

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

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

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

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

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองและการใช้สิทธิในส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผล

ของคำสั่งทางปกครอง เพราะในกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นแต่ยังไม่มีคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อภายหลัง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาบังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้พิจารณารวมถึงคดีพิพาทกรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควรนั้น จึงมีผลต่อการดำเนินกระบวนการคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะสามารถดำเนินกระบวนการคดีต่อไปได้หรือไม่ อีกทั้งยังส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาต่อได้รวมทั้งยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้นถ้าศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปจนมีคำพิพากษาที่จะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่มีอำนาจเพราะกฎหมายได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง อีกทั้งหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและได้อุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดจะทำให้ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบเพราะศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจพิจารณาคดีก็เป็นได้

ในบางกรณีเกิดปัญหาจากการที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นเสร็จสิ้นและมีคำพิพากษาก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. จะสิ้นสุดหรือไม่และผู้ฟ้องคดีจะสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หรือกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ทำให้หากมีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลต่างกับคำพิพากษา ส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถที่จะเลือกผลคำวินิจฉัย หรือเลือกผลคำพิพากษาไปอุทธรณ์หรือนำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ อีกทั้งปัญหาดังกล่าวในประเทศไทยยังเกิดจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทั้งสองกรณีอย่างชัดเจน

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในส่วนของการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ขัดกับหลักการลบล้างคำสั่งทางปกครองและระบบการควบคุมในฝ่ายปกครอง ดังนั้นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว

จึงส่งผลทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ที่ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากใช้คำสั่งที่ถูกฟ้องหรือพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดแล้ว นอกจากจะสร้างความสับสนให้คู่กรณีแล้ว ยังสร้างปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเองอีกด้วย

2) ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

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

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

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

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

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

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

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

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

จากคำฟ้องคดีส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้กฎดังกล่าวอีกทั้งหลังจากที่มีการแยกการพิจารณาคดีตามการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุด ในการแยกประเภทของคดีทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพราะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาและกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องรอผลของคำพิพากษาจากศาลปกครองสูงสุดก่อน ถึงจะสามารถเริ่มกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้ ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียสิทธิที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ใช้ระยะเวลาอันเกินกว่าความจำเป็น ในบางกรณีเกิดปัญหาจากกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาก่อนศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษา ตลอดจนเกิดปัญหาจากกรณีที่ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

มีผลคำพิพากษาไปในทางตรงกันข้ามกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหายและเกิดปัญหาจากการบังคับตามผลคำพิพากษาของทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่ไม่มีคำพิพากษาไปในแนวทางเดียวกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระทำของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการแบ่งประเภทคดีโดยให้รับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น โดยไม่รับประเด็นคำขอประเภทอื่นไว้พิจารณาเป็นการขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิส่งผลทำให้สิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกระทบได้รับการพิจารณาคดีจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะคำฟ้องในลักษณะก่อสิทธิโดยยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นเสียสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมจากศาลปกครอง ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในฐานะโจทก์จะต้องได้รับการป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจรอได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

6.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

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

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

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

6.2.2 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

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

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

อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

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

6.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

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

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