจะเห็นได้ว่า ระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศไทยที่ผ่านมาจะมีวิวัฒนาการที่ได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะผลจากการที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนั้น ในลำดับต่อไปในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาถึงรายละเอียดของเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งระบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่า ข้อความคิดสำคัญของระบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. นั้น จะมีความคล้ายคลึงกันกับระบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเป็นอย่างยิ่ง กรณีจึงส่งผลสนับสนุนให้ ก.พ.ค. มีฐานะเป็นดังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีรูปแบบและวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา จึงสามารถอธิบายถึงรายละเอียดเกี่ยวกับ ก.พ.ค. ที่ต้องทำการพิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

#### 4.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง ก.พ.ค.

ในส่วนของเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นนั้น เกิดจากสภาพปัญหาและปัจจัยสนับสนุนหลายประการด้วยกัน เนื่องจากแต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจโดยให้ อ.ก.พ. ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น กรณีดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อปัญหาความมีเอกภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อีกทั้งมักพบกับปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ขององค์กรเหล่านั้นอยู่เสมอ ประกอบกับสำหรับในส่วนของ ก.พ. เองก็ถือได้ว่าไม่ได้มีสถานะเป็นดังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์อย่างแท้จริง เนื่องจากเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใดแล้ว จะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ดังนั้น มติของ ก.พ. จึงมิได้ถือเป็นที่สุดแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่พอใจในผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ขององค์กรภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้วอาจมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นอีก กรณีจึงเห็นได้ว่ากว่าที่ข้อพิพาทแต่ละเรื่องจะได้รับการวินิจฉัยจนถึงที่สุดนั้น อาจจำเป็นต้องใช้ขั้นตอนและระยะเวลาที่มากเกินความจำเป็น ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในด้านต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและปฏิรูประบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสามารถสร้างความเข้มแข็งในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภาครัฐ ให้เกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผลจากการที่มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นนี้ ยังก่อให้เกิดผลดีต่อการปรับบทบาทของ ก.พ. จากเดิมที่ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารเท่านั้น ในอันที่จะเป็นการลดความซ้ำซ้อนและรวมศูนย์อำนาจของการบริหารงานบุคคลไว้ที่ ก.พ. ในลักษณะเดิมอีกต่อไป

อนึ่ง หากสังเกตจากสภาพปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นในประเทศไทยแล้ว กรณีสามารถเปรียบเทียบถึงลักษณะและวิวัฒนาการที่มีความคล้ายคลึงกับการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการแยกบทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ซึ่งในอดีตจะสวมบทบาทขัดแย้งกันเอง ที่เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม จนกระทั่งต่อมาจึงได้มีการแก้ปัญหาคความขัดแย้งในบทบาทการทำหน้าที่ดังกล่าว โดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) แยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล (OPM) คณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์ (FLRA) และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) กรณีดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงปัญหาของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐและเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่า มีวิวัฒนาการที่มีความคล้ายคลึงเช่นเดียวกันกับปัญหาของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐและเหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นในประเทศไทยนั่นเอง

## 4.2 โครงสร้างและระบบของ ก.พ.ค.

จากเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นในประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ก.พ.ค. จึงมีภารกิจสำคัญในการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะในกรณีของการพิจารณาวินัยจัญอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยจัญ ร้องร้องทุกข์ ดังนั้น การจัดโครงสร้างและระบบของ ก.พ.ค. จึงจำเป็นที่จะต้องตอบสนองต่อภารกิจ หลักที่สำคัญดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นของการจัดองค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินัยจัญข้อพิพาท คุณสมบัติและกระบวนการสรรหาคัดเลือก ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินัยจัญอุทธรณ์ และกรรมการวินัยจัญร้องทุกข์ และแม้กระทั่งการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. เองก็ตาม ซึ่งในแต่ละประเด็นดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่มีความน่าสนใจและมีความเกี่ยวเนื่องกัน โดยสามารถที่จะจำแนกรายละเอียดในแต่ละ ประเด็นดังต่อไปนี้

### 4.2.1 การจัดองค์กร

ในส่วนของการจัดองค์กรนั้นถือเป็นประเด็นแรกที่จะต้องพิจารณา เนื่องจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดรูปแบบการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. ไว้ในลักษณะที่เป็นคณะกรรมการการวินัยจัญข้อพิพาท โดยแยกองค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินัยจัญ ข้อพิพาทออกเป็นสองระดับคือ ระดับของกรรมการ ก.พ.ค. และระดับของกรรมการวินัยจัญอุทธรณ์ และกรรมการวินัยจัญร้องทุกข์ โดยในส่วนของกรรมการ ก.พ.ค. นั้น พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีกรรมการ ก.พ.ค. จำนวนทั้งหมดเจ็ดคน<sup>192</sup> และมีวาระ ในการดำรงตำแหน่งหกปี ซึ่งสามารถที่จะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น<sup>193</sup>

สำหรับในส่วนของกรรมการวินัยจัญอุทธรณ์และกรรมการวินัยจัญร้องทุกข์ ซึ่งจะ ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินัยจัญอุทธรณ์และร้องทุกข์ก่อนที่จะมีการรายงานหรือเสนอเรื่องเข้าสู่ การพิจารณาของกรรมการ ก.พ.ค. นั้น กรรมการวินัยจัญทั้งสองดังกล่าว จะมิวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละหกปีเช่นเดียวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ก.พ.ค. แต่อย่างไรก็ดี กรรมการ วินัยจัญอุทธรณ์และกรรมการวินัยจัญร้องทุกข์ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว อาจได้รับการ แต่งตั้งเป็นกรรมการวินัยจัญอุทธรณ์และกรรมการวินัยจัญร้องทุกข์ได้อีก หากกรรมการผู้นั้นผ่าน

<sup>192</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>193</sup> มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



การประเมินหรือผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ค. กำหนด<sup>194</sup> ดังนั้น การดำรงตำแหน่งของ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีความแตกต่างจากการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ก.พ.ค. ที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

ทั้งนี้ นอกจากในส่วนของกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นนิติกรคอยทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของคณะกรรมการให้สามารถดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็ว โดยถ้าเป็นในส่วนของพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น กฎหมายจะกำหนดให้มีนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนในการทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกรรมการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กรรมการเจ้าของสำนวนมอบหมาย ประกอบกับจะมีนิติกรระดับผู้เชี่ยวชาญเป็นนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนที่จะจัดทำคำแถลงของตนเพื่อเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัย โดยการทำหน้าที่ของนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนและนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนนั้น เลขาธิการ ก.พ. จะเป็นผู้แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่<sup>195</sup> สำหรับในส่วนของพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น กฎหมายกำหนดให้มีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในการทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของกรรมการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กรรมการเจ้าของสำนวนมอบหมาย โดยการทำหน้าที่ของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั้น เลขาธิการ ก.พ. จะเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่<sup>196</sup> อันเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับในส่วนของ การแต่งตั้งนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนและนิติกรผู้แถลงประจำสำนวน

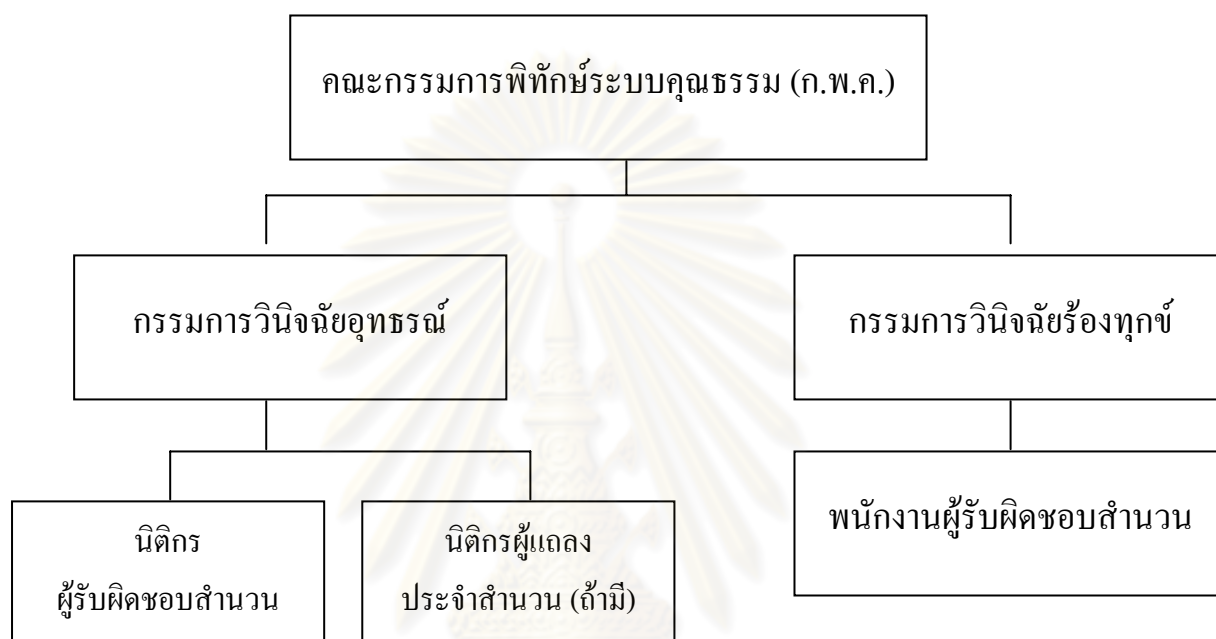
## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>194</sup> ข้อ 4 วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>195</sup> ข้อ 92 และข้อ 93 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>196</sup> ข้อ 63 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

แผนผังการจัดโครงสร้างองค์กรของ  
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 4.2.2 คุณสมบัติ

ด้วยเหตุที่กฎหมายได้กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบไตสวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่มีความครบถ้วนและเพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น ผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยข้อพิพาทจึงควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างสูง ด้วยเหตุนี้ การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงได้อิงอยู่กับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครอง ซึ่งสามารถแยกการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งในแต่ละตำแหน่ง ดังต่อไปนี้คือ

ถ้าเป็นในส่วนคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. จะต้องมียุทธศาสตร์ไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิเช่น เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรืออัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า และรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด เป็นต้น<sup>197</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะได้รับ

<sup>197</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

การคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม อาทิเช่น เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกรรมการ ในรัฐวิสาหกิจ และเป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น<sup>198</sup>

สำหรับในส่วนของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยทั้งสองข้างต้นจะต้องมีคุณสมบัติคือ เป็นผู้มิใช่สัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิเช่น เป็นหรือเคย เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรระดับ 9 ขึ้นไปหรือนิติกรระดับเชี่ยวชาญ รับราชการหรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งอื่นที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายไม่ต่ำกว่าระดับ 8 หรือตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วในตำแหน่งอัยการจังหวัด ผู้พิพากษาศาลแพ่ง และตุลาการพระธรรมนูญ เป็นต้น<sup>199</sup> สำหรับในส่วนลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งของ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น จะมีลักษณะต้องห้ามในการดำรง ตำแหน่งเช่นเดียวกับในส่วนของกรรมการ ก.พ.ค.<sup>200</sup>

#### 4.2.3 การสรรหาและการคัดเลือก

ในกรณีสรรหาและการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการ ก.พ.ค. นั้น กฎหมาย กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธาน ศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขานุการ โดยคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำการคัดเลือกบุคคลผู้ที่มี คุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดจำนวนเจ็ดคนเป็นกรรมการ ก.พ.ค.<sup>201</sup> โดยกระบวนการในการสรรหา กรรมการ ก.พ.ค. นั้น จะใช้ระบบเปิดเพื่อให้ได้บุคคลที่มาจากหลากหลายสาขาวิชาชีพและมีคุณสมบัติครบถ้วน<sup>202</sup> จากนั้นจึงให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ประชุมและคัดเลือก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>198</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>199</sup> ข้อ 2 ของระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>200</sup> ข้อ 3 ของระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>201</sup> มาตรา 26 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>202</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาเพื่อวางระบบวิธีพิจารณาด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม และดำเนินการเพื่อออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียมความพร้อม, หน้า 73.

กันเอง เพื่อให้คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน ก.พ.ค. หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป<sup>203</sup>

ทั้งนี้ ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. นี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ให้ทำหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ด้วยความรอบคอบ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เปรียบเทียบถึงกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศส เพื่อที่จะได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป โดยจะได้มีการวิเคราะห์ถึงรายละเอียดในประเด็นดังกล่าวไว้ในบทถัดไปนี้

สำหรับในส่วนของการสรรหาและคัดเลือกกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น กรรมการ ก.พ.ค. จะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด<sup>204</sup> โดยการสรรหาและคัดเลือกกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการ ก.พ.ค.<sup>205</sup> ซึ่งกรรมการ ก.พ.ค. เองนั้น ฟังที่จะต้องทำการสรรหาและคัดเลือกกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้เกิดประโยชน์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ต่อไปเช่นกัน

#### 4.2.4 การคัดค้าน

ในกรณีของการคัดค้านกรรมการนั้นถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่สำคัญในการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ยื่นเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์จะต้องมีโอกาสนในการได้รับการพิจารณา

<sup>203</sup> มาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>204</sup> มาตรา 31 (6) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ 6 ของระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>205</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวินิจฉัยโครงการวางระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และเตรียมความพร้อมในการสรรหาคณะกรรมการ ก.พ.ค. และองค์คณะวินิจฉัย, หน้า 18.



โดยกรรมการวินิจฉัยที่มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ หรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียใดๆ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์สามารถที่จะคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ซึ่งเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์อาจคัดค้านกรรมการดังกล่าวได้ ถ้ากรรมการ วินิจฉัยมีกรณีที่รู้เห็นเหตุการณ์หรือมีส่วนได้เสีย เป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิด ความคับข้องใจ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการ มีสาเหตุโกรธเคือง และมีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรส เป็นต้น<sup>206</sup>

โดยการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว จะเริ่มต้นจากการที่ผู้คัดค้านนั้นต้องทำหนังสือแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านยื่นต่อ ประธาน ก.พ.ค.<sup>207</sup> ซึ่งในระหว่างนั้น กรรมการวินิจฉัยที่ถูกคัดค้านจะต้องงดการปฏิบัติหน้าที่ จนกว่าจะมีการชี้ขาดในเรื่องการคัดค้านนั้น<sup>208</sup> และเมื่อประธาน ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า คำคัดค้านไม่มีเหตุผลที่สมควร ประธาน ก.พ.ค. จะเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณา ถ้าที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า คำคัดค้านฟังขึ้น หรือมี เหตุผลเพียงพอที่จะทำให้การพิจารณาไม่ได้ความจริงและความยุติธรรม ก็จะมีคำสั่งให้ผู้ที่ ถูกคัดค้านพ้นจากกรรมการวินิจฉัย<sup>209</sup> ซึ่งประธาน ก.พ.ค. ก็จะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยจากคณะ หนึ่งคณะใดหรือตนเองปฏิบัติหน้าที่แทนก็ได้<sup>210</sup> นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดโอกาสให้กรรมการ วินิจฉัยผู้ใดที่เห็นว่า ตนมีกรณีอื่นอาจถูกคัดค้านได้ กรรมการวินิจฉัยผู้นั้นสามารถที่จะแจ้งต่อ ประธาน ก.พ.ค. และขอลอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยนั้นได้<sup>211</sup>

<sup>206</sup> มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และข้อ 39 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 และข้อ 58 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>207</sup> ข้อ 39 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 58 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>208</sup> ข้อ 40 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 59 วรรคแรก ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>209</sup> ข้อ 40 วรรคสอง และวรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 59 วรรคสอง และวรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>210</sup> ข้อ 40 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 59 วรรค สี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>211</sup> ข้อ 41 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 60 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

#### 4.2.5 หน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค.

ในด้านหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. นั้น โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้เลขานุการ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.<sup>212</sup> โดยมีสำนักงาน ก.พ. ดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ.ค. ตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>213</sup> ซึ่งปัจจุบันสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. โดยสำนักงานดังกล่าวจะมีการแบ่งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานที่เทียบเคียงได้กับแนวทางการแบ่งส่วนงานและภารกิจของสำนักงานศาลปกครอง อาทิเช่น งานสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ งานวิจัยและวิชาการ งานเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และงานบริหารองค์กร เป็นต้น<sup>214</sup>

ทั้งนี้ ที่มาของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานจะสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนคือ ส่วนที่โอนมาจากงานในสำนักงาน ก.พ. เดิม และส่วนงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในสำนักงาน ก.พ. ที่มีอยู่เดิม เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น<sup>215</sup>

โดยในประเด็นเรื่องการพัฒนาหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. นี้ถือเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากภารกิจในระยะต่อไปของ ก.พ.ค. ที่จะต้องพัฒนาพร้อมมืออยู่อย่างหลากหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งควรศึกษาเปรียบเทียบถึงหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาและขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. และหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. ให้มีความรอบคอบต่อไป ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้ศึกษาจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการพัฒนาหน่วยงานธุรการให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ไว้ในบทถัดไปนี้

#### 4.3 อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.

โดยที่อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ซึ่งนอกจากมีหน้าที่หลักที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและสามารถสร้างความเป็นธรรม

<sup>212</sup> มาตรา 24 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>213</sup> มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>214</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวินิจฉัยโครงการวางระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และเตรียมความพร้อมในการสรรหาคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และองค์คณะวินิจฉัย, หน้า 26.

<sup>215</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ให้แก่คู่กรณีในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ยังครอบคลุมถึงกรณีอื่นที่มีความสำคัญด้วยเช่นกัน อาทิ การให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ ก.พ.ค. และระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตลอดจนการทำหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งบุคคล เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้น<sup>216</sup>

ทั้งนี้ ในส่วนอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. นี้ กรณีมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ให้ครอบคลุมถึงการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการอื่นที่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลดูแลอยู่ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในองค์กรฝ่ายปกครอง หรืออาจมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาในลักษณะเช่นเดียวกันกับ ก.พ.ค. ขึ้นในหน่วยงานแต่ละแห่งไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงรายละเอียดในวิธีการพัฒนาและการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ให้มีความเหมาะสมต่อไปในอนาคต โดยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในบทถัดไปนี้

#### 4.4 วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค.

โดยที่ลักษณะพิเศษสำคัญซึ่งถือเป็นจุดเด่นของ ก.พ.ค. คือ การที่ ก.พ.ค. มีระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาททั้งในเรื่องวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยในขั้นตอนอื่นๆ ที่สามารถสร้างหลักประกันในความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีเทียบเท่ากับศาล ตั้งแต่ขั้นตอนของการจัดองค์คณะและการจ่ายสำนวน

<sup>216</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

แก่องค์คณะ การพิจารณาผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวนและ การทำคำแถลง การนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรือการประชุมวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และการทำคำวินิจฉัย เป็นต้น โดยแต่ละขั้นตอนตามที่กล่าวมานั้นประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.4.1 การจัดองค์คณะและการจ่ายสำนวน

การจัดองค์คณะและการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์และ ร้องทุกข์นั้น จากการศึกษาพบว่า กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดระเบียบวิธีพิจารณาในเรื่องการจัดแบ่งองค์คณะและการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะวินิจฉัย ที่มีความคล้ายคลึงกัน เพียงแต่อาจแตกต่างกันบ้างในบางประเด็นเท่านั้น

โดยประเด็นแรกที่ต้องพิจารณาในเรื่องต้นจะเป็นในเรื่องของการจัดแบ่ง องค์คณะวินิจฉัย ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีของการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้น จะเริ่มต้นจากการที่ ก.พ.ค. จะต้องทำการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือ หลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัย โดยแต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง เป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่ เป็นผู้วินิจฉัยตามแต่ละกรณี ซึ่งประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง สามารถทำหน้าที่เป็น ประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้<sup>217</sup>

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นในเรื่องการจัดแบ่งองค์คณะวินิจฉัยแล้วเสร็จ ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาจะเป็นในเรื่องของการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะวินิจฉัย โดยในประเด็น ของการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะวินิจฉัยนั้น มีกรณีต่างๆ ที่ต้องพิจารณาตามลำดับดังนี้

กรณีแรกที่ต้องพิจารณาคือ อุทธรณ์หรือร้องทุกข์เรื่องนั้นมีปัญหา ข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบต่อการปฏิบัติราชการ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐาน ในการปฏิบัติราชการ หรือเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมหรือไม่ ซึ่งหากอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์เป็นกรณีในลักษณะดังกล่าวแล้ว ประธาน ก.พ.ค. จะจ่ายสำนวนให้ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะ วินิจฉัย โดยจะมีกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน<sup>218</sup> นอกจากนี้ ถ้าประธาน ก.พ.ค. พบว่า เรื่องที่มีการยื่นอุทธรณ์มานั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการหรือประโยชน์สาธารณะ หรือมี ประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายหรือหลักการที่สำคัญ หรือเป็นเรื่องที่อาจมีผลกลับหรือแก้ไข

<sup>217</sup> ข้อ 36 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และข้อ 34 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>218</sup> ข้อ 44 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และข้อ 37 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551



แนวทางการลงโทษเดิม หรือเป็นเรื่องที่ ก.พ.ค. เห็นสมควร กรณีดังกล่าวประธาน ก.พ.ค. สามารถที่จะกำหนดให้องค์คณะวินิจฉัยหลายองค์คณะร่วมกันพิจารณาก็ได้<sup>219</sup>

แต่อย่างไรก็ดี หากมิใช่เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีความสำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรณีต่อไปที่ต้องพิจารณาก็คือ เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ต้องห้ามที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่<sup>220</sup> ซึ่งหากเป็นในส่วนของเรื่องอุทธรณ์ต้องห้าม นั้น ประธาน ก.พ.ค. จะจ่ายสำนวนอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย หรือให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งเป็นองค์คณะวินิจฉัย<sup>221</sup> ซึ่งหาก ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย คณะกรรมการจะมีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา และสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบ แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะวินิจฉัย คณะกรรมการจะมีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และเสนอ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบความต่อไป<sup>222</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวจึงต่างกับในส่วนของเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ที่ประธาน ก.พ.ค. สามารถจ่ายสำนวนเรื่องร้องทุกข์ให้กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของสำนวน หรือจ่ายให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะหนึ่งเป็นองค์คณะวินิจฉัยพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้<sup>223</sup> และเมื่อกรรมการ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยแล้วเสร็จเป็นประการใด ก็เพียงแต่รายงาน ก.พ.ค. เพื่อทราบต่อไปเท่านั้น<sup>224</sup>

ดังนั้น เมื่อเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์เรื่องใดที่ผ่านการพิจารณาในเบื้องต้นแล้วว่า มิใช่เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีความสำคัญ หรือมิใช่เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ต้องห้ามแล้ว กรณีต่อไปประธาน ก.พ.ค. จะพิจารณาจ่ายสำนวนนั้นตามระเบียบที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องอุทธรณ์ ประธาน ก.พ.ค. จะพิจารณาจ่ายสำนวนนั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นองค์คณะวินิจฉัย<sup>225</sup> และจะทำการแต่งตั้งนิติกรผู้แถลงประจำสำนวน เว้นแต่ในบางกรณีที่ไม่ต้องมีการแต่งตั้งนิติกรผู้แถลงประจำสำนวน<sup>226</sup> จากนั้นเมื่อประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะใดได้รับสำนวนแล้ว ก็จะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน<sup>227</sup> ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการ

<sup>219</sup> ข้อ 38 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>220</sup> ข้อ 49 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 42 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>221</sup> ข้อ 46 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>222</sup> ข้อ 50 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>223</sup> ข้อ 39 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>224</sup> ข้อ 43 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>225</sup> ข้อ 45 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>226</sup> ข้อ 43 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>227</sup> ข้อ 45 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551



วินิจฉัยอุทธรณ์วินิจฉัยแล้วเสร็จ จะต้องเสนอคำวินิจฉัยต่อ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป<sup>228</sup> ซึ่งในขั้นตอนการเสนอคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้จะเป็นขั้นตอนเดียวกับการเสนอคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาต่อ ก.พ.ค. นั้นเอง

แต่ถ้าหากเป็นในเรื่องร้องทุกข์นั้น ประธาน ก.พ.ค. จะพิจารณาจ่ายสำนวนให้แก่กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์คณะวินิจฉัย<sup>229</sup> ซึ่งหากเป็นกรณีที่กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นองค์คณะวินิจฉัย กรรมการผู้นั้นจะทำหน้าที่เป็นกรรมการเจ้าของสำนวน แต่หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์คณะวินิจฉัย ประธานกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของสำนวน<sup>230</sup> และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการ ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้วเสร็จเป็นประการใดแล้ว จะต้องรายงาน ก.พ.ค. เพื่อทราบ ทั้งนี้ ก.พ.ค. สามารถที่จะให้ข้อเสนอแนะหรือข้อควรปรับปรุงในประการใดที่มีต่อคำวินิจฉัยนั้นก็ได้<sup>231</sup> ซึ่งในขั้นตอนการรายงานคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้จะเป็นขั้นตอนเดียวกับการรายงานเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ต่อ ก.พ.ค. เช่นกัน

อนึ่ง ในกรณีของการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 จะมีได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนดังเช่นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จำเป็นต้องมีนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เพื่อทำการถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะและกรรมการเจ้าของสำนวนให้มีคุณภาพดังเช่นในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งจะได้ขอกกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในบทถัดไป

ทั้งนี้ สำหรับหลักเกณฑ์ที่ประธาน ก.พ.ค. จะพิจารณาจ่ายสำนวนให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะใดเป็นองค์คณะวินิจฉัยนั้น ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับที่ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นใช้ในการพิจารณาจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครอง<sup>232</sup> กล่าวคือหลักเกณฑ์การพิจารณาจ่ายสำนวนไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์นั้น ประธาน

<sup>228</sup> ข้อ 47 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>229</sup> ข้อ 38 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>230</sup> ข้อ 38 วรรคสอง และวรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>231</sup> ข้อ 54 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>232</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 8 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

ก.พ.ค. จะพิจารณาจ่ายสำนวนให้ตรงตามความเชี่ยวชาญ หรือตรงตามกลุ่ม หรือพื้นที่ของ ส่วนราชการที่คณะกรรมการวินิจฉัยนั้นรับผิดชอบ ทั้งนี้ หากไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ความ รับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หรือมีคณะกรรมการวินิจฉัยในลักษณะเดียวกันหลายคณะ หรือ คณะกรรมการวินิจฉัยที่รับผิดชอบนั้นมีเรื่องค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก กรณีดังกล่าว ประธาน ก.พ.ค. จะพิจารณาจ่ายสำนวนเรื่องนั้นให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยคณะใดก็ได้ตาม ที่เห็นสมควร<sup>233</sup>

#### 4.4.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

หลักเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้น มีองค์ประกอบ ที่ต้องพิจารณาทั้งในส่วนของการเป็นผู้มีสิทธิยื่นเรื่อง ความครบถ้วนถูกต้องของเนื้อหา และ ระยะเวลาในการยื่นเรื่อง ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการต้องพิจารณา ในเบื้องต้น เพื่อที่จะทำให้ทราบได้ว่า เรื่องที่มีการยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ใน อำนาจและเงื่อนไขที่ ก.พ.ค. จะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยในแต่ละองค์ประกอบ มีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาดังนี้

องค์ประกอบแรกที่ต้องพิจารณาจะเป็นในส่วนของการเป็นผู้มีสิทธิ ยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ โดยสำหรับในส่วนของการเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์นั้น ผู้ที่มีสิทธิ ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ<sup>234</sup> ส่วนการเป็นผู้มีสิทธิยื่นเรื่องร้องทุกข์นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ยื่นมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนเอง ของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้<sup>235</sup> โดยเหตุแห่งการร้องทุกข์จะต้องเกิดจากหัวหน้า ส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี<sup>236</sup> ซึ่งหาก เป็นเหตุที่เกิดจากองค์ประกอบดังกล่าว จึงจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ได้

เมื่อได้ทำการพิจารณาในเรื่องของการเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ข้างต้นแล้ว องค์ประกอบต่อมาจะเป็นการพิจารณาในประเด็นรายละเอียดเนื้อหาของเรื่องอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ ซึ่งถ้าเป็นเรื่องอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. โดยใช้

<sup>233</sup> ข้อ 47 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>234</sup> มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>235</sup> ข้อ 7 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>236</sup> มาตรา 123 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ถ้อยคำสุภาพ และมีสาระสำคัญที่ระบุถึงชื่อ ที่อยู่ ตำแหน่ง หน่วยงาน ที่สังกัด คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ พร้อมกับวันที่รับทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่ง คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์<sup>237</sup> พร้อมสำเนาหนังสืออุทธรณ์และสำเนายานหลักฐาน<sup>238</sup> ส่วนถ้าเป็นเรื่องร้องทุกข์นั้น รายละเอียดเนื้อหาของเรื่องร้องทุกข์จะมีความคล้ายคลึงกับรายละเอียดเนื้อหาของเรื่องอุทธรณ์ แต่อาจแตกต่างกันบ้างเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ และข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาในการร้องทุกข์เท่านั้น<sup>239</sup>

องค์ประกอบสุดท้ายจะเป็นในเรื่องของระยะเวลาในการยื่นเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ โดยผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต้องทำการยื่นเรื่องภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์<sup>240</sup> หรือนับแต่วันรับทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์<sup>241</sup> ซึ่งสามารถยื่นเรื่องได้ที่สำนักงาน ก.พ. หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน<sup>242</sup>

ทั้งนี้ มีข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาอุทธรณ์นั้น กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ให้ถือว่าวันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ได้ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งเป็นวันรับทราบคำสั่ง<sup>243</sup> แต่ถ้าหากเป็นจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาร้องทุกข์แล้ว กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาร้องทุกข์ไว้อย่างละเอียดเนื่องจากเรื่องร้องทุกข์ในแต่ละกรณีนั้น มักเกิดจากเหตุแห่งความคับข้องใจที่แตกต่างกัน อาทิเช่น ถ้าเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาให้คำสั่งเป็นหนังสือ ให้ถือว่าวันที่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งเป็นวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ ถ้าไม่มีการลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง แต่มีการแจ้งคำสั่งให้ทราบ ให้ถือว่าวันที่แจ้งเป็นวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ และถ้ากรณีที่เกิดเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีคำสั่งอย่างใด

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>237</sup> ข้อ 27 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>238</sup> ข้อ 28 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>239</sup> ข้อ 8 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>240</sup> ข้อ 29 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>241</sup> ข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>242</sup> ข้อ 30 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 31 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>243</sup> ข้อ 31 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ให้ถือเอาวันที่ผู้ร้องทุกข์ควรได้ทราบถึงการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เป็นวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ เป็นต้น<sup>244</sup> ซึ่งผลจากการกำหนดจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลา ยื่นเรื่องร้องทุกข์ไว้อย่างละเอียดนี้ ทำให้ส่งผลดีต่อการป้องกันปัญหาในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ในภายหลังว่า เรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นมานั้นเป็นไปตามเงื่อนไขของระยะเวลาที่คณะกรรมการ จะสามารถรับไว้พิจารณาได้ หรือไม่

อนึ่ง การตรวจพิจารณาองค์ประกอบของการเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือ ร้องทุกข์ดังกล่าวนั้น ในเบื้องต้นจะเป็นหน้าที่ของพนักงานผู้รับอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ซึ่งหาก พนักงานเห็นว่า เรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะเสนอเรื่องอุทธรณ์หรือ ร้องทุกข์นั้นต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่หากเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้น ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน พนักงานจะแนะนำให้ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ดำเนินการแก้ไขให้ครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็น เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจ หรือไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด พนักงานจะบันทึกไว้และ เสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป<sup>245</sup> หลังจากนั้น จึงจะเป็น หน้าที่ขององค์คณะวินิจฉัยที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้น เพื่อมีคำสั่ง หรือให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป

#### 4.4.3 การแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นได้ผ่านการตรวจสอบจากองค์คณะวินิจฉัยว่า เป็นเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ที่สามารถรับไว้พิจารณาได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นกรณีของ การแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ คณะกรรมการข้าราชการอื่น โดยทั่วไป กล่าวคือ วิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. จะเป็นวิธีพิจารณา ในระบบได้สวน<sup>246</sup> ซึ่งกรรมการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการ พิจารณาด้วยตนเอง ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีในรูปของคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม รวมทั้งคำร้องทุกข์และคำแก้คำร้องทุกข์ นอกจากนี้ หากการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคู่กรณียังไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัย กรรมการ เจ้าของสำนวนสามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามความเหมาะสม ทั้งจากพยานบุคคล

<sup>244</sup> ข้อ 13 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>245</sup> ข้อ 32 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 33 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>246</sup> ข้อ 5 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551



พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น เป็นต้น กรณีดังกล่าวจึงทำให้วิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. มีความคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวนโดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นอย่างยิ่งดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 นั้น กรณีจะสามารถอธิบายถึงวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.4.3.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี

สำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีนั้น กฎหมายได้กำหนดวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้โดยมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ ถ้าหากเป็นกรณีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ จะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี โดยเริ่มต้นจากการส่งสำเนาคำอุทธรณ์และสำเนาพยานหลักฐานของผู้อุทธรณ์ให้คู่กรณีจัดทำคำแก้อุทธรณ์ โดยกรรมการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดประเด็นให้คู่กรณีในอุทธรณ์จัดทำคำแก้อุทธรณ์ด้วย<sup>247</sup> เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำแก้อุทธรณ์พร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้อุทธรณ์ เพื่อให้ผู้อุทธรณ์คัดค้านหรือยอมรับคำแก้อุทธรณ์<sup>248</sup> ภายหลังจากที่ผู้อุทธรณ์ได้จัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ เพื่อยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม<sup>249</sup> ทั้งนี้ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดหรือคู่กรณีได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมแล้ว หากกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่า เรื่องอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยแล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกสรุปสำนวน พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อเสนอองค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป<sup>250</sup>

สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น กรณีถือได้ว่ากฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีรูปแบบและขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีที่กระชับกว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

<sup>247</sup> ข้อ 51 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>248</sup> ข้อ 55 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>249</sup> ข้อ 57 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>250</sup> ข้อ 57 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551



โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จะปรากฏอยู่เพียง 2 ขั้นตอนเท่านั้น คือ ขั้นตอนการยื่นคำร้องทุกข์และคำแก้ร้องทุกข์ โดยเริ่มต้นจากการที่กรรมการเจ้าของสำนวนจะส่งสำเนาคำร้องทุกข์ และสำเนายานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คู่กรณีในการร้องทุกข์เพื่อทำคำแก้ร้องทุกข์ โดยกรรมการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดประเด็นให้คู่กรณีในการร้องทุกข์ต้องชี้แจงหรือกำหนดให้จัดส่งยานหลักฐานที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาด้วยก็ได้<sup>251</sup> โดยคู่กรณีในการร้องทุกข์จะต้องทำคำแก้คำร้องทุกข์ และคำชี้แจงตามประเด็นที่กำหนดโดยชัดแจ้งและครบถ้วน<sup>252</sup> ซึ่งหากกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่า เรื่องร้องทุกข์มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยแล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อเสนอต่อองค์คณะพิจารณาเช่นเดียวกับในกรณีของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

#### 4.4.3.2 การดำเนินการอื่นๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการอื่นๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. จะเป็นกรณีที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการใช้อำนาจที่มีอยู่ในระบบไต่สวนในการดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่มีความครบถ้วนเพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งถือเป็นอำนาจในลักษณะเดียวกับการดำเนินการอื่นๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล โดยอำนาจในการดำเนินการอื่นๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการนี้ จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>253</sup> ที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม ทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี<sup>254</sup> ประกอบกับองค์คณะวินิจฉัยยังมีอำนาจในการตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงในลักษณะนี้ องค์คณะวินิจฉัยจะต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ประกอบกับจะต้องมีการบันทึกการตรวจสอบ และการให้ถ้อยคำของบุคคลหรือพยานในการตรวจสอบรวมไว้ในสำนวนด้วย<sup>255</sup> ซึ่งกระบวนการบันทึกการตรวจสอบ การให้ถ้อยคำ การไต่สวน และการสาบานตนนั้นจะมีขั้นตอนและวิธีพิจารณาในลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาล<sup>256</sup>

<sup>251</sup> ข้อ 44 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>252</sup> ข้อ 45 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>253</sup> มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>254</sup> ข้อ 58 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>255</sup> ข้อ 63 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>256</sup> ข้อ 58 วรรคสอง ข้อ 59 และข้อ 61 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่อื่นของกรรมการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะในการแสวงหาข้อเท็จจริงยังมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการยื่นหรือขยายระยะเวลา<sup>257</sup> การยกเลิกกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ<sup>258</sup> การอนุญาตให้ทำคำขอคำร้องด้วยวาจา<sup>259</sup> และการออกคำสั่งในกรณีเอกสารในสำนวนสูญหาย<sup>260</sup> เป็นต้น

#### 4.4.3.3 การรับฟังพยานหลักฐาน

ในเรื่องของการรับฟังพยานหลักฐานนั้น โดยที่กฎหมายเฉพาะในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกรณีของการรับฟังพยานหลักฐานไว้เท่านั้น หากแต่ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 จะมีได้กำหนดถึงกรณีของการรับฟังพยานหลักฐานไว้แต่อย่างใด ซึ่งการรับฟังพยานหลักฐานในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น มีหลักการเบื้องต้นในการรับฟังพยานหลักฐานที่คล้ายกับคดีแพ่งโดยทั่วไป<sup>261</sup> แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดอำนาจในการรับฟังพยานหลักฐานขององค์คณะวินิจฉัยไว้ในลักษณะที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้างมากกว่าการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่ง ซึ่งการรับฟังพยานหลักฐานขององค์คณะวินิจฉัยนี้จะมีลักษณะที่คล้ายกันกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี<sup>262</sup> และการรับฟังพยานหลักฐานที่บันทึกไว้หรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์<sup>263</sup> รวมทั้งการรับฟังพยานบอกเล่า<sup>264</sup> เป็นต้น ซึ่งกระบวนการรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวจะต้องมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบเอกสารหลักฐาน เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกรณีจะเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถที่จะรับทราบหรือไม่ก็ได้<sup>265</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>257</sup> ข้อ 6 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>258</sup> ข้อ 7 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>259</sup> ข้อ 8 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>260</sup> ข้อ 19 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>261</sup> ข้อ 71 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>262</sup> ข้อ 72 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>263</sup> ข้อ 74 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>264</sup> ข้อ 75 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>265</sup> ข้อ 15 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

#### 4.4.4 การสรุปสำนวนและการทำคำแถลง

โดยที่การสรุปสำนวนและการทำคำแถลงนั้นเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องภายหลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของกรรมการเจ้าของสำนวนแล้วเสร็จ โดยในขั้นตอนของการสรุปสำนวนและการทำคำแถลงตามระเบียบวิธีพิจารณาวิวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น กรณีจะมีลักษณะเช่นเดียวกับขั้นตอนการสรุปสำนวนและการทำคำแถลงของศาลปกครอง ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวนี้จะเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญในการเปิดโอกาสให้องค์คณะวินิจฉัยทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่กรรมการเจ้าของสำนวนได้แสวงหามาว่าเพียงพอต่อการวินิจฉัยหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหาข้อเท็จจริงจนแล้วเสร็จ กรรมการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกสรุปเจ้าของสำนวน ซึ่งในบันทึกสรุปสำนวนทั้งในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น จะประกอบด้วยข้อผู้ยื่นเรื่อง ข้อคู่กรณี สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี สรุปข้อเท็จจริงที่กรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหาเพิ่มเติม (ถ้ามี) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์<sup>266</sup>

หลังจากนั้น เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้รับบันทึกสรุปสำนวนที่กรรมการเจ้าของสำนวนได้จัดทำมาแล้ว ถ้าเป็นในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อองค์คณะวินิจฉัยเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีเพียงพอ โดยไม่มีกรณีต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก องค์คณะวินิจฉัยจะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน<sup>267</sup> จากนั้นกรรมการเจ้าของสำนวนจะส่งสรุปสำนวนให้นิติกรผู้แถลงประจำสำนวนเพื่อจัดทำคำแถลงต่อไป<sup>268</sup> ซึ่งในส่วนของการจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนนั้น จะประกอบด้วยการสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนในการวินิจฉัย<sup>269</sup>

แต่สำหรับในส่วนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณานำบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวน และเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มาเพียงพอต่อการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว องค์คณะวินิจฉัยจะจัดให้มีการประชุมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต่อไปทันที<sup>270</sup> เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ไม่มีขั้นตอนที่ต้องจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนดังเช่นในกรณีของการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด

<sup>266</sup> ข้อ 67 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 49 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>267</sup> ข้อ 69 วรรคแรกและวรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>268</sup> ข้อ 70 วรรคแรก ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>269</sup> ข้อ 81 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>270</sup> ข้อ 50 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

#### 4.4.5 การนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรือการประชุมวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

ในการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถแสดงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัยอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ไม่ว่าจะเป็ในเรืองของการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ โดยถ้าหากเป็นกรณีของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ขั้นตอนการนั่งพิจารณาอุทธรณ์จะมีลักษณะที่คล้ายกับการนั่งพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเริ่มต้นจากขั้นตอนที่เมื่อนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนจัดทำคำแถลงแล้วเสร็จ องค์คณะวินิจฉัยจะกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก<sup>271</sup> โดยแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน<sup>272</sup> พร้อมทั้งทำการส่งบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบ<sup>273</sup>

เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก กรรมการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของเรื่องนั้น แล้วให้คู่กรณีแสดงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้ แต่หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแสดงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากองค์คณะวินิจฉัย หรือองค์คณะวินิจฉัยสั่งให้แถลง<sup>274</sup> เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงในขั้นตอนของกรรมการเจ้าของสำนวนและคู่กรณีแล้ว นิติกรผู้แถลงประจำสำนวนจะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะวินิจฉัย เพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ<sup>275</sup> เว้นแต่อุทธรณ์ใดก็เป็นเรื่องเร่งด่วน หรือเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก นิติกรผู้แถลงประจำสำนวนจะเสนอคำแถลงด้วยวาจาแทนคำแถลงที่เป็นหนังสือได้<sup>276</sup> ทั้งนี้ นิติกรผู้แถลงประจำสำนวนมีสิทธิที่จะอยู่ร่วมในการพิจารณาและประชุมปรึกษาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนั้น แต่จะไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยเรื่องนั้นแต่อย่างใด<sup>277</sup> ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงกล่าวได้ว่า รูปแบบและขั้นตอนในการจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองนั่นเอง

อย่างไรก็ดี สำหรับในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์นั้น คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ แต่กรณีที่เป็นอำนาจขององค์คณะวินิจฉัยที่จะออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี

<sup>271</sup> ข้อ 70 วรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>272</sup> ข้อ 76 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>273</sup> ข้อ 67 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>274</sup> ข้อ 78 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>275</sup> ข้อ 83 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>276</sup> ข้อ 70 วรรคสอง และวรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>277</sup> ข้อ 81 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551



หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ความเห็น หรือส่งเอกสารพยานหลักฐานให้แก่องค์คณะวินิจฉัย<sup>278</sup> แต่หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ดำเนินการหรือมีพฤติกรรมประวิงเรื่องให้ล่าช้า กรณีเช่นนี้กฎหมายให้อำนาจแก่ ก.พ.ค. ในการรายงานผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล เพื่อดำเนินการ แก้ไขปรับปรุงหรือลงโทษทางวินัยต่อไปได้<sup>279</sup>

สำหรับในส่วนของการประชุมวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเช่นเดียวกับการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมาแถลง ด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัย เว้นแต่หากเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณา วินิจฉัย หรือมีข้อเท็จจริงและประเด็นในการวินิจฉัยที่ไม่ซับซ้อน องค์คณะวินิจฉัยอาจงดการแถลง ด้วยวาจาก็ได้<sup>280</sup> ซึ่งในกรณีที่มีการประชุมและมีการแถลงด้วยวาจานั้น กรรมการเจ้าของสำนวน จะกำหนดวันประชุม และแจ้งวันประชุมพิจารณาพร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงที่ทำการแสวงหามา ให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน<sup>281</sup> โดยขั้นตอนของการประชุมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ นี้เริ่มต้นจากการที่กรรมการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นที่ต้องวินิจฉัย จากนั้นจึงให้ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องทุกข์ทำการแถลงด้วยวาจา เพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัย โดยคำแถลงด้วยวาจาดังกล่าวต้องกระชับและอยู่ในประเด็น<sup>282</sup> ซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนของการประชุมวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว องค์คณะจะได้ทำการประชุมเพื่อจัดทำคำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ต่อไป

#### 4.4.6 การทำคำวินิจฉัย

ในส่วนการทำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น มีองค์ประกอบที่จำต้องพิจารณา ตั้งแต่ในส่วนของเนื้อหา อำนาจ และระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งการดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว โดยในแต่ละกรณีมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาดังนี้

##### 4.4.6.1 เนื้อหาของคำวินิจฉัย

โดยที่กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ต่างได้กำหนดถึงรายละเอียดเนื้อหาของคำวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ที่มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งคำวินิจฉัยนั้นจำต้องประกอบด้วยรายละเอียดตั้งแต่ชื่อผู้ยื่นเรื่อง ชื่อคู่กรณี

<sup>278</sup> ข้อ 77 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับในเรื่องร้องทุกข์ ก็ได้กำหนดครมดังกล่าวเช่นกันที่คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาในวันประชุมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ตามข้อ 51 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการ ร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>279</sup> ข้อ 80 วรรคสี่ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>280</sup> ข้อ 51 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>281</sup> ข้อ 51 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>282</sup> ข้อ 52 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551



สรุปข้อเท็จจริงและคำขอ ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คำวินิจฉัยแต่ละประเด็นพร้อมทั้งเหตุผล สรุปคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่กำหนดให้ผู้กรณีปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป<sup>283</sup> นอกจากนี้ หากเป็น คำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์นั้น อาจปรากฏถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไป ตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นเพิ่มเติมได้<sup>284</sup> ซึ่งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการดังกล่าวนี้ จะก่อให้เกิดผลดีต่อการวางบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐต่อไป

อนึ่ง ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ยังได้มีการเปิดโอกาสให้กรรมการเจ้าของสำนวนสามารถ ที่จะทำความเข้าใจเห็นแย้ง พร้อมทั้งเหตุผลของตนแนบรวมไว้ในคำวินิจฉัยนั้นได้<sup>285</sup>

#### 4.4.6.2 อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย

อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น สามารถแยก การพิจารณาออกเป็น 2 กรณีคือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีรายละเอียดการพิจารณาในแต่ละกรณีดังนี้

สำหรับในกรณีของอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น หากเป็นอุทธรณ์ที่สามารถรับไว้พิจารณาได้ องค์คณะวินิจฉัยจะมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยขึ้นอยู่กับคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้นว่า เป็นคำสั่งลงโทษ ทางวินัย หรือเป็นคำสั่งที่ให้ออกจากราชการ กล่าวคือ

ถ้าเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย องค์คณะวินิจฉัย จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่ง ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่ เบาลง ยกโทษ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งลงโทษให้ถูกต้องเหมาะสม แต่ถ้าเป็นกรณี ของการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้องหรือให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ต่อไป และแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนมีอำนาจในการเยียวยาความเสียหาย หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม<sup>286</sup>

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัย จะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้<sup>287</sup>

<sup>283</sup> ข้อ 85 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 16 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>284</sup> ข้อ 16 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>285</sup> ข้อ 87 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>286</sup> ข้อ 86 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>287</sup> ข้อ 86 วรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ซึ่งประเด็นอำนาจในการเพิ่มโทษของ ก.พ. ดังกล่าวนี้ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่สมควรพิจารณาถึงผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจในการเพิ่มโทษของ ก.พ. นี้ไว้ในบทถัดไป

สำหรับในกรณีของอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น หากเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่สามารถรับไว้พิจารณาได้ องค์กรวินิจฉัยจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวคือ ยกคำร้องทุกข์ หรือแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหาย หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม<sup>288</sup> ซึ่งอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นี้ กรณีจะไม่มีรายละเอียดที่มีความซับซ้อนดังเช่นอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่ได้อ้างมาข้างต้นแต่ประการใด

#### 4.4.6.3 ระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยไว้ในแต่ละกรณี เพื่อควบคุมการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นไปภายในระยะเวลาที่ชัดเจนและมีความเคร่งครัดตามที่กฎหมายกำหนด

โดยถ้าเป็นระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็สามารถขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งต้องไม่เกินหกสิบวัน<sup>289</sup>

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น กฎหมายกำหนดให้องค์กรวินิจฉัยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จ ก็สามารถขยายระยะเวลาได้อีกสองครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งต้องไม่เกินสามสิบวัน แต่ถ้าขยายระยะเวลาไม่แล้วเสร็จ ประธาน ก.พ.ค. จะต้องพิจารณากำหนดมาตรการที่จะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยแล้วเสร็จโดยเร็วตามควรในแต่ละกรณี<sup>290</sup>

#### 4.4.6.4 การดำเนินการภายหลังการมีคำวินิจฉัย

โดยที่ภายหลังจาก ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องพึงปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งถ้าหากเป็นกรณีของการดำเนินการภายหลังที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

<sup>288</sup> ข้อ 53 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>289</sup> ข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>290</sup> ข้อ 55 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายในสามสิบวัน และถ้าหากไม่มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว กฎหมายให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ<sup>291</sup> เช่นเดียวกับในส่วนของการดำเนินการภายหลังของการมีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่คำวินิจฉัยนั้นมีผลผูกพันกรณีในการร้องทุกข์และผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องปฏิบัติตามนับแต่วันที่มีการกำหนดไว้ในคำวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น<sup>292</sup>

#### 4.4.7 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ใดที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.<sup>293</sup> ซึ่งการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดที่ศาลปกครองสูงสุดจะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น กรณีจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งในเรื่องเขตอำนาจศาล ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด การฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และอำนาจของศาลในการกำหนดค่าบังคับ ดังนั้น การยื่นฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีประเภทอื่นๆ โดยทั่วไปนั่นเอง

แต่สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. นั้น จะมีความแตกต่างจากการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ใดที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>294</sup> แทนที่จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดดังเช่นในกรณีของการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง นั้น ถือได้ว่ามีเอกลักษณ์ที่สำคัญซึ่งมีความแตกต่างจากกระบวนพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรม โดยทั่วไป กล่าวคือ ศาลปกครองจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการในระบอบไต่สวน

<sup>291</sup> มาตรา 116 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>292</sup> ข้อ 57 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

<sup>293</sup> มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>294</sup> ข้อ 56 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

โดยตุลาการจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง (Master of the procedure) ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการโต้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่กรณีในรูปของคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ซึ่งตุลาการอาจกำหนดประเด็นในการโต้ตอบให้แก่คู่กรณีด้วยก็ได้ จากนั้นตุลาการอาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการนัดไต่สวนคู่กรณีและพยานหลักฐานของแต่ละฝ่าย โดยตุลาการจะเป็นผู้ซักถามด้วยตนเอง และไม่ผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาในคดีเท่านั้น ตุลาการจะสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นๆ ที่จำเป็นได้ด้วยตนเอง เช่น การเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ การตรวจสอบบุคคลหรือสถานที่ เป็นต้น กรณีจึงมีความแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรม โดยทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งผู้พิพากษาเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้คู่ความปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาและจัดบันทึกการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยปล่อยให้กระบวนการดำเนินไปตามที่คู่ความจะกล่าวอ้าง นำสืบ และหักล้างกันด้วยพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายที่นำเข้ามาสู่คดีเท่านั้น ซึ่งผู้พิพากษาไม่มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเองแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองที่ไม่สามารถพบได้ในระบบศาลอื่นโดยทั่วไปคือ ระบบการถ่วงดุลสามฝ่ายระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาและพิพากษา โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะมีหน้าที่จัดทำสรุป ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีเสนอต่อองค์คณะ ซึ่งระบบตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส และได้เคยนำมาใช้ในระบบวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เรียกว่า “พนักงานรับผิดชอบสำนวน” ดังนั้น ในระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อองค์คณะเช่นนี้ จึงเป็นการช่วยส่งเสริมให้คำพิพากษาขององค์คณะมีความละเอียด รัดกุม รอบคอบ ถูกต้อง และเป็นธรรมมากที่สุด เพราะเหตุที่ว่า จะมีการช่วยตรวจสอบถ่วงดุลข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตัดสิน ประกอบกับหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ก็ต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เพราะกฎหมายได้กำหนดให้มีการเปิดเผยและพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งอาจนำไปสู่การเปรียบเทียบคำพิพากษาขององค์คณะกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อไปได้ ทั้งนี้ ผลลัพธ์สุดท้ายก็จะทำให้สังคมได้รับคำพิพากษาและคำแถลงการณ์ที่สามารถสร้างบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการ และสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ

อย่างไรก็ดี เมื่อผลจากการที่กฎหมายได้กำหนดให้มีการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นในหัวข้อนี้ กรณีจึงเกิดประเด็นในการพิจารณาต่อไปว่า สำหรับในส่วน of ศาลปกครองเองควรมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณา

คดีปกครอง เพื่อรองรับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในฐานะที่มีสถานะเป็น  
ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วยหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์  
ถึงแนวทางในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งการบริหารจัดการคดี  
ในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ในบทถัดไป

ดังนั้น โดยสรุปแล้วจากที่ได้ทำการศึกษาและพิจารณาถึงประเด็นต่างๆ ของ  
ก.พ.ค. ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาท  
ทั้งในเรื่องของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ผลที่ได้รับจาก  
การศึกษาดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาเกิดมุมมองการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในกรณีต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณา  
ควบคู่ไปกับองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ เพื่อนำมา  
เป็นแนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของ  
ก.พ.ค. ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีในการพิจารณา  
วินิจฉัยข้อพิพาทมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะขอกล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวไว้ในบทถัดไปนี้



ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 5

### ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง

โดยที่ข้อความสำคัญในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้ประสบผลสำเร็จนั้น อยู่ที่การสร้างระบบการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีอาจที่จะแก้ไขหรือแยกการพัฒนาเฉพาะเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งได้ ซึ่งสำหรับวิทยานิพนธ์ในบทที่ 5 อันเป็นบทของการวิเคราะห์นั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งในแต่ละส่วนนั้นล้วนแล้วแต่มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่หลายประเด็นด้วยกัน โดยในส่วนแรกซึ่งเป็นส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น สามารถแยกการพิจารณาออกเป็นในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กับในส่วนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในฐานะที่เป็นองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยปัญหาและแนวทางการพัฒนาทั้งสองส่วน ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในหัวข้อ 5.1 และหัวข้อ 5.2 ตามลำดับ สำหรับในส่วนของปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองอย่างในกรณีของศาลปกครองนั้น ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในหัวข้อ 5.3 ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นที่มีกลไกวิธีการในการควบคุมตรวจสอบองค์กรที่มีลักษณะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส เพื่อหาแนวทางที่มีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทยต่อไป

#### 5.1 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง

สำหรับปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขององค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น ในส่วนแรกจะเป็นกรณีขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง โดยปัญหาและแนวทางการพัฒนาในหัวข้อดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาทั้งในเรื่องขององค์กรและผู้ใช้อำนาจ กระบวนการก่อนการออกคำสั่ง และพฤติกรรมทัศนคติของผู้ที่ใช้อำนาจ

ในการออกคำสั่ง โดยแต่ละประเด็นล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน ซึ่งสามารถที่จะจำแนกรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

### 5.1.1 กรณีองค์กรและผู้ใช้อำนาจ

ในประเด็นเรื่ององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลถือเป็นประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา เนื่องจากการออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลจะประสบผลสำเร็จได้หรือไม่ นั้น ส่วนหนึ่งจะอยู่ที่องค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเป็นสำคัญ โดยหากพิจารณาถึงรายละเอียดขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว กรณีจะไม่มี ความแตกต่างกับองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองได้กำหนดให้องค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงจะเป็นในส่วนของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ และสำหรับในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง องค์กรและผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาจะเป็นในส่วนของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. กระทรวง โดยมี อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ด้วยเหตุนี้ จากกรณีดังกล่าวจึงมีประเด็นที่ต้องพึงตระหนักและให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากที่ผ่านมามีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในหลายกรณี มักเกิดจากสาเหตุในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจนั้น ได้ทำการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนและกำหนดฐานความผิดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับในส่วนของ การคัดเลือก อ.ก.พ. ระดับต่างๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มักจะพบกับปัญหาในการคัดเลือกบุคคลเพื่อจะมาทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว โดยไม่ได้ทำการคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริงในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด และยิ่งในบางกรณีองค์กรและผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นต่างมักจะสงวนขอบเขตในการเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการกระทำของผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนในการดำเนินการทางวินัยหรือการพิจารณาออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคลให้มีความเหมาะสมถูกต้อง กรณีจึงส่งผลต่อการให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กรณีจึงมีข้อพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่ควรให้ความสำคัญและให้ความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม นับตั้งแต่กรณีของการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในกระบวนการของการดำเนินการทางวินัยหรือการบริหารงานบุคคลที่ควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ประกอบกับบุคคลดังกล่าวควรมีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียใดๆ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้บุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการสอบสวนหรือพิจารณา ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.พ. ในแต่ละระดับควรที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างอิสระเสรี โดยไม่ถูกแทรกแซงครอบงำ หรือถูกชักจูงภายใต้อิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้มากที่สุด หากใช้เพียงแค่ทำการตอบรับทราบในผลจากรายงานการดำเนินการทางวินัยหรือข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มีการเสนอขึ้นมาตามลำดับชั้นเพียงเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการสร้างหลักประกันในการปฏิบัติราชการให้แก่ผู้กรณี จนกระทั่งเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในภายหลังอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมานี้ แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งจะประสบผลสำเร็จได้ สิ่งสำคัญจะอยู่ที่การยึดถือและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ประกอบกับในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งเองก็จำเป็นต้องปฏิรูปรับแนวความคิดของตนในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นองค์กรและผู้ใช้อำนาจที่สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ในการพิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากสามารถที่จะปฏิรูปองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้เป็นไปได้ดังที่กล่าวมานี้ กรณีย่อมจะเป็นการลดการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้เป็นจำนวนมากอย่างแน่นอน

### 5.1.2 กรณีกระบวนการก่อนการออกคำสั่ง

หลักประกันในการปฏิบัติราชการประการหนึ่งของบุคคลผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยก็คือ การที่กระบวนการดำเนินการทางวินัยจะต้องเป็น ไปภายใต้หลักฟังความทั้งสองฝ่าย (audi alteram partem) ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ เกือบทุกฉบับที่ผ่านมา รวมทั้งกฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การสอบสวนและพิจารณา โดยขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดในการให้หลักประกันการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวจะประกอบด้วย การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐาน และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การเปิดโอกาสให้ผู้กรณีที่ถูกระทบสิทธิจากการออกคำสั่งที่สามารถที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน และการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ผลกระทบในอีกแง่มุมหนึ่งที่สืบเนื่องจากหลักฟังความทั้งสองฝ่าย (audi alteram partem) ของผู้ถูกกล่าวหาในการดำเนินการทางวินัยนั้นก็คือ ความล่าช้าในการดำเนินการทางวินัย กล่าวคือ หากพิจารณาจากข้อมูลของรายงานการดำเนินการทางวินัย พบว่า การดำเนินการทางวินัยตั้งแต่ขั้นตอนของการสอบสวนถึงการพิจารณาลงโทษใช้เวลา 1 ปี ถึง 1 ½ ปี จำนวน 33.63% และเกินกว่า 1 ½ ปี ขึ้นไป จำนวน 23.89% นอกจากนี้ หากแยกการพิจารณาถึงขั้นตอนของการสอบสวนทางวินัยที่ส่วนใหญ่จะใช้เวลา 3 เดือน ถึง 6 เดือน จำนวนถึง 41.59% และเกิน 6 เดือนขึ้นไป จำนวนถึง 32.72% และในส่วนของขั้นตอนของการพิจารณาลงโทษที่ส่วนใหญ่จะใช้เวลา 6 เดือน ถึง 9 เดือน จำนวนถึง 28.32% และเกินกว่า 9 เดือนขึ้นไป จำนวน 33.63%<sup>295</sup> โดยสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าของการสอบสวนทางวินัยคือ การที่กฎหมายได้ขยายระยะเวลาการสอบสวนจากหนึ่งร้อยแปดสิบวันเป็นสองร้อยเจ็ดสิบวัน และหากการสอบสวนเรื่องใดที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็สามารถขอขยายระยะเวลาการสอบสวนออกไปอีกได้ โดยประธานกรรมการจะรายงานเหตุให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทราบ ก่อนที่จะมีการรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวงทราบในขั้นตอนต่อไป<sup>296</sup> นอกจากนี้ ในส่วนขั้นตอนของการพิจารณาลงโทษนั้น กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษไว้ด้วยแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ แนวทางการแก้ไขขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยให้มีความกระชับ รวดเร็ว และยังคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น กรณีจึงมีข้อพิจารณาถึงการกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนต่างๆ ของการสอบสวนทางวินัยที่ควรอยู่ภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานข้างต้นที่การสอบสวนส่วนใหญ่มักใช้ระยะเวลาภายในกำหนดนี้ และหากไม่แล้วเสร็จ ประธานกรรมการจะต้องรายงานเหตุให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวงทราบ เพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป เว้นแต่พบปัญหาข้อเท็จจริงที่มีความสลับซับซ้อนหรือมีปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา กรณีจึงจะสามารถขอขยายระยะเวลา

<sup>295</sup> ปรีชา นิสารัตน์, “การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน,” หน้า 69 - 72.

<sup>296</sup> ข้อ 12 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา



การดำเนินการสอบสวนได้ ซึ่งการขอขยายระยะเวลาการดำเนินการสอบสวนจะต้องเป็นไป โดยเคร่งครัด มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างแท้จริง หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่า คำขอไม่มีเหตุผลเพียงพอ กรณีก็ไม่อาจขอขยายระยะเวลาดำเนินการได้ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา การขยายระยะเวลาการสอบสวนโดยไม่มีความเป็นเหตุและไม่มีเหตุผลเพียงพอ นอกจากนี้ ในขั้นตอนของการพิจารณาลงโทษควรที่จะระบุกรอบระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษไว้ ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาในเรื่องของการสอบสวนทางวินัยที่จะค้างการพิจารณาอยู่ที่องค์กร และผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี ซึ่งปัจจุบัน ข้อ 32 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ได้กำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.พ. ระดับต่างๆ แล้วแต่กรณี พิจารณา สั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็วเพียงเท่านั้น หากได้กำหนดกรอบระยะเวลาบังคับในการพิจารณาลงโทษ ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนมาให้แต่อย่างใด ดังนั้น หากสามารถ กำหนดกรอบระยะเวลาของการสอบสวนให้มีความกระชับและรวดเร็วมากขึ้น พร้อมกับสามารถ กำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษได้ กรณีจะส่งผลดีต่อการสร้างหลักประกันในการ วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการออกคำสั่ง ในขั้นตอนต่อไป

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดช่องทางพิเศษในการดำเนินการทางวินัย สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการให้ออกจากราชการ เพราะเหตุที่ว่า ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ได้รับย่อมจะมีผลกระทบ มากกว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยทั่วไป โดยในความผิดวินัย อย่างร้ายแรง เมื่อเริ่มการดำเนินการทางวินัยขั้นตอนแรกจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อน โดยผลจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย อย่างร้ายแรงนี้ จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่ง ในระหว่างการสอบสวนจนกว่าจะทำการสอบสวนและพิจารณาแล้วเสร็จ กรณีดังกล่าวแม้ว่า ผลการสอบสวนและพิจารณาลงโทษจะไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดและสามารถ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนย้อนหลังได้ แต่กรณีก็อาจถือได้ว่า ความรุนแรงที่ได้รับจากผลในการ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับ ผลกระทบต่อความเสียหายทางจิตใจ ชื่อเสียง และการยอมรับของคนในสังคม กรณีจึงควรให้ ความสำคัญและเร่งรัดในการกำหนดกรอบระยะเวลาของขั้นตอนการสอบสวนพิจารณาลงโทษ ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นกรณีพิเศษที่ควรมีความกระชับ รวดเร็วกว่าความผิดวินัย



อย่างไม่ร้ายแรงอื่นโดยทั่วไป โดยคณะกรรมการสอบสวนอาจจะต้องการคัดกรองเรื่องทางวินัยประเภทดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาก่อนเป็นอันดับแรก หรือมีการวางแผนในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างรัดกุมและรวดเร็ว ตลอดจนทำการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาโทษของผู้พิจารณาและออกคำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ต้องพึงระลึกว่าแม้การดำเนินการทางวินัยในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรที่จะเป็นไปด้วยความกระชับและรวดเร็วมากกว่าความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงอื่นโดยทั่วไป แต่กรณีจำต้องให้หลักประกันในความยุติธรรมแก่คู่กรณีอย่างละเอียดทุกขั้นตอนด้วย เพื่อป้องกันมิให้เป็นการลดคุณภาพของการดำเนินการทางวินัยและการให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณี หากแต่ควรที่จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในผลของการดำเนินการทางวินัย และลดความแตกต่างในผลกระทบจากการดำเนินการทางวินัยที่คู่กรณีได้รับระหว่างความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั่นเอง

### 5.1.3 กรณีพฤติกรรมและทัศนคติ

โดยที่การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองที่นอกจากจะต้องทำการแก้ไขและพัฒนาในเชิงของโครงสร้างและกระบวนการแล้ว การแก้ไขและพัฒนาในเชิงของพฤติกรรมและทัศนคติขององค์กรและใช้อำนาจในการออกคำสั่งรวมถึงเจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐโดยทั่วไป ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากเช่นกัน เหตุที่กล่าวเช่นนั้นเป็นเพราะแม้จะมีการแก้ไขและพัฒนาในเชิงของโครงสร้างและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเพียงใด หากแต่ในส่วนของพฤติกรรมและทัศนคติขององค์กรและใช้อำนาจในการออกคำสั่งรวมถึงเจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐยังมีลักษณะเดิม โดยไม่ได้รับการแก้ไขและพัฒนาแล้ว กรณีย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญในการป้องกันและลดการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

โดยการแก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมและทัศนคติที่สำคัญเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นมีอยู่หลายประเด็นด้วยกัน โดยประเด็นแรกคือการพัฒนาและปลูกฝังความคิดระบบคุณธรรมในการทำงาน เพื่อป้องกันมิให้เกิดพฤติกรรมและทัศนคติในเชิงของระบบอุปถัมภ์ที่มักจะเป็นแกนกลางในสาเหตุแห่งปัญหาที่สำคัญอยู่เสมอ โดยระบบคุณธรรมดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญในการแก้ไขและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางในทางการเมือง ซึ่งหากบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือระบบคุณธรรมอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว กรณี

จะมีความเป็นไปได้ในการลดการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ แม้ว่าการพัฒนาและปลูกฝังระบบคุณธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐจะเป็นสิ่งที่ยาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐในประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งเป็นองคาพยพ ขนาดใหญ่ ประกอบกับลักษณะสังคมวิทยาของประเทศไทยมักจะอิงแอบอยู่บนพื้นฐานของระบบ อุปถัมภ์ในทุกภาคส่วนของสังคมเป็นเวลานาน แต่หากไม่มีจุดเริ่มต้นของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ในเชิงพฤติกรรมและทัศนคติให้เป็นที่ไปในทิศทางที่ดีขึ้นแล้ว โอกาสในการพัฒนาการบริหารงาน บุคคลภาครัฐหรือแม้แต่การบริหารงานภาครัฐในบริบทอื่นๆ ย่อมเป็นไปได้ยาก ซึ่งวิธีการในการ พัฒนาและปลูกฝังระบบคุณธรรมอาจเริ่มต้นจากการปลูกฝังความคิดความเชื่อในระบบคุณธรรม ตั้งแต่การให้การศึกษาแก่เยาวชนในระดับโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือแม้กระทั่งการฝึกอบรม หลักสูตรคุณธรรม จริยธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐในหน่วยงานต่างๆ เป็นประจำ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลดีของระบบคุณธรรมและผลเสียของระบบอุปถัมภ์ในการทำงาน รวมทั้งมุ่งเน้นถึงการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมร่วมของคนในองค์กรถึงการนำระบบคุณธรรม ไปปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม เป็นต้น

นอกจากการพัฒนาและปลูกฝังระบบคุณธรรมดังกล่าวแล้ว พฤติกรรมและ ทัศนคติอื่นที่เป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาต่อไปคือ การสร้างจิตสำนึกในการบริการสาธารณะ และการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่เกิดจากผู้กระทำผิดวินัยที่มีสาเหตุ จากการทุจริต และการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาที่สำคัญในการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ปัจจุบันข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากการที่เจ้าหน้าที่และ บุคลากรภาครัฐกระทำการทุจริต และแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายในรูปแบบต่างๆ โดยขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติงานเพื่อบริการสาธารณะและพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐ<sup>297</sup> ด้วยเหตุนี้ วิธีการพัฒนาและปลูกฝังจิตสำนึกในการบริการสาธารณะ จึงควรเป็นวิธีการหนึ่งที่ควบคู่ไปกับ วิธีการในการพัฒนาและปลูกฝังระบบคุณธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐในการ ปฏิบัติงาน

ประเด็นสุดท้าย ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาต่อไปในการพัฒนาและ ปลูกฝังให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนของผู้บังคับบัญชา ก็คือ

<sup>297</sup> กรณีดังกล่าวปรากฏจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจำนวนหลายคดีที่สะท้อนถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ในการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.19/2550 คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.41/2550 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2550 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.370/2550 คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.385/2550 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.395/2550 เป็นต้น

การพัฒนาและปลูกฝังให้ผู้บังคับบัญชาใช้มาตรการลงโทษทางวินัยในทางบวก โดยปราศจากอคติ และการเลือกปฏิบัติในการลงโทษทางวินัยหรือออกคำสั่งอื่นใดในการบริหารงานบุคคล ซึ่งที่ผ่านมา จะพบได้ว่า ผลจากการใช้มาตรการทางวินัยในทางลบและการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชา มักจะก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลเสียต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามมาอยู่เสมอ อันจะเห็นได้จากข้อพิพาทที่เป็นคดีซึ่งขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก<sup>298</sup> ซึ่งการพัฒนาให้ผู้บังคับบัญชามีพฤติกรรมและทัศนคติในการใช้มาตรการลงโทษทางวินัยในทางบวกย่อมที่จะส่งผลดีต่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์ต่อการดำเนินการทางวินัย โดยไม่ควรใช้มาตรการลงโทษทางวินัยเพื่อเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งผู้หนึ่งผู้ใด อันอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นในภายหลังได้

ดังนั้น จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า แนวทางการแก้ไขในเชิงพฤติกรรมและทัศนคติของเจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐ จึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาและปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐทุกระดับให้ยึดหลักระบบคุณธรรม หลักจิตสำนึกในการบริการสาธารณะ และหลักการใช้มาตรการทางวินัยให้เป็นไปในทางบวก ทั้งนี้ แนวทางการแก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมและทัศนคติดังกล่าวควรควบคู่ไปกับแนวทางการแก้ไขและพัฒนาในส่วน โครงสร้างและกระบวนการขององค์กรและผู้ใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครอง มิเช่นนั้นแล้ว แม้ว่าจะมีการพัฒนาในเชิงโครงสร้างและกระบวนการอย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพเพียงใด แต่หากขาดการพัฒนาและปลูกฝังในเชิงพฤติกรรมและทัศนคติที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐแล้ว กรณีก็ไม่อาจเป็นการแก้ไขและพัฒนากระบวนการวินัยจรรยาบรรณข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้อย่างแน่นอน

## 5.2 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค.

ในส่วนของปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. นั้น ถือเป็น การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการพัฒนาในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งเป็นปัญหาและแนวทางในการพัฒนาที่ต่อเนื่องมาจากองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5.1 โดยในส่วนของปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการ

<sup>298</sup> สำนักงานศาลปกครอง สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2543), หน้า 192.

บริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. นั้น มีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาทั้งในเรื่องของโครงสร้างและระบบ ขอบอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาข้อพิพาท และระบบการบริหารจัดการ โดยสามารถที่จะจำแนกรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

### 5.2.1 กรณีโครงสร้างและระบบของ ก.พ.ค.

ในส่วนการวิเคราะห์โครงสร้างและระบบของ ก.พ.ค. นั้น มีประเด็นย่อยที่ต้องพิจารณาซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน นับตั้งแต่ในเรื่องของคุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือก การกำหนดกรอบแห่งจริยธรรม การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระ การกำหนดวิธีการประเมินผล การปฏิบัติงาน และการพัฒนาหน่วยงานราชการ โดยในแต่ละประเด็นตามที่กล่าวมาจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.2.1.1 คุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือก

ปรัชญาสำคัญในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อความมุ่งหมายในการดูแลคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและคุ้มครองประโยชน์ของทางราชการให้เกิดดุลยภาพอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้ กระบวนการในการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงควรมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณธรรมและมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของ ก.พ.ค. ให้มากที่สุด

แต่อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาในการสรรหาคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอื่นๆ ให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานอย่างสูงสุดนั้น กรณีมีข้อพิจารณาเปรียบเทียบทั้งในส่วนของคุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอื่นๆ ของประเทศไทย กับคุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และคุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษของประเทศฝรั่งเศส

กล่าวคือ คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตลอดจนนิติกรผู้แถลงและนิติกรผู้รับผิดชอบประจำสำนวน นั้น กรณีควรที่จะเน้นถึงความสำคัญในคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งข้างต้น โดยบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ หรือมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนมีวิถุญาณของนักบริหารงานทางปกครองในภาครัฐ



ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของต่างประเทศแล้ว เห็นได้ว่า ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสนั้น ส่วนใหญ่บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นผู้พิพากษาอาชีพ โดยจะมีจำนวนที่มากน้อยแตกต่างกันออกไปในแต่ละองค์กร อาทิเช่น แผนกคดีวินัยส่วนกลางของสภากาพย์แห่งชาติ คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกแห่งชาติ แผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภากาพย์แห่งชาติ แผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของแพทย์แห่งชาติ แผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาศัลยแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาค และแผนกกว่าด้วยวินัยของศัลยแพทย์และทันตแพทย์แห่งชาติ แผนกประกันสังคมของสภาเภสัชกรส่วนภูมิภาค และแผนกประกันสังคมของสภาเภสัชกรส่วนกลาง แผนก D ของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาเภสัชกรแห่งชาติ สภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญระดับจังหวัดและคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญส่วนภูมิภาค ตลอดจนคณะกรรมการตุลาการทั้งฝ่ายผู้พิพากษาและฝ่ายอัยการ เป็นต้น

นอกจากนี้ สำหรับในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นกัน ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะประกอบด้วยผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นทนายความที่ได้รับอนุญาตและมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี มีความสามารถในการพิจารณาได้ส่วนประเด็นที่ซับซ้อน และเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะต้องผ่านการทดสอบโดยสำนักงานผู้พิพากษาในฝ่ายปกครองบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม<sup>299</sup> ทั้งนี้ แม้แต่คุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) ของประเทศออสเตรเลีย<sup>300</sup> ที่คุณสมบัติและการสรรหานั้นจะเป็นไปตามมาตรา 45 และ

<sup>299</sup> คมสัน โพธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 197 - 198.

<sup>300</sup> อนึ่ง ขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) ของประเทศออสเตรเลียนั้น จะเป็นไปตามมาตรา 33 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติ Public Service Act 1999 ในการได้สวนข้อร้องเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อราชการ ได้สวนเรื่องการดำเนินการของข้าราชการของรัฐตามคำร้องขอของรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และรับคิชอบในการทบทวนกระบวนการจ้าง เป็นต้น รวมทั้งยังมีการกำหนดถึงกรณีที่จะมีการขอให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) ทำการทบทวนอีก อาทิ กฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกบทที่ออกควบคู่กับพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ Public Service Regulations 1999 ที่จะเป็นในเรื่องของการขอให้ทบทวนคำตัดสินเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การปฏิบัติตามข้อตกลงการจ้าง และการกระทำใดๆ ที่มีผลกระทบต่อข้าราชการ โดยมีการกำหนดสิทธิที่จะขอให้มีการทบทวนได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐสามารถยื่นคำขอโดยตรงให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) เพื่อพิจารณาในเรื่องของการขอให้ทบทวนเรื่องที่มีการสั่งให้ออกจากงาน หรือเรื่องที่มี



มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติ Public Service Act 1999 ซึ่งได้บัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) นั้น จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และจำต้องผ่านกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการอีกชั้นตอนหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจของ ก.พ.ค. บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ กรณีจึงควรให้ความสำคัญถึงคุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการเหล่านั้นให้พึงเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ เช่นเดียวกับกรณีของคุณสมบัติและการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศอื่นข้างต้นนั่นเอง

#### 5.2.1.2 การกำหนดกรอบแห่งจริยธรรม

โดยที่ประเด็นการกำหนดกรอบแห่งจริยธรรมถือเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. มีสถานะเป็นดังเช่นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่มีสถานะเป็นดังนิติกรรมทางตุลาการนั้น จะมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและคุ้มครองประโยชน์ของทางราชการให้เกิดดุลยภาพเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นเมื่อคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังกล่าวแล้ว กรณีจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดกรอบแห่งจริยธรรมของกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการ

การลงโทษอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติ หรือมีการกระทำร้ายแรง หรือหัวหน้าหน่วยงานมีส่วนร่วมในการกระทำนั้นโดยตรง หรือกรณีที่ไม่สามารถขอให้หน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาทบทวนข้อพิพาทนั้นได้ ซึ่งภายหลังจากที่ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว คณะกรรมการจะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จ คณะกรรมการจะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการพิจารณาดังกล่าวจะถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และมีการดำเนินการอย่างรวดเร็ว โดยอาศัยแบบพิธีตามขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก ทั้งนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) จะมีเพียงอำนาจในการพิจารณาทบทวนข้อพิพาทและให้คำแนะนำในลักษณะของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่านั้น ในทำนองที่ว่าคำตัดสินควรได้รับการพิจารณาอีกครั้ง หรือควรได้รับการเปลี่ยนแปลง หรืออาจแนะนำให้มีการจ่ายค่าชดเชย หรือควรมีการเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ และวิธีพิจารณา เป็นต้น ซึ่งคำแนะนำของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) จะไม่ผูกมัดหน่วยงานแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้คำแนะนำของคณะกรรมการไม่อาจที่จะบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามได้ แต่คณะกรรมการก็อาจรายงานผลดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เหมาะสมต่อไปได้ และหากเจ้าหน้าที่ไม่พอใจในผลคำตัดสินแนะนำของคณะกรรมการ หรือผลการดำเนินการของหน่วยงาน ก็สามารถอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้ แหล่งที่มา : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวินิจฉัยโครงการวางระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และเตรียมความพร้อมในการสรรหาคณะกรรมการ ก.พ.ค. และองค์กรวินิจฉัย, หน้า 409 - 411. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 56. และใน <http://www.ocsc.go.th>

วินิจฉัยยุทธวิธี และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้อยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือ ตลอดจนเพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อภาพรวมในการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. ต่อไป

ด้วยเหตุนี้ หากทำการศึกษาเปรียบเทียบถึงกรอบแห่งจริยธรรมของตุลาการศาลปกครองที่จะถูกกำหนดไว้โดยจริยธรรมตุลาการศาลปกครองและวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว กรณีจะเห็นได้ว่า มีเหตุผลที่น่าสนใจในการนำหลักเกณฑ์การกำหนดกรอบแห่งจริยธรรมของตุลาการศาลปกครองดังกล่าวมาเป็นต้นแบบในการกำหนดกรอบแห่งจริยธรรมของกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยยุทธวิธี และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะด้วยเช่นกัน เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและการคุ้มครองประโยชน์ของทางราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งหากปรากฏถึงเหตุที่กรรมการได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือจริยธรรมแล้ว กรรมการผู้นั้นอาจถูกดำเนินการทางวินัย หรือถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามที่ถูกกล่าวหา ก่อนจะมีการเสนอผลการดำเนินการทางวินัยหรือผลการสอบสวนต่อ ก.พ.ค. เพื่อมีคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี สำหรับการกำหนดกรอบแห่งจริยธรรมของกรรมการ ก.พ.ค. หรือกรรมการวินิจฉัยอื่นไว้ในประมวลจริยธรรมนั้น กรณีควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์สาระสำคัญของจริยธรรมไว้อย่างกว้าง เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำรงตน โดยไม่จำเป็นต้องทำการกำหนดกรอบแห่งจริยธรรมของกรรมการไว้โดยละเอียดและเคร่งครัดมากเกินไป เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาจริยธรรมโดยอาศัยแนวปฏิบัติและให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการนั้นมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ การกำหนดประมวลจริยธรรมของกรรมการไว้อย่างละเอียดและเคร่งครัด อาจจะกลายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการต่อไปในอนาคตได้

### 5.2.1.3 การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระ

แม้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังเช่นองค์กรศาล แต่การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยมีความเป็นอิสระก็ถือว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทให้มีความเป็นธรรม โดยไม่อาจที่จะถูกกดดันหรือแทรกแซงการพิจารณาจากองค์กรภายนอก ซึ่งกรณีดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้ถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่หากมีการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการพิจารณาคำหนดค่าตอบแทนอื่นใดนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน เพื่อให้

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรที่ตนสังกัดอยู่<sup>301</sup> ดังนั้น ก.พ.ค. จึงควรมีอำนาจพิจารณาและบังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นของตนเองเทียบได้ดังเช่นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาหรืออำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการที่มีอยู่ในประเทศไทย อาทิ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) และคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) นั่นเอง

อนึ่ง มีประเด็นที่สมควรพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท กล่าวคือ หากพิจารณาถึงลักษณะของการจัดตั้งและการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางวิชาการแล้ว จะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. ได้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาที่เทียบเท่ากับศาล ดังนั้น คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงควรกำหนดให้เป็นที่สุดในหน่วยงานของฝ่ายปกครอง โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยหน่วยงานใดของฝ่ายปกครองได้อีก มิเช่นนั้น อาจจะเป็นการขัดต่อความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ดังเช่นอำนาจแต่เดิมของ ก.พ. ในกรณีของการพิจารณาอุทธรณ์ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั่นเอง ซึ่งหากผู้ใดที่ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดตามแต่ละกรณีได้อยู่แล้ว แต่การที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ ก.พ.สามารถแจ้ง ก.พ.ค. เพื่อสามารถเพิ่มโทษได้นั้น<sup>302</sup> กรณีดังกล่าวถือได้ว่า เป็นการขัดต่อความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และอาจส่งผลกระทบต่อความมีอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. เพราะเมื่อกฎหมายมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยการจัดตั้ง ก.พ.ค. เพื่อให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมแล้ว ดังนั้น คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงควรเป็นที่สุดในหน่วยงานของฝ่ายปกครองเพื่อให้ ก.พ.ค. มีสถานะเป็นดังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างแท้จริง แม้ว่าแต่เดิมกฎหมายเคยเปิดโอกาสให้ ก.พ. สามารถใช้อำนาจในการสั่งให้หน่วยงานทำการเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ได้ก็ตาม ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงกรณีของประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชานั้น ทั้งผู้ออกคำสั่งลงโทษและผู้บังคับบัญชามีเพียงอำนาจเพิกถอนคำสั่งหรือยืนยันคำสั่งลงโทษเท่านั้น แต่หาไม่มีสิทธิที่จะเพิ่มโทษแต่ประการใด ซึ่งประเด็น

<sup>301</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 21, 4 : 596.

<sup>302</sup> มาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ดังกล่าวอาจกลายเป็นประเด็นสำคัญที่นอกจากจะกระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระในการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. เองแล้ว กรณียังอาจเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของเจ้าหน้าที่และ บุคลากรภาครัฐ รวมทั้งสาธารณชนโดยทั่วไปในผลคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ที่อาจถูก ก.พ. แทรกแซง คำวินิจฉัยในการสั่งให้เพิ่มโทษเมื่อใดก็เป็นได้ ซึ่งสมควรเร่งแก้ไขและทบทวนบทบัญญัติ ของกฎหมายที่ไม่ควรเปิดโอกาสให้ ก.พ. สามารถใช้อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการทำการเพิ่มโทษ แก่ผู้อุทธรณ์ได้อีกต่อไป

อนึ่ง อาจมีข้อพิจารณาว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องการเปิดโอกาสให้ ก.พ. สามารถแจ้งให้ ก.พ.ค. ทำการเพิ่มโทษให้แก่ ผู้อุทธรณ์ได้ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในการที่ผู้บังคับบัญชาจะช่วยเหลือผู้กระทำความผิด โดยการใช้อุปินิจลงโทษทางวินัยที่ต่ำกว่าความเป็นจริงและไม่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น แต่ในความเห็นของผู้ศึกษานั้นยังมีข้อสังเกตในลักษณะที่ว่า เมื่อคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งมีลักษณะ เป็นนิติกรรมทางตุลาการขององค์กรที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังที่ได้กล่าวมา ข้างต้นแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจึงควรเป็นที่สุดในหน่วยงานของฝ่ายปกครอง โดยไม่อาจ ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยองค์กรใดได้อีก เว้นแต่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรศาล ดังนั้น การใช้อำนาจของ ก.พ. ในการแจ้งให้ ก.พ.ค. ทำการเพิ่มโทษให้แก่ผู้อุทธรณ์นั้น จึงเป็นการไม่สมควร แต่อย่างใด

#### 5.2.1.4 การกำหนดวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในภารกิจการวินิจฉัย ข้อพิพาทของกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพในการวินิจฉัย และประสิทธิภาพในการทำงาน ของคณะกรรมการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีอยู่หลายวิธีการด้วยกัน ซึ่งวิธีการแรก ที่ควรศึกษาเปรียบเทียบถึงความเป็นไปได้ในการนำมาพัฒนาวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. คือ รูปแบบและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) และ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแนวความคิดนี้เรียกว่า รูปแบบและ วิธีการประเมินผลในแบบ ABA Model Code of Judicial Conduct 1990 ซึ่งแม่แบบมาตรฐานในการ ประเมินผลดังกล่าวนี้จะมีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมและความเหมาะสมในกรณีที่ใช้กับ ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ในแต่ละแห่ง เพื่อประกันความมีมาตรฐานที่ดี โดยรูปแบบและ



วิธีการประเมินผลในแบบ ABA นั้น มีรายละเอียด อาทิเช่น การที่ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) หรือผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย สามารถเตรียมความพร้อมและควบคุมกระบวนการวิธีพิจารณาคดีได้ดี สามารถทำงานร่วมกับผู้พิพากษาอื่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการยึดถือหลักคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยคดี เป็นต้น<sup>303</sup>

ดังนั้น กรณีอาจถือได้ว่า รูปแบบและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ รวมถึงนิติกรผู้แถลงและนิติกรผู้รับผิดชอบประจำสำนวน จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการนำรูปแบบและวิธีการประเมินผลในแบบ ABA มาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ สิ่งสำคัญในการประเมินผลควรพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของคุณภาพในการวินิจฉัย ไม่ว่าจะเป็ความถูกต้องในการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง การรับฟังพยานหลักฐาน และการให้ลักษณะข้อกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับได้ ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. ที่สามารถวัดประสิทธิภาพและคุณภาพในการวินิจฉัยของกรรมการจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาคุณภาพคำวินิจฉัยให้สามารถอำนวยความสะดวกในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้เป็นอย่างดี พร้อมกันนี้ หน่วยงานหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการประเมินคุณภาพในการปฏิบัติงานและประเมินคุณภาพในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ควรเป็นหน่วยงานหรือผู้ที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ซึ่งจะต้องอาศัยรูปแบบและวิธีการในการศึกษาวิจัยและพัฒนาคุณภาพในคำวินิจฉัยที่เป็นระบบ เพื่อให้ได้คำวินิจฉัยที่สามารถสร้างบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อพึงระวังเบื้องต้นถึงรูปแบบและวิธีการประเมินผลในการปฏิบัติงานที่ควรหลีกเลี่ยง โดยรูปแบบและวิธีการดังกล่าวคือ รูปแบบและวิธีการประเมินผลงานแบบที่ใช้การวัดผลตามหลักการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ (Management by objectives) และการจัดลำดับตามคะแนนที่ได้จากการประเมินผล ซึ่งจากผลการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการในแนวความคิดดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พบว่า การบริหารจัดการตามแนวความคิดดังกล่าวมักจะก่อให้เกิดผลเสียในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผลเสียในด้านความเป็นเอกภาพของระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด รวมทั้งขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ลดลง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดของนักคิดทางด้านการบริหารอย่าง Edwards Deming ที่ได้ตั้งข้อสังเกต

<sup>303</sup> ศศิมา ถิณิรัตน์, “การประเมินผลผู้วินิจฉัยคดีปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา : หลักการ วิธีการ และจุดมุ่งหมาย,”



เกี่ยวกับการประเมินผลการทำงานว่า การบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ (Management by objectives) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางนั้น แท้จริงแล้วเป็นระบบการบริหารที่ทำการดำเนินงานเป็นทีม สร้างระบบการแข่งขันที่รุนแรง และทำให้ผู้ถูกประเมินรู้สึกด้อยค่าภายหลังจากที่ทราบผลการประเมินแล้ว<sup>304</sup> ดังนั้น รูปแบบและวิธีการประเมินผลในการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ (Management by objectives) จึงเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงในการนำมาปรับใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. เป็นอย่างยิ่ง

นอกจากการประเมินในรูปแบบและวิธีการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว กรณีควรมีการเปิดโอกาสให้บรรดาผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ สถาบันอุดมศึกษา หรือประชาชนภายนอก สามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์และให้ความเห็นในคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ได้อีกวิธีการหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำกับดูแลและรับฟังความคิดเห็นที่สะท้อนจากบุคคลภายนอกอย่างรอบด้านในการนำมาปรับปรุงทิศทางและเหตุผลในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป โดยการตรวจสอบด้วยรูปแบบและวิธีการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบที่อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั่นเอง

#### 5.2.1.5 การพัฒนาหน่วยงานธุรการ

สำหรับในประเด็นเรื่องการพัฒนาหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. นั้น ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ.ค. และดำเนินการอื่นตามที่ ก.พ.ค. มอบหมาย<sup>305</sup> โดยอยู่ในการกำกับดูแลของเลขาธิการ ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.<sup>306</sup> ซึ่งปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. โดยสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. ทั้งในส่วนของการวินิจฉัยอุทธรณ์ การวินิจฉัยร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม โดยบุคลากรจะประกอบด้วยส่วนที่โอนมาจากส่วนงานในสำนักงาน ก.พ. เดิม และส่วนงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดตั้ง ก.พ.ค. ของประเทศไทยจะอยู่ในระยะของการเริ่มต้น แต่ภารกิจในระยะต่อไปของ ก.พ.ค. ที่จะต้องพัฒนาพร้อมอยู่อย่างหลากหลายกรณีด้วยกัน ทั้งในส่วนของการสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัย การให้คำปรึกษาแนะนำ การวิจัยและพัฒนา คำวินิจฉัย การฝึกอบรมและพัฒนากุศลกร การเผยแพร่และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ตลอดจนการคุ้มครองระบบคุณธรรมภาครัฐ

<sup>304</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75 - 76.

<sup>305</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>306</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ดังนั้น ก.พ.ค. จึงควรมีการวางแผนนโยบายยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ในแนวทางการพัฒนาหน่วยงาน  
 ธุรการให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบถึงการจัดองค์กรดังเช่นในหน่วยงาน  
 ธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็น  
 องค์กรที่มีความน่าสนใจในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนา  
 เพื่อขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในประเทศไทย เนื่องจากหน่วยงานธุรการของ  
 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา อาทิเช่น สำนักงาน  
 อำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operation) สำนักงานผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง  
 (Office of Administrative Law Judge) สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Office of  
 Appeals Counsel) สำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Office) และสำนักงานนโยบายและแผน  
 (Office of Policy and Evolution) เป็นต้น<sup>307</sup> ที่ต่างมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของ  
 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ให้ประสบความสำเร็จ อย่างกรณีของสำนักงานผู้พิพากษา  
 ในฝ่ายปกครอง (Office of Administrative Law Judge) ที่จะทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่  
 กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอ  
 จากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ หรือกรณีของสำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional and Field Office)  
 ที่จะเป็นองค์กรสำคัญ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) สามารถที่จะ  
 ไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการ  
 พิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มอบหมาย

ดังนั้น เมื่อในอนาคตมีความเป็นไปได้ที่หน่วยงานธุรการของ  
 ก.พ.ค. อาจจะต้องทำการรองรับปริมาณของเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น  
 กรณีจึงควรเทียบเคียงถึงแนวทางการพัฒนาหน่วยงานธุรการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม  
 (MSPB) ของประเทศอเมริกามาเป็นต้นแบบในการพัฒนา เพื่อขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ต่อไป  
 ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค (Office of Regional Operation) สำนักงาน  
 ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (Office of Administrative Law Judge) และสำนักงานส่วนภูมิภาค  
 (Regional and Field Office) ซึ่งการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ควรเป็นไปอย่าง  
 ระมัดระวังและอยู่บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัยถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบ  
 หน่วยงานธุรการบางหน่วยงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ของประเทศ  
 สหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. หากใช่เพียงที่จะทำการลอกเลียนแบบ  
 มาทั้งหมด โดยปราศจากการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีที่จะเกิดขึ้น

<sup>307</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์  
 และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, หน้า 69 – 70.

นอกจากนี้ รัฐสภาควรให้การสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อรองรับการพัฒนาของ ก.พ.ค. โดยในระยะเริ่มต้นของแนวทางการพัฒนาหน่วยงานธุรการดังกล่าวนี้ อาจจะต้องอยู่ภายใต้การสนับสนุนและกำกับดูแลของสำนักงาน ก.พ. จนกว่าเมื่อหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. มีความพร้อมในด้านต่างๆ เองแล้ว จึงสามารถที่จะแยกหน่วยงานธุรการออกจากสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้ การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. และในส่วนของหน่วยงานธุรการจะต้องดำเนินไปอย่างควบคู่กัน โดยมีอาจทำการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งเพียงเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งได้ มิเช่นนั้น อาจเกิดความล้มเหลวต่อการทำงานของ ก.พ.ค. ทั้งระบบก็เป็นได้

### 5.2.2 กรณีขอบอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.

โดยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ที่มีการประกาศใช้บังคับเรื่อยมานั้น ล้วนแล้วแต่เป็นแบบฉบับของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยทั่วไป ซึ่งที่ผ่านมามีหน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งต่างได้มีการอนุโลมนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องไปบังคับใช้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารงานในหน่วยงานของตนภายใต้การกำกับดูแลและรับผิดชอบขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแต่ละแห่ง

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยมีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อคุ้มครองดูแลสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญในการปฏิบัติหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงมีข้อพิจารณาว่า หากยังมีการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องของการดำเนินการทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยให้องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแต่ละแห่งรับผิดชอบเช่นเดิม ภายหลังจากที่มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นแล้วนั้น จะมีความเหมาะสมในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และอาจเกิดผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพในระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐมากน้อยเพียงใด เนื่องจากอาจเกิดภาพในเชิงทวิลักษณ์ของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีความแตกต่างในการพิจารณาอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ รวมทั้งรูปแบบและวิธีการในการฟ้องคดีต่อศาล ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการอื่นที่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแต่ละแห่งดูแลเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นที่เข้าใจได้ว่า การที่ ก.พ.ค. ซึ่งอยู่ในสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ประกอบกับมีการจัดองค์กรและระเบียบวิธีพิจารณา

ข้อพิพาทที่เทียบเท่ากับการจัดองค์กรและระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาล ย่อมที่จะสามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้มากกว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลแต่ละแห่ง อีกทั้งขอบเขตและวิธีการของศาลในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ย่อมมีขอบเขตและวิธีการที่แคบและจำกัดกว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป เนื่องจาก ก.พ.ค. มีการจัดองค์กรและระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่สามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่มากรกว่าองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลอื่นๆ โดยทั่วไป

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการอื่นที่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลดูแลเป็นการเฉพาะ กรณีจึงมีข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาในลักษณะดังกล่าวด้วยวิธีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ให้ครอบคลุมถึงการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ข้าราชการอื่นที่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลดูแลอยู่ ไม่เพียงเฉพาะในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญเพียงเท่านั้น ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพของระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในองค์กรฝ่ายปกครองทั้งหมด ทั้งนี้วิธีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในแนวทางดังกล่าวอาจต้องอาศัยช่วงเวลาหนึ่งจนกว่า ก.พ.ค. จะมีความพร้อมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบัน ก.พ.ค. เองเป็นองค์กรซึ่งอยู่ในช่วงวาระเริ่มต้นของการจัดตั้ง ดังนั้น หากจะมีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ให้ครอบคลุมถึงการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ข้าราชการอื่นโดยทั่วไปอีก ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก อาจทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยและอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีได้

แต่อย่างไรก็ดี หากองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลใดมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือจะต้องอาศัยบุคลากรที่ประกอบด้วยผู้แทนในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นการเฉพาะหรือมีข้อจำกัดในปัจจัยด้านอื่นๆ กรณีจึงควรที่จะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาในลักษณะเช่นเดียวกันกับ ก.พ.ค. ขึ้นในหน่วยงานของตนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากพิจารณาในประเทศอื่นที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศเหล่านั้นต่างก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่คอยประจำอยู่ในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและให้คำแนะนำแก่คู่กรณีเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น อาทิเช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของรัฐโอกลาโฮมา ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น โดยสำหรับประเทศไทยแล้ว ในระยะต่อไปหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการจัดตั้ง ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้แก่บุคลากรที่สังกัดในหน่วยงานของตนแทนที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลที่มีอยู่เดิม อาทิเช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ



คณะกรรมการข้าราชการครู และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการเหล่านี้ต่างมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้แก่บุคลากรภายในหน่วยงานของคนที่มิใช่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากจะมีการโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของบุคลากรในหน่วยงานดังกล่าวมาให้ ก.พ.ค. ดูแลเป็นการเฉพาะแล้ว อาจจะทำให้ปริมาณคำอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เข้าสู่การพิจารณาของ ก.พ.ค. จะมีจำนวนที่มากเกินไป และจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในภายหลังได้ ทั้งนี้ สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้แก่บุคลากรในส่วนของท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการนำรูปแบบการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาในลักษณะเช่นเดียวกันกับ ก.พ.ค. ไปประยุกต์ใช้ เนื่องจากได้ปรากฏถึงร่างกฎหมายที่ได้เปิดโอกาสให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้แก่บุคลากรในส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว<sup>308</sup> ดังนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การเปิดโอกาสให้องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเหล่านั้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการในลักษณะเดียวกับ ก.พ.ค. ขึ้นในหน่วยงานของตนไว้เป็นการเฉพาะ โดยอนุโลมนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ไปประยุกต์ใช้ภายใต้การศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบและรัดกุม เพื่อให้มีความเหมาะสมกับหน่วยงานของตนอย่างแท้จริง จึงน่าจะเป็นวิธีการที่ดีเช่นกัน กอปรกับควรมีการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการที่ประจำอยู่ในหน่วยงานนั้นๆ สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในลักษณะและวิธีการเช่นเดียวกันกับการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นเอง

อนึ่ง มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเพิ่มเติมเกี่ยวกับขอบอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่ว่า ก.พ.ค. นั้นสามารถที่จะใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดได้เพียงใด อันเนื่องมาจากเหตุที่ว่า หากได้พิจารณาถึงกรณีศึกษาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในคดีของนายวีรพล ดวงสูงเนิน<sup>309</sup> ซึ่งในคดีนั้นศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

<sup>308</sup> ลักษณะที่ 2 ในมาตรา 31 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.พ.ด.) ขึ้น ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นเลขานุการของ ก.พ.ด.

<sup>309</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546



ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาของนายวีรพล ดวงสูงเนิน และมีใช้การอุทธรณ์ลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์คุณพิณในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคลของนายวีรพล ดวงสูงเนิน และเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของนายวีรพล ดวงสูงเนิน ตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องคุณพิณในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น แต่การที่ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>310</sup>

ซึ่งจากกรณีดังกล่าว การที่ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเพื่อกำหนดโทษใหม่ ส่วนหนึ่งเกิดมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์คุณพิณในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น จนก่อให้เกิดปัญหาในการตีความบทบัญญัติ ซึ่งทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่า ก.พ. ไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมาแล้วได้

ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่า หากมีกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกิดขึ้นจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

<sup>310</sup> ขวลิศ เลิศศักดิ์วิมาน, “ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพิจารณาอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คดีนายวีรพล ดวงสูงเนิน : คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546),” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 124.

และหากผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยยื่นต่อ ก.พ.ค. แล้วนั้น กรณีดังกล่าวจะถือว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วจะเป็นอันยุติ และ ก.พ.ค. สามารถที่จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยมาให้เป็นประการอื่นได้หรือไม่ โดยในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น เพื่อเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท และมีระเบียบวิธีพิจารณาพิพาทที่สามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณีก็ตาม แต่หากพิจารณาในเชิงลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว เป็นที่ทราบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่ ข้อมที่จะมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องในการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปและเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรมเพียงเท่านั้น ดังนั้น หากฐานความผิดที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษเกิดจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว กรณีจึงต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดย ก.พ.ค. ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองและเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกันกับ ก.พ. หรือคณะกรรมการข้าราชการอื่น จึงมีอำนาจในการพิจารณาทบทวนดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเพียงเท่านั้น ซึ่ง ก.พ.ค. ไม่อาจที่จะก้าวล่วงเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาใหม่ให้ต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมาแล้วได้ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยถึงการที่ ก.พ. ไม่สามารถเปลี่ยนฐานความผิดตามมติที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยมาแล้วนั่นเอง

ทั้งนี้ อย่างไรก็ดี แม้มติที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยมาขึ้น องค์กรพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์อย่าง ก.พ.ค. จะไม่สามารถตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ให้ถูกต้องได้ แต่หากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ปรากฏถึงการอาศัยข้อเท็จจริงที่มีความบกพร่องหรือมีความผิดพลาดในข้อกฎหมายแล้ว กรณีดังกล่าวจะถือเป็น

หน้าที่ของศาลในการใช้อำนาจตุลาการ เพื่อทำการควบคุมตรวจสอบมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่ออกตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความถูกต้องนั้นได้ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะจำกัดอำนาจของศาลในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด และที่ผ่านมา ศาลก็ได้ทำการควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่ออกตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้วหลายกรณีนั้นเอง<sup>311</sup>

### 5.2.3 กรณีวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค.

ในส่วนการวิเคราะห์วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. นั้น กรณีมีประเด็นปัญหาและแนวทางการพัฒนาในเรื่องต่างๆ ที่น่าสนใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการกำหนดช่องทางพิเศษในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ การปฏิบัติหน้าที่ของนิติกรผู้แถลง และการนำหลักความรับผิดชอบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงมาใช้ในการวินิจฉัย โดยในแต่ละประเด็นตามที่ได้กล่าวมาจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.2.3.1 การกำหนดช่องทางพิเศษในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ การพัฒนาวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ประเด็นแรกจะเป็นในเรื่องของการกำหนดช่องทางพิเศษในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งสาเหตุที่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นนี้ก่อนในเรื่องของการพัฒนาวิธีพิจารณาข้อพิพาท เป็นเพราะเหตุว่า แม้การดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยทั้งกรณีของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. จะเป็นไปภายใต้กรอบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด<sup>312</sup> แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า สำหรับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งในกรณีของการถูกลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือในกรณีของการให้ออกจากราชการนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากกว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งการบริหารงานบุคคลในกรณีอื่น

<sup>311</sup> กรณีดังกล่าวปรากฏถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจำนวนหลายคดีที่สะท้อนถึงการที่ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ออกตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาทิเช่น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.463/2551 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2550 และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.106/2549 เป็นต้น

<sup>312</sup> ข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และข้อ 55 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ดังนั้น แนวทางในการจัดลำดับความสำคัญของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นที่ควรจะมีช่องทางพิเศษที่มีความรวดเร็วในการพิจารณาในขณะเดียวกันก็ยังคงไว้ซึ่งการให้ความเป็นธรรมในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ซึ่งการพัฒนาวิธีพิจารณาวินิจฉัยในลักษณะเช่นนี้จะมีความสอดคล้องกับการพัฒนาวิธีการดำเนินการทางวินัยขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งตามที่ได้อ้างมาแล้วในหัวข้อ 5.1.2 ในอันที่จะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและคำสั่งให้ออกจากราชการได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งระบบภายในองค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยหากเป็นกรณีที่อยู่ในขอบข่ายลักษณะดังกล่าวนี้ ก.พ.ค. ควรที่จะกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยเป็นพิเศษไว้เป็นการเฉพาะแยกออกจาก การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์โดยทั่วไป ตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน ก.พ.ค. ในการคัดกรองและแยกประเภทคดีก่อนที่จะมีการจ่ายสำนวนหรือการสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา โดยหากเป็นกรณีของเรื่องอุทธรณ์ที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้นและเป็น เรื่องที่สามารถรับไว้พิจารณาได้แล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่คัดกรองควรจะรีบนำเสนอต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อจ่ายสำนวนต่อไป แต่อย่างไรก็ดี หากเห็นว่า เรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เข้ามานั้นเป็นเรื่อง ที่ต้องห้ามรับไว้พิจารณาตามข้อ 49 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และข้อ 42 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 แล้ว หน่วยงานจะรีบทำความเข้าใจเพื่อนำเสนอต่อประธาน ก.พ.ค. ก่อนที่ประธาน ก.พ.ค. จะจ่ายสำนวนอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ให้องค์คณะวินิจฉัยต่อไป ซึ่งในส่วนของการพิจารณาสั่งไม่รับ เรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไว้พิจารณานั้น ควรที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการให้เป็นอำนาจของประธาน คณะกรรมการวินิจฉัยนายเดียวเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่ง โดยมีนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วยเหลือในการวิเคราะห์และพิจารณาทำความเข้าใจ โดยไม่ต้องเสนอองค์คณะหรือ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอีก ทั้งนี้ อาจเพียงทำการรายงานต่อ ก.พ.ค. เพื่อทราบเท่านั้น เพื่อความกระชับและรวดเร็วในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง

เมื่อผ่านการพิจารณาตรวจสอบว่าเรื่องอุทธรณ์ที่มีลักษณะพิเศษนั้น เป็นเรื่องที่สามารถรับไว้พิจารณาได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ ขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้ อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ตลอดจนการแสวงหาข้อเท็จจริงขององค์คณะวินิจฉัยที่ควร กำหนดกรอบระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนให้เป็นที่ไปด้วยความกระชับ และไม่ควรรขยายระยะเวลา ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีโดยไม่จำเป็น ซึ่งหากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้มา



มีความเพียงพอและสามารถรับฟังในการพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนควรรีบจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวนโดยเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีจนครบทุกขั้นตอน อันจะทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาโดยไม่จำเป็น ซึ่งวิธีการดังกล่าวควรจะนำไปใช้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีลักษณะพิเศษหรือไม่ก็ตาม

สำหรับขั้นตอนต่อไปในส่วนของกรจัดทำบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวนและการจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงนั้น ควรที่จะกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนและการจัดทำคำแถลงในเรื่องอุทธรณ์ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการให้ออกจากราชการไว้เป็นการเฉพาะด้วยเช่นกัน

ในส่วนของกรนั้งพิจารณาอุทธรณ์ กรณีควรที่จะจัดลำดับความสำคัญโดยจัดให้มีการนั้งพิจารณาอุทธรณ์ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการให้ออกจากราชการก่อนที่จะมีการนั้งพิจารณาเรื่องอุทธรณ์โดยทั่วไป และเมื่อผ่านขั้นตอนของกรนั้งพิจารณาอุทธรณ์และการแถลงของนิติกรผู้แถลงแล้ว องค์คณะควรที่จะประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว ทั้งนี้สำหรับขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยทั่วไปที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน<sup>313</sup> แต่สำหรับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการให้ออกจากราชการควรที่จะใช้ระยะเวลาที่รวดเร็วกว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยทั่วไป กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้อาจจะต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยใหม่ โดยอาจกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็สามารถขยายระยะเวลาได้อีก ซึ่งไม่ควรเกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งก็ควรจะต้องไม่เกินสามสิบวัน ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นระยะเวลาที่น่าจะเพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งแล้วด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา หากมีการกำหนดช่องทางพิเศษในทุกขั้นตอนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการให้ออกจากราชการ รวมทั้งมีการกำหนดกรอบระยะเวลาของการพิจารณาวินิจฉัยโดยทั่วไปไว้อย่างชัดเจน กรณีจะถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างกระชับ รวดเร็ว และยังคงไว้ซึ่งความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี ซึ่งสมควรนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

<sup>313</sup> ข้อ 91 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551



### 5.2.3.2 การปฏิบัติหน้าที่ของนิตกรผู้แถลง

โดยเหตุที่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. นั้น กฎหมายได้กำหนดให้เฉพาะกรณีของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะต้องมินิกตรระดับผู้เชี่ยวชาญเป็นนิตกรผู้แถลงประจำสำนวนตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของนิตกรผู้แถลงประจำสำนวนนี้ จะมีความคล้ายคลึงเช่นเดียวกันกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครอง โดยการทำหน้าที่ของนิตกรผู้แถลงประจำสำนวนจะจัดทำคำแถลงเป็นหนังสือ เว้นแต่เรื่องอุทธรณ์ใดเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก นิตกรผู้แถลงจะเสนอคำแถลงด้วยวาจาแทนคำแถลงเป็นหนังสือก็ได้<sup>314</sup> โดยคำแถลงจะประกอบด้วยการสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัย เพื่อเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัย ซึ่งนิตกรผู้แถลงมีสิทธิที่จะชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดี และมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดขององค์คณะ แต่นิตกรผู้แถลงจะไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยเรื่องนั้น<sup>315</sup>

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของนิตกรผู้แถลงประจำสำนวนจึงมีความสำคัญในการถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะและกรรมการเจ้าของสำนวน อันมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลความเห็นสามฝ่ายเช่นเดียวกันกับระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองที่มีการถ่วงดุลความเห็นในลักษณะดังกล่าวทั้งขององค์คณะ ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดีด้วยเหตุนี้ หากองค์คณะมีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของนิตกรผู้แถลงแล้ว องค์คณะจึงจะต้องมีความเห็นที่มีน้ำหนัก ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เชื่อถือได้ เพื่อหักล้างความเห็นของนิตกรผู้แถลงประจำสำนวนนั่นเอง

แต่ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาควรคำนึงถึงบางประการในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนิตกรผู้แถลงประจำสำนวน กล่าวคือ หากพิจารณาถึงกระบวนการคัดเลือกผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีดังกล่าวจะต้องดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกเช่นเดียวกับตุลาการศาลปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์คณะ แต่สำหรับกระบวนการคัดเลือกและคุณสมบัติของนิตกรผู้แถลงประจำสำนวนจะมีความแตกต่างกับกระบวนการคัดเลือกและคุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัย

<sup>314</sup> ข้อ 70 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

<sup>315</sup> ข้อ 81 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ร้องทุกข์จะมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมาจากกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งของ ก.พ.ค. สถานะของกรรมการทั้งสองจึงอยู่ในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเช่นกัน แต่สำหรับคุณสมบัติของนิติกรผู้แถลงอาจเป็นเพียงนิติกรระดับผู้เชี่ยวชาญ และมีที่มาจาก การที่ เลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่<sup>316</sup> ด้วยเหตุนี้ กระบวนการคัดเลือกและ คุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท จึงมีความแตกต่างกันกับนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนที่มีสถานะเป็นเพียง ข้าราชการ โดยทั่วไปเท่านั้น ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะมีเจตนารมณ์ที่ต้องการเน้นถึงการถ่วงดุล ความเห็นสามฝ่าย ทั้งองค์คณะ กรรมการเจ้าของสำนวน และนิติกรผู้แถลง โดยอาจมิได้มุ่งเน้นถึง ที่มาและสถานะของนิติกรผู้แถลงประจำสำนวน แต่กรณีดังกล่าวอาจเกิดปัญหาต่อการยอมรับใน การจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนหรือไม่ เมื่อที่มาและสถานะของนิติกรผู้แถลงมี ความแตกต่างกันกับกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในองค์คณะ

นอกจากนี้ เมื่อการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ของนิติกร ผู้แถลงประจำสำนวนเป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ ก.พ. กรณีจึงมีข้อพิจารณาถึงการปฏิบัติ หน้าที่ของนิติกรผู้แถลงที่จะมีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างแท้จริงหรือไม่ เนื่องจากแม้ว่าเลขาธิการ ก.พ. จะเป็นเลขานุการของ ก.พ.ค. แต่เลขาธิการ ก.พ. ก็มีลักษณะเป็น เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร กรณีจึงอาจส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของนิติกรผู้แถลงอาจที่จะ ถูกแทรกแซงได้ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท และเพื่อให้ นิติกรผู้แถลงมีสถานะและคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีจึงควรกำหนดให้ ประธาน ก.พ.ค. เป็นผู้แต่งตั้งหรือมอบหมายในการคัดเลือกผู้แถลงแทนเลขาธิการ ก.พ. และผู้ที่ จะ มาดำรงตำแหน่งเป็นผู้แถลงควรมีสถานะและคุณสมบัติเป็นกรรมการวินิจฉัยเช่นเดียวกับกรรมการ วินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการยอมรับและความน่าเชื่อถือในการจัดทำคำแถลง ของผู้แถลง ซึ่งอาจเปลี่ยนการเรียกชื่อจากนิติกรผู้แถลงเป็นกรรมการผู้แถลงก็เป็นได้ เพื่อความ เท่าเทียมกันในระบบของการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้แถลงควรเป็น บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญระดับสูงในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และการ ดำเนินการทางวินัยอย่างแท้จริง ตลอดจนมีนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนในการประสานประโยชน์ สาธารณะให้เข้ากับการดูแลคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐให้เกิดดุลยภาพ ซึ่งเป็น คุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์นั่นเอง

<sup>316</sup> ข้อ 92 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

สำหรับประเด็นต่อมาในเรื่องของการจัดทำคำแถลงของนิติกรผู้แถลงนี้ กรณีเห็นว่าควรที่จะเป็นไปด้วยความกระชับในการสรุปข้อเท็จจริงโดยย่อทั้งคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม โดยการสรุปข้อเท็จจริงอาจไม่จำเป็นต้องมีความละเอียดครบถ้วนทุกประเด็นเหมือนกับกรรมการเจ้าของสำนวน ซึ่งการสรุปข้อเท็จจริงควรเป็นประเด็นที่สำคัญและจำเป็นในการพิจารณาวินิจฉัย เพื่อให้การจัดทำคำแถลงเป็นไปด้วยความกระชับและรวดเร็ว และเมื่อมีคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดของ ก.พ.ค. แล้ว คำแถลงของนิติกรผู้แถลงควรที่จะได้รับการเผยแพร่ออกสู่สาธารณชนควบคู่กับคำวินิจฉัยขององค์คณะ เพื่อให้เกิดการพิจารณาเปรียบเทียบในเชิงเหตุผลและการวิเคราะห์ ในอันที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. และคำแถลงของนิติกรผู้แถลงได้เป็นอย่างดี

สำหรับประเด็นสุดท้าย จะเป็นกรณีที่มีข้อพิจารณาว่า การที่กฎหมายได้กำหนดให้เฉพาะส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้นที่จะมีนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนคอยปฏิบัติหน้าที่อยู่ แต่หากพิจารณาในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น กฎหมายกลับมิได้กำหนดให้มีนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนคอยทำหน้าที่ในการถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะและกรรมการเจ้าของสำนวนเช่นเดียวกันกับในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด ทั้งๆ ที่หากพิจารณาถึงลักษณะของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนของการสั่งที่เป็นเหตุในการอุทธรณ์หรือเป็นเหตุในการร้องทุกข์นั้น ล้วนแล้วแต่ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเช่นเดียวกันแทบทั้งสิ้น

ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่า เมื่อกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 มิได้มีการกำหนดให้มีนิติกรระดับผู้เชี่ยวชาญเป็นนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนแล้ว กรณีจะเป็นการลิดรอนหลักประกันที่คู่กรณีควรจะได้รับหรือไม่ โดยประเด็นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าการร้องทุกข์จะถือเป็นเพียงการแก้ปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ แต่เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. จะเป็นการพิจารณาตรวจสอบข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายแล้ว และศาลปกครองก็จะทำหน้าที่ควบคุมคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเช่นกัน แต่ในระยะต่อไป ศาลปกครองอาจจะทำการพิจารณาตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเพียงอย่างเดียว โดยถือว่าปัญหาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องของความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะด้านที่ควรอยู่ในอำนาจของ ก.พ.ค. ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดให้มีนิติกรผู้แถลงประจำสำนวนคอยถ่วงดุลการพิจารณาวินิจฉัยขององค์คณะและกรรมการเจ้าของสำนวนในเรื่องร้องทุกข์แล้ว อาจทำให้การกลั่นกรองปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย มิได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจเป็นประเด็นปัญหาเชิงทวิลักษณ์ในการวินิจฉัย

ข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาคุณภาพคำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ต่อไปในอนาคตได้

5.2.3.3 การนำหลักความรับผิดชอบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงมาใช้ในการวินิจฉัย

มาตรการในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจนอกเหนือจากการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองก็คือ การกำหนดให้มีการนำหลักความรับผิดชอบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงมาใช้ในการวินิจฉัย ซึ่งหากพิจารณาถึงความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำขององค์กรตุลาการในกระบวนการยุติธรรมของประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเห็นได้ว่า ความผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำขององค์กรตุลาการดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นความผิดอย่างร้ายแรง อย่งในกรณีความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากการกระทำของศาลยุติธรรมนั้น จะเป็นกรณีที่มีการร้องเรียนว่าผู้พิพากษาได้กระทำความผิดโดยอาศัยกลฉ้อฉลหรือมีการเรียกลินบน หรือการปฏิบัติความยุติธรรม ซึ่งถือเป็นความผิดทางวิชาชีพอย่างร้ายแรง<sup>317</sup>

สำหรับในความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากการกระทำของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักให้รัฐพึงต้องรับผิดชอบเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความล่าช้าเป็นอย่างมาก ทั้งๆ ที่คดีนั้นไม่ได้มีความยากเป็นพิเศษแต่ประการใด นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้ตัดสินในอีกหลายคดีว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบเมื่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้นสามารถแยกออกมาได้จากการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการหรือการกระทำใดๆ ในขั้นเตรียมการก่อนมีคำพิพากษา อาทิเช่น การที่ตุลาการผู้แถลงคดีปิดพยานหลักฐานบางชั้นที่ตนถือครองอยู่หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลปกครองได้แต่งตั้งให้ไปสืบพยานหลักฐานในคดีแต่กลับได้สร้างพยานหลักฐานอันเป็นเท็จมาแสดง เป็นต้น<sup>318</sup>

จากกรณีดังกล่าวในตัวอย่างความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากการกระทำของศาลยุติธรรมและศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสข้างต้น หากมีการนำหลักความรับผิดชอบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. แล้วกรณีจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตรวจสอบวิธีพิจารณาและคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อที่จะสามารถสร้างหลักประกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้อย่างแท้จริง ตลอดจนหลักการดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและ

<sup>317</sup> เจดน์ สถาวรสีลพร, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่มีใช้เกิดจากการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายฝรั่งเศส: ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำในกระบวนการยุติธรรม,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 8, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2551) : 52.

<sup>318</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62 – 63.



กำหนดกรอบแห่งจริยธรรมของคณะกรรมการให้มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียใดๆ ที่สมควรเกิดขึ้นในการวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งนี้ การอาศัยมาตรการในการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐดังกล่าวนี้ น่าจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้กรรมการเกิดความรับผิดชอบและมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น มิเช่นนั้น กรรมการเองอาจเป็นผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท โดยบกพร่อง และอาจถูกไต่เบื้อจากรัฐในภายหลังตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ซึ่งการวางหลักที่ให้รัฐต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจาก ก.พ.ค. มีความบกพร่องอย่างร้ายแรงในการวินิจฉัยนี้อาจต้องอาศัยระยะเวลาที่ศาลปกครองจะต้องทำการวางหลักไว้ว่ากรณีใดบ้างที่รัฐจะต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงของกรรมการ เช่นเดียวกับที่ศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักให้รัฐต้องรับผิดชอบ อันเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองพิจารณาพิพากษาคดีโดยมีความบกพร่องนั่นเอง

#### 5.2.4 กรณีระบบการบริหารจัดการ

ในส่วนระบบการบริหารจัดการของ ก.พ.ค. นั้น ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. ไม่ต่างจากในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างและระบบ หรือการพัฒนาวิธีพิจารณาข้อพิพาทตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยการพัฒนา ระบบการบริหารจัดการในแต่ละประเด็นนั้น สามารถจำแนกรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 5.2.4.1 การเตรียมความพร้อมในส่วนของบุคลากร

จุดเริ่มต้นของการพัฒนาองค์กรให้ประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นที่จะต้องทำการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยตรง ทั้งกรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นิติกรผู้แถลง และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือแม้แต่บุคลากรเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท โดยตรงก็ตาม ซึ่งทุกตำแหน่งล้วนแล้วแต่จะมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจขององค์กรให้ประสบผลสำเร็จได้

โดยวิธีการแรกที่สำคัญในการพัฒนาบุคลากร คือ การฝึกอบรมให้แก่บุคลากรทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ โดยมีขอบข่ายเนื้อหาวิชาที่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ซึ่งภาคทฤษฎีพึงประกอบด้วยเนื้อหาวิชาที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนกับการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ



เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับภาคปฏิบัติพึงประกอบด้วยรายละเอียดในประเด็นเนื้อหาวิชาที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง การวิเคราะห์ การจับประเด็น การให้เหตุผลทางกฎหมาย การจัดทำสำนวน และการเขียนคำวินิจฉัย เป็นต้น ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการศึกษาดูงานในส่วนราชการต่างๆ เช่น ศาลปกครอง หรือในประเทศที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

ทั้งนี้ ผลที่ได้รับจากการฝึกอบรมหรือการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับองค์กรภายนอก จะทำให้คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ได้รับการพัฒนาในเชิงของความคิดและนิติวิธีในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย นอกจากนี้ การสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมร่วมของบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน ก.พ.ค. เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความจำเป็น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทและการปฏิบัติงานในลักษณะอย่างเดียวกันของบุคลากรในหน่วยงานต่อไป

#### 5.2.4.2 การเตรียมความพร้อมในส่วนของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. ถือได้ว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในการสนับสนุนภารกิจขององค์กรให้ประสบผลสำเร็จ และเป็นการรองรับปริมาณเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่จะมีจำนวนมากขึ้น โดยต้นแบบระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของคณะกรรมการอาจพัฒนาและประยุกต์มาจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของศาลปกครองที่ใช้ในการบริหารจัดการคดีและสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและคำพิพากษาคำสั่ง ซึ่งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของคณะกรรมการที่จำเป็นต้องมี อาทิเช่น โปรแกรมระบบงานวินิจฉัยอุทธรณ์ โปรแกรมระบบงานวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งทั้งสองโปรแกรมจะทำหน้าที่บันทึกรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับผู้อุทธรณ์ ผู้ร้องทุกข์ ตั้งแต่การยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการจนถึงขั้นตอนของการพิจารณาวินิจฉัยแล้วเสร็จ นอกจากนี้ โปรแกรมอื่นที่มีความจำเป็นเช่นกันได้แก่ โปรแกรมสืบค้นคำวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ โปรแกรมสืบค้นกฎหมาย โปรแกรมการติดตามความเคลื่อนไหวของการพิจารณาผ่านทางเว็บไซต์ และโปรแกรมสอบถามและค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ยื่นต่อคณะกรรมการและคำวินิจฉัย เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบโปรแกรมเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ประกอบกับสามารถช่วยเหลือคณะกรรมการในการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เป็นอย่างดี

### 5.2.4.3 การสร้างภาพลักษณ์และความเชื่อมั่น

โดยที่การจัดตั้ง ก.พ.ค. ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายมหาชนของประเทศไทย กล่าวคือ การจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นมานี้ถือได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการในการยื่นอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนรูปแบบและวิธีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบในความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่และสังคมภายนอกที่มีต่อการดำเนินงานของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถให้หลักประกันในการดูแลคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและคุ้มครองประโยชน์ภาครัฐได้มากน้อยเพียงใด

ด้วยเหตุนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเบื้องต้น ก.พ.ค. จึงควรเร่งสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้สังคมโดยทั่วไปเกิดความเชื่อมั่นและให้การยอมรับในผลของคำวินิจฉัยที่สามารถสร้างหลักประกันในความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้ ตลอดจนคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ควรที่จะสามารถวางบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ อันจะทำให้เกิดผลดีในการอ้างอิงคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการระยะยาวต่อไป<sup>319</sup> ซึ่งอาจมีการเผยแพร่คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผ่านทางเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คู่กรณีหรือผู้ที่สนใจโดยทั่วไปสามารถที่จะเข้าถึงและติดตามคำวินิจฉัยได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว<sup>320</sup>

ทั้งนี้ ในขณะที่มีการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีความน่าสนใจและสมควรนำมาเป็นแบบอย่างในแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอยู่หลายกรณีด้วยกัน อาทิเช่น กรณีของการที่ผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุฯ โดยในเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ ก.พ.ค. ได้วินิจฉัยว่า เมื่อกระบวนการแต่งตั้งนาย ส. ผู้อำนวยการสำนักพยากรณ์อากาศ กรมอุตุฯ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหรือแห่งอำนาจระดับสูง ไปดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุฯ ซึ่งเป็นกลุ่มตำแหน่ง

<sup>319</sup> ทั้งนี้ จากสถิติที่มีการยื่นเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. นับตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2551 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2552 พบว่า มีสถิติการยื่นเรื่องทั้งหมดจำนวน 260 เรื่อง โดยแบ่งเป็นเรื่องอุทธรณ์ จำนวน 64 เรื่อง เรื่องร้องทุกข์ จำนวน 51 เรื่อง และเรื่องร้องเรียน จำนวน 145 เรื่อง โดยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 38 เรื่อง ส่วนหน่วยงานที่ถูกยื่นเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์มากที่สุด ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม ตามลำดับ แหล่งที่มา : <http://www.charuaypontorranin.com>

<sup>320</sup> ในทรรศนะของผู้ศึกษาในความเห็นที่เกี่ยวกับการเผยแพร่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการผ่านทางเว็บไซต์นั้น สอดคล้องกับความเห็นของ ดร. จรวยพร ธรณินทร์ ที่ได้เสนอความเห็นในกรณีดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน สัมภาษณ์ จรวยพร ธรณินทร์, กรรมการ ก.พ.ค. ในฐานะโฆษก ก.พ.ค. , วันที่ 23 กรกฎาคม 2552.

หรือแห่งบริหารระดับสูง โดยที่นาย ส. ไม่ได้ผ่านการดำรงตำแหน่งหรือแห่งบริหารระดับต้นมาก่อน ตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับไม่ได้รับการยกเว้นตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 19 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2551 เรื่อง อนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจาก คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้น ดังนั้น การที่ปลัดกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้เสนอชื่อนาย ส. เป็นอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และได้มีการนำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้แต่งตั้งนาย ส. เป็นอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ภายหลังจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะ 4 และลักษณะ 5 ใช้บังคับ จึงเป็นการดำเนินการที่มีชอบด้วยกฎหมาย<sup>321</sup> จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นการวางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของ การคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น อันจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ เมื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายใดๆ ประกอบกับไม่ได้มีการหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติในกรณีดังกล่าวนี้มายังสำนักงาน ก.พ. แต่อย่างใด กระบวนการในการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเลื่อนขึ้นและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาของ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังปรากฏถึงกรณีที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ที่ได้วินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับกรณีที่ยื่นร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งนายกรัฐมนตรีย้ายผู้ร้องทุกข์จากตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้มาปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยให้ขาดจากอัตราเงินเดือนจากสังกัดเดิม โดยในเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ ก.พ.ค. วินิจฉัยว่า โดยที่คำสั่งของนายกรัฐมนตรีในการย้ายผู้ร้องทุกข์ดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามมาตรา 11 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างไร กรณีจึงไม่อาจชี้ได้ว่าการปฏิบัติดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประกอบกับการปฏิบัติดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้ให้กระทำการได้ ดังนั้น คำร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ในกรณีที่คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 17/2552 ลงวันที่ 20 มกราคม 2552 ที่ให้ผู้ร้องทุกข์มาปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ขาดจากอัตราเงินเดือนจากสังกัดเดิมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้

<sup>321</sup> คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ 0077252

คุณพินิจโดยมิชอบ และไม่ปฏิบัติตามระบบคุณธรรมนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ อย่างไรก็ตาม ก.พ.ค. ได้มีความเห็นเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น จากความคับข้องใจของการบริหารงานบุคคลลักษณะดังกล่าวในอนาคต ก.พ.ค. จึงเห็นควรให้ผู้เกี่ยวข้อง รับไปดำเนินการแก้ไขเยียวยาโดยให้ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานและกำหนดค่าบรรยายลักษณะงาน ในความรับผิดชอบของตำแหน่งให้ชัดเจน เพื่อมิให้มีปัญหาทำนองนี้อีกในการแต่งตั้งครั้งต่อไป ส่วนในเรื่องของค่าตอบแทนจากการเป็นประธานหรือกรรมการต่างๆ ในขณะที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับ เมื่อครั้งอยู่ในตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ถือเป็นสิทธิประโยชน์ในลำดับรอง ซึ่งขึ้นอยู่กับ การแต่งตั้งและมอบหมาย ดังนั้น สิทธิประโยชน์ในส่วนนี้จึงไม่อาจนำมาเป็นประเด็นหลักใน การพิจารณาได้ กรณีนี้จึงขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ก.พ.ค. ได้มี ความเห็นเป็นข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ในกรณีการใช้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตาม มาตรา 11 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ความว่า กรณีดังกล่าวควรมีการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการดำเนินการ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติและ ข้าราชการผู้รับการปฏิบัติได้ทราบ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในส่วนของระบบคุณธรรม มีกรอบที่ชัดเจนเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรมยิ่งขึ้น และลดความคับข้องใจจากการปฏิบัติ ที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต รวมถึงควรมีการศึกษาเพื่อกำหนดว่าตำแหน่งใดบ้างที่ควรเป็น ตำแหน่งที่เป็นไปตามวาระการเข้าออกของรัฐบาล และตำแหน่งใดบ้างที่ควรเป็นตำแหน่งประจำ ที่แท้จริงสำหรับสายอาชีพข้าราชการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานต่อไป<sup>322</sup> ซึ่งจาก คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนของข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของ ก.พ.ค. ที่มีต่อการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ควรมีการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ และ แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีให้เป็นไป ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เกิดความชัดเจน และ ลดความคับข้องใจที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งการให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของ ก.พ.ค. ดังกล่าวนี้อาจถือว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนที่ปรากฏถึงความคลุมเครือ และไม่ชัดเจน ซึ่งมักก่อให้เกิดปัญหาความคับข้องใจจนกลายเป็นข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำอยู่เรื่อยมานั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงกล่าวได้ว่า จากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในเรื่องดังที่ ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นกรณีตัวอย่างที่สมควรนำมาเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในผลคำวินิจฉัยของ

<sup>322</sup> คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ 0078252



คณะกรรมการที่สามารถสร้างหลักประกันในความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี และสามารถให้ข้อเสนอแนะในการวางบรรทัดฐานที่ดีเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลภาครัฐต่อไปในอนาคตได้

นอกจากการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการควรทำการเผยแพร่และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเชิงรุกในขั้นตอนและวิธีการที่เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ตลอดจนกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้สิทธิในการยื่นเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้มีความถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และเป็นการป้องกันการเสียดสีของเจ้าหน้าที่ในการยื่นอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. อันเนื่องจากการยื่นเรื่องนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นการช่วยให้กระบวนการในการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. สามารถที่จะเป็นกลไกในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคลากร ได้อย่างเต็มที่ มากกว่าจะเป็นการสร้างขั้นตอนและปัญหาในการยื่นอุทธรณ์และร้องทุกข์ จนทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมนั่นเอง

ดังนั้น หาก ก.พ.ค. สามารถทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ได้รับการยอมรับในการนำไปเป็นบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการแล้ว กรณีย่อมที่จะส่งผลดีต่อการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในเบื้องต้น ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายจะทำให้ระบบการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้รับการแก้ไขและพัฒนาทั้งระบบ ตั้งแต่กระบวนการระงับและป้องกันการเกิดข้อพิพาท จนถึงการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายโดย ก.พ.ค. นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อพิจารณาต่อไปว่า สำหรับในประเด็นของการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์กรฝ่ายตุลาการอย่างศาลปกครองนั้น กรณีจะมีประเด็นในการแก้ไขและพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองและการบริหารจัดการคดีที่เกี่ยวข้องอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการรองรับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงรายละเอียดไว้ในส่วนถัดไป



### 5.3 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยศาลปกครอง

โดยที่แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จะประสบผลสำเร็จในการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและคุ้มครองประโยชน์ของภาครัฐได้อย่างมีคุณภาพนั้น ในเบื้องต้นนอกจากจะต้องทำการพัฒนาในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครอง ทั้งองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งและ ก.พ.ค. ซึ่งได้มีการกล่าวถึงรายละเอียดของแนวทางการพัฒนาในส่วนดังกล่าวไว้ข้างต้นของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว

ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาในส่วนถัดมาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ต่างจากการพัฒนาในส่วนขององค์กรต่างๆ ภายในฝ่ายปกครองข้างต้นคือ ประเด็นในเรื่องของปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองถือได้ว่าเป็นองค์กรในชั้นตอนสุดท้ายที่มีความสำคัญในการควบคุมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขององค์กรภายในฝ่ายปกครองให้มีมาตรฐานและสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ตลอดจนยังเป็นองค์กรสุดท้ายในการควบคุมความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ประกอบกับเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ โดยการจัดตั้ง ก.พ.ค. ซึ่งมีสถานะเป็นดังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นแล้ว หากแต่ในส่วนของศาลปกครองเองยังใช้ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองในแบบเดิม หรือมีรูปแบบและวิธีการในการควบคุมตรวจสอบเนื้อหาของคำวินิจฉัยขององค์กรภายในฝ่ายปกครองในแบบเดิมแล้ว กรณีก็ไม่อาจที่จะสามารถแก้ไขและพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปทั้งระบบได้

ดังนั้น ในส่วนของปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยศาลปกครองนั้น กรณีจึงมีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาทั้งในเรื่องของวิธีพิจารณาคดีปกครอง การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. และระบบการบริหารจัดการ โดยสามารถที่จะจำแนกรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

#### 5.3.1 กรณีวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในส่วนของกรณีวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง เพื่อรองรับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น มีประเด็น

ที่ต้องพิจารณาทั้งในเรื่องของการคัดกรองและแยกประเภทคดี และการกำหนดขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี โดยการวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นดังกล่าวจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 5.3.1.1 การคัดกรองและแยกประเภทคดี

ในส่วนของ การคัดกรองและแยกประเภทคดีนี้ ถือเป็นแนวทางแรกในการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครอง เนื่องจากโดยปกติแล้วเมื่อคดีเริ่มเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น ศาลก็จะทำการพิจารณาตรวจสอบว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น เป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองจะสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งปัจจุบันเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะพิจารณาจ่ายสำนวนคดีแก่องค์กรและแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีแล้วแต่กรณี<sup>323</sup> เพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดอย่างหนึ่งอย่างใด โดยรูปแบบและวิธีการในการทำคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือคำสั่งชี้ขาดอื่นใดจะต้องกระทำโดยความเห็นของฝ่ายข้างมากในองค์กร<sup>324</sup> มิใช่อำนาจของตุลาการนายเดี่ยว ซึ่งประเด็นดังกล่าวหากพิจารณาถึงข้อมูลในการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาที่ผ่านมานั้นพบว่า คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาบางคำสั่งที่กว่าคดีจะถึงที่สุดอาจใช้ระยะเวลาหลายปี ซึ่งประเด็นดังกล่าวทำให้คู่กรณี โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความล่าช้าในการพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก อันส่งผลทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี

ด้วยเหตุนี้ ในประเด็นดังกล่าวหากศึกษาพิจารณาเปรียบเทียบถึงรูปแบบและวิธีการในการคัดกรองและแยกประเภทคดีของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสแล้ว กรณีจะมีความน่าสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้กับการพิจารณาคัดกรองและแยกประเภทคดีของศาลปกครองไทย เพราะเหตุที่ว่าในประเทศฝรั่งเศสได้มีการพัฒนารูปแบบมาตรการในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำสำนวนให้มีความหลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของคดีแต่ละประเภท และมีการปรับปรุงการพิจารณาฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยคณะทำงานในการพิจารณากระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้เสนอแนะว่า ควรใช้วิธีการคัดกรองและแยกประเภทสำนวนคดีที่มีความเข้มข้นขึ้น ซึ่งคณะทำงานได้เสนอให้แยกการคัดกรองฎีกาออกเป็นสามประเภท ประเภทแรกจะเป็นฎีกาที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ก็ให้ส่งกลุ่มงานผู้ช่วยหัวหน้าคณะ ซึ่งการดำเนิน

<sup>323</sup> ข้อ 8 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์กร คณะกรรมการพิจารณาคดี การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544

<sup>324</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กระบวนการพิจารณาสำหรับคดีที่มีลักษณะเป็นคดีที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่อาจรับไว้พิจารณาได้นั้น หัวหน้าคณะจะมีอำนาจทำเป็นคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาได้เอง โดยไม่ต้องนำเสนอองค์คณะ ซึ่งการยกคำสั่งไม่รับคำฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกาไว้พิจารณานั้น คณะทำงานเสนอให้มีการจัดตั้ง คณะทำงานขึ้นยกคำสั่ง อันประกอบด้วยเลขานุการองค์คณะ ผู้ช่วยตุลาการ และนักศึกษาฝึกงาน โดยอาศัยแบบคำสั่งต่างๆ ที่มีอยู่แล้วเสนอร่างคำสั่งให้หัวหน้าคณะตรวจพิจารณา ประเภทที่สอง เป็นฎีกาที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าสามารถรับไว้พิจารณาได้ ก็ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่อไปได้ทันที และประเภทที่สามเป็นฎีกาที่ยังมีข้อสงสัยอยู่ว่าเป็นฎีกาที่อาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งจะต้องเสนอให้ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาต่อไป<sup>325</sup>

แต่อย่างไรก็ดี คณะทำงานพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสยังได้ให้ข้อเสนอแนะต่อไปว่า ควรปรับวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมาหากเป็นคดีที่สามารถรับไว้พิจารณาได้ ศาลจะใช้การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปเต็มตามรูปแบบ โดยมีการส่งสำเนาคำฟ้อง หรือคำอุทธรณ์ไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทำคำให้การหรือทำคำแก้อุทธรณ์ทันที โดยมีได้มีการตรวจพิจารณาก่อนว่า คำฟ้องหรือคำอุทธรณ์นั้นมีเหตุผลหรือมีแก่นสารหรือไม่ ซึ่งทำให้คู่กรณีและศาลเสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการนี้โดยไม่จำเป็น คณะทำงานจึงเสนอแนะว่า ศาลควรใช้วิธีการคัดกรองสำนวนคดีที่เข้มข้นขึ้น เพื่อจ่ายสำนวนคดีที่อาจรับไว้พิจารณาได้ แต่ไม่มีแก่นสารให้หัวหน้าคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยได้คนเดียว หรือจ่ายสำนวนคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากให้องค์คณะเดียวเป็นผู้วินิจฉัยแทนที่ ตามปกติจะต้องให้องค์คณะสององค์คณะประชุมร่วมกันเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งวิธีการเตรียมการวินิจฉัยคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยากนั้น คณะทำงานเสนอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเตรียมการสรุปสำนวนและยกคำสั่งวินิจฉัย อันประกอบด้วยผู้ช่วยตุลาการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตุลาการเจ้าของสำนวน<sup>326</sup>

ในการนี้ กรณีจึงมีข้อสมควรพิจารณาในการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการคัดกรองและแยกประเภทคดีของศาลปกครองไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการรองรับปริมาณคดีที่มีการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด หรือแม้กระทั่งคดีประเภทอื่นโดยทั่วไป ดังนั้น หากตุลาการหัวหน้าคณะได้รับสำนวนคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะควรที่จะพิจารณาก่อนว่า สำนวนคดีนั้นเป็นสำนวนคดีที่ศาลอาจรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ทั้งในแง่ของอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหากเป็นคดีที่

<sup>325</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ และณัฐธิดา ศิริรัตน์, “เอกสารการศึกษาร่วมเพิ่มพูนประสิทธิผลของศาลปกครองฝรั่งเศส,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 8, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2551) : 99 - 101.

<sup>326</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตุลาการหัวหน้าคณะควรที่จะมีอำนาจทำคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เอง และไม่จำเป็นต้องผ่านการลงนามโดยของค์คณะอีก โดยอาจมีการจัดตั้งคณะทำงานเป็นผู้ช่วยตุลาการหัวหน้าคณะในการยกร่างคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ไม่ว่าจะ เป็นพนักงานคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่ศาลปกครองด้านงานกฎหมาย โดยอาศัยแบบคำสั่งต่างๆ ก่อนที่จะเสนอร่างคำสั่งให้ตุลาการหัวหน้าคณะตรวจพิจารณาอีกครั้ง เพื่อความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการเร่งรัดและบริหารจัดการคดีดังเช่นในกรณีของการเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหากมีการปรับปรุงรูปแบบการคัดกรองและแยกประเภทคดีในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้สามารถเร่งรัดกระบวนการพิจารณาคดีในภาพรวมให้ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และองค์คณะยังสามารถใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น อำนาจของตุลาการหัวหน้าคณะนี้จึงควรได้รับการพัฒนาในการมีคำสั่งในสำนวนคดีที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ โดยมีคณะทำงานเป็นผู้ช่วยเหลือในการสรุปสำนวนและยกร่างคำสั่ง ก่อนที่ตุลาการหัวหน้าคณะจะทำการตรวจพิจารณาคำสั่งอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง

นอกจากนี้ ในประเด็นของการจัดองค์คณะในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐหรือคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น ถือได้ว่าเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจ เพื่อให้คดีประเภทดังกล่าวได้รับการพิจารณาโดยตุลาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ ทั้งในทางข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง และ ก.พ.ค. โดยลักษณะของการจัดแบ่งองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของศาลปกครองกลางจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นเพียงแห่งเดียวที่มีการจัดแบ่งองค์คณะโดยแยกตามความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีออกเป็นองค์คณะต่างๆ อาทิเช่น องค์คณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล องค์คณะเกี่ยวกับวินัย องค์คณะเกี่ยวกับที่ดิน และองค์คณะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น หากมีการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองกลางแล้ว กรณีย่อมจะต้องมีการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่หากเป็นการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือยื่นฟ้องคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองในภูมิภาค ซึ่งทั้งศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองในภูมิภาคแต่ละแห่งจะไม่ได้มีการจัดแบ่งองค์คณะแยกตามความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะดังเช่นศาลปกครองกลางแต่อย่างใด กรณีจึงมีข้อควรพิจารณาว่า ควรมีการจัดแบ่งองค์คณะที่พิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีของศาลปกครองสูงสุดที่ควรพิจารณาจัดแบ่ง



องค์คณะวินิจฉัยในการรองรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ที่จะมีการยื่นฟ้องหรือยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก โดยองค์คณะนี้อาจหมายรวมถึงองค์คณะที่ต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีประเภทอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตุลาการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ในอันที่จะสามารถสร้างหลักประกันที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีนั่นเอง

### 5.3.1.2 การกำหนดขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี

การกำหนดขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีนี้ ถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญของแนวทางในการพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในการรองรับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เหตุที่กล่าวเช่นนั้น เพราะเหตุว่า ก.พ.ค. มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นระบบได้สวนข้อเท็จจริง และมีมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่เทียบเท่ากับศาล ตลอดจนเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ย่อมเป็นคำวินิจฉัยในลักษณะของนิติกรรมทางตุลาการที่มีความแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองอื่นขององค์กรภายในฝ่ายปกครองโดยทั่วไป กรณีจึงทำให้ศาลปกครองควรที่จะมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระเบียบวิธีพิจารณาคดีและการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไว้เป็นการเฉพาะที่แตกต่างไปจากระเบียบวิธีพิจารณาและการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอื่นขององค์กรภายในฝ่ายปกครองโดยทั่วไป

โดยแนวทางการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ประเด็นแรกจะเป็นกรณีของการกำหนดให้รูปแบบและวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นในการพิจารณาพิพากษาคำวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ที่ควรมีรูปแบบและวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพียงสองขั้นตอนในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถได้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อศาลได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ทั้งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ที่ต่างมีบทบัญญัติในการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม หรือคำร้องทุกข์และคำแก้ร้องทุกข์ ตลอดจนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมขององค์คณะวินิจฉัยได้



ตามความเหมาะสม ทั้งจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของกลุ่มกรณี ดังนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงที่ได้มาจาก ก.พ.ค. นั้น ถือได้ว่า น่าจะปรากฏถึงข้อเท็จจริงที่มีความเพียงพอ ซึ่งศาลปกครองสามารถที่จะนำข้อเท็จจริงที่ ก.พ.ค. รับฟังมา ในการนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ อีกทั้ง ก.พ.ค. ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กรณีดังกล่าวจึงมีเหตุผลเพียงพอที่ศาลปกครองควรจะยอมรับข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหา ข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลปกครองแสวงหาข้อเท็จจริงจากกรณีเพียงสองขั้นตอน เพื่อที่จะรับฟังและเปิดโอกาสให้คู่กรณีทำการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในการพิสูจน์ถึง ความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อศาล จึงน่าจะมีความเพียงพอแล้ว นอกจากนี้ หากศาลเห็นว่า ข้อโต้แย้งหรือเหตุผลสนับสนุนที่ได้มาจากการทั้งสองฝ่ายยังไม่เพียงพอแก่ การพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว ศาลสามารถที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้เองตามความเหมาะสม ภายใต้ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กฎหมายได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการในการพัฒนา การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่าในทางปฏิบัติ เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอน ของการแสวงหาข้อเท็จจริงจากกรณีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนส่วนใหญ่มักจะให้ความเชื่อมั่น ในเอกสารที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ โดยไม่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมใดๆ อีกทั้ง มักจะเกิดปัญหาในการปล่อยคดีทิ้งไว้โดยไม่มีความเคลื่อนไหว ซึ่งบางคดีใช้เวลานานกว่าหลายปี กว่าที่จะถึงขั้นตอนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อนำเสนอต่อองค์คณะ จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอย่างมาก

กรณีดังกล่าวจึงสมควรพิจารณาว่า เมื่อมีการพัฒนารูปแบบการคัดกรอง และแยกประเภทคดีในการพิจารณาตั้งแต่แรกแล้ว การพิจารณาพิพากษาคดีที่ศาลปกครองสามารถ รับไว้พิจารณาได้ในขั้นตอนต่อไป จึงควรที่จะกำหนดให้การแสวงหาข้อเท็จจริงจากกรณีควรมี เพียงสองขั้นตอน เพื่อความกระชับและความเหมาะสมในการพิจารณา เนื่องจากมีการแสวงหา ข้อเท็จจริงในชั้นของ ก.พ.ค. อย่างเพียงพอและครบถ้วนในการวินิจฉัยแล้ว โดยอาจมีการแก้ไข ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะนี้ไว้เป็น การเฉพาะ ประกอบกับตุลาการเจ้าของสำนวนควรให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อเท็จจริง เพิ่มเติมนอกเหนือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากกรณี โดยไม่จำเป็นต้องเชื่อมั่นในพยานเอกสาร ที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ จนอาจจะทำให้การสร้างหลักประกันที่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี จะต้องเสียไป ทั้งนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนควรเร่งรัดในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่ควรถูกปล่อยคดีทิ้งไว้

โดยไม่มีทางเลือกอื่นใด ๆ ภายหลังจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีเสร็จสิ้น อันจะทำให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบนั่นเอง

### 5.3.2 กรณีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

โดยที่ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยศาลปกครอง ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น ประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ที่มีความสำคัญและมีความเกี่ยวเนื่องกัน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นของการแสวงหาวิธีการและขอบเขตที่มีความเหมาะสมในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย รวมทั้งการสร้างแนวทางความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นตามที่ได้กล่าวมานั้น สามารถที่จะจำแนกรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.3.2.1 วิธีการและขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

ข้อความคิดเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองจะเข้าไปควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือแม้กระทั่งคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องต่างๆ นั้น ศาลปกครองต้องพึงระมัดระวังในการสงวนขอบเขตการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านั้นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายให้มีความเหมาะสม โดยมีข้อความคิดเบื้องต้นที่จะไม่ก้าวล่วงในการควบคุมตรวจสอบปัญหาที่อยู่ในความเชี่ยวชาญหรือเทคนิคเฉพาะด้านที่มีอยู่ของคณะกรรมการนั้น ซึ่งศาลเองไม่อาจที่จะมีความถนัดและความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยปัญหานั้นได้ดีเพียงพอเมื่อเทียบกับคณะกรรมการ และยังเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่

โดยหากที่จะพิจารณาขยายความถึงรายละเอียดของความแตกต่างระหว่างปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยข้อพิพาทหรือนิติกรรมทางปกครองต่อไปนั้น กรณีจะเห็นได้ว่าสำหรับปัญหาข้อเท็จจริงจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยพฤติการณ์ในคดีและเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลตามรูปคดี หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าปัญหาข้อเท็จจริงเป็นการ

วินิจฉัยเหตุการณ์ว่า ได้มีหรือเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร<sup>327</sup> ซึ่งปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ หากศาลไม่พบถึงข้อเท็จจริงที่มีความบกพร่องตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ว่าจะ เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงที่ไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือข้อเท็จจริงที่ไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตแล้ว ศาลไม่ควรเข้าไปทบทวนการรับฟังข้อเท็จจริงขององค์กรฝ่ายปกครองอีก<sup>328</sup> แต่สำหรับในปัญหาข้อกฎหมายถือเป็นปัญหาที่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยได้เอง ทั้งการพิสูจน์ถึงความมีอยู่ของข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนด การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือการปรับบทบัญญัติของกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง การให้เหตุผลในทางกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจที่มีความผิดพลาด ซึ่งปัญหาต่างๆ ในลักษณะดังกล่าวแล้วแต่เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถตรวจสอบได้เช่นกัน<sup>329</sup> ซึ่งการตรวจสอบถึงปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดของศาสตราจารย์จิติ ดิงศักดิ์ ที่ ได้กล่าวถึงการตรวจสอบดุลพินิจไว้อย่างน่าสนใจดังที่ปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 646 - 647/2510 ความว่า “การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้น ไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือไม่ได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่า การวินิจฉัยเช่นนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น โดยสรุปแล้ว ศาลปกครองจึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบคำวินิจฉัยข้อพิพาทและนิติกรรมทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งหากเป็นกรณีของปัญหาข้อเท็จจริงแล้ว ศาลจะพึงสงวนขอบเขตในการตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่มีความบกพร่องเท่านั้น แต่หากเป็นปัญหาข้อกฎหมายแล้ว ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลโดยแท้ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยข้อพิพาทและนิติกรรมทางปกครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ ข้อความคิดเบื้องต้นดังกล่าวถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับแนวความคิดของศาลปกครองในการทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบคำวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีลักษณะพิเศษในต่างประเทศ อย่างเช่น การที่ศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศส จะไม่พิจารณาทบทวนฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในปัญหาข้อเท็จจริงอีก เพราะเห็นว่า การวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงจะอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความชำนาญการเฉพาะด้าน ดังนั้น การวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงจึงถึงที่สุด ณ ชั้นของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ด้วยเหตุนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงสามารถ

<sup>327</sup> อุดล นุญถนอม, “ปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 26.

<sup>328</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 175 - 176.

<sup>329</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

เสนอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) เท่านั้น นอกจากนี้ แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็เช่นเดียวกันที่ศาลจะตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองในขอบเขตที่ค่อนข้างแคบ ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเหตุที่กระบวนการของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 706 และกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องต่าง ได้มีวิธีการบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องมีวิธีพิจารณาทางปกครองที่มีความเป็นธรรม และสามารถให้หลักประกันในวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดเทียบเท่ากับศาลกรณีจึงทำให้ศาลคงทำการตรวจสอบเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ส่วนในกรณีของปัญหาข้อเท็จจริงจะได้รับการยกเว้นและเป็นไปภายใต้เงื่อนไขอย่างจำกัดที่ศาลจะต้องเข้าไปพิจารณา ทั้งนี้ ยิ่งหากเป็นกรณีของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเทียบเท่ากับวิธีพิจารณาคดีของศาลแล้ว กรณียิ่งทำให้ศาลสามารถที่จะให้ความยืดหยุ่นสำหรับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มากยิ่งขึ้น ซึ่งที่ผ่านมากำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) เป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 90 นั้น ได้รับการยืนยันเห็นชอบโดยศาล<sup>330</sup> กรณีจึงเป็นการยืนยันให้เห็นถึงคุณภาพในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตที่ว่าส่วนใหญ่แล้ว องค์กรฝ่ายปกครองต้นสังกัดโดยทั่วไปมักเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แต่ถ้าองค์กรฝ่ายปกครองต้นสังกัดกลับมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แล้ว กรณีอาจจะเสียน้ำหนักและถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาในชั้นศาลได้<sup>331</sup> ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่ควรนำไปสู่การตั้งข้อสังเกตของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อไป เพื่อที่จะทำให้ทราบว่ากรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยเบื้องต้นของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น กรณีดังกล่าวมีเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมายมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองสมควรจะหยิบยกขึ้นพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ

ดังนั้น การประยุกต์ข้อความคิดข้างต้นในการนำมาพัฒนาเป็นแนวทางในการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและควรให้ความสำคัญในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยขอบเขตที่ศาลปกครองพึงเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งภายนอกและภายใน

<sup>330</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, หน้า 369.

<sup>331</sup> คมสัน โปธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 198.



ของคำวินิจฉัยควรเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยไม่มุ่งหมายที่จะควบคุมถึงการใช้อดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงว่าเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงที่หากศาลพบถึงการรับฟังข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. ที่มีความบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลสามารถขยายขอบเขตในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ทันที แต่หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่ปรากฏถึงข้อบกพร่องและเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความเชี่ยวชาญหรือเป็นเทคนิคเฉพาะด้านของ ก.พ.ค. แล้ว ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงควรเป็นที่ยุติในชั้นของ ก.พ.ค. โดยศาลปกครองควรตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดการทับซ้อนในการวินิจฉัย โดยไม่จำเป็นและเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

กรณีดังกล่าวนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการทำหน้าที่ของศาลปกครองในการพัฒนาการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรณีจึงมีประเด็นปัญหาเบื้องต้นที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาก่อนที่จะควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย แต่เนื่องจากในขณะที่มีการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ยังไม่ปรากฏถึงกรณีที่ศาลปกครองได้มีการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. แต่อย่างใด ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาจึงได้ทำการรวบรวมข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ หรือแม้แต่นิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนอื่นๆ ซึ่งเป็นคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เพื่อนำมาเป็นต้นแบบของการวิเคราะห์และแยกแยะรายละเอียดในการอธิบายว่าปัญหาใดเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาใดเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือปัญหาใดเป็นปัญหาที่อยู่ในความเชี่ยวชาญหรือเป็นปัญหาเทคนิค โดยเฉพาะขององค์กรนั้น เพื่อประโยชน์ที่จะเป็นแนวทางให้ศาลปกครองได้เข้าไปควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายของ ก.พ.ค. ให้มีความเหมาะสมต่อไปในอนาคต โดยในที่นี่สามารถแยกรายละเอียดขอบเขตของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกและความชอบด้วยกฎหมายภายใน ตลอดจนกรณีต้องห้ามในการตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริง ดังนี้

#### 5.3.2.1.1 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอก

โดยปกติแล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองภายนอกจะเป็นเหตุเบื้องต้นลำดับแรกที่ศาลสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก่อนว่านิติกรรมทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะเหตุที่ว่า การตรวจสอบความชอบ



ด้วยกฎหมายภายนอกจะมืองค์ประกอบและขั้นตอนที่เริ่มจากการที่ศาลจะต้องพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ หรือนิติกรรมทางปกครองนั้นออกไปโดยผิดแบบหรือผิดขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากศาลพบว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นมีเหตุแห่งความบกพร่องดังกล่าวเกิดขึ้น กรณีจะถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้

โดยการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กรณีแรกจึงเป็นประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาก่อนว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นออกไปโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองจำนวนหลายคดีที่สะท้อนถึงเหตุแห่งการควบคุมตรวจสอบในลักษณะดังกล่าว อาทิเช่น

ก. กรณีของการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการ โดยที่ตนไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีคำสั่งให้เฉพาะผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 11 ชข.) ต้องลงนามปฏิบัติราชการทั้งเวลามาและเวลากลับที่ห้องทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีทุกวัน โดยที่ข้าราชการอื่นๆ ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งผู้ซึ่งได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแทนผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้มีคำสั่งให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นว่า การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี อีกทั้งอำนาจในการสั่งให้จัดทำบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการในส่วนของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มิใช่อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามนัยมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2546 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งตามบันทึกลงวันที่ 24 ตุลาคม 2546 สั่งให้ผู้ฟ้องคดีลงเวลาปฏิบัติราชการทั้งเวลามาและกลับที่ห้องทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีทุกวัน จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>332</sup>

<sup>332</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.229/2549

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเห็นได้ว่าการบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนด หากเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งในฐานะประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้เฉพาะผู้ฟ้องคดีต้องลงนามปฏิบัติราชการที่ห้องทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีทุกวัน จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้

ข. กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการออกคำสั่งที่พ้นเงื่อนไขของระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ได้มีหนังสือด่วนมากที่ ศร 1305/4664 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะคณะกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูจังหวัดนครพนม) พิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันครั้งที่ 1 ปี 2541 ให้ถูกต้องตามที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงของ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม พบว่า มีความผิดพลาดในการดำเนินการสอบแข่งขัน และเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ประชุมลงมติพิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ครั้งที่ 1 ปี 2541 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้แก้ไขประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะรายที่ผิดพลาดรวม 4 ราย ในวิชาเอกศิลปศึกษา กรณีผู้ฟ้องคดีแก้ไขเป็นนายสุรดีและดอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนประกาศ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม และคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 6 สิงหาคม 2541 ได้นับแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีจะเพิกถอนการกระทำดังกล่าวต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ที่ 58/2546 ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ 470/2541 ที่บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ได้กระทำเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 กรณีจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจาก

เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ ดังนั้น คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ที่ 58/2546 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม<sup>333</sup>

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถที่จะเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจ และขัดต่อหลักเกณฑ์การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ข้างต้น จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบที่มากกว่าการพิจารณาการใช้อำนาจที่ตัวบุคคล หากแต่เป็นการเข้าไปควบคุมตรวจสอบขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีภายใต้เงื่อนไขของระยะเวลาในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด

ค. กรณีเกี่ยวกับการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีกับพวกโดยปราศจากอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยคดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่า การที่นายอำเภอทาลีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีกับพวก ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เนื่องจากการใช้อำนาจของนายอำเภอตามมาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ขัดหรือแย้งกับอำนาจของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ตามมาตรา 15 ประกอบกับมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีจึงส่งผลให้คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมติที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>334</sup>

ง. กรณีของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยปราศจากอำนาจ และการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะอธิบดีกรมป่าไม้ ได้ส่งเรื่องการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ร่วมกับข้าราชการระดับ 8 ให้ อ.ก.พ. กรมป่าไม้พิจารณา และสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกออกจากราชการตามมติ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ แทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาตามมาตรา 104

<sup>333</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.550/2551

<sup>334</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.118/2551

วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กรมป่าไม้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>335</sup>

จ. กรณีตัวอย่างสุดท้ายของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไปโดยปราศจากอำนาจนั้น เป็นกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งแต่งตั้งให้พลเอก ช. ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีใช้ข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีได้เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามข้อ 7 และข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ประกอบกับข้อ 3 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณา ซึ่งแม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้นาย อ. ตำแหน่งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน เป็นประธานกรรมการสอบสวนแทน แต่ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมที่ให้นาย อ. เป็นประธานกรรมการสอบสวนแทนพลเอก ช. ที่เกษียณอายุราชการ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการสอบสวนของพลเอก ช. ตั้งแต่แรก ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>336</sup>

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในตัวอย่างข้างต้น นับตั้งแต่ในข้อ ค. ถึงข้อ จ. นั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องควบคุมตรวจสอบก่อนว่า องค์การฝ่ายปกครองที่ดำเนินการออกคำสั่งนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถตรวจสอบคำวินิจฉัยและสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนได้ทันที หากศาลพบถึงความบกพร่องในการใช้อำนาจฝ่ายปกครองดังตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งการที่ศาลจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็เช่นกัน ที่การควบคุมตรวจสอบจะเป็นไปในลักษณะดังกล่าวในเบื้องต้นก่อนว่า นิติกรรมทางปกครองที่เป็นกรณีพิพาทนั้น ออกโดยองค์กรและเจ้าหน้าที่ซึ่งปราศจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

<sup>335</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548

<sup>336</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547



ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอก เหตุต่อไปจะเป็นกรณีนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไปโดยผิดแบบ ซึ่งโดยปกตินิติกรรมทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามแบบนั้น ศาลจะไม่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ว่าเป็นเรื่องของแบบที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ ถ้าเป็นสาระสำคัญ ศาลจึงจะต้องเพิกถอน อย่างเช่น การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องแสดง เหตุผลหรือสภาพของการกระทำกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผล กรณีจึงอาจต้องมีการให้เหตุผล ประกอบไว้ด้วยเสมอ มิเช่นนั้น อาจถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีดังกล่าวจึงสอดคล้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ที่ออกไปโดยผิดแบบในประเทศฝรั่งเศสที่ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดได้เน้นย้ำถึงการที่ ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยใดๆ จะต้องปรากฏถึงการให้เหตุผลไว้ในคำสั่งแทบทั้งสิ้น<sup>337</sup>

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไป โดยผิดแบบไว้จำนวนหลายคดี โดยปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าว อาทิเช่น

ก. กรณีที่ผู้มีอำนาจในฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธการจ้าง ผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็นอาจารย์ประจำโดยไม่ได้แสดงผลใดๆ กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่คณะบดีคณะเทคโนโลยีสารสนเทศ สถาบันเทคโนโลยี พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุมัติให้ว่าจ้างเป็น อาจารย์ประจำ โดยไม่ได้แสดงผลใดๆ รวมทั้งแจ้งการหักเงินเดือนที่ได้รับไปแล้ว หนังสือดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากไม่แสดงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติการจ้างผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การกระทำของ คณะบดีเทคโนโลยีสารสนเทศโดยคณะบดีและอธิการบดีซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ได้กระทำการ ปฏิบัติหน้าที่และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 4 วรรคสอง และมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>338</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จึงมี ข้อพิจารณาได้ว่าศาลให้ความสำคัญกับการที่ฝ่ายปกครองพึงจะต้องให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

<sup>337</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 265 – 266.

<sup>338</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2546



ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีนี้เป็นกรณีของการที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในการไม่รับอนุมัติให้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำ โดยไม่ได้แสดงเหตุผลใดๆ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ข. กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพในส่วนของแพทยสภาได้ยกข้อกล่าวโทษแพทย์ผู้กระทำผิด โดยไม่ได้ระบุว่าเหตุใด จึงมีความเห็นที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการสอบสวน กรณีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อมูลที่ได้จากการสอบสวนนายแพทย์ ส. แพทย์หญิง ป. นายแพทย์ ค. และคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งความเห็นจากราชวิทยาลัยอายุรแพทย์แห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่า นายแพทย์ ส. ปฏิบัติหน้าที่แพทย์เวรห้องฉุกเฉิน ซึ่งเป็นวันที่นาย ว. เข้ารับการรักษา โดยนายแพทย์ ส. ไม่ได้ทำการตรวจนาย ว. แต่พยาบาลเป็นผู้ตรวจตามระบบของโรงพยาบาลแล้ว รายงานผลการตรวจให้นายแพทย์ ส. ทราบทางโทรศัพท์ โดยนายแพทย์ ส. ฟังผลการตรวจร่างกายและประวัติคนไข้จากพยาบาลแล้ววินิจฉัยว่า นาย ว. ป่วยเป็นนิว จึงสั่งการรักษาทางโทรศัพท์ โดยให้สั่งยาและสั่งยาให้นาย ว. กลับไปรับประทานที่บ้าน พฤติกรรมดังกล่าวถือว่าเป็นการประกอบวิชาชีพเวชกรรมโดยไม่รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับดีที่สุด อันเป็นความผิดตามข้อ 1 หมวด 3 ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526 โดยเห็นสมควรลงโทษว่ากล่าวตักเตือน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะคณะกรรมการแพทยสภาได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนและความเห็นของอนุกรรมการสอบสวนในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กลับมีมติยกข้อกล่าวโทษ โดยไม่ได้พิจารณาเอกสารใดที่นอกเหนือจากที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอความเห็น และไม่ได้ระบุว่าเหตุใดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีความเห็นแตกต่างไปจากคณะกรรมการสอบสวน กรณีจึงไม่เป็นไปตามข้อ 34 วรรคสี่ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 ดังนั้น มติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2547 ในส่วนที่ยกข้อกล่าวโทษนายแพทย์ ส. และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะแพทยสภา ที่ 6/2548 ลงวันที่ 28 มกราคม 2548 เฉพาะส่วนที่ยกข้อกล่าวโทษนายแพทย์ ส. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>339</sup>

<sup>339</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 708/2550

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงมีข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกข้อกล่าวหาแพทย์ผู้ทำการศึกษาที่ว่า กระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีความชัดเจนและเพียงพอหรือไม่ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้พิจารณาเอกสารอื่นใดที่นอกเหนือจากที่คณะอนุกรรมการสอบสวนความเห็น และไม่ได้ระบุว่าเหตุใดจึงมีความเห็นที่แตกต่างไปจากที่คณะอนุกรรมการสอบสวนเสนอความเห็นมา ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะหักล้างก็ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและให้เหตุผลถึงความแตกต่างในการวินิจฉัย แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กลับมีมติยกข้อกล่าวหา โดยไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและไม่ระบุว่าเหตุใดจึงมีความเห็นที่แตกต่างจากคณะอนุกรรมการสอบสวน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลก่อนการออกคำสั่งที่จะต้องมีความเพียงพอบนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพได้เป็นอย่างดี

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอก เหตุสุดท้ายจะเป็นกรณีของการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ ถือเป็นหลักประกันที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักกฎหมายทั่วไปที่ต้องรับฟังและเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเหตุดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเหตุที่ศาลใช้ในการอ้างเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมากที่สุดเช่นกัน

โดยหากพิจารณาถึงนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น ศาลได้วางแนวทางในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนหรือวิธีการก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในกรณีของการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของฝ่ายปกครองที่จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น หากการดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามขั้นตอน

และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>340</sup> โดยปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่ศาลสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยโดยทั่วไปต่างจึงให้ความสำคัญกับการให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาจากการถูกดำเนินการทางวินัยเป็นอย่างยิ่ง<sup>341</sup>

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไปโดยผิดขั้นตอนและวิธีการ ทั้งในส่วนของคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ หรือหน่วยงานทางปกครองอื่นๆ ไว้หลายกรณีด้วยกัน อาทิเช่น

ก. กรณีของการดำเนินการทางวินัยที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบปากคำพยานบุคคลและผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่ในฐานะของผู้ถูกกล่าวหาโดยมิได้มีการแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และมีได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกล่ามำหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 27 มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้พิจารณารายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วมีคำสั่งกรมอุทยานแห่งชาติ

<sup>340</sup> กรณีดังกล่าวปรากฏถึงการที่ศาลให้ความสำคัญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.21/2550 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.152/2550 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.293/2550 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.300/2550 เป็นต้น

<sup>341</sup> กรณีดังกล่าวปรากฏถึงกฎหมายที่สำคัญในการให้หลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาจากการดำเนินการทางวินัย อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 ตลอดจนกฎหมายลำดับรองต่างๆ อาทิ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2540 ข้อบังคับสภาพนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีจรรยาบรรณนายความ พ.ศ. 2535 และข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 เป็นต้น

สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ให้ลงโทษตัดเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีกับพวกคนละร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน จึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>342</sup>

ข. กรณีของการดำเนินการทางวินัยที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเช่นกัน โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการสอบสวน มิได้สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาในสาระสำคัญเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่ และการกระทำ ของผู้ฟ้องคดีที่เป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยได้ กระทำการใดที่จะถือว่าเป็นการคุ้มครองหรือช่วยเหลือสนับสนุนผู้จำหน่ายยาเสพติด ประกอบกับ ไม่ได้มีการระบุพยานหลักฐานสำคัญที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น รายงานการสอบสวนพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดี การแจ้งเบาะแสของสำนักงานสรรพสามิตจังหวัด และบันทึกรายงานพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จึงเป็นการสรุปพยานหลักฐานที่ สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยไม่ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อการสอบสวนทางวินัยของ ผู้ฟ้องคดีได้กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค 6 นำผลการสอบสวนที่ได้มาจากการสอบสวนอันไม่ชอบด้วยกฎหมายมาประกอบการใช้ ดุลพินิจตัดสินใจและออกคำสั่งตำรวจภูธรภาค 6 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>343</sup>

ค. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนที่จะมีคำสั่ง ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ส่งผลให้คำสั่งเฉพาะส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า โดยที่การประเมินเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีที่ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีการประเมินตามสายการบังคับบัญชา และได้อนุมัติให้มีคณะเจ้าหน้าที่ ช่วยพิจารณาถ่วงดุลผลการประเมินแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบ ผลการประเมินว่าผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน จึงไม่มีโอกาสได้ ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งไม่เลื่อน ขึ้นเงินเดือน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นกระบวนการสำคัญที่เป็นหลักประกันแก่ข้าราชการพนักงาน ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการประเมินเลื่อนขึ้นเงินเดือน กรณีจึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายกเทศมนตรีเมืองพระประแดง มิได้ดำเนินการตามหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 16 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2540 ดังนั้น คำสั่งเทศบาลเมืองพระประแดง

<sup>342</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.435/2551 โดยปรากฏถึงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.293/2550 ที่วินิจฉัยใน ทำนองเดียวกัน

<sup>343</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.250/2551



ที่ 183/2545 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2545 และคำสั่งเทศบาลเมืองพระประแดง ที่ 329/2545 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2545 เฉพาะส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>344</sup>

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในกรณีตัวอย่างข้างต้น นับตั้งแต่ในข้อ ก. ถึงข้อ ค. จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการที่ศาลให้ความสำคัญและเคร่งครัดกับการควบคุมตรวจสอบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดหรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยหรือการบริหารงานบุคคลภาครัฐขององค์กรฝ่ายปกครองจึงเป็นการดำเนินการที่ต้องเคารพถึงหลักการรับฟังและเปิดโอกาสให้ผู้กรณีสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

แต่อย่างไรก็ดี หลักการรับฟังและเปิดโอกาสให้ผู้กรณีสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานดังกล่าว นั้น มีข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองภายนอกในลักษณะที่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าวไว้หลายกรณี อาทิเช่น กรณีตัวอย่างที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ยอมรับข้อเท็จจริงที่ตนได้กระทำความผิดต่อหน้าที่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด ซึ่งในคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ระดับ 4 ได้กระทำการเบียดบัง ยักยอกในการหักหนี้เงินกู้ของสมาชิกสหกรณ์ไปเป็นของตน จำนวนเงิน 90,549.50 บาท การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยปรากฏจากหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาและต่อคณะกรรมการสืบหาข้อเท็จจริงว่าได้นำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจริง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อีกทั้งเป็นกรณีของความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ ตามนัยข้อ 4 (3) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ประกอบกับเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะอธิบดีกรมควบคุมโรค ไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอีกแต่อย่างใด<sup>345</sup> เช่นเดียวกันกับกรณีตัวอย่างที่ศาลวินิจฉัยไว้ในคดีของการที่

<sup>344</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.81/2551

<sup>345</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.82/2550



ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะอนุกรรมการข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุกรรมการข้าราชการครูกรมสามัญศึกษา เดิม) ได้ประกาศผลการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และอาจารย์ใหญ่ สังกัดกองการมัธยมศึกษา ลงวันที่ 19 มีนาคม 2545 ไปแล้ว แต่กลับมีการร้องเรียนว่าการดำเนินการคัดเลือกไม่สุจริต ซึ่งผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีความผิดพลาดในการสอบหลายราย รวมทั้งรายชื่อของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้ระบายเลขประจำตัวสอบในกระดาษคำตอบวิชาความรู้ความสามารถทั่วไป และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีคะแนนในวิชาดังกล่าว และไม่ผ่านการสอบคัดเลือก ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกประกาศ เรื่อง แก้ไขประกาศขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และอาจารย์ใหญ่ สังกัดกองมัธยมศึกษา ลงวันที่ 22 เมษายน 2545 ซึ่งประกาศแก้ไขผลการคัดเลือกดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เข้าลักษณะเป็นการแจ้งผลการสอบหรือวัดผลความรู้ หรือความสามารถของบุคคลตาม (2) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เข้าข้อยกเว้น ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งและพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ตามความในมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขผลการคัดเลือกใหม่ให้ถูกต้อง โดยออกประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>346</sup>

ง. กรณีของการที่คณะกรรมการแพทย์สภาละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าคดีมีมูลหรือไม่ ส่งผลให้คำสั่งที่ให้ยกข้อกล่าวหาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะแพทย์สภาได้เคยพิจารณามีมติว่าคดีมีมูล เนื่องจากเห็นว่าพฤติกรรมของนายแพทย์ ป. เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เคารพกฎหมายบ้านเมืองและน่าจะเข้าข่ายเป็นการให้ร้ายต่อเพื่อนร่วมวิชาชีพ ตามข้อบังคับแพทย์สภา ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526 หมวด 1 ข้อ 1 ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมย่อมดำรงตนให้สมควรในสังคมโดยธรรม และเคารพต่อกฎหมายของบ้านเมือง และหมวด 4 ข้อ 2 ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่ทับถมให้ร้ายหรือกลั่นแกล้งกัน กรณีจึงต้องสอบสวนและพิจารณาพฤติกรรมของผู้ถูกร้องเรียนตามกระบวนการจนเสร็จสิ้น การที่คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ยกข้อกล่าวหานายแพทย์ ป. โดยมีได้มีการสอบสวนและดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>346</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2550

จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 111/2548 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 ที่ยกข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวหานายแพทย์ ป. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>347</sup>

จ. กรณีสุดท้ายเป็นกรณีของการที่หน่วยงานทางปกครอง เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ผ่านการประชุมเพื่อให้การทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีของผู้ฟ้องคดีเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า โดยที่กระบวนการพิจารณาในการลงมติให้เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏว่า คณะทำงานได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมรรยาทของผู้เข้าสอบบัญชีรับอนุญาตได้พิจารณาแล้ว ได้คะแนน 61 คะแนน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่จะถูกพิจารณาโทษเตือนภาคทัณฑ์ แต่เมื่อนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ครั้งที่ 97 (1/2544) เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 ที่ประชุมมีมติให้คณะทำงานได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมรรยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตทบทวนระดับคะแนนที่จะลงโทษผู้ฟ้องคดีว่า น่าจะอยู่ในช่วงของการพักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตมากกว่าการลงโทษเตือนภาคทัณฑ์ และหลังจากที่คณะทำงานได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมรรยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้ทบทวนแล้ว ซึ่งอาจจะยืนยันความเห็นเดิมหรือเห็นควรลงโทษพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแล้วแต่กรณี ซึ่งคณะกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาตจะต้องประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพื่ออภิปรายแสดงเหตุผลสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวแล้วมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่คณะกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาตกลับมีหนังสือเวียนขอมติให้เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 ดังนั้น เมื่อกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ซึ่งเป็นสาระสำคัญไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว มติของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการสภาวิชาชีพบัญชี (คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี เดิม) ที่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาต โดยให้เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>348</sup>

ดังนั้น โดยสรุปแล้วคำพิพากษาของศาลปกครองตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเคร่งครัดของศาลในการควบคุมตรวจสอบในปัญหาข้อกฎหมายที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย

<sup>347</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2166/2550

<sup>348</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2548

กำหนดไว้ เพื่อเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและเป็นการประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใดของฝ่ายปกครองให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครองในอนาคตต่อไปนั้น กรณีจึงเป็นก้าวสำคัญที่ศาลปกครองควรนำแนวทางในการตรวจสอบคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ และองค์กรและผู้ใช้อำนาจภายในฝ่ายปกครองต่างๆ ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ในการนำมาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อไป โดยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่ง การให้เหตุผลประกอบคำสั่ง และขั้นตอนหรือวิธีการในการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากศาลพบถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกของคำวินิจฉัย ก.พ.ค. หรือคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองอื่นใดแล้ว ศาลสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้ทันที แต่หากศาลไม่พบถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอกดังกล่าวแล้ว ศาลจึงจะต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายภายในของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวว่ามีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะขอกกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในส่วนถัดไป

#### 5.3.2.1.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายใน

โดยที่การทำหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในของนิติกรรมทางปกครองนั้น ถือได้ว่า มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากศาลปกครองจะทำหน้าที่ในการควบคุมข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การทำหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองภายใน ไม่เว้นแม้แต่นิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น ศาลพึงที่จะต้องสงวนขอบเขตการควบคุมตรวจสอบภายในขอบเขตที่เหมาะสม โดยไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปรื้อฟื้นปัญหาข้อเท็จจริงว่าเหตุการณ์หรือพฤติกรรมนั้นได้มีหรือเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร หรือเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เป็นเรื่องที่อยู่ในความเชี่ยวชาญหรือเทคนิคของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเว้นแต่ศาลจำเป็นต้องตรวจสอบความมีอยู่ของข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนดหรือข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของอำนาจในการออกคำสั่ง และหากศาลพบถึงข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งว่ามีความบกพร่องหรือมีความผิดพลาดประการใดแล้ว ศาลสามารถอาศัยเหตุดังกล่าวในการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวนั้นได้ แต่ทั้งนี้ หากศาลไม่พบกับข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งมีความบกพร่องหรือมีความผิดพลาดใดๆ แล้ว ศาลจำเป็นต้องพึงเคารพในการ

รับฟังข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครอง และต้องพิจารณาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจที่ ชอบด้วยกฎหมาย และพิจารณาว่าได้สัดส่วนกับข้อเท็จจริงหรือไม่ในลำดับต่อไป ดังนั้น แนวคิด ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์การฝ่ายปกครองโดยศาล จึงต้องเป็นไปบนพื้นฐานของ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจและการแบ่งแยกเทคนิคความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องขององค์กร ฝ่ายปกครอง ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอนำเสนอถึงรายละเอียดของกรณีตัวอย่างที่ศาลปกครอง ได้วางแนวทางในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในของนิติกรรมทางปกครอง เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อเป็นประโยชน์ในการที่ศาลปกครองจะได้วางแนวทางใน การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มีความเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายต่อไป

โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในของ นิติกรรมทางปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และการตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ

สำหรับกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายใน ของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายจะสามารถแบ่งแยกในรายละเอียด เพื่อพิจารณาออกเป็นว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นออกไปโดยฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง หรือไม่ หรือนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงหรือไม่ ซึ่งในส่วนของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรงจะเป็น ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง และเป็นเหตุแห่ง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุด และหากศาลพบถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วย กฎหมายดังกล่าว ศาลสามารถหยิบยกขึ้นอ้างเพื่อเป็นเหตุแห่งการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ดังกล่าวได้ทันที<sup>349</sup>

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้ทำการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในเหตุที่มี การฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง อาทิเช่น กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า การที่กระทรวงสาธารณสุข ได้วางระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาและฝึกอบรมภายในประเทศ โดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ ผู้ผลิตัญญาลาศึกษาต้องชดใช้ทุน พร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า อันเป็นการขัดแย้งกับข้อ 10 วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. 2540

<sup>349</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 275.



ที่กำหนดให้ใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนหนึ่งเท่า หากข้าราชการผิดสัญญารับทุนการศึกษา กรณีจึงถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะกรมสุขภาพจิตได้นำข้อกำหนดระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการให้ข้าราชการลาไปศึกษาและฝึกอบรมภายในประเทศ โดยได้รับเงินเดือนเต็มระหว่างลา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มากำหนดไว้ในสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทำการชดใช้ทุนพร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า ภายหลังจากที่ระเบียบ ก.พ. มีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>350</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการที่หน่วยงานทางปกครองออกระเบียบกรณีการผิดสัญญาการศึกษาต่อที่ต้องชดใช้ทุน พร้อมเบี้ยปรับอีกสองเท่า อันเป็นการขัดแย้งกับระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว ที่กำหนดให้ผู้ผิดสัญญาการศึกษาจะต้องชดใช้เบี้ยปรับเป็นจำนวนหนึ่งเท่า ดังนั้นระเบียบดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เห็นได้อย่างชัดเจน และการตรวจสอบในลักษณะนี้เป็นการตรวจสอบในลักษณะปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถพิเคราะห์ได้ทันที

ในส่วนของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยมีความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงนั้น จะเกิดจากมูลเหตุจงใจหรือสาเหตุที่เป็นตรรกในการตัดสินใจ ซึ่งศาลพิจารณาจากเหตุผลในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง โดยเหตุแห่งความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงสามารถแบ่งออกเป็น 3 กรณี คือ กรณีที่นิติกรรมทางปกครองนั้นมีความผิดพลาดในข้อกฎหมาย นิติกรรมทางปกครองมีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง และนิติกรรมทางปกครองมีความผิดพลาดในการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง

ในกรณีของการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่มีความผิดพลาดในข้อกฎหมาย หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมทางปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่บังคับไม่ได้ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นไม่มีอยู่หรือมีการตีความกฎหมายที่ผิด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไปโดยมีความผิดพลาดในข้อกฎหมาย โดยปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าว อาทิเช่น

ก. กรณีของการที่ผู้มีอำนาจได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลในการสมัครเข้ารับราชการที่ไม่สอดคล้องและเกินกว่าที่ระเบียบได้กำหนดไว้ โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บัญชาการกองบัญชาการช่วยรบที่ 3 ได้กำหนดคุณสมบัติบุคคลในการรับสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหารกองหนุน โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ว่าผู้สมัครจะต้องไม่เคยเป็นผู้มีประวัติคดีอาญาทุกประเภท และไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา

<sup>350</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.291/2550



ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นการออกระเบียบปลีกย่อยที่ไม่สอดคล้องและเกินกว่าระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การ โอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. 2539 เพราะตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเพียงว่า ไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการทหารจะต้องไม่เป็นผู้เคยมีประวัติคดีอาญาทุกประเภท จึงเป็นการกำหนดโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย<sup>351</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กรณีเห็นได้ว่าศาลได้ตรวจสอบเจตนารมณ์และตีความถ้อยคำจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งในระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การ โอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. 2539 นั้น ได้กำหนดคุณสมบัติในการบรรจุเข้ารับราชการทหาร เพียงว่าไม่เป็นผู้ที่ได้เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาเท่านั้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดคุณสมบัติในการรับสมัครเข้ารับราชการเป็นทหารกองหนุน โดยกำหนดให้ผู้สมัครจะต้องไม่เคยเป็นผู้มีประวัติคดีอาญาทุกประเภทและไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา กรณีจึงเป็นการแปลความและกำหนดคุณสมบัติที่เกินไปกว่าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายให้อำนาจ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดโทษไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาในลักษณะนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้

ข. กรณีของการที่หน่วยงานทางปกครองได้ออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2537 ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถใช้อำนาจพิจารณาตรวจสอบถึงการตีความตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ได้ออกกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2548 โดยกำหนดไว้ในข้อ 1 (1) ว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งและการใช้สิทธิเข้ารับการเลือกตั้งสำหรับผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด แต่มิได้กำหนดให้ตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งในสายงานของผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 (4) แห่ง

<sup>351</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.58/2550

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกกฎ ก.ค.ศ. ดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ นอกจากนี้เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งครูและผู้ช่วย รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานสนับสนุนที่เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป นักวิชาการพัสดุ เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เป็นผู้มิสิทธิเลือกตั้งและมีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งเป็นอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาด้วยคุณสมบัติด้านตำแหน่ง แต่ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานกลับไม่มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้ง และจำกัดสิทธิในการเข้ารับการเลือกตั้งเป็นอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีสิทธิกับผู้ไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งและเข้ารับการเลือกตั้ง โดยไม่เป็นธรรมและไม่มีเหตุผลอันอาจรับฟังได้ อันขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาไว้ในข้อ 1 (1) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2548 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547<sup>352</sup>

ก. กรณีของการที่หน่วยงานทางปกครองบังคับใช้กฎหมายที่ออกภายหลัง ทำให้มีผลกระทบเป็นการตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นผลให้คำสั่งที่ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดเชียงใหม่ตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี โดยทางราชการมิได้จัดบ้านพักให้กับผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่มีกรณีต้องห้ามตามมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช 2483 ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว แม้อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ส่งคืนบ้านพักให้แก่ทางราชการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะวิทยาเขตเชียงใหม่ เนื่องจากบ้านพักมีความทรุดโทรม และผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านพักอาศัยตั้งแต่

<sup>352</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.17/2551

เดือนตุลาคม 2543 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ที่ยกเว้นข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านในกรณีที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว และได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง ก็ไม่อาจนำมาใช้บังคับเพื่อตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีมีมาอยู่ก่อนวันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 ประกาศใช้ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช 2483 แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะถูกยกเลิกแล้วก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง กรณีจึงไม่อาจนำกฎหมายที่ออกมาภายหลังมา มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจากทางราชการและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>353</sup>

ง. กรณีสุดท้ายเป็นกรณีของการที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทภาคีวิศวกรให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับการผ่อนผันที่ไม่ต้องทำการทดสอบความรู้ประเภทภาคีวิศวกรจาก ก.ว. ก่อนแต่อย่างไร โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 25/2541 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2551 ว่าผ่อนผันให้ผู้จบการศึกษาหลักสูตรครุศาสตรบัณฑิต (ค.บ.) รวมถึงหลักสูตรอื่นที่เข้าศึกษาก่อนปีการศึกษา 2541 สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมระดับภาคีวิศวกรได้ โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการรับรองหลักสูตรและสถานศึกษาใหม่ โดยถือว่าได้รับการศึกษาจากหลักสูตรที่ ก.ว. เคยเทียบวิชาที่เรียนตามหลักสูตรไว้แล้วก่อนประกาศใช้ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษาฯ พ.ศ. 2540 โดยให้พิจารณาบัญชีรายวิชาในวิศวกรรมเฉพาะท้ายข้อบังคับ ก.ว. ๗ พ.ศ. 2536 ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับนักศึกษาที่เข้าเรียนในปีการศึกษา 2541 และ ก.ว. ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 9/2542 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2542 ว่าปริญญاتی ก.ว. อนุมัติเป็นคุณวุฒิเทียบทั้งหมด จะต้องเข้ารับการทดสอบความรู้ประเภทวิศวกรตั้งแต่ผู้เข้าศึกษาในปีการศึกษา 2543 เป็นต้นไป จึงฟังได้ว่า ก.ว. ได้มีมติผ่อนผันให้ผู้ที่เข้าเรียนคุณวุฒิเทียบในปีการศึกษา 2541 และปีการศึกษา 2542 ได้รับใบอนุญาตฯ จาก ก.ว. โดยไม่ต้องทดสอบความรู้ประเภทภาคีวิศวกรจาก ก.ว. ก่อน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษาในหลักสูตรการศึกษา อส.บ. สาขาเทคโนโลยีโยธา ตั้งแต่ปีการศึกษา 2541 เป็นต้นมา และผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะสถาปนิกวิศวกรได้มี

<sup>353</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.303/2550

มติรับรองหลักสูตรดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทภาคีวิศวกรตามที่ ก.ว. ได้มีมติผ่อนผันให้ไม่ต้องทดสอบความรู้ประเภทภาคีวิศวกรจาก ก.ว. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทภาคีวิศวกรให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นขอรับใบอนุญาตโดยต้องทำการทดสอบความรู้ก่อน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>354</sup>

สำหรับกรณีต่อมาเป็นกรณีของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่มีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง โดยประเด็นดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในของนิติกรรมทางปกครอง ด้วยเหตุที่ว่า การที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่มีความผิดพลาดหรือบกพร่องในบางกรณี อาจถือได้ว่านิติกรรมทางปกครองที่อาศัยเหตุที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่มีความผิดพลาดหรือบกพร่องดังกล่าวนี้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองย่อมที่จะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ แม้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในขอบเขตความเชี่ยวชาญหรือเป็นเทคนิคที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นเป็นการเฉพาะก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตปราศจากการตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ทั้งนี้ การควบคุมข้อเท็จจริงดังกล่าวในกรณีของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นกันที่โดยหลักแล้วศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสจะไม่พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในปัญหาข้อเท็จจริงอีก โดยถือว่าการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เว้นแต่การควบคุมข้อเท็จจริงของศาลปกครองสูงสุดนั้น อาจเป็นกรณีที่มีเหตุเกิดจากการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอ ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง และการฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่มีความผิดพลาดอย่างชัดเจน

โดยข้อยกเว้นประการแรกที่ศาลได้เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐคือ กรณีที่ศาลพบว่าข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นพื้นฐานในการออกคำสั่งนั้น มีอยู่จริงหรือไม่ ซึ่งตัวอย่างของข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริง อาทิเช่น การที่หน่วยงานทางปกครองอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่จริงมาเป็นฐานในการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะสำนักงานเขตพื้นที่

<sup>354</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1356/2548



การศึกษาชุมชน เขต 1 เสนอเรื่องขอย้ายผู้ฟ้องคดีต่อ อ.ก.ค.สปช. ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอย้ายแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการนำข้อเท็จจริงที่มีได้มีอยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการเสนอขออนุมัติที่นอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว ยังเท่ากับเป็นการเสนอขอให้ อ.ก.ค.สปช. อนุมัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งรักษาการ โดยระบุเหตุผลว่า ตามคำร้องขอของตนเอง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้ต่อมาจะได้มีการอนุมัติขอแก้ไขข้อความในช่องหมายเหตุจาก “ตามคำร้องขอของตนเอง” เป็น “เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ” ก็ตาม แต่ก็ห้ามมิให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลับกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไม่<sup>355</sup>

จากคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดียื่นขอย้ายตามคำร้องขอของตนเองแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการนำข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญซึ่งมิได้มีอยู่จริงมาเป็นเหตุผลในการเสนอขออนุมัติ ข้อเท็จจริงในการออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่มีความถูกต้อง แม้ว่าจะมีการแก้ไขเหตุผลในการออกคำสั่งให้เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาในการบริหารงานบุคคลและเพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ตาม ดังนั้น ปัญหาที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่มีความบกพร่องโดยไม่ปรากฏถึงความมีอยู่ของข้อเท็จจริง โดยเฉพาะปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญหรือเป็นเงื่อนไขของอำนาจที่จะทำให้การออกคำสั่งนั้นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ ซึ่งศาลสามารถนำหลักการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีความบกพร่องดังกล่าวไปใช้ในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขององค์กรฝ่ายปกครองอื่นที่ปรากฏถึงข้อเท็จจริงที่มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องประการใดๆ ได้ อันถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายลักษณะหนึ่งนั่นเอง

ข้อยกเว้นประการต่อมาที่ศาลได้เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐคือ กรณีที่ศาลพบว่านิติกรรมทางปกครองนั้นปรากฏถึงการรับฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน ซึ่งข้อยกเว้นในเหตุดังกล่าวเป็นเหตุเดียวกันกับกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสใช้เป็นเทคนิคในการนำมาอุดช่องว่างในการควบคุมศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อป้องกันมิให้การวินิจฉัยมีความผิดพลาดชัดเจนและยังคง

<sup>355</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.215/2550



หลักการในเรื่องดุลพินิจหรือความเป็นอิสระของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการรับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไปโดยมีการรับฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดเจนไว้จำนวนหลายคดี โดยปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าว อาทิเช่น

ก. กรณีของการที่คณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติยกข้อกล่าวหา นายแพทย์ผู้หนึ่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้มีการรับฟังและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้มีความถูกต้องก่อนที่จะออกมติใดๆ โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเพียงแต่รายงานความเห็นต่อคณะกรรมการแพทยสภาว่าการรักษาผู้ป่วยรายของผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่แพทย์มิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีเพียงพยาบาลเท่านั้นที่ให้การตรวจและทำการรักษาผู้ป่วย โดยที่ยังไม่ได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ให้ปรากฏว่าในขณะที่พยาบาลได้ทำการตรวจรักษาบาดแผลให้แก่ผู้ฟ้องคดีอยู่นั้น มีแพทย์เวรประจำโรงพยาบาลคอยควบคุมให้คำปรึกษาอยู่หรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการแพทยสภาได้พิจารณาแล้วกลับมีมติเห็นชอบกับความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ ดังกล่าว โดยมีได้ใช้อำนาจหน้าที่สั่งให้คณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาตามมาตรา 35 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการแพทยสภามีมติขึ้นตามความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมฯ โดยมีได้รับฟังข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญให้ครบถ้วนก่อนมีมติ กรณีจึงถือว่ามติของคณะกรรมการแพทยสภาในการประชุมครั้งที่ 3/2548 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2548 ที่เห็นชอบกับความเห็นของอนุกรรมการจริยธรรมฯ ว่ากรณีไม่มีมูลและให้ยกข้อกล่าวหา นั้น จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อเท็จจริงหรือเหตุผลอันสมควร<sup>356</sup>

จากคำพิพากษาดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการที่ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความสำคัญในกระบวนการก่อนที่จะออกนิติกรรมทางปกครองใดๆ ที่องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีการรับฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้องเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการออกคำสั่ง โดยในกรณีตัวอย่างดังกล่าวนี้ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการใช้ในการออกมติดังกล่าวยังไม่เป็นข้อเท็จจริงที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะรับฟังว่า นายแพทย์ดังกล่าวกระทำความผิดในการไม่ได้ควบคุมให้คำปรึกษาพยาบาลที่ได้ทำการตรวจรักษาบาดแผลให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นความจริงหรือไม่ การรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวของคณะกรรมการจึงเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่มีความผิดพลาดอย่างชัดเจนและไม่มีน้ำหนักเพียงพอในการทำนิติกรรมทางปกครอง

<sup>356</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.452/2551

ซึ่งปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญและเป็นเงื่อนไขในการออกนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าวศาลก็ได้ส่งมอบขอบเขตในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมีได้กล่าวส่งไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่อยู่ในความเชี่ยวชาญหรือเป็นเทคนิคของคณะกรรมการในการวินิจฉัยแต่อย่างใด

ข. กรณีของการที่ศาลได้รับฟังการแปลความข้อเท็จจริงก่อนการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีความผิดพลาดอย่างชัดเจน โดยหากฝ่ายปกครองมีการรับฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงให้รอบคอบถี่ถ้วนอย่างเพียงพอแล้ว กรณีจะถือได้ว่า ฝ่ายปกครองไม่ควรที่จะออกคำสั่งเช่นนั้น โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่นาย อ. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร และเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง ได้กระทำการล่วงละเมิดทางเพศผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2545 ที่ห้องเลขที่ 190 เดอะเลกาซีคอนโดมิเนียม ชั้นที่ 24 ลาดพร้าวซอย 8 กรุงเทพมหานคร โดยอาศัยโอกาสจากการที่โทรศัพท์เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำภาพถ่ายเกี่ยวกับการเดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลีไปให้ดูที่สถานที่ดังกล่าว และต่อมาได้มีผู้นำข้อความนี้ไปบอกเล่าให้บุคคลต่างๆ ฟัง จนกระทั่งมีการซุบซิบนินทาในหมู่ข้าราชการรัฐสภา สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจอย่างรุนแรงและเกิดความเครียดเรื้อรัง จนมีปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้ตามปกติ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการโดยไม่ส่งใบลาตามระเบียบของทางราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันจึงเกิดจากเหตุผลดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจจะถือว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งที่ 77/2548 ลงวันที่ 19 มกราคม 2548 ที่สั่งให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ลดโทษจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>357</sup>

จากคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลได้รับฟังและแปลความข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่ามีน้ำหนักที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่ ก่อนที่จะวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมาย โดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นศาลรับฟังและแปลความข้อเท็จจริงโดยเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสามารถรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจอย่างรุนแรง

<sup>357</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.235/2551

และเกิดความเครียดเรื้อรัง จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตามปกติ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การตรวจสอบของศาลดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบในการรับฟังและแปลความข้อเท็จจริงว่า มีเหตุผลเพียงพอในการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือไม่ ซึ่งหากพบว่าการรับฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงมีความผิดพลาดแล้ว ศาลสามารถที่จะเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นได้

แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลจะมีอำนาจในกรณีของการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีความผิดพลาด แต่ข้อเท็จจริงในบางกรณีก็ปรากฏถึงการเป็นข้อเท็จจริงต้องห้ามที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้ หากเพียงศาลควรที่จะรับฟังข้อเท็จจริงที่ได้มาจากแหล่งต่างๆ อาทิเช่น ความเชี่ยวชาญของแพทย์ คณะอนุกรรมการสอบสวน และพฤติการณ์ในคดีประกอบกัน เพื่อตรวจสอบว่านิติกรรมทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังเช่นกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นแพทย์เฉพาะทาง โสต คอ นาสสิก ได้ตรวจร่างกายพระภิกษุ ก. แล้วเห็นว่า ควรพักรักษาตัว 20 วัน และผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีความเห็นว่า ควรพักรักษาตัวรวม 17 วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะแพทย์สภาเห็นว่า เป็นการวินิจฉัยให้พักรักษาตัวนานเกินความจำเป็น เนื่องจากคณะแพทย์โรงพยาบาลตำรวจที่ไปตรวจร่างกายพระภิกษุ ก. ที่วินิจฉัยว่า พระภิกษุ ก. ไม่มีอาการป่วย ไม่มีไข้ ต่อมทอมซินไม่อักเสบ ไม่มีอาการโรคลมมิแพ้ ตรวจไม่พบระดับน้ำตาลในเลือดสูง ไม่มีเหตุที่ไม่สามารถเดินทางไปรับทราบคำฟ้องที่ศาลอาญาได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่พระภิกษุ ก. ไปศาลตามความเห็นของคณะแพทย์จากโรงพยาบาลตำรวจแล้ว ในวันรุ่งขึ้นก็ต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลกรุงเทพเป็นเวลาอีก 5 วัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระภิกษุ ก. มีอาการป่วยถึงขนาดที่ควรพักรักษาตัวต่อไปจริง โดยนายแพทย์ พ. ซึ่งเป็นนายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้าน โสต คอ นาสสิก ของโรงพยาบาลกรุงเทพที่ให้การรักษาพระภิกษุ ก. ได้ส่งกล้องเข้าไปดูในกล่องเสียงแล้วระบุว่า เนื้อเยื่อบริเวณใต้กล่องเสียงตาย กล่องเสียงมีอาการบวมแดงและมีจุดเลือดออกที่สายเสียง และให้การยืนยันอย่างชัดเจนว่า หลังจากออกจากโรงพยาบาลกรุงเทพแล้วสมควรพักรักษาตัวต่อและงดการใช้เสียงอีก 1 สัปดาห์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวและระยะเวลาในการรักษาก็สอดคล้องกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และผลการสอบสวนของคณะอนุกรรมการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดี นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยอมรับว่าการออกไปรับรองแพทย์เป็นดุลพินิจของแพทย์แต่ละคน โดยตั้งอยู่บนมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรม การให้ความเห็นของแพทย์แต่ละคนในแต่ละกรณีจึงอาจแตกต่างกัน เพียงแต่ถ้าออกไปรับรองแพทย์โดยไม่สมเหตุผลก็อาจเข้าข่ายเป็นการออกไปรับรองแพทย์อันเป็นเท็จหรือโดยไม่สุจริตได้ ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวจึงมีความแตกต่างในระยะเวลาของการรักษาตัวที่มีบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์อันเป็นแนวทางให้ปฏิบัติที่ชัดเจนดังเช่นกรณีของประกาศเกณฑ์การวินิจฉัยสมองตายตามประกาศแพทยสภา ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2532 และเรื่องมาตรฐานการให้บริการฟอกเลือด

ด้วยเรื่องไต่ถามตามประกาศแพทยสภา ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2542 ดังนั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์แห่งคดี ระยะเวลาในการตรวจรักษาทั้งหมด ประกอบกับความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของแพทย์แล้ว กรณีจึงยังไม่มีเหตุผลและพยานสนับสนุนที่เพียงพอที่จะแสดงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองวินิจฉัยให้พักรักษาตัวนานเกินความจำเป็น อันจะเป็นเหตุให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 73/2545 ลงวันที่ 16 กันยายน 2545 ที่ให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีกำหนด 1 เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>358</sup>

ในส่วนของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยมีความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่สุดท้ายนั้น จะเกิดจากเหตุที่นิติกรรมทางปกครองนั้นมีความผิดพลาดในการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (*l' erreur de qualification juridique des faits*)<sup>359</sup> โดยการควบคุมในลักษณะดังกล่าวถือเป็นก้าวสำคัญของศาลสำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองในการพิสูจน์ว่าฝ่ายปกครองให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีที่เป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ และหากศาลพบถึงเหตุแห่งความผิดพลาดดังกล่าว ศาลสามารถยกขึ้นเป็นเหตุเพื่ออ้างในการตรวจสอบและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นได้<sup>360</sup>

โดยในประเทศฝรั่งเศสนั้น ในกรณีของการตรวจสอบความผิดพลาดในการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงก็เช่นกันที่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ศาลได้นำหลักความผิดพลาดอย่างชัดเจนที่วิญญูชนไม่พึงกระทำมาใช้ในการควบคุมการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง โดยเฉพาะในการควบคุมการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งศาลจะทำการตรวจสอบว่าการที่องค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งลงโทษนั้น วิญญูชนโดยทั่วไปพิจารณาแล้วเห็นว่า มีความไม่เหมาะสมระหว่างความผิดที่ได้กระทำลงไปกับผลของการลงโทษที่ได้รับหรือไม่ และศาลยังได้นำเทคนิคความผิดพลาดอย่างชัดเจนที่วิญญูชนไม่พึงกระทำนี้มาใช้กับคดีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการว่ามีความผิดพลาดอย่างชัดเจนหรือไม่<sup>361</sup> และนอกจากเทคนิคความผิดพลาดอย่างชัดเจนที่วิญญูชนไม่พึงกระทำนี้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา ศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มต้นควบคุมการลงโทษทางวินัยข้าราชการ โดยอาศัย

<sup>358</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1175-1176/2547

<sup>359</sup> อนึ่ง คำว่า “*qualification juridique des faits*” ที่นอกจากจะหมายถึง “การให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง” แล้ว กรณียังปรากฏถึงนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้อธิบายถึงความหมายของคำดังกล่าวไว้ อาทิเช่น ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมนันท์ ที่อธิบายความหมายของคำว่า “*qualification juridique des faits (D.A.)*” ว่าหมายถึง “การดำเนินการทางกฎหมายโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองนำข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นมาใช้ประกอบการตัดสินใจ” แหล่งที่มา : นันทวัฒน์ บรมนันท์, *คำอธิบายศัพท์กฎหมายมหาชน ฝรั่งเศส-ไทย*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548), หน้า 181.

<sup>360</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” หน้า 279 - 280.

<sup>361</sup> วีรัญญา สระทองอุ่น, “ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง,” หน้า 103.



หลักสำคัญ เพื่อพิสูจน์ว่าการกระทำความผิดของข้าราชการกับโทษทางวินัยที่ได้รับว่ามีสัดส่วนที่สัมพันธ์กันหรือไม่ด้วย<sup>362</sup>

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไป โดยมีความผิดพลาดในการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงไว้จำนวนหลายคดี โดยปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าว อาทิเช่น

ก. กรณีของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้สัดส่วนกับความผิดตามระดับโทษที่กฎหมายกำหนด โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติในการกำหนดแนวทางการลงโทษเจ้าพนักงานปราบปรามที่เป็นผู้เล่นการพนันโดยผิดกฎหมาย ให้พิจารณาโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกก็ตาม แต่กรมตำรวจได้กำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษภายหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว โดยมีได้ยกระดับการลงโทษข้าราชการตำรวจตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด แสดงว่า กรมตำรวจมีเจตนาที่จะลงโทษข้าราชการตำรวจตามระดับเท่าที่มีปรากฏในบันทึกข้อความที่กำหนดไว้ถึงการที่ข้าราชการตำรวจเป็นผู้เล่นการพนันผิดกฎหมายประเภทที่สามอนุญาตให้เล่นได้ตามกฎหมาย ระดับการลงโทษคือปลดออกเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่สั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อันเนื่องมาจากความผิดในการลักลอบเล่นการพนันรมมี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>363</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า ศาลควบคุมระดับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการตำรวจที่เล่นการพนันผิดกฎหมายประเภทที่สามที่อนุญาตให้เล่นได้ตามกฎหมาย ซึ่งระดับการลงโทษคือปลดออกเท่านั้น โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กรมตำรวจ เดิม) มิได้ทำการยกระดับโทษให้พิจารณาโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกตามมติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลักลอบเล่นการพนันรมมี โดยการพนันรมมีถือเป็นการเล่นการพนันผิดกฎหมายประเภทที่สามารถอนุญาตให้เล่นได้ตามกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กลับมีมติสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเกินสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนดโทษไว้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงเป็นกรณีปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถควบคุมระดับการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดให้ได้สัดส่วนกับข้อเท็จจริงในความผิดที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำ

<sup>362</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

<sup>363</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.121/2550



ข. กรณีของการที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ได้สั่งรอกการเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในโทษของการจำคุกที่ให้ออกการลงโทษไว้ โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกศาลลงโทษทางอาญาในข้อหาหมิ่นประมาท โดยศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 6 เดือน และปรับเป็นเงิน 1,000 บาท โดยโทษจำคุกให้ออกการลงโทษไว้ กรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือความผิดที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนจะสั่งรอกการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ ตามข้อ 14 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียนภูมิวิทยา มีคำสั่งรอกการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>364</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลได้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งรอกการเลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีโดยผิดพลาด อันเนื่องมาจากความผิดที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนจะสั่งรอกการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดจากความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่กรณีความผิดของผู้ฟ้องคดีปรากฏข้อเท็จจริงที่เกิดจากความผิดอาญาในข้อหาหมิ่นประมาทเท่านั้น และศาลให้ออกการลงโทษจำคุกไว้ กรณีดังกล่าวจึงหาใช่ความผิดตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใดไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งรอกการเลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการวินิจฉัยในลักษณะให้ข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายที่มีความผิดพลาด ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลสามารถตรวจสอบและทำการเพิกถอนได้

ค. กรณีของการที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีที่มีรูปกายพิการในการเข้าสมัครเป็นอัยการผู้ช่วย โดยมีได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีว่าจะสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้หรือไม่ โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า กรณีของการสมัครอัยการผู้ช่วยที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งแม้ว่าจะมีรูปกายพิการแต่ผู้ฟ้องคดีได้ประกอบวิชาชีพทนายความมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ซึ่งในขณะที่ผู้ฟ้องคดีประกอบวิชาชีพเป็นทนายความนั้น ผู้ฟ้องคดีเคยปฏิบัติงานในห้องพิจารณาคดี โดยยื่นซักถามและถามค้านพยานในศาลโดยไม่เคยขอใช้อภิสิทธิ์กรณีใดเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเคยเป็นทนายความอาสาประจำส่วนราชการ เคยออกไปเผยแพร่ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน เคยเดินทางไป

<sup>364</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2550

ปฏิบัติงานในต่างจังหวัด และเคยตามประเด็นไปสืบพยานที่ศาลอื่นโดยข้าบรณต์ส่วนตัวไปปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ อีกทั้งยังปรากฏจากหนังสือของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ และประธานสภาทนายความในจังหวัดกำแพงเพชร ตลอดจนหัวหน้าสำนักกฎหมายธุรกิจและการบัญชีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในหน้าที่ทนายความ ซึ่งบุคคลดังกล่าวข้างต้นต่างให้การรับรองว่าผู้ฟ้องคดีมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง และสามารถที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งอัยการได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่มีอุปสรรคใดๆ ทั้งสิ้น กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีแม้จะมีรูปกายพิการ แต่ความพิการดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานโดยปกติได้ โดยงานที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำในขณะที่เป็นทนายความแล้วนั้นมีลักษณะทำนองเดียวกันกับงานของข้าราชการอัยการดังกล่าว จึงน่าเชื่อว่า แม้สภาพทางกายของผู้ฟ้องคดีจะพิการ แต่ความพิการดังกล่าวไม่ถึงขั้นจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานของอัยการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี โดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีกายพิการดังกล่าวจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้อย่างไร มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยประจำปี พ.ศ. 2544 จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 33 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>365</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งในลักษณะของการตรวจสอบการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง เนื่องด้วยในประเด็นดังกล่าวศาลได้นำเทคนิคความผิดพลาดอย่างชัดเจนที่วิญญูชนไม่พึงกระทำ และหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาก่อนที่จะมีการออกคำสั่งนั้นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเฉพาะที่มีรูปกายพิการจะถือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นอัยการผู้ช่วยหรือไม่ ซึ่งศาลได้รับฟังและพิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีตามพฤติการณ์ พยานบุคคลแวดล้อม ลักษณะงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของอัยการแล้วเห็นว่า คณะกรรมการอัยการไม่ได้ให้น้ำหนักและสัดส่วนกับข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีรูปกายพิการแต่การมีรูปกายพิการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไม่ถึงขั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่จะทำ

<sup>365</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547

ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของอัยการผู้ช่วยได้ ความผิดพลาดในการให้นำหนักดังกล่าวจึงเป็นความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งที่ศาลชอบจะตรวจสอบและเพิกถอนได้ นอกจากนี้ ศาลยังได้วางหลักกฎหมายตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความเสมอภาคที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ผู้ฟ้องคดีมีสาระสำคัญในข้อเท็จจริงที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอัยการผู้ช่วยได้ โดยไม่เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด

ง. กรณีของการรับสมัครและจัดฝึกอบรมวิชาว่าความที่มีการฟ้องคดีโดยกล่าวอ้างว่า สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความและสภานายความมีเจตนาจะหารายได้จากค่าลงทะเบียนเรียน โดยในคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า ในการจัดฝึกอบรมวิชาว่าความที่แม้ว่าจะมีผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์เป็นจำนวนมาก แต่เป็นมาตรฐานของการฝึกอบรมที่อยู่ในเกณฑ์ตามที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้อ่านจหน้าทีแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความและสภานายความสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความให้เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมรรยาททนายความ หลักปฏิบัติเบื้องต้นในการว่าความ การประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ต้องพึ่งพาอาศัยความรู้ด้านกฎหมายของทนายความเฉกเช่นแพทย์ผู้ทำการรักษาคนไข้ที่จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ภายใต้มาตรฐานที่แพทย์สภารับรอง การควบคุมมาตรฐานของทนายความดังกล่าวจึงเป็นไปตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ประกอบกับเมื่อศาลได้ตรวจดูคำถามตามข้อสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำตอบตามกระดาษคำตอบของผู้ฟ้องคดี ตลอดจนการให้คะแนนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กระทำการกีดกัน ขัดขวาง หรือกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีและผู้สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มิให้ผ่านการทดสอบความรู้เพื่อจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความ โดยมีเจตนาจะหารายได้จากค่าลงทะเบียนตามข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการจัดฝึกอบรมวิชาว่าความและการฝึกงานในสำนักงานทนายความ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด<sup>366</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเห็นได้ว่า ศาลได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ที่ต้องการควบคุมมาตรฐานในการปฏิบัติงานของทนายความให้เป็นบุคคลที่มีความรู้

<sup>366</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.130/2551

ความเข้าใจเกี่ยวกับมรรยาทนายความ และหลักปฏิบัติเบื้องต้นในการว่าความ เพื่อมิให้เกิดผลเสีย ต่อลูกความหรือบุคคลอื่นในภายหลัง การควบคุมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็น ข้อพิจารณาประการหลักก่อนที่ศาลจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและให้ลักษณะ กฎหมายแก่ข้อเท็จจริงเป็นประการต่อไป โดยการควบคุมตรวจสอบการให้ลักษณะกฎหมายแก่ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปราบกฎกรณีที่ควรพิจารณาว่า ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำถาม ตามข้อสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และกระดาษคำตอบของผู้ฟ้องคดี เพื่อพิสูจน์ถึงความจริงที่เป็น การกระทำอื่นใดอันเป็นการกีดกัน ขัดขวาง หรือกั้นกั้นผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ประการใด และเมื่อไม่พบ ถึงเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขแห่งอำนาจในการออกคำสั่งหรือ การกระทำอื่นใดโดยมิชอบยอมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ การจัดฝึกอบรมวิชาว่าความและฝึกงาน ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ด้วยเหตุนี้ การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงจึงเป็นปัญหา ข้อกฎหมายที่ศาลมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

จ. กรณีสุดท้าย เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของบุคคล ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งปรากฏว่ามีคุณสมบัติตามที่ กฎหมายกำหนดไว้แล้ว โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญ เพื่อทำ หน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในสาขาวิชาสถิติ โดยไม่มีใครจบปริญญาเอกทางสาขาวิชาสถิติ และไม่มีผู้ประเมินคนใดมีความเชี่ยวชาญสอดคล้อง กับผลงานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ ซึ่งได้แก่ ตัวแบบเชิงเส้นทฤษฎีและการประยุกต์ ซึ่งหากพิจารณาจาก คำกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของ ผู้ที่จะ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการว่าให้พิจารณาจากผลงานทางวิชาการ ของผู้เสนอเป็นหลัก ซึ่งต้องอยู่ในสาขาวิชาเดียวกันหรือใกล้เคียงกับสาขาวิชาที่เสนอ และต้องมี ตำแหน่งทางวิชาการสูงกว่าหรือเท่ากับผู้เสนอขอ และต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือมี ความเชี่ยวชาญหรือชำนาญการเป็นที่ยอมรับนับถือในทางวิชาการหรือวิชาชีพ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีทั้งสามคนนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คือ ได้คัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถหรือมีความเชี่ยวชาญหรือชำนาญการเป็นที่ยอมรับ นับถือในทางวิชาการหรือวิชาชีพในสาขาวิชาสถิติ โดยพิจารณาจากประสบการณ์และผลงานทางวิชาการ ตลอดจนการทำงานทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งแม้ผู้ประเมินทั้งสามคนจะไม่ได้จบปริญญาเอก ทางด้านสาขาวิชาสถิติก็ตาม แต่จากประวัติการศึกษาและการทำงานของผู้ประเมินทั้งสามคน เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาสถิติอยู่ตลอดเวลา ทั้งผู้ประเมินทั้งสามคนเคยแต่งตำราทางสถิติมาหลายเล่ม จึงเห็นว่า ความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญสามารถพิจารณาได้จากการสั่งสมประสบการณ์และผลงาน



ทางวิชาการ ประกอบกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินก็ไม่ได้ระบุว่าต้องแต่งตั้งจากผู้ที่ยกปัญหาเอกสาขาวิชาสถิติ กรณีจึงถือได้ว่า อ.ก.ม. วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการทั้งสามคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถหรือมีความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับผลงานทางวิชาการที่ผู้ฟ้องคดีเสนอขอ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจแต่งตั้งผู้ประเมินทั้งสามคนเป็น อ.ก.ม. วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี จึงได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้แล้ว<sup>367</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงในคดีจากประวัติการศึกษาและการทำงานของผู้ประเมินผลงานทั้งสามคนที่สามารถรับฟังได้ว่า ผู้ประเมินผลงานทั้งสามคนเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และผลงานทางวิชาการในทางสถิติ และเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการหรือวิชาชีพในสาขาวิชาสถิติโดยทั่วไป ประกอบกับในหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ระบุว่าจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่ยกปัญหาเอกสาขาวิชาสถิติตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจแต่งตั้งผู้ประเมินผลงานทั้งสามเพื่อประเมินผลงานผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นการควบคุมตรวจสอบในปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งในส่วนความถูกต้องของข้อเท็จจริงและอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ประเมินผลงานตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ภายหลังจากที่ได้พิจารณาถึงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในที่ออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว กรณีต่อไปที่ต้องพิจารณาคือ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในที่ออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับเหตุที่เกิดจากการบิดเบือนอำนาจนี้อาจเกิดจากการที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ หรือบิดเบือนอำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายมิได้มุ่งประสงค์ที่จะให้ใช้

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไปโดยมีการบิดเบือนอำนาจไว้จำนวนหลายคดี โดยปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าว อาทิเช่น

<sup>367</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.121/2551



ก. กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุผลส่วนตัวในบางประการที่ไม่ชอบผู้ฟ้องคดีและครอบครัวของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจที่มีอยู่ในการไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีก่อนที่สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีครั้งสุดท้าย (ปีงบประมาณ 2546) จะครบกำหนดในวันที่ 30 กันยายน 2546 ก็ย่อมแสดงให้เห็นได้ชัดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลหนองนาง มีความประสงค์ที่จะประเมินเพื่อจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานต่อไปในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งก็สอดคล้องกับแผนอัตรากำลัง 3 ปี ที่ได้กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีและอัตรากำลัง สำหรับตำแหน่งที่จะจ้างไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว มิเช่นนั้น ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีก็คงไม่ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีอีก ประกอบกับผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงก็มีน้ำหนักน่าเชื่อถือได้ว่า เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ้างผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานต่อ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบพี่ชายและบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ชอบมาวุ่นวายในองค์การบริหารส่วนตำบล และมีปัญหาขัดแย้งกับผู้บริหารเป็นการส่วนตัวมากกว่าจะเป็นเพราะว่าผู้ฟ้องคดีนำความลับของทางราชการ ไปเปิดเผยให้แก่บิดาและพี่ชายของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งหากเป็นความจริงแล้วผู้ถูกฟ้องคดีก็ควรที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีผ่านเกณฑ์ประเมินแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเช่นนี้ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนในกรณีไม่จ้างผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานต่อในปีงบประมาณ 2547 (1 ปีงบประมาณ) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับจำนวนเงินค่าจ้างและระยะเวลาการจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีเคยจ้างผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในปีงบประมาณ 2546 เป็นเวลา 12 เดือนๆ ละ 4,700 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 56,400 บาท<sup>368</sup>

จากคำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือได้ว่า เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ้างผู้ฟ้องคดีเกิดจากมูลเหตุความขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดีเป็นการส่วนตัว ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะครบกำหนดสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีครั้งสุดท้าย ประกอบกับผู้ฟ้องคดีก็ผ่านเกณฑ์การประเมินการต่อสัญญาจ้างแล้ว ศาลจึงควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>368</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.399/2551

ที่ออกไปโดยบิดเบือนอำนาจที่เป็นไปเพื่อเหตุผลและประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ และศาลยังนำเทคนิคการควบคุมความผิดพลาดอย่างชัดเจนที่วิญญูชนไม่พึงกระทำมาควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีการเลือกปฏิบัติและไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

ข. กรณีของการที่ผู้ถูกฟ้องคดีบิดเบือนอำนาจในการคัดเลือกบุคคลและเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการคัดเลือกบุคคลและเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปโดยมุ่งผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งมากกว่าประโยชน์สาธารณะ โดยมีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่า การดำเนินการคัดเลือกบุคคลและเสนอชื่อดังกล่าว มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งให้เป็นรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) ไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว คำสั่งที่แต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกครั้งนี้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า การคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) โดยในส่วนของกรมสรรพากรมีตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร 9) วางจำนวน 4 ตำแหน่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 (กระทรวงการคลัง) ไม่ได้ดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสมไม่เกิน 3 ชื่อต่อ 1 ตำแหน่ง และไม่ได้ระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่งเพื่อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาแต่งตั้ง กรณีจึงเป็นการดำเนินการคัดเลือกที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 2.6 ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นพ 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายชื่อของบุคคลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เห็นสมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) ปรากฏว่า เป็นบุคคลที่กรมสรรพากรเสนอชื่อให้เข้ารับการคัดเลือกทั้งสิ้น และผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวน 2 ราย คือ นาย ช. และนาย บ. เป็นผู้ที่ไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารตามเจตนารมณ์ของนโยบายในการคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า นาย บ. เป็นบุคคลที่กรมสรรพากรเสนอชื่อเข้ารับการคัดเลือกนั้น ฝ่ายเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ลงชื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรายนี้ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ได้มีการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไปแล้ว อันแสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับรองต่อที่ประชุมว่ามีการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว โดยที่ยังไม่ได้รับใบสมัคร อันมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สมัครรายนี้ จนได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร จากพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังกล่าว จึงเชื่อว่า การดำเนินการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) ครั้งนี้ ได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว อันไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครรายอื่น

ดังนั้น คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 226/2544 ที่แต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่งแต่งตั้ง ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงชอบแล้ว

นอกจากนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับการพิจารณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 จากบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมนักบริหารระดับสูง และผ่านการประเมินสมรรถนะของนักบริหาร 4 ด้าน ที่สำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เท่านั้น แต่การที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง รวมทั้งให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างสามารถเสนอชื่อให้สมัครเข้ารับการคัดเลือกมีคุณสมบัติที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (ผู้บริหาร 9) ตามข้อ 2.3.2 และข้อ 2.3.3 ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ค่วนที่สุด ที่ นร 0701/ว9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกสรรผู้บริหารระดับสูง กลุ่มที่ 1 (นักบริหาร 9) ที่ไม่ชอบ และนอกเหนือมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ การกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 ในข้อ 2.3.2 และข้อ 2.3.3 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ค่วนที่สุด ที่ นร 0701/ว9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา<sup>369</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นพฤติการณ์ในคดีที่น่าเชื่อว่ามี การเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สมัครรายหนึ่งในการคัดเลือก จากเหตุที่มีการรับรองต่อที่ประชุมว่ามีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรายดังกล่าวแล้ว ทั้งๆ ที่ผู้สมัครรายนั้นยังไม่มีมารับใบสมัครแต่อย่างใด ประกอบกับไม่ได้ดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสมไม่เกิน 3 ชื่อ ต่อ 1 ตำแหน่ง และไม่ได้ระบุถึงเหตุผลความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้น การบิดเบือนอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ศาลใช้ในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้น และเมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งที่แต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกครั้งนี้ จึงเป็นคำสั่ง

<sup>369</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2549

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ปัญหาการบิดเบือนอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเงื่อนไขของปัญหาข้อเท็จจริงที่สำคัญที่นำไปสู่การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งศาลมีอำนาจควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองนั้นได้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว อันเนื่องมาจากเหตุที่ว่า ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะปลัดกระทรวงการคลัง ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) จำนวน 4 ราย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นอีก อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการ จำนวน 3 ราย กลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นที่มีระดับเทียบเท่ากับตำแหน่งเดิม โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและรายงานผลการดำเนินการให้ศาลทราบ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้างต้น ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2549 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาก็หาทำให้หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวที่มีได้ถูกเพิกถอนย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ดังกล่าวจนถึงวันออกหลักเกณฑ์และวิธีการเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2544 ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งก็ยังถือเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดมิได้พิพากษาให้มีผลเป็นการเพิกถอนหลักเกณฑ์และวิธีการย้อนหลังไป ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนรายอื่นที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกัน โดยมีได้มีส่วนได้เสียในคดีนี้ และกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมเท่านั้น แต่กรณีพิพาทถือได้ว่า มีเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดจะเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่แต่งตั้งข้าราชการทั้งสี่ให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) ย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่แต่งตั้งได้ เพราะหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งแต่งตั้งข้าราชการทั้งสี่ให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) โดยให้แต่งตั้งข้าราชการทั้งสามกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นที่มีระดับเทียบเท่ากับตำแหน่งเดิมก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้ง



ให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) จึงสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ไม่เป็นการดำเนินการนอกเหนือหรือเกินกว่าคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่แต่งตั้งให้ข้าราชการทั้งสี่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) ถูกเพิกถอนเพราะออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็มีผลให้คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการทั้งสี่ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น และตำแหน่งอื่นๆ ในภายหลัง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่งตั้งข้าราชการทั้งสี่ให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 และย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นอีกหลายตำแหน่งในภายหลัง จะต้องอาศัยฐานจากคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และให้ยกคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ขอให้ระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น<sup>370</sup>

อย่างไรก็ดี ในคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนั้น ได้ปรากฏถึงความเห็นแย้งของตุลาการศาลปกครองสูงสุด (ท่านชาญชัย แสวงศักดิ์) ที่ให้ข้อสังเกตในทางวิชาการและแสดงความเห็นแย้งในผลทางกฎหมายของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา กล่าวคือ ในประเด็นข้อสังเกตทางวิชาการนั้น หากพิจารณาถึงกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผลทางกฎหมายของคำพิพากษามาตามหลักกฎหมายปกครองและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองต่างประเทศที่มีศาลปกครองมาเป็นเวลานานแล้วมีอยู่หลายกรณี ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับเป็นการทั่วไป (erga omnes) มิได้มีผลจำกัดอยู่แต่เพียงคู่กรณีในคดีเท่านั้น และมีผลย้อนหลังโดยถือเสมือนว่า ไม่เคยมีคำสั่งทางปกครองนั้นมาก่อน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นต้องยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้นอีก และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยบางกรณีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถดำเนินการทางนิตินัย (ทางเอกสาร) แทนการดำเนินการทางพฤตินัยและการชดเชยความเสียหายเป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะคดี หรือในกรณีที่จะต้องมีการกลับเข้าสู่ตำแหน่งในทางพฤตินัยก็ไม่จำเป็นต้องกลับเข้าสู่ตำแหน่งเดิม เพราะในระหว่างการพิจารณาคดี ตำแหน่งเดิมย่อมมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งแทนไปแล้ว หน่วยงานทางปกครองจึงอาจแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ชนะคดีกลับเข้าสู่ตำแหน่งที่มีระดับเทียบเท่ากับตำแหน่งเดิมแทนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมได้ ทั้งนี้ การเพิกถอนคำสั่ง

<sup>370</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 830/2550



ทางปกครองอาจมีผลกระทบต่อคำสั่งทางปกครองอื่นได้ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงทางกฎหมาย และการได้รับสิทธิประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองของบุคคลอื่นซึ่งสุจริตด้วย ดังนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองต่างประเทศในปัจจุบัน จึงพยายามประนีประนอมหลักการ มีผลย้อนหลังของคำพิพากษาของศาลปกครองกับหลักความมั่นคงทางกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งสุจริต

สำหรับในประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น สามารถแยกการพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีและในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการทั้งสี่รายและข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีนั้น การดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่จะคืนความเป็นธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากรใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ซึ่งยื่นใบสมัคร และจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีหรือผู้สมัครรายอื่นผ่านการคัดเลือกก็ให้ดำเนินการแต่งตั้งเป็นรองอธิบดีกรมสรรพากร โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ (เงินเดือน ค่าตอบแทน ประวัติดการรับราชการ ฯลฯ) โดยให้มีผลในทางนิติบัญญัติ เพราะตามความเป็นจริงย่อมไม่สามารถย้อนเวลาให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่เป็นรองอธิบดีกรมสรรพากรได้จริงอีกแล้ว หรือกรณีใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาชดใช้เป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือข้าราชการรายอื่น ซึ่งได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นรองอธิบดีกรมสรรพากรในขณะนั้น สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการทั้งสี่รายและข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการทั้งสี่รายให้เป็นรองอธิบดีกรมสรรพากร ก็มีได้หมายความว่าข้าราชการทั้งสี่รายซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการออกคำสั่งที่สมควรได้รับผลกระทบเพื่อเป็นการลงโทษด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ดำเนินการดังกล่าว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในเรื่องของการเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งข้าราชการทั้งสี่รายให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นก็ไม่อาจทำได้ เนื่องจากก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร คู่กรณีในคดียังไม่ทราบผลการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ว่าจะเป็นอย่างไร ข้าราชการทั้งสี่รายซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษา ก็ย่อมจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 42 มาตรา 52 มาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ การดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการทั้งสี่รายนั้น จึงควรพิจารณาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยควรพิจารณาว่าในเมื่อทางนิติบัญญัติเสมือนหนึ่งว่าข้าราชการทั้งสี่รายไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นรองอธิบดีกรมสรรพากรมาก่อนและยังคงดำรงตำแหน่งเดิมก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรองอธิบดีกรมสรรพากร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องพิจารณาว่า การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการทั้งสี่รายจากตำแหน่งเดิมก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรองอธิบดีกรมสรรพากร ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งไปแล้วนั้น สามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด ถ้าอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นที่ไม่ขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลปกครอง หากไม่อาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นที่ได้รับการแต่งตั้งไปแล้วได้ ก็ควรพิจารณาขอกำหนดตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าให้เป็นกรณีพิเศษแล้วแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นแทน ซึ่งการกระทำเช่นนี้นอกจากจะเป็นการเคารพต่อคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว กรณียังจะไม่มีผลกระทบต่อการดำรงตำแหน่งอื่นๆ ในเวลาต่อมาของข้าราชการทั้งสี่ราย และการดำรงตำแหน่งของข้าราชการรายอื่นอีกด้วย

ด้วยความเคารพต่อความเห็นขององค์คณะในศาลปกครองสูงสุด และความเห็นแย้งของตุลาการศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า หากพิจารณาถึงแนวทางการบังคับคดีให้เป็นไปตามความเห็นแย้งของตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ได้ให้ข้อสังเกตไว้ กรณีจะมีเหตุผลที่ควรสนับสนุนมากกว่าทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และความเชื่อโดยสุจริตของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งประกอบกัน ซึ่งหากเรื่องใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ กรณีจึงต้องใช้วิธีการประนีประนอมในแบบอื่นแทน เช่น การดำเนินการให้มีผลในทางนิติบัญญัติ (ทางเอกสาร) หรือการพิจารณาชดเชยความเสียหายเป็นเงิน หรือการกำหนดตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น ซึ่งการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองด้วยวิธีการประนีประนอมในแบบดังกล่าวที่นอกจากจะเป็นการเคารพต่อคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว กรณียังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในประเด็นอื่นที่อาจตามมาในภายหลังอีกด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่เป็นไปตามความเห็นขององค์คณะในศาลปกครองสูงสุดแล้ว อาจจะมีความเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติของการบริหารงานบุคคลและข้าราชการรายอื่นที่มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น ซึ่งไม่สมควรที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีการวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะในแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนของ ก.พ.ค. และศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดแล้ว แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จได้ หากไม่ทำการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของ

ศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญในการแก้ไข ยื้อยาคความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีให้บรรลุผลสำเร็จด้วยความเป็นธรรมและเป็นไปตาม หลักที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและการบังคับคดีให้เป็นไปตาม คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงมีความน่าสนใจในการนำมาพิจารณากำหนดเป็น แนวทางในการบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีอื่นๆ ให้อยู่ในขอบเขตที่มีความเหมาะสมและเป็นไป ได้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนสามารถประนีประนอมในหลักความมั่นคงทางกฎหมายกับการคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ของผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองโดยสุจริตนั่นเอง

นอกจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ภายในของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยบิดเบือนอำนาจตามกรณีตัวอย่างข้างต้นแล้ว ประเด็น ต่อไปที่ศาลจะต้องทำการควบคุมตรวจสอบจะเป็นในส่วนของ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายภายในของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ ซึ่งการควบคุม ตรวจสอบในลักษณะดังกล่าวจะเป็นกรณีที่ต้องคัดฝ่ายปกครองใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต่างออกไป จากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรใช้กับเรื่องนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (but) ได้ง่ายกว่าขั้นตอนหรือ วิธีการที่ควรจะใช้

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ทำการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกไป โดยมีการบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการไว้จำนวนหลายคดี โดยปรากฏถึงตัวอย่างคำพิพากษาของศาล ในกรณีดังกล่าว อาทิเช่น

ก. กรณีของการทุจริตในการสอบคัดเลือกข้าราชการ ตำรวจระดับรองผู้กำกับการ เพื่อเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ 38 ถึงรุ่นที่ 40 ที่ ผู้ถูกฟ้องคดีใช้วิธีการแก้ไขปัญหากจากการทุจริตการสอบคัดเลือกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในคดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้รับรองผลการสอบ โดยเรียกให้ผู้ที่สอบผ่านเข้ารับการอบรม แทนที่เมื่อเกิดเหตุการณ์ทุจริตในการสอบขึ้น และ ก.ตร. ยังมิได้พิจารณากำหนดวิธีดำเนินการในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีหน้าที่ต้อง นำเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. 2521 ซึ่ง ก.ตร. อาจพิจารณากำหนดวิธีการดำเนินการในกรณีที่เกิดการทุจริตใน การคัดเลือกขึ้นเอง หรือนำวิธีการดำเนินการตามที่ ก.พ. กำหนดไว้มาใช้โดยอนุโลมตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจรับรองความถูกต้อง และให้ รองผู้กำกับการทุกคนที่เข้าสอบคัดเลือกได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับรุ่นที่ 38 ถึงวันที่ 40 จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีเหตุผล นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้มี

การฝึกอบรมหลักสูตรผู้กำกับกรอีก 3 รุ่น เพื่อให้ผู้ที่ไม่ผ่านการคัดเลือกทุกคนเข้ารับการอบรม ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนให้กับผู้ฟ้องคดี และผู้ที่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือกทุกคนเข้ารับการอบรม และย้อนหลังไปตั้งแต่วันประกาศผลสอบเช่นเดียวกันกับผู้ผ่านการคัดเลือก แต่เมื่อประกาศผลการสอบซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงมีอยู่ กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน<sup>371</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการที่ศาลพิจารณาเปรียบเทียบขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กับขั้นตอนการปฏิบัติงานก่อนที่จะออกคำสั่งให้มีการฝึกอบรมอันเป็นข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งในกรณีตัวอย่างข้างต้นเป็นข้อเท็จจริงที่มีความชัดเจนในการพิจารณาเปรียบเทียบถึงความมุ่งหมายที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานกับขั้นตอนในการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่มีความถูกต้อง ซึ่งแม้จะบรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่าขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่จะต้องนำเสนอ ก.ตร. เพื่อพิจารณาก็ตาม ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีปัญหาในการทุจริตการสอบคัดเลือกขึ้นและผู้ถูกฟ้องคดีแก้ปัญหาโดยทำการรับรองความถูกต้องและให้ทุกคนที่เข้าสอบสามารถเข้ารับการอบรมหลักสูตร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาเปรียบเทียบขั้นตอน ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังกล่าว จึงเป็นการพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายที่อยู่ในขอบเขต ที่ศาลสามารถพิจารณาตรวจสอบได้

ข. กรณีของการที่ฝ่ายปกครองสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็น จนทำให้เกิดผลเสียในการปฏิบัติงานต่อบุคคลอื่น โดยทั่วไป โดยคดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญได้ยื่นคำขอเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของนาง ส. มารดาของผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะกรมส่งเสริมการเกษตรได้กระทำการ ตรวจสอบหลักฐานการเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีขอหนังสือรับรองจากสำนักงาน เขตบึงกุ่มอีก ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเคยใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของมารดาผู้ฟ้องคดี มาเป็นจำนวนหลายครั้งแล้ว กรณีจึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี<sup>372</sup>

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาเปรียบเทียบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดหรือหน้าที่ที่ต้องพึงปฏิบัติอยู่เป็นประจำ กับขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้บิดเบือนสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีความจำเป็น ก่อให้เกิดความยุ่งยากและผลเสียให้แก่ผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้ การพิจารณา

<sup>371</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.9/2547

<sup>372</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550



เปรียบเทียบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดหรือแม้กระทั่งขั้นตอนตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องพึงปฏิบัติอยู่เป็นประจำตัวอย่างเช่นในกรณีนี้ จึงเป็นการพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายที่อยู่ในขอบเขตที่ศาลปกครองสามารถพิจารณาตรวจสอบได้เช่นเดียวกันกับกรณีของการทุจริตการสอบคัดเลือกของข้าราชการตำรวจ เพื่อเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการข้างต้นนั่นเอง

#### 5.3.2.1.3 กรณีต้องห้ามในการตรวจสอบข้อเท็จจริง

สำหรับกรณีต้องห้ามที่ศาลปกครองพึงสงวนขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น กรณีมีแนวทางที่ควรพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า ตามที่ได้มีการศึกษาแนวทางจากคำพิพากษาของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกและความชอบด้วยกฎหมายภายในของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อไปนั้น กรณีจะพบว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยปัญหาข้อกฎหมายจะครอบคลุมถึงการที่ศาลจะพิจารณาตรวจสอบความมีอยู่ของข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของอำนาจในการพิจารณานิติกรรมทางปกครอง การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือการปรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง และการใช้ดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงที่โดยปกติจะเป็นปัญหาที่ศาลจะไม่เข้าไปพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่อย่างไรที่องค์กรฝ่ายปกครองรับฟังมา โดยเฉพาะหากเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในความเชี่ยวชาญหรือเป็นปัญหาในทางเทคนิคที่จำต้องได้รับการพิจารณาโดยองค์กรฝ่ายปกครองเฉพาะด้านอย่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลย่อมไม่ไปทำการทบทวนหรือรื้อฟื้นการรับฟังข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้งหนึ่ง อาทิเช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของแพทยสภาในเรื่องจริยธรรมหรือจรรยาบรรณของแพทย์ที่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากความเห็นของราชวิทยาลัยผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ประกอบกับความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการแพทยสภาประกอบกันเป็นหลัก โดยศาลไม่อาจก้าวล่วงตรวจสอบการใช้อำนาจ “ดุลพินิจตัดสินใจ” ในการวินิจฉัยของแพทยสภาที่จะลงโทษแพทย์ผู้นั้นในโทษสถานใดหรือระดับโทษใด<sup>373</sup> ซึ่งศาลจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบเฉพาะในส่วนของ “ดุลพินิจวินิจฉัย” ว่าแพทยสภาฯรับฟังข้อเท็จจริงเป็นไปโดยถูกต้อง

<sup>373</sup> อโณทัย ศรีสมัย, “การควบคุมการใช้อำนาจของแพทยสภาโดยศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 277.



ตามกฎหมายหรือให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนหรือไม่<sup>374</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี แม้ว่าศาลปกครองจะไม่ควบคุมตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริงในลักษณะการทบทวนหรือรื้อฟื้นข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่หากความปรากฏต่อศาลว่า นิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือแม้แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้อาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือมีการบิดเบือนข้อเท็จจริงแล้ว กรณีจะถือว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ โดยไม่อาจถือว่าเกินขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบของศาลแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบเหตุและลักษณะที่ศาลได้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ออกโดยองค์กรและผู้อำนวยการภายในฝ่ายปกครองข้างต้นกับแนวทางการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ย่อมมีความคล้ายคลึงเช่นเดียวกันที่ศาลสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขของอำนาจในการออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว หากข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่ามีความบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้นได้ ซึ่งหากพิจารณาถึงกรณีตัวอย่างหนึ่งในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่หากมีการยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพึงที่จะสงวนขอบเขตในการตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย โดยไม่ทำการตรวจสอบในปัญหาข้อเท็จจริงอีกว่า ข้อเท็จจริงนั้นเกิดขึ้นหรือมีอยู่หรือไม่อย่างไร ซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีตัวอย่างนี้จะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ ก.พ.ค. ได้วินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงที่สามารถรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ (เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน 7) ได้ทำการปลอมแปลงการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายฝาก น.ส. 3 ก. โดยเรื่องดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการกระทำของนาย ป. กับพวกที่มีการข่มขืนใจให้ผู้อุทธรณ์ต้องปฏิบัติตามคั้งที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างแต่อย่างใด ซึ่งปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวหากไม่พบถึงข้อเท็จจริงที่มีความบกพร่องหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลพึงที่จะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ แต่หากเป็นปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะที่คณะกรรมการสอบสวนนั้นได้มีการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้อุทธรณ์ทราบหรือไม่ หรือคณะกรรมการสอบสวนได้ส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา หรือมีการส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบ

<sup>374</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 259.

ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผูุ้ทธรณ์ทราบหรือไม่ หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้ออกโดยผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษหรือไม่ กรณีดังกล่าวจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล โดยแท้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง<sup>375</sup>

เพราะฉะนั้น จากแนวทางตัวอย่างการควบคุมตรวจสอบของศาลที่ได้กล่าวมาหลายกรณีข้างต้นในหัวข้อ 5.3.2.1 นี้ จึงเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า การที่ศาลจะควบคุมตรวจสอบข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้อยู่ในขอบเขตที่มีความเหมาะสมนั้น ศาลควรที่จะให้ความระมัดระวังและยอมรับในการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงของ ก.พ.ค. เพราะเหตุที่ว่า ก.พ.ค. มีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ประกอบกับมีระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทในรูปแบบการไต่สวนเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีความเคร่งครัดและสามารถให้หลักประกันในการพิจารณาวินิจฉัยที่เทียบเท่ากับระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาล ทั้งในส่วนของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่ ก.พ.ค. แสวงหาจากระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว จึงเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถรับฟังได้และเพียงพอสำหรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยในบางกรณีศาลอาจไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่คณะกรรมการได้แสวงหาข้อเท็จจริงมา ซึ่งขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีของศาลอาจกระทำเพียง 2 ขั้นตอนเท่านั้นตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 5.3.1.2 โดยเฉพาะในกรณีขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองสูงสุดในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีได้ถึงขั้นตอนเช่นเดียวกันกับที่วิธีการกำหนดรูปแบบการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีของศาลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ข้อเท็จจริงที่ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยมาจึงสามารถรับฟังและเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลได้อย่างครบถ้วน

ดังนั้น แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มียกเว้นของกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่การยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น หรือในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่การยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ต่อศาลอุทธรณ์จะต้องเป็นการยื่นฟ้องเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นเช่นกัน

<sup>375</sup> คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ 0003152

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ศาลฟังที่จะทบทวนและจำกัดขอบเขตของตนในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย รวมถึงปัญหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการจัดตั้ง ก.พ.ค. ที่ต้องการให้เป็นองค์กรเฉพาะด้านที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างแท้จริงนั่นเอง

### 5.3.2.2 การสร้างความเป็นเอกภาพในกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

นอกจากภารกิจของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้เกิดดุลยภาพในการดูแลคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและประโยชน์สาธารณะอันเป็นหน้าที่โดยตรงของศาลปกครองแล้ว หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของศาลปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. คือ การที่ศาลปกครองจะต้องทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการคงไว้ในความเป็นเอกภาพของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดการวางหลักและนิติวิธีในการใช้หรือตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองและองค์กรฝ่ายตุลาการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการสร้างบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการและสามารถแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นได้ โดยการทำหน้าที่ดังกล่าวของศาลปกครองในการควบคุมความเป็นเอกภาพของกฎหมายนี้เป็นการทำหน้าที่ที่สอดคล้องเช่นเดียวกันกับการทำหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศส หรือศาลสูงในประเทศอื่นๆ โดยทั่วไป

ทั้งนี้ ผลสืบเนื่องที่ปรากฏชัดเจนจากการที่ศาลปกครองได้สร้างความเป็นเอกภาพในกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ นั่นคือ หลักกฎหมายปกครองซึ่งเกิดจากคำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย และหลักความเสมอภาคของบุคคลในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ หลักฟังความทั้งสองฝ่าย (audi alteram partem) หลักอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ หลักการเคารพต่อกฎหมายที่ตนกำหนดขึ้น และหลักคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจหรือความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

โดยหลักความเสมอภาคซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญดังที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้พัฒนาหลักความเสมอภาคเพื่อประโยชน์ในการวางแนวทางในการปฏิบัติราชการไว้หลายกรณี อาทิ หลักความเสมอภาคของ

บุคคลในการทำงานในหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จำที่จะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคในกรณีต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นกำหนดไว้ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันให้มีความแตกต่างกัน กรณีจึงถือได้ว่าเป็นกฎที่เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่กฎหมายรับรองไว้ ดังเช่นในคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎของ ก.พ. ที่กำหนดออกมาให้ผู้ซึ่งได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาที่จะถือเป็นเหตุพิเศษในการได้รับสิทธิคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า กรณีการได้รับสิทธิคัดเลือกแทนการสอบแข่งขันด้วยวิธีการดังกล่าว ถือเป็นเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการที่ผู้ใดได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมในสาขาใด มิได้หมายความว่า เป็นผู้ที่มีความรู้ในสาขาวิชานั้นมากกว่าผู้ที่ไม่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม หากเป็นแค่เพียงได้รับคะแนนหรือเกรดเฉลี่ยสูงกว่าเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ที่ไม่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมย่อมมีศักดิ์และสิทธิที่สถาบันการศึกษารับรองอย่างเดียวกัน และเป็นการสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสาขาวิชานั้นๆ ตามหลักสูตรและเงื่อนไขที่สถาบันกำหนด<sup>376</sup> คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นกรณีของการควบคุมความเป็นเอกภาพของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดเหตุพิเศษในการยกเว้นการสอบแข่งขันในการคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนทางด้านความเสมอภาคในการปฏิบัติราชการแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป

หลักกฎหมายปกครองต่อมาที่ศาลปกครองได้พัฒนาขึ้นคือ หลักฟังความทั้งสองฝ่าย (audi alteram partem) โดยหลักนี้จะเป็นหลักสำคัญในการประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ขณะเดียวกันก็เป็นการประกันคุณภาพของคำสั่งในตัว ซึ่งหลักหลักฟังความทั้งสองฝ่าย หรือหลักการใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านนี้มักจะเป็นหลักสำคัญที่ใช้ควบคู่ไปกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไป โดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ โดยคำพิพากษาจำนวนหลายคดีที่ได้สะท้อนถึงหลักการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ทั้งในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ต้องมีกระบวนการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องเปิดโอกาสให้

<sup>376</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.158/2550 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.379/2550



ผู้ถูกกล่าวหาที่มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา (ตามแบบ สว. 2 และแบบ สว. 3) ซึ่งศาลจะให้ความสำคัญและเคร่งครัดในกระบวนการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมาก ดังนั้น หากกระบวนการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ หลักการใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านดังกล่าวมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน อาทิเช่น คำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) บุคคลจากตำแหน่งหนึ่งไปอีกตำแหน่งหนึ่งในระดับเดียวกัน ตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น<sup>377</sup>

สำหรับในหลักอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจนั้น จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีการพัฒนาไว้ในหลายกรณี อาทิเช่น การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องมีความเหมาะสมและมีมาตรฐานกับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์การทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา หากมีการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ของการทำความผิดแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>378</sup> นอกจากนี้ ในหลักคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจหรือความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองก็ถือเป็นหลักที่คุ้มครองผู้สุจริตที่ได้รับผลจากคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการปฏิบัติราชการและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองที่สอดคล้องกับหลักคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจในคำสั่งดังกล่าวปรากฏในกรณีของผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า แม้กฎของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ดังกล่าวจะเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ปัจจุบันกฎดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับแล้ว หากศาลจะเพิกถอนย่อมไม่มีประโยชน์และหากยกเลิกย้อนหลังย่อมมีผลกระทบต่อส่วนราชการและข้าราชการผู้ซึ่งใช้สิทธิโดยสุจริต จึงไม่สมควรยกเลิกฎดังกล่าว หากแต่ไม่สมควรกำหนดกฎหมายทำนองนี้ขึ้นมาอีกในอนาคต<sup>379</sup> ดังนั้น คำพิพากษาดังกล่าวจึงสะท้อนและอธิบายให้เห็นถึงการที่ศาลปกครองสูงสุดได้ให้หลักประกันกับผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม ซึ่งผ่านการคัดเลือกและ

<sup>377</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2550

<sup>378</sup> กรณีดังกล่าวปรากฏจากการที่ศาลได้วินิจฉัยไว้ อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.121/2550 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.393/2550 เป็นต้น

<sup>379</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.379/2550



ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยสุจริต อันเป็นไปตามหลักคุ้มครองความเชื่อถือว่าไว้วางใจหรือความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

โดยสรุปแล้ว ที่ผ่านมานั้นคำพิพากษาของศาลปกครองจำนวนหลายคดี ถือได้ว่า มีส่วนสำคัญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และผลจากคำพิพากษาของศาลปกครองเหล่านั้นทำให้เกิดการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ ตลอดจนทำให้เกิดบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการ และแม้ว่าภายหลังจะได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นแล้ว การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยศาลปกครองนั้น ย่อมเป็นบทบาทที่มีความต่อเนื่องกับบทบาทเดิมในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองอื่นโดยทั่วไป ซึ่งแน่นอนว่า ปัญหาในการรับฟังข้อเท็จจริงย่อมเป็นปัญหาที่อยู่ในความเชี่ยวชาญของ ก.พ.ค. เป็นการเฉพาะ แต่สำหรับบทบาทในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและการควบคุมความเป็นเอกภาพของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐย่อมเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของศาลปกครองที่จะต้องพัฒนาและควบคุมต่อไป ทั้งนี้ หากการวินิจฉัยข้อพิพาทของทั้งสององค์กรสามารถดำเนินไปด้วยความสอดคล้องต้องกันในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมก่อให้เกิดหลักประกันในความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี และทำให้การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้หลักนิติรัฐนั่นเอง

### 5.3.3 กรณีระบบการบริหารจัดการ

ในส่วนของระบบการบริหารจัดการนั้น กรณีมีประเด็นที่มีความสำคัญและมีความน่าสนใจเช่นกัน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นล้วนแล้วแต่จะส่งผลสนับสนุนให้ศาลปกครองสามารถที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้อย่างรวดเร็วและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การเตรียมความพร้อมในส่วนของบุคลากร และการเตรียมความพร้อมในส่วน of ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อรองรับการพิจารณาวินิจฉัย โดยการพัฒนาระบบการบริหารจัดการในแต่ละประเด็นดังที่ได้กล่าวมานั้น สามารถจำแนกรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

#### 5.3.3.1 การเตรียมความพร้อมในส่วนของบุคลากร

สำหรับการเตรียมความพร้อมในส่วนของบุคลากรนั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่หลายประเด็นด้วยกัน โดยประเด็นแรกจะเป็นกรณีของความได้สัดส่วนในปริมาณอัตรากำลังของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครอง กับปริมาณคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการ

บริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นที่สังเกตได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นคดีพิพาทที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นอันดับต้นของประเภทคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากที่สุด ประกอบกับในระยะต่อไปภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยเฉพาะ ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีความรวดเร็ว กรณียอมส่งผลให้มีการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ทั้งในเรื่องของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งสมควรที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงสัดส่วนของปริมาณคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐกับปริมาณอัตรากำลังของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครอง เพื่อให้ได้สัดส่วนอัตรากำลังที่เหมาะสมกับการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโครงสร้างอัตรากำลังของตุลาการศาลปกครองสูงสุดและพนักงานคดีปกครองที่มีอยู่เป็นจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับการรองรับปริมาณคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงเป็นจำนวนมาก และกรณีดังกล่าวยังไม่รวมถึงคดีพิพาทประเภทอื่นที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ปัจจุบันมีคดีค้างการพิจารณาอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนมาก และบางเรื่องศาลอาจใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานหลายปี ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) สามารถที่จะกำหนดจำนวนตุลาการได้เองแล้ว<sup>380</sup> การพิจารณาและกำหนดกรอบอัตรากำลังของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองจึงควรเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวโน้มของสถานการณ์ปริมาณคดีที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองดำเนินไปอย่างเป็นระบบและรวดเร็ว โดยมีให้เกิดความล่าช้าในส่วนของพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

นอกจากนี้ ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาก็คือ การพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เพราะเหตุว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทองค์กรแรกที่สามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด กรณียอมทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีประเด็นและแง่มุมในการนำมาวิเคราะห์และพัฒนารูปแบบในการควบคุมตรวจสอบเนื้อหาของคำวินิจฉัยหรือระเบียบวิธีพิจารณาคดีในส่วนที่เกี่ยวข้อง

<sup>380</sup> มาตรา 224 วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาแนวทางการวินิจฉัยให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับ รวมถึงอาจมีการจัดหลักสูตรอบรมสัมมนาและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างศาลปกครองกับ ก.พ.ค. เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และแลกเปลี่ยนทัศนคติร่วมกันในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในอันที่จะทำให้เป็นการลดช่องว่างในส่วนของกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบได้เป็นอย่างดี

### 5.3.3.2 การเตรียมความพร้อมในส่วนของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

แม้ว่าปัจจุบันศาลปกครองจะมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น โปรแกรมระบบงานคดีปกครอง ศาลปกครองสูงสุด โปรแกรมระบบงานคดีปกครอง ศาลปกครองชั้นต้น โปรแกรมระบบจัดเก็บและค้นคว้าคำสั่ง คำพิพากษา และคำแถลงการณ์ โปรแกรมระบบจัดเก็บและค้นคว้าของศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย โปรแกรมระบบจัดเก็บและค้นคว้างานวิจัยคู่มือและเอกสารวิชาการ โปรแกรมสอบถามและค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับคดีและคำพิพากษา และโปรแกรมสอบถามและติดตามคดีปกครองผ่านเว็บ เป็นต้น ซึ่งระบบดังกล่าวเหล่านี้ทำให้ตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองสามารถสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับคดีและคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องในการนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอย่างยิ่ง

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสแล้ว กรณีมีความน่าสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้กับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของศาลปกครองในประเทศไทย เนื่องจากโปรแกรมที่ศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสใช้ในการพิจารณาและสนับสนุนการปฏิบัติงาน มีทั้งโปรแกรมที่ใช้สำหรับช่วยตุลาการเจ้าของสำนวนในการร่างคำสั่งหรือคำพิพากษาสำหรับคดีประเภทต่างๆ โดยมี “คลัง” ข้อความสำเร็จรูป สำหรับใช้ในการวินิจฉัยคดีแต่ละประเภท ซึ่งสามารถนำมาใช้กับคดีที่จะต้องพิจารณาได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องร่างขึ้นวินิจฉัยใหม่ โปรแกรมสำหรับการตรวจค้นแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และ โปรแกรมสำหรับการติดต่อสื่อสารกันระหว่างตุลาการและเจ้าหน้าที่ของศาลกับคู่กรณีในคดี เป็นต้น<sup>381</sup>

<sup>381</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ และณัฐธาดา ติระรัตน์, “เอกสารการศึกษาคำพิพากษาเพิ่มพูนประสิทธิผลของศาลปกครองฝรั่งเศส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 8, 3 : 102.

ดังนั้น โปรแกรมที่สภาแห่งรัฐใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานอยู่ โดยเฉพาะโปรแกรมที่ใช้สำหรับช่วยบุคลากรเจ้าของสำนวนในการกร่างคำสั่งหรือคำพิพากษา จึงมีความน่าสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองไทย ไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งข้อเท็จจริงในแต่ละคดีล้วนแล้วแต่มีความคล้ายคลึงกัน หรือแม้แต่คดีพิพาทประเภทอื่น อาทิเช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น การนำโปรแกรมที่ใช้สำหรับช่วยบุคลากรเจ้าของสำนวนในการกร่างคำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน จึงน่าจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในส่วนของกร่างคำพิพากษาให้ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ อาจมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถติดตามรายละเอียดความคืบหน้าในการพิจารณาคดีของศาลผ่านทางอินเทอร์เน็ตดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส โดยคู่กรณีจะได้รหัสผ่าน (Pass word) เพื่อทำการติดตามรายละเอียดความคืบหน้าในการพิจารณาคดี ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการวางแผนเตรียมการในการนำเสนอข้อมูลและพยานหลักฐานต่อศาล และยังคงเป็นการกระตุ้นความรวดเร็วของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

#### 5.3.4 กรณีของการสร้างแนวทางในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ด้วยกระบวนการในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาล เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจ ซึ่งแน่นอนว่าการนำระบบยุติข้อพิพาททางปกครองด้วยวิธีการดังกล่าวมาใช้ นั้น ย่อมมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปจากการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่งธรรมดาทั่วไป เนื่องจากการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจะต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก แทนที่จะคำนึงถึงเฉพาะประโยชน์ของกลุ่มความสองฝ่ายอย่างในคดีแพ่งเพียงเท่านั้น

โดยกรณี que เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมในการนำกระบวนการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางปกครองมาใช้ ซึ่งถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีก็คือ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้นและมีการยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น พบว่า คู่กรณีสามารถที่จะตกลงและ

ยอมความกันได้ก่อนที่ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาด<sup>382</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวจะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองที่ไม่เป็นทางการของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบริหารของประเทศได้เสร็จสิ้นโดยกระบวนการนี้ได้มากกว่าร้อยละ 90<sup>383</sup> ดังนั้น วิธีการในการตกลงยอมความอันเนื่องมาจากการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงเป็นวิธีการที่สำคัญในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ แม้แต่ในประเทศออสเตรเลียก็เช่นกันที่ได้มีการนำวิธีการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองมาใช้ โดยศาลสหพันธ์ได้เริ่มดำเนิน โครงการสนับสนุนการยุติข้อพิพาทนอกศาลขึ้น ซึ่งจะมีวิธีการแยกกระบวนการไกล่เกลี่ยนอกศาลออกจาก การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาล และมีจำศาลซึ่งผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรืออาจเป็นบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคดีประเภทที่เกี่ยวกับคดีสิทธิของชนพื้นเมือง คดีภาษีอากร และคดีแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น ทั้งนี้ ในอัตราร้อยละ 45 ของจำนวนคดีที่เข้ามาสู่โครงการสามารถที่จะไกล่เกลี่ยและหาข้อยุติได้

ด้วยเหตุนี้ การระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศดังกล่าวจึงมีความน่าสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้ในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ดี แนวความคิดในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองจะต้องมีความชัดเจนและแตกต่างจากการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีแพ่งธรรมดาทั่วไป โดยแนวความคิดในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองอย่างแนวความคิดตามวิธีการในรูปแบบ Win-Win-Win ก็ถือเป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่น่าสนใจและควรนำมาประยุกต์ใช้ในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยแนวความคิดใน Win แรกจะเป็นกรณีของการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาหรือแก้ไขทุกข์ให้บรรเทาเบาบางลงในระดับที่ยอมรับได้ แนวความคิดใน Win ที่สอง คือ ฝ่ายปกครองที่เป็นฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องไม่เกิดความสูญเสีย แต่ยินยอมแก้ไขข้อผิดพลาดด้วยตนเอง และแนวความคิดใน Win ที่สาม คือ วิธีการที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ โดยไม่ทำให้ประโยชน์ส่วนรวมเสียหาย และเรื่องสามารถจบลงได้ด้วยประโยชน์ของทุกฝ่าย<sup>384</sup> ด้วยเหตุนี้

<sup>382</sup> วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา, หน้า 19.

<sup>383</sup> วิชัย วิวิศเวศ, กฎหมายปกครองอเมริกัน : กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองกฎหมายเอกชน, หน้า 5-6.

<sup>384</sup> โสภณ สุภาพงษ์ อ่างถึงใน นุบผา อัครพิมาน, รายงานเรื่องปัญหาและการแก้ไขความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร นักรับราชการระดับกลาง รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลปกครอง), (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2551), หน้า 3.



หลักการแนวความคิดในแบบ Win-Win-Win จึงเป็นแนวความคิดและวิธีการที่น่าสนใจในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น

ดังนั้น กรณีจึงมีข้อพิจารณาว่า หากจะมีการนำวิธีการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยใช้หลัก Win-Win-Win จะมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งหากพิจารณาถึงลักษณะธรรมชาติของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น สามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับความคับข้องใจอันเนื่องมาจากการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา และข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนี้ โดยปกติเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นประการใดแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมมีสภาพบังคับโดยทันที ผู้ที่ไม่พอใจในคำสั่งจะต้องทำการอุทธรณ์ต่อองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งในกรณีของการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในผลของคำสั่งลงโทษทางวินัยย่อมเป็นไปได้ยาก ประกอบกับเป็นสภาพพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ที่ถูกกล่าวหาในตัวเอง แต่สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับความคับข้องใจอันเนื่องมาจากการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชานั้น ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน กรณีดังกล่าวแม้ข้อพิพาทจะเกิดจากคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาที่มีสภาพบังคับเช่นเดียวกันกับคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่สำหรับกรณีของการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งโดยใช้อำนาจดุลพินิจบนพื้นฐานของความเหมาะสมในแต่ละกรณีฯ ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้าย หรือการพิจารณาประเมินผลงานต่างๆ กรณีจึงมีความเป็นไปได้ที่ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยอาศัยหลักการเจรจาแบบ Win-Win-Win ตั้งแต่ก่อนที่จะนำเรื่องมาขึ้นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หรือในขั้นตอนก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง หรืออาจจะเจรจาโดยอาศัยหลัก Win-Win-Win นี้ควบคู่ไปกับขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ.ค. และศาลปกครองก็ย่อมได้

ทั้งนี้ ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาเพื่อหาทางระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้นนี้ ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและการดำเนินการทางวินัย โดยอาจประจำอยู่ตามหน่วยงานของรัฐในแต่ละแห่ง เพื่อความสะดวกและความเชี่ยวชาญในการพิจารณาลักษณะของข้อเท็จจริงที่มักเกิดข้อพิพาทนั้นขึ้น และสามารถหาแนวทางหรือวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวทางการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะก่อให้เกิดผลดีในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และสามารถลดภาระในการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. และศาลปกครองได้เป็นอย่างดี แต่กรณีจำเป็นต้องพึงระวังถึงการระงับและยุติข้อพิพาททางปกครองที่ยื่นอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักเช่นเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในแนวความคิดของหลัก Win-Win-Win ซึ่งหากพบว่า การระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีการคำนึงถึงประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่พึงได้รับแล้ว กรณีอาจกลายเป็นการสมยอมในผลประโยชน์ระหว่างผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง และผู้เจรจาภายใต้การปฏิบัติงานในระบบวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ และพฤติกรรมทัศนคติในทางทุจริตประพฤติมิชอบ ดังที่มักจะเป็นสาเหตุให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอยู่เสมอมาตามที่ได้กล่าวไว้ตั้งแต่ในเบื้องต้นแล้ว ซึ่งเป็นวงจรในการแก้ไขข้อพิพาทที่มีควรเกิดขึ้นอีกนั่นเอง กรณีดังกล่าวจึงเป็นข้อพึงระวังในการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง แต่ทั้งนี้ หากกระบวนการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐประสบผลสำเร็จและสามารถยุติข้อพิพาทด้วยความรวดเร็วและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีบนพื้นฐานของความร่วมมือกันของทุกฝ่าย ดังเช่นการยุติและระงับข้อพิพาททางปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว กรณีจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้กระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถให้หลักประกันในความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ตลอดจนจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดคุณภาพในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจนบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดไว้นั่นเอง

โดยสรุปแล้ว นับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ประกาศใช้และบัญญัติให้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ซึ่งมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและมีหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่เทียบเท่ากับสถาบันศาล กรณีจึงเป็นผลให้ศาลปกครองต้องทำการพัฒนาบทบาทและวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความต่อเนื่องภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นแล้ว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนของศาลปกครองนั้น พึ่งที่จะประกอบด้วยประเด็นของแนวทางการพัฒนาทั้งในเชิงของระเบียบวิธีพิจารณาคดี ขอบเขตและวิธีการในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมทั้งในเรื่องการบริหารจัดการ เป็นต้น โดยหากทำการพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกับระบบและกลไกในการควบคุม

ตรวจสอบการวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ของรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลางในประเทศสหรัฐอเมริกา และการควบคุม ตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลภาครัฐโดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสแล้ว กรณีถือได้ว่า มีความเหมาะสมในการนำมา พัฒนาเป็นต้นแบบและเทียบเคียงประยุกต์ใช้ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาท เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในส่วนของศาลปกครองที่สำคัญ ซึ่งควรต้องทำการพัฒนา จึงประกอบด้วยกรณีต่างๆ อาทิเช่น การจัดองค์คณะในศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์คณะพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การจัดรูปแบบวิธีพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก หรือไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ การพัฒนารูปแบบและวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีที่ควร กำหนดให้มีจำนวนเพียงสองชั้นตอน และการพัฒนาแนวทางในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มีความเหมาะสมทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย กอปรกับควรทำการพัฒนาและมุ่งเน้น ถึงการควบคุมความเป็นเอกภาพของกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อให้ เกิดการวางหลักและนิติวิธีในการใช้หรือตีความบทบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการสร้าง บรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในอนาคต นอกจากนี้ สำหรับใน ส่วนของการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ควรทำการพัฒนาและ เตรียมความพร้อมในส่วนของบุคลากรให้มีจำนวนที่เพียงพอและมีความรู้ความสามารถ ประกอบกับ ควรทำการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับต่อภารกิจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ หากศาลปกครองได้ทำการพัฒนาทั้งในเชิงของระเบียบวิธีพิจารณาคดี ขอบเขตและวิธีการในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมทั้งการบริหารจัดการดังที่ได้กล่าวมา ข้างต้นแล้ว กรณีย่อมส่งผลดีต่อระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ในอันที่จะสามารถสร้างคุณภาพให้เกิด ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการสรุปและประมวล เนื้อหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมด เพื่อใช้เป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการวินิจฉัย ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง ก.พ.ค. และศาลปกครอง โดยจะขอกว่าถึงรายละเอียดดังกล่าวไว้ในบทที่ 6 ซึ่งเป็นบทสรุปและ ข้อเสนอแนะต่อไป

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อที่จะวิเคราะห์หาแนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และศาลปกครอง นั้น กรณีพบว่า การที่จะพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้บรรลุผลสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองประโยชน์ของภาครัฐได้ ข้อความคิดสำคัญคือ การสร้างระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เมื่อ ก.พ.ค. มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว กรณีจึงต้องส่งผลต่อเนื่องให้ศาลปกครองจำต้องทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง และพึงที่จะทบทวนขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้มีความเหมาะสม มิเช่นนั้นแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น แต่มิได้ทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีพิจารณาคดีและขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในส่วนของศาลปกครองแล้ว กรณีอาจส่งผลต่อการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความต่อเนื่องกันทั้งระบบอย่างแน่นอน

ดังนั้น เพื่อเป็นการอธิบายถึงความสำคัญในการสร้างระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความสอดคล้องและต่อเนื่องกันอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาจึงได้ทำการสรุปผลการศึกษาถึงแนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งในส่วนขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง ก.พ.ค. และศาลปกครอง โดยในแต่ละส่วนจะประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ที่มีความน่าสนใจ ดังนี้



### 6.1.1 แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง

ในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งนั้น จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการดำเนินการทางวินัย หรือความคับข้องใจอันเกิดจากการบริหารงานบุคคล มักมีสาเหตุที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น สาเหตุที่เกิดจากความคิดความเชื่อของบุคลากรที่มีวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม สาเหตุจากการที่ผู้บังคับบัญชาใช้มาตรการในการลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบ สาเหตุจากองค์กรผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ในการให้ความเป็นธรรม สาเหตุจากความล่าช้าในขั้นตอนของการสอบสวน และสาเหตุจากข้อกฎหมายบางประการที่มีความคลุมเครือไม่ชัดเจน เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังกล่าวในบางกรณีก็ได้รับการแก้ไข โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่สำหรับสาเหตุของข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในอีกหลายกรณีก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้มีความเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้วิเคราะห์หาสาเหตุและแนวทางเบื้องต้น ในการป้องกันการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ประกอบกับได้ทำการวิเคราะห์ แนวทางในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสาเหตุและแนวทางเบื้องต้นในการป้องกันการเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐคือ การเร่งพัฒนาและปลูกฝังความคิด ความเชื่อของเจ้าหน้าที่และบุคลากรภาครัฐทุกระดับให้ยึดหลักระบบคุณธรรม หลักจิตสำนึกในการบริการสาธารณะ และหลักการใช้มาตรการลงโทษทางวินัยให้เป็นไปในทางบวก สำหรับในส่วน ของแนวทางการแก้ไขพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการขององค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง อาทิเช่น การให้ความสำคัญและเคร่งครัดในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามา ทำหน้าที่ในกระบวนการของการดำเนินการทางวินัยที่ควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ประกอบกับควรเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสอบสวนหรือ อ.ก.พ. แต่ละระดับสามารถที่จะแสดงความเห็นได้อย่างอิสระเสรี หรือปราศจากการแทรกแซง นอกจากนี้ ควรแก้ไขขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยให้มีความกระชับและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญในการกำหนดช่องทางพิเศษในการดำเนินการทางวินัย สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและการให้ออกจากราชการที่ควรมีความกระชับและรวดเร็ว



มากกว่าความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงอื่นโดยทั่วไป เนื่องจากผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ย่อมที่จะได้รับผลกระทบในสิทธิและหน้าที่มากกว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยทั่วไป ประกอบกับควรที่จะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในขั้นตอนของการพิจารณาลงโทษให้มีความชัดเจน เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในเรื่องของการสอบสวนทางวินัยที่ค้างการพิจารณาอยู่ที่องค์กรและผู้นำอำนาจในการออกคำสั่งเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือ อ.ก.พ. แต่ละระดับ ดังนั้น หากสามารถกำหนดกรอบระยะเวลาของการสอบสวนให้มีความกระชับและรวดเร็ว พร้อมกับสามารถกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษได้ กรณีจะส่งผลดีต่อการสร้างหลักประกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งในขั้นตอนต่อไป

#### 6.1.2 แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค.

ในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. นั้น จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้ง ก.พ.ค. มีวิวัฒนาการและแหล่งที่มาที่เทียบเคียงมาจากการจัดองค์กร ระเบียบวิธีพิจารณา และสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศส และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งแม้ว่าองค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศดังกล่าวจะมีการเรียกชื่อในการเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความแตกต่างกัน แต่หากพิจารณาถึงแนวความคิดและวิธีพิจารณาในการวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างแท้จริงแล้ว กรณีจะเห็นได้ว่าไม่ว่าองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐข้างต้นจะเป็นองค์กรที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือเป็นองค์กรที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) แต่องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังกล่าว นั้น ล้วนแล้วแต่มีความคล้ายคลึงกันในการสร้างหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี อาทิเช่น การใช้หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนที่มีการรับฟังความทุกฝ่าย โดยผู้พิจารณาที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องมีการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่มีความชัดเจนและครบถ้วน ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวจึงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดีของศาลซึ่ง ก.พ.ค. ก็นำหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาขององค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศดังกล่าว ประกอบกับนำหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในเรื่องของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาในส่วน of คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว กรณีจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ถือเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นต้นแบบในการจัดโครงสร้างองค์กรและวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ในประเทศไทย นับตั้งแต่เหตุผลและความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกิดจากสภาพปัญหาในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ที่มีความทับซ้อนกันในการทำหน้าที่ทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนของข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม เช่นเดียวกันกับสภาพปัญหาการทำหน้าที่ของ ก.พ. ในอดีต ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการประกาศใช้กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) เพื่อแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C) ออกเป็นหน่วยงานต่างๆ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ในส่วนการจัดโครงสร้างองค์กรของผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับ ก.พ.ค. ในประเทศไทย กล่าวคือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะประกอบด้วย โครงสร้างของผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทสองชั้น โดยมีผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ในการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเบื้องต้น ซึ่งหากผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะต้องยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป กรณีดังกล่าวจึงมีความคล้ายคลึงกับการจัดโครงสร้างผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ในประเทศไทย ที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ต่างได้กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ประกอบด้วย โครงสร้างของผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทสองชั้น นับตั้งแต่ในส่วน of กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการเสนอผลการวินิจฉัยต่อ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์กรและวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ในลักษณะดังกล่าว จึงก่อให้เกิดประโยชน์ในการถ่วงดุลและถ่วงดุลความเห็นของผู้พิจารณา ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยได้เป็นอย่างดี

แต่อย่างไรก็ดี แม้การจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นในประเทศไทย จะมีการนำแนวความคิดขององค์กรวินิจัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ ประกอบกับนำหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาตีปกครองของศาลปกครองมาประยุกต์ใช้ แต่จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างองค์กรและวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ในบางกรณี ยังมีช่องว่างหรือความเหมาะสมในบางประการที่ควรต้องทำการพัฒนาให้สามารถตอบสนองต่อการพิจารณาวินิจัยข้อพิพาทให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างและระบบ ตั้งแต่ การสร้างประมวลจริยธรรมของกรรมการเพื่อประโยชน์ในการกำหนดกรอบแห่งการประพฤติของกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ การสร้างหลักประกันในความเป็นอิสระของกรรมการออกจากฝ่ายบริหารในการพิจารณาวินิจัยข้อพิพาท การแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ไม่ควรให้อำนาจ ก.พ. ในการสั่งให้ ก.พ.ค. ทำการเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ได้ การนำรูปแบบและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมาประยุกต์ใช้ อย่างเช่น รูปแบบและวิธีการประเมินผลในแบบ ABA Model Code of Judicial Conduct 1990 ซึ่งใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับในส่วนอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. นั้น ควรศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ให้มีความครอบคลุมถึงข้าราชการอื่นที่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลดูแลอยู่ หรือนำรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและวิธีพิจารณาข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันกับ ก.พ.ค. ไปประยุกต์ใช้ให้มีความเหมาะสมกับหน่วยงานของตน สำหรับในส่วนของวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ควรที่จะมีการกำหนดช่องทางพิเศษในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและการให้ออกจากราชการไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ได้รับย่อมมีมากกว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งอื่น โดยทั่วไป การกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. เป็นผู้แต่งตั้งหรือคัดเลือกนิตกรผู้แถลงแทนเลขานุการ ก.พ. เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ประกอบกับบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้แถลงนั้น ควรกำหนดให้เป็นบุคคลที่อยู่ในสถานะเดียวกันกับกรรมการวินิจัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจัยร้องทุกข์แทนที่จะเป็นนิตกร โดยทั่วไป เพื่อให้การจัดทำคำแถลงเป็นที่ยอมรับและมีความน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ ในเรื่องของการจัดทำคำแถลงเพื่อถ่วงดุลความเห็นในการพิจารณาวินิจัยขององค์กรและกรรมการเจ้าของสำนวนนั้น ควรที่จะมีการกำหนดให้มีการจัดทำคำแถลงไว้ในการพิจารณาวินิจัยทั้งในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำคำแถลงไว้เฉพาะในกรณีของการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ โดยมีได้กำหนดให้กรณีของการพิจารณาวินิจัยร้องทุกข์ มีการจัดทำคำแถลงด้วยนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในการกลั่นกรองตรวจสอบข้อเท็จจริงและ

ข้อกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ขององค์คณะและกรรมการเจ้าของสำนวน อีกทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาในลักษณะเชิงทวิลักษณ์ที่มีความแตกต่างกันระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยทั้งสองกรณี แม้ว่าเรื่องร้องทุกข์จะเป็นเรื่องที่เกิดจากความคับข้องใจในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาก็ตาม นอกจากนี้ สำหรับในส่วนของการบริหารจัดการนั้น จากการศึกษาพบว่า ควรที่จะมีการพัฒนาระบบบริหารจัดการ เพื่อรองรับการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการ ทั้งในเรื่องของการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพและความรู้ความสามารถ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ควรพัฒนาและประยุกต์มาจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของศาลปกครอง เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและคำวินิจฉัย ตลอดจนควรสร้างภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในเชิงรุกให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งสาธารณชนภายนอกให้ทราบถึงคำวินิจฉัยที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี และสามารถวางบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการระงับและป้องกันการเกิดข้อพิพาทภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ประกอบกับจะเป็นการลดปริมาณเรื่องของการยื่นอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. และการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในอนาคตเป็นจำนวนมาก

### 6.1.3 แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครอง

ในประเด็นที่เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครองนั้น จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครองถือเป็นส่วนสำคัญในการควบคุมกำกับการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของ ก.พ.ค. และองค์กรผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้มีความเป็นธรรมและมีความเป็นเอกภาพในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้นแล้ว กรณีดังกล่าวย่อมเป็นเหตุผลสำคัญที่ศาลปกครองจำเป็นต้องทำการปรับเปลี่ยนแนวทางในการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครอง และขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีความแตกต่างจากการตรวจสอบข้อพิพาทในลักษณะอื่นโดยทั่วไป

ด้วยเหตุนี้ จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงพบว่า รูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศส กับรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์



ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กรณีถือได้ว่า การควบคุมตรวจสอบของคํารวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์กรตุลาการของทั้งสองประเทศจะมีรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งมีความเหมาะสมในการนำมาเป็นแนวทางของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคํารวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในประเทศไทย โดยหากพิจารณาถึงรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคํารวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะพบว่า การทำหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นการทำหน้าที่ในการพิจารณาคํารพิพาทของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดจะเพิกถอนคํารวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ จึงมีเฉพาะขอบข่ายของการพิจารณาตรวจสอบว่าการกระทำนั้น เป็นการกระทำโดยมีอำนาจ หรือถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ หรือมีการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่มีเหตุผลอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ หรือไม่ โดยไม่ได้มุ่งหมายที่จะควบคุมตรวจสอบถึงการใช้อุปินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ เว้นแต่จะพบว่าข้อเท็จจริงที่รับฟังมาไม่มีความถูกต้อง มีการฟังหรือแปลความข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน หรือมีการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอ เป็นต้น เพื่อที่จะนำเทคนิคดังกล่าวมาใช้อุดช่องว่างในการควบคุมการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

สำหรับในส่วนของรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคํารวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จากการศึกษาพบว่า รูปแบบและวิธีการของศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบและวิธีการของศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ผู้ที่ไม่พอใจในคํารวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะต้องยื่นฟ้องคํารวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐอเมริกา ศาลกลางเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย โดยศาลจะพิจารณาทบทวนเฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้ว ประกอบกับศาลจะจำกัดขอบเขตของการพิจารณาทบทวนคํารวินิจฉัยตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองให้อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีระเบียบวิธีพิจารณาซึ่งมีความเคร่งครัดเทียบเท่ากับระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาลแล้ว ศาลจะให้ความยืดหยุ่นในการตรวจสอบคํารวินิจฉัยของคณะกรรมการทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายมากยิ่งขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาคํารวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ได้รับการยืนยันเห็นชอบโดยศาล กรณีจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงคุณภาพ



ในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เป็นอย่างดี

เพราะฉะนั้น การพิจารณาและประยุกต์ข้อความคิดในการควบคุมตรวจสอบองค์รวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยองค์การตุลาการในต่างประเทศ ทั้งกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาเป็นแนวทางของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ถ้าเป็นในส่วนของการพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่น กรณีควรที่จะกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีให้มีเพียงสองขั้นตอน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความเพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยของศาล เนื่องจากกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ต่างได้กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงในลักษณะเดียวกับหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาคดีของศาล สำหรับในส่วนของการควบคุมตรวจสอบในเนื้อหาคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้น ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยปัญหาข้อกฎหมายจะครอบคลุมถึงการที่ศาลจะพิจารณาตรวจสอบความมืออยู่ของข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของอำนาจ การให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง และการใช้ดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงที่โดยปกติเป็นปัญหาที่ศาลจะไม่เข้าไปพิจารณาตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงนั้น เกิดขึ้นหรือมีอยู่อย่างไร โดยเฉพาะหากเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในความเชี่ยวชาญหรือเป็นปัญหาในทางเทคนิคที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยองค์การฝ่ายปกครองเฉพาะด้านอย่าง ก.พ.ค. ซึ่งศาลปกครองฟังที่จะสงวนขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบเป็นอย่างดี เว้นแต่ว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นข้อเท็จจริงที่มีความบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยศาลปกครองควรเป็นไปบนพื้นฐานของการสร้างความเป็นเอกภาพของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อเป็นการวางบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป อีกทั้งสามารถที่จะแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังพบว่า การพัฒนาเทคนิคในการเขียนคำพิพากษาและคำแถลงการณ์ให้มีความกระชับและเหมาะสมถือเป็นสิ่งสำคัญ โดยพึงมุ่งเน้นในส่วนของบทวิเคราะห์ที่ต้องแสดงให้เห็นคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาและคำแถลงการณ์ได้เห็น ว่า ศาลสามารถที่จะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี โดยมีการกำหนดประเด็นในการวินิจฉัยที่ถูกต้อง รวมทั้งสามารถที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีได้

และสำหรับในส่วนของการบริหารจัดการนั้น จากการศึกษาพบว่า ควรที่จะมีการเตรียมความพร้อมและพัฒนาบุคลากรทั้งในส่วนของคุณลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองในการรองรับการควบคุมตรวจสอบองค์กรที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อย่างเช่น ก.พ.ค. ซึ่งมีแนวโน้มในการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยควรทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำโปรแกรมที่ใช้สำหรับช่วยบุคลากรเจ้าของสำนวนในการกร่างคำสั่งหรือคำพิพากษาสำหรับคดีประเภทต่างๆ มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้การวินิจฉัยข้อพิพาทและการจัดทำคำพิพากษาคำสั่งเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดย ก.พ.ค. และศาลปกครอง จึงมีข้อความคิดสำคัญในการพัฒนาระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องต้องกันทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนขององค์กรภายในฝ่ายปกครองหรือองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยมีอาจที่จะแก้ไขหรือพัฒนาเพียงเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งได้ ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และสามารถสร้างดุลยภาพในการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและคุ้มครองประโยชน์ของภาครัฐ กรณีดังกล่าวจึงขอมส่งผลให้ศาลปกครองควรที่จะพัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีและขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. รวมทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่น โดยทั่วไปด้วย มิเช่นนั้น แม้ว่าจะมีการจัดตั้ง ก.พ.ค. เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐแล้ว หากแต่ในส่วนของคุณลาการปกครองเองยังไม่ได้พัฒนาระเบียบวิธีพิจารณาคดีและขอบเขตในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือแม้แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่นแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจที่จะเป็นการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะสร้างหลักประกันในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีภายใต้หลักนิติรัฐได้อย่างแน่นอน

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้ประมวลข้อเสนอแนะในแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งจากระบบการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศและในประเทศไทย โดยสามารถแยก

การพิจารณาออกเป็นสามส่วนที่สอดคล้องต้องกันคือ ข้อเสนอแนะในส่วนขององค์กรและผู้ใช้ อำนาจในการออกคำสั่ง ข้อเสนอแนะในส่วนของ ก.พ.ค. และข้อเสนอแนะในส่วนของศาลปกครอง โดยข้อเสนอแนะในแต่ละส่วนนั้นประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะในส่วนของแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง

โดยที่ข้อเสนอแนะในส่วนของแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยองค์กรและผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะจำนวน 3 ประการดังนี้

1. ในกระบวนการของการดำเนินการทางวินัยหรือการพิจารณาออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคลนั้น กล่าวได้ว่า การคัดเลือกกรรมการสอบสวนหรือการคัดเลือก อ.ก.พ. ระดับต่างๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท ถือเป็นสิ่งสำคัญเริ่มแรกที่พึงยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอว่า ในกระบวนการของการคัดเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการทางวินัย หรือพิจารณาออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคลนั้น ควรที่จะทำการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ปราศจากอคติ และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง พร้อมกันนี้ ควรเปิดโอกาสให้กรรมการสอบสวนหรือ อ.ก.พ. แต่ละท่านสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างอิสระเสรี โดยไม่อาจถูกแทรกแซง หรือถูกชักจูงภายใต้อิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายให้มากที่สุด
2. ควรพิจารณาทบทวนการกำหนดกรอบระยะเวลาในการสอบสวนทางวินัยใหม่ จากเดิมที่ข้อ 12 วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ที่ได้กำหนดให้การสอบสวนทางวินัยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาสองร้อยเจ็ดสิบวัน ซึ่งถือเป็นการกำหนดระยะเวลาที่นานจนเกินไป กรณีจึงควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการสอบสวนทางวินัยใหม่ โดยควรที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ซึ่งที่ผ่านมามีส่วนใหญ่นอกจากการสอบสวนมักใช้ระยะเวลาภายในกำหนดนี้ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรจะมีการกำหนดกรอบระยะเวลาของขั้นตอนการสอบสวนพิจารณาลงโทษเป็นพิเศษที่ควรมีความกระชับ รวดเร็วกว่าความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอื่นโดยทั่วไป
3. ควรมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษ ให้มีความชัดเจน ซึ่งจากเดิมบทบัญญัติในข้อ 32 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะมีได้กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษไว้ เพียงแต่ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษโดยเร็วเพียงเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาลงโทษของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.พ. ระดับต่างๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว มิให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนของการพิจารณาลงโทษ กรณีจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อ 32 ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวในการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือ อ.ก.พ. ระดับต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการพิจารณาของผู้ใช้อำนาจในขั้นตอนนี้ได้

6.2.2 ข้อเสนอแนะในส่วนของแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดย ก.พ.ค.

สำหรับข้อเสนอแนะในส่วนของแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดย ก.พ.ค. นั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะจำนวน 3 ประการดังนี้

1. ควรกำหนดให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้แถลงนั้น มีสถานะและคุณสมบัติเป็นกรรมการวินิจฉัยเช่นเดียวกับกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จากเดิมที่ผู้จัดทำคำแถลงจะเป็นในส่วนของนิติกร ดังนั้น ในอนาคตต่อไปจึงอาจมีการหมุนเวียนการทำหน้าที่ของกรรมการให้ทำหน้าที่เป็นทั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นผู้แถลง เป็นต้น

2. ควรกำหนดให้มีผู้แถลงประจำสำนวนคอยถ่วงดุลการพิจารณาวินิจฉัยขององค์คณะและกรรมการเจ้าของสำนวนในเรื่องร้องทุกข์ เช่นเดียวกับในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อให้ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้รับการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างเพียงพอ และยังเป็นการป้องกันปัญหาเชิงทวิลักษณ์ในการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ที่มีความแตกต่างกันระหว่างเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์อีกด้วย

3. ควรแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 120 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เปิดโอกาสให้ ก.พ. สามารถใช้อำนาจสั่งให้ ก.พ.ค. ทำการเพิ่มโทษให้แก่ผู้อุทธรณ์ เนื่องจากอาจกระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ประกอบกับจะเป็นการขัดต่อหลักความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของ ก.พ.ค. ซึ่งคำวินิจฉัยควรถือเป็นที่สุด ฝ่ายปกครอง โดยไม่อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยองค์กรใดได้อีก เว้นแต่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรศาล



6.2.3 ข้อเสนอแนะในส่วนของแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครอง

ข้อเสนอแนะในส่วนของแนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยศาลปกครองนั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะจำนวน 3 ประการดังนี้

1. ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดควรพิจารณา ก.พ.ค. รวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยอื่นที่เข้าองค์ประกอบของหลักเกณฑ์ในการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อที่จะประกาศให้คณะกรรมการเหล่านั้นเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะต่อไปในอนาคต ทั้งในเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี และขอบเขตในการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ดังที่จะขอกกล่าวถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องไว้ในหัวข้อถัดไปนี้

2. ในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่นโดยทั่วไปนั้น ควรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทำการแก้ไขหรือกำหนดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนดให้ผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลเฉพาะในปีหาข้อกฎหมายเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี หากมีกรณีที่ศาลพบว่า ข้อเท็จจริงที่รับฟังมา มีความบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นได้ โดยไม่ถือเป็นการต้องห้ามแต่อย่างใด

3. ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่นโดยทั่วไปนั้น ควรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทำการแก้ไขหรือกำหนดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนดให้ผู้ใดที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลเฉพาะในปีหาข้อกฎหมายเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี หากมีกรณีที่ศาลพบว่า ข้อเท็จจริงที่รับฟังมา มีความบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นได้ โดยไม่ถือเป็นการต้องห้ามแต่อย่างใด



## รายการอ้างอิง

- คมสัน โพธิ์คง. อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- จรวพร ธรณินทร์. กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและในฐานะโฆษกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.). สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2552.
- จิรนิติ หะวานนท์. วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา. คุณภาพ 27, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2523) : 65 - 69.
- เจตน์ สถาวรศีลพร. สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง 6, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2549) : 64 - 89.
- เจตน์ สถาวรศีลพร. ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ที่มีใช้เกิดจากการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายฝรั่งเศส : ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการกระทำในกระบวนการยุติธรรม. วารสารวิชาการศาลปกครอง 8, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2551) : 49 - 65.
- ชนาวรรณ ไชคดีมีบุญ. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ชวลิต เลิศศักดิ์วิมาน. ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คดีนายวรพล ดวงสูงเนิน : คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ 21, 4 (ธันวาคม 2533) : 596 - 600.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และณัฐธยา ตีระรัตน์. เอกสารการศึกษาการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของศาลปกครองฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง 8, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2551) : 99 - 101.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. แนวการเขียนคำพิพากษาในคดีปกครองของต่างประเทศ. วารสารวิชาการศาลปกครอง 9, 1 (มกราคม - เมษายน 2552) : 14 - 24.
- ธีรัชญา สระทองอุ่น. ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. “คณะกรรมการตุลาการฝรั่งเศส” [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). บทบรรณาธิการครั้งที่ 139 วันจันทร์ที่ 24 กรกฎาคม 2549 ถึงวันอาทิตย์ที่ 6 สิงหาคม 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำอธิบายศัพท์กฎหมายมหาชน ฝรั่งเศส - ไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548.
- บุบผา อัครพิมาน. รายงานเรื่องปัญหาและการแก้ไขความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง (เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร นักบริหารระดับกลาง รุ่นที่ 5 ของสำนักงานศาลปกครอง). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2551.
- บุบผา อัครพิมาน. หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม - เมษายน 2548) : 9-13.
- บุบผา อัครพิมาน. เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, หน้า 193 - 205. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2549.
- ปรีชา นิสารัตน์. การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 32, 2 (มิถุนายน 2545) : 248 - 288.
- ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ, หน้า 12. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- ขงยุทธ อนุกุล. คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล. ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, หน้า 437 - 444. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2549.
- วิชัย วิวิตเสวี. กฎหมายปกครองอเมริกัน : กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองกฎหมายเอกชน. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิชัย วิวิตเสวี. โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบเองไกลอเมริกา.

อุลพาห 37, 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2533) : 45 - 77.

วิชัย วิวิตเสวี. อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง. อุลพาห 26, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2522)

: 71 - 72.

วิชัย วิวิตเสวี. การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา.

รัฐสภาสาร 38, 6 (มิถุนายน 2533) : 58 - 72.

วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : สำนักงาน

ก.พ., 2549.

วัชนี ตรีทอง. สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.. ภาคนิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปฏิรูป

ระบบวินัย อุตสาหกรรม และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา

แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการ

ศึกษาเพื่อวางระบบวิธีพิจารณาคดีด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม และดำเนินการเพื่อออก

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียม

ความพร้อม. กรุงเทพฯ : มีสเตอร์ก๊อปปี้, 2549.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการ

วางระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการ (ก.พ.ค.) และเตรียมความพร้อมในการ

สรรหาคณะกรรมการ ก.พ.ค. และองค์คณะวินิจฉัย. กรุงเทพฯ : มีสเตอร์ก๊อปปี้, 2549.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณา

คดีปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิเคราะห์

คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2549.

สมศักดิ์ อินทร์พันธ์. วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

สุทธาทิพย์ นาคาบดี. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบการให้รางวัลและ การลงโทษในระบบราชการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษารูปแบบและวิธีการ พัฒนาคุณภาพและจริยธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมในสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักมาตรฐานวินัย. คู่มือการดำเนินการทางวินัย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2549.
- สำนักงานศาลปกครอง. ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ศาลปกครอง, 2545.
- สำนักงานศาลปกครอง. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ : กรณีข้าราชการฝ่ายพลเรือน. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2549.
- สำนักงานศาลปกครอง. บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัย : กรณีข้าราชการ ฝ่ายพลเรือน. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2549.
- สำนักงานศาลปกครอง. รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2546.
- เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล. การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด : appeal against judgment or to the supreme administrative court. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.
- ศศิมา ถิณรัตน์. การประเมินผลผู้วินิจฉัยคดีปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา : หลักการ วิธีการ และจุดมุ่งหมาย. วารสารวิชาการศาลปกครอง 4 , 3 (กันยายน - ธันวาคม 2547) : 75 - 90.
- ศศิมา ถิณรัตน์. ตัวอย่างคดีที่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกาใช้หลัก Due Process ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิชาสัพัญญคดี, หน้า 13 -15. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. กรุงเทพฯ : จุดทอง, 2548.
- อดุล บุญถนอม. ปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

อโณทัย ศรีสมัย, การควบคุมการใช้อำนาจของแพทยสภาโดยศาลปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายธนวิธ โชติรัตน์ เกิดวันที่ 14 พฤศจิกายน 2521 ที่จังหวัดลำปาง ประวัติการศึกษา สำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับสอง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในปีการศึกษา 2542 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ในปีการศึกษา 2545 และนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ในปีการศึกษา 2548 ต่อมา ผู้เขียน ได้เข้าศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2549

ปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธาน ศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย