

### บทที่ 3

## กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ

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

#### 3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาออกเป็นกรณีวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป และการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ ซึ่งกระบวนการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในแต่ละประเภทนั้นประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาทดังต่อไปนี้

3.1.1 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป

สำหรับการศึกษาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ผู้เขียนได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมตรวจสอบข้อพิพาท ตั้งแต่ขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรฝ่ายปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง และการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตลอดจนตัวอย่างของข้อพิพาท

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ศาลได้ทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยการศึกษาในแต่ละขั้นตอนประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1.1.1 การอุทธรณ์คำสั่ง

ดร.เจตน์ สถาวรศิลป์ ได้อธิบายไว้<sup>90</sup> ว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถบังคับการได้ทันที ดังนั้น หากจะมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้สองรูปแบบ คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองแบบนี้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด

นอกจากนี้ หากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งลงโทษตั้งแต่กลุ่มที่ 2 เป็นต้นไป<sup>91</sup> ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุดเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะถูกดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งในคณะกรรมการสูงสุดเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการรับเรื่องร้องเรียน” โดยคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวจะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และทำความเห็นเสนอต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งหรือความเห็นว่าการลงโทษหรือยกเลิกโทษได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจสั่งลงโทษแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ ศาลปกครองไม่ถือเป็นขั้นตอนบังคับที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องกระทำก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองแต่อย่างใด อนึ่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุด

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

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

โทษกลุ่มที่ 1 ได้แก่ โทษพักเตือน และภาคทัณฑ์ โดยโทษประเภทนี้ถือเป็นโทษที่เบาที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้โดยไม่ต้องปรึกษาหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

โทษกลุ่มที่ 2 การตัดชื่อออกจากทะเบียนการเลื่อนตำแหน่งหรือการเลื่อนระดับ โดยการลงโทษประเภทนี้สามารถเป็นได้ทั้งการลงโทษหลักหรืออาจใช้เป็นการลงโทษร่วมกับการลงโทษในกลุ่มที่ 2 หรือกลุ่มที่ 3 ก็ได้

โทษกลุ่มที่ 3 การลดตำแหน่งและการให้ออกจากราชการชั่วคราวเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี

โทษกลุ่มที่ 4 การให้ออกจากราชการ และการไล่ออกจากราชการ.

เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนนั้น จะเป็นผลให้การนับอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดวก หยดยกลงกว่าคณะกรรมการจะได้แจ้งความเห็นในการพิจารณาคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้น

### 3.1.1.2 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้<sup>92</sup> ว่าในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดระบบศาลปกครองของประเทศโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ระบบศาลปกครองปกติ และระบบศาลปกครองพิเศษ โดยระบบศาลปกครองปกติของประเทศฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ จำนวน 7 แห่ง และศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 36 แห่ง ส่วนระบบศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ได้แก่ บรรดาองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการคลัง เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษหรือศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น อาจถูกฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดได้ แต่การฎีกาดังกล่าวจะเป็นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นว่าข้อพิพาทดังกล่าวนั้นจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองฝรั่งเศสในระบบใด ระหว่างระบบศาลปกครองปกติหรือระบบศาลปกครองพิเศษ กรณีจึงจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นข้อพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจสามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่หากปรากฏว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองพิเศษแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงต้องเป็นไปตามระบบศาลปกครองปกติที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปจะเป็นศาลที่มีได้ถูกกำหนดอำนาจหน้าที่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไว้เป็นการเฉพาะ<sup>93</sup> ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 30 กันยายน 1953 จึงได้มีการกำหนดให้

<sup>92</sup> จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (น. 52 – 54), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>93</sup> โดยปกติประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งแยกตามลักษณะการใช้อำนาจของศาลและคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนี้

1. คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละแห่งตามมูลเหตุแห่งคดีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นได้<sup>94</sup>

เมื่อได้ทำการพิจารณาถึงระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสข้างต้นทั้งระบบศาลปกครองปกติที่มีอำนาจทั่วไปและระบบศาลปกครองพิเศษแล้ว ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การฟ้องคดีในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานงานบุคคลภาครัฐที่เข้าสู่การพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปนั้น ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปจะมีลำดับในการพิจารณาคดีอย่างไรบ้าง ทั้งลำดับในการพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีและการพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งก่อนที่ศาลจะพิจารณาตรวจสอบในเนื้อหาแห่งคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาตรวจสอบจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีก่อนเป็นลำดับแรก ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง เงื่อนไขที่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นต้น

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ดร.บุบผา อัครพิมาน ได้อธิบายไว้<sup>95</sup> ว่าศาลจะพิจารณาจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถและเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยเป็นไปภายใต้ทฤษฎีเงื่อนไขคือ ความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำหรือมาตรการของฝ่ายปกครองโดยตรงซึ่งหากเพียงคาดว่าอาจถูกกระทบก็ถือว่ามีความเพียงพอที่จะทำให้ผู้นั้นสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ เช่น คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในส่วนงานหนึ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีโอกาสจะถูกย้ายไปสังกัด เป็นต้น

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

3. คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือเรียกว่า “คดีที่ขอให้ศาลตีความ”

4. คดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับ และชดใช้ค่าเสียหาย เช่น มีการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน.

<sup>94</sup> จาก *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (รายงานผลการวิจัย) (น. 175), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

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

นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับให้สมาคมหรือสหภาพข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่อาจกระทบกับประโยชน์ของสมาคมหรือสหภาพได้<sup>96</sup>

(2) เจื่อนใจเกี่ยวกับคำฟ้อง ดร.บรูซ อัครพิมาน ได้อธิบายไว้<sup>97</sup> ว่ารูปแบบและลักษณะของคำฟ้องนั้น คำฟ้องต้องเขียนเป็นภาษาฝรั่งเศสและต้องประกอบด้วยข้อมูลของผู้ฟ้องคดี คำขอพร้อมเหตุผลสนับสนุนคำขอ คำฟ้องต้องปิดอากรแสตมป์และผู้ฟ้องคดีต้องแนบคำสั่งที่เป็นต้นเหตุของการฟ้องคดีมาพร้อมคำฟ้องด้วย ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีโดยปริยายให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารหรือคำร้องที่ได้ยื่นต่อฝ่ายปกครองแล้วมิได้รับคำตอบมาให้ศาลเพื่อพิจารณาด้วย

(3) เจื่อนใจที่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้มีคำสั่งก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดี<sup>98</sup> โดยการร้องเรียนไปยังฝ่ายปกครองและหากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับคำร้องนานเกินกว่าสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ให้ถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ<sup>99</sup> ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วกฎหมายไม่บังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ผู้มีส่วนได้เสียจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 9 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 26 มกราคม 1984 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1987 ที่กำหนดว่า “ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยประเภทที่ 2, 3 และ 4 อาจยื่นคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการวินัยระดับจังหวัดหรือระหว่างจังหวัดได้” ข้อกำหนดดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการไม่ตัดสิทธิข้าราชการที่ถูกลงโทษจะฟ้อง

<sup>96</sup> มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้กำหนดว่า “สมาคมหรือสหภาพข้าราชการสามารถฟ้องโต้แย้งกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการและคำสั่งเฉพาะรายที่กระทบต่อประโยชน์ของสมาคม หรือสหภาพข้าราชการต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้”

<sup>97</sup> เจื่อนใจการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ) (น. 201). เล่มเดิม.

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

<sup>99</sup> พระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 มาตรา 1 วรรคสอง กำหนดว่า “หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับคำร้องนานเกินกว่าสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองปฏิเสธ” ปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น รัฐบัญญัติ DCRA มาตรา 21 ซึ่งวางหลักไว้ว่า หากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบรับคำร้องนานกว่าสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับ.

โต้แย้งคำสั่ง หากไม่ได้ทำการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยระดับจังหวัดก่อน เว้นแต่กฎหมาย บังคับให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน<sup>100</sup>

(4) เจื่อนใจเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ดร.บุบผา อัครพิมานได้อธิบายไว้<sup>101</sup> ว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะอยู่ภายใต้หลักทั่วไป เนื่องจากไม่มีกฎหมายในเรื่องการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้เป็นการเฉพาะซึ่งมาตรา 1 แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 และมาตรา R 102 แห่งประมวลกฎหมายปกครองชั้นต้นและศาล ปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้กำหนดว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้กระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่ มีการแจ้งคำสั่งหรือนับแต่วันที่มีการประกาศให้ทราบถึงความมีอยู่ของกฎ นอกจากนี้ศาลปกครอง ได้วางหลักเพิ่มเติมว่า ระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีต้องเริ่มนับเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับคำสั่ง ประกอบกับ ในคำสั่งต้องมีข้อความที่บอกอย่างชัดเจนด้วยว่าให้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาเท่าไรตามที่กฎหมาย กำหนด อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นในหลักเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของพระ ราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 และมาตรา R 102 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้กำหนดเจื่อนใจเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีว่า การฟ้องคดี เหล่านี้สามารถนำมาโต้แย้งต่อศาลได้เสมอ โดยไม่อยู่ภายใต้เจื่อนใจระยะเวลาการฟ้องคดี อาทิเช่น การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มที่เป็นกรฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของฝ่ายปกครองหรือ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นองค์กรกลุ่ม หรือการฟ้องคดีใน การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองบังคับตามคำพิพากษา หรือการฟ้องคดีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการใช้ สิทธิขอออกเอกสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารโดยปริยาย หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งที่ไม่มีอยู่ ในทางกฎหมาย ซึ่งไม่อาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์หรือสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น

### 3.1.2 วิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษ

ในเรื่องวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับ การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองพิเศษ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้<sup>102</sup>

#### การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>100</sup> จาก แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิชานิติพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 61), โดย ธนวิธ โชติรัตน์, 2552, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>101</sup> เจื่อนใจการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (รวมบทความ ทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ) (น. 203 – 205). เล่มเดิม.

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

กฎหมายปกครองฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ของความเป็นกลางหรือหลักที่เกี่ยวกับการไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษา หลักการไม่เปลี่ยนแปลงองค์คณะ และหลักการรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัย<sup>103</sup>

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว การพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นไปตามอนุสัญญายุโรป เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งใช้บังคับแก่ประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณาของศาลไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ 6 ของอนุสัญญาดังกล่าวที่ให้สิทธิบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม เปิดเผย และในระยะเวลาอันควร โดยศาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้นศาลปกครองพิเศษที่มีอยู่จำนวนทั้งหมดจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาใช้บังคับแก่วิธีพิจารณาของตนด้วย<sup>104</sup>

ส่วนกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษจะต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรทุกกรณี ไม่ว่าจะกระบวนการวิธีพิจารณาจะเป็นการให้ปากคำหรือไม่ก็ตาม ก็จะต้องมีการจัดทำบันทึกสรุปการพิจารณาทุกครั้งไว้ด้วยเสมอ สำหรับในส่วนวิธีพิจารณาของศาลปกครองพิเศษนั้น จะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะหรือไม่ก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาโดยเปิดเผยไว้<sup>105</sup> เช่น การพิจารณาของคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญและคณะกรรมการค่าเสียหายจากสงครามประจำเขต เป็นต้น<sup>106</sup>

ทั้งนี้ ในส่วนคำวินิจฉัยของศาลจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ<sup>107</sup>

1. วันที่มีคำวินิจฉัย
2. รายชื่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัย
3. รายละเอียดของคำวินิจฉัยที่จะต้องระบุเรื่องที่ศาลได้เรียกและรับฟังข้อเท็จจริง

จากคู่ความที่เกี่ยวข้องมาแล้ว หรือต้องแจ้งว่าศาลได้พิจารณาคดีโดยเปิดเผยหรือไม่

<sup>103</sup> แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 80). เล่มเดิม.

<sup>104</sup> คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 31). เล่มเดิม.

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

<sup>106</sup> คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 34). เล่มเดิม.

<sup>107</sup> อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 136-137). เล่มเดิม.

#### 4. การประทับตราของศาลที่พิจารณาคดีนั้น

5. การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย โดยในส่วนของ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักให้ศาลปกครองพิเศษจะต้องระบุเหตุผลในคำวินิจฉัยให้มีความชัดเจนและครบถ้วน มิเช่นนั้น คำวินิจฉัยอาจถูกเพิกถอนเพราะเหตุดังกล่าวได้ แต่การให้เหตุผลดังกล่าวศาลปกครองพิเศษไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลตอบข้ออ้างที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นของการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

6. การกล่าวอ้างถึงการพิจารณาและวิเคราะห์คำแถลงปิดสำนวนคดีของกลุ่มความ เอกสารข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี

#### 7. ลายมือชื่อของผู้พิพากษาที่พิจารณา

ในกรณีที่คำพิพากษาได้กระทำลงโดยขาดองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำ คำพิพากษา เช่น กรณีไม่มีการประทับตราของศาล กรณีไม่แสดงเหตุผลในการวินิจฉัย หรือกรณีที่มีการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจน รวมทั้งกรณีที่เป็น การให้เหตุผลที่ขัดกัน ศาลปกครองสูงสุดจะถือว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3.1.3 การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุด

การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษโดยการควบคุมตรวจสอบ คำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายของศาลปกครองพิเศษโดยศาลปกครองสูงสุด โดยแต่ละวิธีการนั้นมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

#### 1) เหตุผลและความจำเป็น

บทบาทการทำหน้าที่ของสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองนั้นมีอยู่ ทั้งหมด 4 ฐานะด้วยกัน คือ<sup>108</sup>

#### 1. เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้าย หรือคดีฟ้องตรง สำหรับคดีปกครองดังต่อไปนี้

ก) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาและรัฐกำหนด<sup>109</sup>

ข) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎที่ออกโดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจาก สภาแห่งรัฐ<sup>110</sup>

ค) คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหารและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี<sup>111</sup>

<sup>108</sup> คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 38 – 39). เล่มเดิม.

<sup>109</sup> มาตรา R.311-1, 1 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

<sup>110</sup> มาตรา R.311-1, 2 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

<sup>111</sup> มาตรา R.311-1, 3 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

ง) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการระดับชาติ<sup>112</sup> เช่น คณะกรรมการประเมินความรู้ความสามารถการสอบบรรจุเข้ารับราชการ คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรคมนาคมแห่งชาติ และคณะกรรมการสอบบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

จ) คดีที่ได้แย้งนิติกรรมทางปกครองที่ใช้บังคับในเขตอำนาจศาลชั้นต้นมากกว่าหนึ่งศาลขึ้นไป<sup>113</sup> เช่น การสั่งห้ามฉายภาพยนตร์อนาจารหรือสื่อความรุนแรงในเรื่องเดียวกันโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด การสั่งห้ามขายยาชนิดเดียวกันในหลายพื้นที่ เป็นต้น

ฉ) คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร<sup>114</sup>

ช) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจสภาแห่งรัฐ เช่น คดีโต้แย้งมติของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>115</sup> คดีโต้แย้งมติของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการประกันรายได้ของเกษตรกร<sup>116</sup> เป็นต้น

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

3. เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ในกรณีทั่วไป

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

เมื่อพิจารณาบทบาทของสภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองข้างต้น จะเห็นได้ว่าบทบาทของสภาแห่งรัฐในส่วนดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้น ศาล

<sup>112</sup> มาตรา R.311-1, 4 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

<sup>113</sup> มาตรา R.311-1, 5 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

<sup>114</sup> มาตรา R.311-1, 6 แห่งประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (cja).

<sup>115</sup> รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1975.

<sup>116</sup> มาตรา 1652 du C.G.I.

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

จากการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษนั้น ไม่ว่าจะมิกฎหมาย กำหนดให้ถึงที่สุดหรือไม่ กรณีก็จะสามารถยื่นฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยัง ศาลปกครองสูงสุดได้ตามบทบัญญัติมาตรา 32 แห่งพระราชกำหนดหมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัย ชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยในชั้นที่สุดโดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายและ ตามบทบัญญัติอันเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดในมาตรา 2 แห่งพระราช กฤษฎีกาหมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 และในมาตรา 2-8 แห่งพระราชกฤษฎีกา หมายเลข 53-1169 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาหมายเลข 53-934 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1953 ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะใน ปัญหาข้อกฎหมายขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดทางปกครอง<sup>117</sup>

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

<sup>117</sup> อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 138-139). เล่มเดิม.

เพียงว่าคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ โดยไม่มีอำนาจในการเข้าไปพิจารณาถึงปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าเป็นอันยุติตามที่ศาลล่างที่ได้รับฟังไว้แล้ว ดังนั้นคำว่า “recours en cassation” เมื่อนำมาใช้กับสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด จึงมีความหมายอย่างเดียวกับที่ใช้ในศาลฎีกาในการวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย อย่างไรก็ตามวิธีพิจารณาข้อพิพาทในการวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของศาลฎีกา จะคำนึงถึงความหนักเบาแห่งคดีหรือพฤติการณ์แห่งคดีหากแต่สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดจะไม่ยึดถือหลักดังกล่าว เพราะเนื้อหาสาระเป็นเรื่องของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีความแตกต่างจากเรื่องของการกระทำในทางแพ่งและในทางอาญา<sup>118</sup>

ทั้งนี้ ความเห็นข้างต้นในการตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายของศาลสูงทั้งสองแห่งไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกานั้น กรณีจะสอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ Laferriere ที่ได้อธิบายไว้ว่า “ตุลาการศาลปกครองสูงสุดมิได้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่มีหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาในคดีนั้น ๆ ตุลาการศาลปกครองสูงสุดจึงมีหน้าที่พิจารณาคำพิพากษามีใช้คดีพิพาท กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลอีกชั้นหนึ่งนั่นเอง”<sup>119</sup> ด้วยเหตุนี้จึงไม่แปลกที่ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในคดี แต่จะตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอกและภายใน ดังที่นักวิชาการมักจะกล่าวว่า ศาลอุทธรณ์ทั่วไปและศาลอุทธรณ์เฉพาะจะถือเป็นศาลสูงสุดอย่างแท้จริงสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยคดีในเรื่องข้อเท็จจริง เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นประเด็นอันเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลที่ถูกรัฐ<sup>120</sup>

## 2) เงื่อนไขในการรับฎีกา

### ก. การรับฎีกา

การที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไว้พิจารณาได้นั้น ก่อนอื่นจำเป็นต้องผ่านกระบวนการรับฎีกาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1987 ก่อน<sup>121</sup> โดยศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาจากคำวินิจฉัยนั้นต้องเป็นนิติกรรมทางตุลาการที่ถึงที่สุดขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ดังนั้นหากคำวินิจฉัยดังกล่าวถูกระงับโดยองค์กรที่กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังองค์กร

<sup>118</sup> แหล่งเดิม. (น. 139 – 140).

<sup>119</sup> จาก *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (น. 258), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ข, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>120</sup> เสกสิทธิ์ พงษ์พิบูล. (2547). การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด. หน้า 96.

<sup>121</sup> *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ* (รายงานผลการวิจัย) (หน้าเดิม). เล่มเดิม.

ในระดับอุทธรณ์ก่อน กรณีจะไม่สามารถเสนอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะ  
ในปัญหาข้อกฎหมายก่อนได้แต่อย่างไร<sup>122</sup>

ข. คุณสมบัติของผู้ยื่นฎีกา<sup>123</sup>

คุณสมบัติของผู้ยื่นฎีกาคำวินิจฉัยนั้น ผู้ยื่นฎีกาคำวินิจฉัยจะต้องเป็นคู่ความในคดี  
ตามคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดเท่านั้น บุคคลอื่นจะยื่นฎีกาไม่ได้ โดยผู้ยื่นฎีกาจะต้องมีประโยชน์หรือมี  
ส่วนได้เสียในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งบางครั้งประโยชน์ได้เสียอาจหมดไปได้เนื่องจากมีกฎหมายนิร  
โทษกรรมภายหลังการวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนี้หากเป็นเรื่องที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมาย  
กำหนดไว้ ผู้นั้นก็อาจยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

ค. อายุความในการยื่นฎีกา<sup>124</sup>

โดยปกติการยื่นฎีกาคำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายจะต้องกระทำภายในสอง  
เดือนนับแต่วันที่ได้แจ้งหรือได้รับทราบตามมาตรา R 821-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง<sup>125</sup>  
เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนกรณีที่คำวินิจฉัยนั้นเป็นการพิจารณาโดยขาดนัด  
ก็ให้นับอายุความสองเดือนนับแต่กำหนดเวลาการคัดค้านการพิจารณาโดยขาดนัดสิ้นสุดลง

ง. รูปแบบการยื่นฎีกา<sup>126</sup>

แม้ว่าการฟ้องคดีปกครองโดยปกติจะมีรูปแบบน้อยและคำฟ้องไม่จำเป็นต้องเขียนลงบนแบบ  
พิมพ์ แต่อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ที่จะยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุดจะต้อง  
ให้ทนายความที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศาลปกครองสูงสุดเท่านั้นเป็นผู้ยื่นตามมาตรา 11 แห่งพระราช  
กฤษฎีกา หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 แต่ในบางกรณีอาจไม่ต้องมีทนายความก็ได้  
ทั้งนี้ หากกฎหมายบังคับให้ต้องมีทนายความและผู้ยื่นคำฟ้องไม่มีทนายความ ฝ่ายเลขานุการแผนก  
วิธีพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีสิทธิร้องขอให้ผู้ยื่นคำฟ้องจัดการให้มีทนายความได้โดยให้  
ทนายความลงชื่อในคำฟ้องภายหลังการยื่นฎีกาแล้ว

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

<sup>122</sup> *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ  
วินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 143-146). เล่มเดิม.*

<sup>123</sup> *แหล่งเดิม. (น. 147).*

<sup>124</sup> *แหล่งเดิม. (น. 148).*

<sup>125</sup> *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 259). เล่มเดิม.*

<sup>126</sup> *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ  
วินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 148-149). เล่มเดิม.*

เสมอ และในกรณีที่ไม่มีคำแถลงสรุปข้อเท็จจริงโดยทั่วไป จะถือว่าคำฟ้องนั้นไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้

#### จ. การรอกการบังคับคดี

การยื่นฎีกาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายจะไม่ถือเป็นเหตุให้การบังคับคดีระงับหยุดลง แต่ศาลปกครองสูงสุดสามารถออกคำสั่งให้รอกการบังคับคดีในคดีที่ยื่นมายังศาลปกครองสูงสุดได้<sup>127</sup> หรือหากผู้ฟ้องประสงค์จะขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลจะต้องยื่นคำร้องขอทุเลาแยกต่างหาก โดยหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จะก่อให้เกิดผลที่ไม่อาจเยียวยาได้หรือข้อโต้แย้งมีเหตุที่หนักแน่นพอ ศาลปกครองสูงสุดอาจสั่งให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองพิเศษนั้นได้<sup>128</sup>

### 3) วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุด

#### ก. การจัดแบ่งองค์คณะ

ในส่วนของ การจัดแบ่งองค์คณะเพื่อพิจารณาคดีนั้น โดยที่มาตรา 822-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดให้การยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดจะต้องผ่านกระบวนการรับฎีกาไว้พิจารณาและกำหนดให้ศาลมีคำพิพากษาปฏิเสธการรับฎีกาไว้พิจารณาในกรณีที่คำร้องฎีกาเป็นคำร้องที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ หรือไม่มีเหตุผลหนักแน่นสนับสนุน ซึ่งการพิจารณาคำร้องฎีกานี้ เดิมกระทำโดยองค์คณะพิเศษของแผนกคดีปกครองที่เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณารับฎีกาประกอบด้วยกรรมการสามคน มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี เป็นผู้ที่ทำหน้าที่กลั่นกรองการรับฎีกาไว้พิจารณา ต่อมาพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 24 ธันวาคม 1997 ได้โอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาให้แก่องค์คณะต่าง ๆ ในแผนกคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งหากพบเหตุที่ไม่อาจรับฎีกาไว้พิจารณา ตุลาการหัวหน้าจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ก่อนที่จะส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นและกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีและเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาไม่รับฎีกาไว้พิจารณาแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก เว้นแต่เป็นกรณีของการขอให้แก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดให้ถูกต้อง หรือการขอให้พิจารณาใหม่เท่านั้น<sup>129</sup>

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

<sup>127</sup> แหล่งเดิม. (น. 149).

<sup>128</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 260 – 261). เล่มเดิม.

<sup>129</sup> แหล่งเดิม. (น. 259 – 260).

วินิจฉัย และทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก ทั้งนี้การจัดรูปแบบขององค์คณะในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดอาจกระทำได้หลายวิธี คือ องค์คณะย่อยขององค์คณะเดียว สำหรับการพิจารณาคดีที่ไม่มีข้อยุ่งยาก องค์คณะร่วมระหว่างสองคณะย่อยซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของคณะย่อย 2 คณะมาประชุมร่วมกัน เพื่อวินิจฉัยคดีที่คณะย่อยเจ้าของเรื่องได้สอบสวนมาแล้ว ที่ประชุมคณะพิจารณาคดี ซึ่งประกอบด้วยตุลาการหัวหน้าคณะพิจารณาคดีเป็นประธานและสมาชิกอาวุโสของคณะพิจารณาคดีเพื่อวินิจฉัยคดีสำคัญ และที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐเป็นประธาน หัวหน้าคณะทั้งหมดและสมาชิกอาวุโสของสภาแห่งรัฐ เพื่อวินิจฉัยคดีที่สำคัญเป็นพิเศษ<sup>130</sup>

อนึ่ง ศาลปกครองฝรั่งเศสได้จัดรูปแบบของการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแบบสองชั้นในการถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ กล่าวคือระบบของศาลปกครองฝรั่งเศสนั้นจะมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอความเห็นของตนโดยอิสระภายหลังจากได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความทั้งสองฝ่าย พร้อมกับเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นให้กับองค์คณะวินิจฉัย ซึ่งพนักงานคดีปกครองจะเป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการเสนอแนะทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก และหากองค์คณะวินิจฉัยมีความเห็นขัดหรือแย้งกับพนักงานคดีปกครองแล้ว องค์คณะวินิจฉัยจะต้องเสนอเหตุผลและอ้างอิงหลักกฎหมายที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือให้เป็นที่ยอมรับ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์คณะได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้แนวความคิดในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจชี้ขาดดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสได้แพร่ขยายในประเทศต่าง ๆ ให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษที่ทำหน้าที่ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองคล้ายกับพนักงานคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส แต่อาจจะมีการเรียกชื่อต่างกัน ทั้งเจ้าหน้าที่พิเศษในศาลยุติธรรมประชาคมยุโรป เจ้าหน้าที่พิทักษ์สาธารณประโยชน์ในศาลปกครองประเทศเยอรมัน และผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (Administrative Law Judge หรือ ADJ) ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น<sup>131</sup>

#### ข. การแสวงหาข้อเท็จจริง<sup>132</sup>

โดยทั่วไปแล้วลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นวิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวนและเปิดโอกาสให้คู่ความได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้ โดยตุลาการจะเป็นผู้มิบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความเสมอ

<sup>130</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (น. 51 – 52), โดย ชาลูนชัย แสงศักดิ์ ings, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

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

<sup>132</sup> วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 186). เล่มเดิม.

ภาคแก่คู่ความทุกฝ่าย แต่เนื่องจากการทำหน้าที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คือ การพิจารณา คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งจะไม่ไปพิจารณาพิพากษาในข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง จึงควรเป็นที่ยุติในศาลล่างดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เว้นแต่จะพบความผิดพลาดอย่างชัดเจนในการรับฟังข้อเท็จจริง ดังนั้นในทางปฏิบัติตุลาการเจ้าของสำนวนจะไม่สืบพยานบุคคลหรือพยานเอกสารอีกแม้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานใด ๆ ได้ตามหลักของวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ตาม

อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงที่มีอยู่เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตั้งยุติการสอบสวน โดยมีการจัดทำบันทึกสรุปสำนวนและความเห็นพร้อมร่างคำวินิจฉัย เพื่อส่งเอกสารดังกล่าวและสำนวนคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะตรวจพิจารณาแล้วส่งสำนวนคดีให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในการจัดทำคำแถลงการณ์ก่อนที่จะมีการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีต่อไป

#### ก. การนั่งพิจารณา<sup>133</sup>

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

ในวันนั่งพิจารณาคดีตุลาการหัวหน้าคณะจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความสงบเรียบร้อย และจะเป็นผู้อนุญาตให้คู่ความฝ่ายต่าง ๆ ทำการแถลงต่อศาล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้แถลงข้อเท็จจริงทั้งหมดในคดี จากนั้นทนายความประจำศาลปกครองสูงสุดจะแถลงต่อศาล โดยทนายความจะไม่สามารถยกประเด็นใหม่ นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้ และท้ายสุดตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ของตนในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ก่อนที่จะมีการประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยเป็นการลับ

<sup>133</sup> แหล่งเดิม. (น. 261).

### ง. การทำคำพิพากษา<sup>134</sup>

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

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

นอกจากนี้ ในส่วนของการเพิกถอนคำพิพากษาที่ต้องการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่นั้น มาตรา L 812-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถที่จะ ส่งคดีพิพาทให้ศาลปกครองที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเพื่อให้องค์คณะอื่น พิจารณาพิพากษาใหม่ หรือส่งคดีพิพาทให้ศาลปกครองอื่นที่อยู่ในชั้นเดียวกันพิจารณา นอกจากนี้หากเป็นไปเพื่อ ประโยชน์แห่งการบริหารจัดการความยุติธรรมที่ดี ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาพิพากษาคดี นั้นเองก็ได้ แต่หากเป็นคดีพิพาทที่มีการฎีกาเป็นครั้งที่สอง ศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นผู้ พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเอง ดังนั้นการที่ศาลปกครองสูงสุดจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเองจะเกิด จากคดีที่มีการฎีกาเป็นครั้งที่สอง และเกิดจากดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่าเพื่อประโยชน์ แห่งการบริหารจัดการควบคุมความยุติธรรมที่ดี

<sup>134</sup> แหล่งเดิม. (น. 262 – 266).

อนึ่งเมื่อศาลปกครองได้รับคดีที่ส่งมาจากศาลปกครองสูงสุดเพื่อทำการพิจารณาพิพากษาใหม่แล้ว จะต้องเริ่มทำการพิจารณาใหม่ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ได้รับ พร้อมกับเปิดโอกาสให้คู่ความเสนอข้อโต้แย้งใหม่ เพื่อประกอบการพิจารณาโดยศาลปกครองจะไม่จำกัดขอบเขตเฉพาะในการพิจารณาพิพากษาตามคำพิพากษาเดิม เพราะถือว่าคำพิพากษาเดิมไม่เคยมีอยู่เลย

#### 4) เหตุที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย<sup>135</sup>

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

##### ก. การวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจ

การวินิจฉัยโดยไม่มีอำนาจจะเกิดจากการที่ศาลปกครองพิเศษพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นได้ โดยการวินิจฉัยในกรณีนี้มักจะไม่ค่อยพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลปกครองพิเศษประกอบด้วยองค์คณะเชี่ยวชาญพิเศษหลายองค์คณะ และอาจมีการอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้วินิจฉัยไปโดยองค์คณะที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น โดยเฉพาะ เป็นต้น

ข. การวินิจฉัยโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ

โดยปกติศาลปกครองสูงสุดจะให้ความสำคัญในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในเรื่องการวินิจฉัยที่ต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ แม้ว่าจะไม่มีความบัญญัติในเรื่องนั้นไว้อย่างชัดเจนก็ตาม โดยหลักพื้นฐานที่สำคัญ

<sup>135</sup> คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (น. 52 – 59). เล่มเดิม.

ได้แก่ หลักการพิจารณาที่ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หลักการให้เหตุผลในคำชี้ขาดและหลักการตรวจสอบรูปแบบของคำชี้ขาดที่ตัดสินคดีปกครอง เป็นต้น

#### ค. เหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น

ในเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ควบคุมในปัญหาข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาของคดีด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดจะทำการตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองพิเศษยกขึ้นกล่าวอ้างนั้นว่ามีอยู่จริงหรือไม่ หรืออย่างน้อยที่สุดต้องปรากฏจากเอกสารในสำนวน นอกจากนั้นศาลปกครองสูงสุดยังตรวจสอบในเรื่องของการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงซึ่งถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดนั้น เป็นการละเมิดกฎหมายเพราะความผิดพลาดดังกล่าวมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายแก่กรณีไม่อาจใช้ได้หรือไม่ควรที่จะต้องใช้

อย่างไรก็ดีศาลปกครองสูงสุดจะมุ่งควบคุมการให้เหตุผลทางกฎหมายให้อยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ โดยไม่ได้มุ่งหมายควบคุมถึงเรื่องการใช้ดุลพินิจในเรื่องการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลปกครองพิเศษ ซึ่งไม่ใช่อำนาจของศาลปกครองสูงสุดหากไม่มีการปรากฏจากเอกสารในสำนวนถึงการฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ทั้งนี้ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดจะก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในเรื่องที่ศาลปกครองพิเศษฟังข้อเท็จจริงในสาระสำคัญโดยไม่มีความถูกต้องนั้น จะปรากฏว่ามีน้อยมาก

อย่างไรก็ดี แม้โดยหลักการทั่วไปศาลปกครองสูงสุดจะไม่ควบคุมดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลปกครองพิเศษ แต่ก็ปรากฏว่า มีอยู่บางคดีที่ศาลปกครองสูงสุดจะควบคุมการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงคล้ายกับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน เช่น ในคดี *Sieur Troques* ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการเขียนบทความของแพทย์เพื่อ โฆษณารายการราคาสำหรับการทำศัลยกรรม ถือเป็น การโฆษณา ดังนั้นการที่คณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติฝ่ายวินัยลงโทษแพทย์ผู้เสียหายจึงชอบแล้วหรือในขณะที่คดี *Botteri* ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติฝ่ายวินัยที่ลงโทษนาย Botteri เพราะเหตุที่นาย Botteri ได้มีหนังสือแจ้งแพทย์คนอื่นให้ทราบถึงกิจการของตน วิธีการรักษาคนไข้และประสิทธิภาพของคลินิกของตนที่เพิ่มขึ้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่แพทย์ด้วยกันเท่านั้นไม่ใช่การโฆษณาแก่บุคคลทั่วไป<sup>136</sup> แต่ทั้งนี้ที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่า ศาลปกครองเคยวินิจฉัยเพิกถอนคำ

<sup>136</sup> แหล่งเดิม. (น. 58).

วินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติในเรื่องที่วินิจฉัยถึงการใช่วิธีการรักษาที่เป็นอันตราย แต่อย่างไร

### 3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

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

#### 3.2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>137</sup>

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จในการสร้างดุลยภาพระหว่างประสิทธิภาพของหน่วยงานทางปกครองกับการพิทักษ์คุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย เหตุที่กล่าวเช่นนั้นเป็นเพราะลักษณะเด่นของกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดจากการที่ฝ่ายตุลาการสามารถบังคับให้หน่วยงานทางปกครองอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยไม่แทรกเข้าไปในขอบเขตความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยากสำหรับบางประเทศที่ฝ่ายตุลาการไม่อาจที่จะผลักดันให้หน่วยงานทางปกครองอยู่ภายใต้ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยที่ฝ่ายตนจะไม่เข้าไปทำการแทรกแซงในขอบเขตความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าวได้

โดยสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่เป็นกลไกในการกำหนดขอบเขตการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นคือ บทบัญญัติต่าง ๆ หลายประการที่ปรากฏ

<sup>137</sup> แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 95 – 101). เล่มเดิม.

อยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) นี้เอง ที่จะเป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครองและการพิจารณาทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่แสดงถึงการประนีประนอมระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายการเมือง ซึ่งแต่เดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) นั้น ฝ่ายตุลาการจะควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง มิให้ล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตแห่งผลประโยชน์ในเสรีภาพและทรัพย์สินของปัจเจกชนมากเกินไปจนเกินขอบเขต ดังนั้นการประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จึงเป็นเสมือนการประนีประนอมระหว่างคุณค่าสองอย่างที่ขัดแย้งกัน คือ การคุ้มครองปัจเจกชนจากการแทรกแซงของรัฐตามหลักนิติธรรมและกระบวนการยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายของลัทธิเสรีนิยมกับการยอมรับอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในเสียงข้างมากของประชาชน<sup>138</sup>

โดยในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่เกี่ยวกับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของหน่วยงานทางปกครองจะเป็นบทบัญญัติสำคัญที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้อำนาจกึ่งตุลาการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเฉพาะกรณี ซึ่งการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองนี้สามารถเทียบเคียงได้กับการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว หน่วยงานจะต้องจัดให้มีการรับฟังหรือไต่สวนที่ยุติธรรมก่อนการชี้ขาดตัดสิน ทำนองเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาของศาลที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นอกจากนี้ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทต้องเป็นผู้ซึ่งปราศจากอคติและความลำเอียง ซึ่งรูปแบบของการไต่สวนทางปกครองนี้ อาจทำได้โดยการไต่สวนแบบเอกสาร แบบปากเปล่าและแบบวิธีพิจารณาความเป็นต้น<sup>139</sup>

โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนดังกล่าวนี้ จะถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเอกลักษณ์ที่มีลักษณะเด่นเป็นอย่างมากในการดำเนินวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่เดิมจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการไต่สวน เรียกว่า เจ้าหน้าที่ไต่สวน (Hearing Examiner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยทางการเมือง และมีได้รับการฝึกอบรมในทาง

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

<sup>139</sup> แหล่งเดิม. (น. 36).

วิชาชีพ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 จึงได้ยกฐานะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็น “ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง” (Administrative Law Judge หรือ ADJ) พร้อมกับมีการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการแต่งตั้งใหม่ ซึ่งการแต่งตั้งผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม โดยผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีคุณสมบัติเป็นทนายความที่ได้รับอนุญาตและมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี และจะต้องมีความสามารถในการพิจารณาไต่สวนประเด็นที่ซับซ้อนได้ รวมทั้งความเห็นของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นอกจากนี้ต้องผ่านการสอบโดยสำนักงานผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) นี้ จะประจำอยู่ในองค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ กว่า 30 องค์กรและถือได้ว่าเป็นหัวใจของการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองที่เป็นทางการ เป็นเพราะเหตุว่า ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แม้จะเป็นข้าราชการพลเรือนของหน่วยงานทางปกครองที่ตนประจำอยู่<sup>140</sup> แต่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาฝ่ายปกครอง (ADJ) จะมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) จะเป็นบุคลากรประเภทพิเศษที่มีอิสระ ไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนอยู่ประจำทำงาน การแต่งตั้งโยกย้ายและการกำหนดค่าตอบแทนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเทียบเท่ากับสำนักงาน ก.พ. โดยองค์กรที่ผู้พิพากษาทำงานอยู่จะทำการมอบหมายงานอื่นที่ขัดต่อความเป็นกลางหรือไม่ต้องด้วยการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้<sup>141</sup> ส่วนการพักผ่อน การลดระดับ หรือการลดเงินเดือนโดยหน่วยงานทางปกครองจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุกำหนดและชี้ขาดโดยคณะกรรมการคุ้มครองคุณธรรม<sup>142</sup>

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

<sup>140</sup> อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 197 – 198). เล่มเดิม.

<sup>141</sup> นิตินกรมทางตุลาการและการควบคุมนิตินกรมในฝ่ายปกครอง (น. 596). เล่มเดิม.

<sup>142</sup> กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของกฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (น. 37). เล่มเดิม.

หรือกลับคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) หรือไม่<sup>143</sup> ทั้งนี้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจริง ๆ ยังคงเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองอยู่ ซึ่งโดยมากองค์กรฝ่ายปกครองมักจะเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ซึ่งถ้าองค์กรฝ่ายปกครองมีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปหรือมีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แล้วกรณีอาจจะเสียน้ำหนักและถูกยกขึ้นพิจารณาในชั้นศาลได้<sup>144</sup> ซึ่งที่ผ่านมา มักจะมีแนวโน้มที่จะถูกเพิกถอนในชั้นศาลเป็นส่วนใหญ่<sup>145</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวถึงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) ว่าเป็นผู้ที่สวมหมวกสามใบหรือมีหน้าที่สามประการ คือ เป็นตัวแทนของผู้ร้องเรียนในการพิจารณาคำร้องเรียนและหยิบยกคำเบิกความทั้งหมดของผู้ร้องเรียนพิจารณา เป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลในการพิจารณาถึงนโยบายของฝ่ายปกครอง และทำหน้าที่ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครองในการทำคำวินิจฉัยเบื้องต้นให้เหมาะสมที่สุดตามพยานหลักฐานเพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย<sup>146</sup>

สำหรับข้อที่ว่า หน่วยงานทางปกครองต้องจัดให้มีการไต่สวนในกรณีใดและรูปแบบใด จึงต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย ถือได้ว่าจะไม่มีกฎเกณฑ์เด็ดขาด คงมีแต่กฎเกณฑ์ทั่วไปที่เรียกว่า “วิธีทดสอบแบบสมดุล” ที่จะทดสอบว่ากรณีแต่ละเรื่องจะต้องจัดให้มีการไต่สวนหรือไม่และรูปแบบใด ซึ่งพิจารณาจากองค์ประกอบสองประการ กล่าวคือ ลักษณะของผลประโยชน์ของเอกชนที่ถูกกระทบว่ารุนแรงมากน้อยเพียงใดและภาระหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดการไต่สวนดังกล่าว<sup>147</sup> อย่างไรก็ตาม เฮนรี เฟรนด์ลี (Henry Friendly) ได้แบ่งรายละเอียดของวิธีพิจารณาที่ถูกบังคับโดยบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมายออกเป็นสี่ส่วน ซึ่งแต่ละส่วนมีความสำคัญตามลำดับก่อนหลัง ดังนี้<sup>148</sup>

<sup>143</sup> แหล่งเดิม. (น. 37 – 38).

<sup>144</sup> *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 198). เล่มเดิม.

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

<sup>146</sup> *วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 82). เล่มเดิม.

<sup>147</sup> *กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของกฎหมายเอกชน* (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (น. 38 – 39). เล่มเดิม.

<sup>148</sup> แหล่งเดิม. (น. 40 – 41).

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

อย่างไรก็ดีนอกจากระบวนการพิจารณาวินิจฉัยทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในความเป็นจริงประเทศสหรัฐอเมริกากลับมีกระบวนการทางปกครองอีกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า กระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นพบว่าปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสร็จสิ้นโดยกระบวนการนี้มากกว่าร้อยละ 90 กรณีจึงไม่แปลกที่จะกล่าวว่า ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ได้เพราะอาศัยกระบวนการนี้ กรณีจึงทำให้กระบวนการที่ไม่เป็นทางการจึงเปรียบเสมือนกับเส้นเลือดแห่งชีวิตของกระบวนการทางปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาเลยทีเดียว โดยกระบวนการทางปกครองที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวนี้จะปรากฏอยู่อย่างหลากหลายรูปแบบและมีลักษณะที่ยืดหยุ่น อาทิเช่น การเจรจาหรือตกลงกัน โดยไม่เป็นการ การกลั่นกรองโดยการประชุมหารือก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาที่เป็นทางการและการสั่งของหน่วยงานทางปกครอง โดยความยินยอมของผู้ฝ่าฝืนกฎที่จะยอมละเว้นการฝ่าฝืนดังกล่าว เป็นต้น<sup>149</sup>

ทั้งนี้แม้ว่าวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศไทยจะเป็นไปภายใต้รูปแบบเดียวกันที่ใช้บังคับ ประกอบกับมีการมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถที่จะออกระเบียบวิธีพิจารณาความใช้บังคับเป็นการภายใน โดยเฉพาะได้ แต่ทว่าการออกระเบียบวิธีพิจารณาความภายในองค์กรฝ่ายปกครองจะมีได้เป็นไปโดยอิสระ เพราะจะต้องเป็นไปภายใต้การควบคุมของ

<sup>149</sup> แหล่งเดิม. (น. 5 – 6).

องค์กรที่เรียกว่า The Administrative Conference of The United State (ACUS) ซึ่งทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางการวางระเบียบหรือปรับปรุงระเบียบวิธีพิจารณาให้มีความเหมาะสมกับสภาพเรื่องราวของการวินิจฉัยแต่ละเรื่องด้วย<sup>150</sup>

สำหรับในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่เกี่ยวกับการพิจารณาบททวนการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายตุลาการนั้น ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญและควบคู่ไปกับบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ จะถือหลักสำคัญที่ว่า การพิจารณาคดีปกครองมิใช่เป็นการพิจารณาอย่างคดีแพ่ง แต่เป็นการพิจารณาบททวนสิ่งที่หน่วยงานทางปกครองได้กระทำมาแล้ว โดยถือว่าการบริหารกฎหมายเป็นภารกิจของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ซึ่งหน่วยงานฝ่ายปกครองต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะของตน ดังนั้น การพิจารณาบททวนของศาลจึงตกอยู่ภายใต้หลักที่เรียกว่า การให้ความยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักการให้ความยอมรับนับถือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานฝ่ายปกครอง (Deference Rule) นี้เองทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับศาลเป็นความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายต้องมีบทบาทเป็นของตนเองและได้รับความเคารพซึ่งกันและกัน<sup>151</sup> โดยการจัดสรรอำนาจระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองกับศาล จะเห็นได้จากหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาต่าง ๆ อาทิเช่น หลักอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นของหน่วยงานฝ่ายปกครอง หลักการเสร็จสิ้นของวิธีพิจารณาทางปกครอง หลักการกระทำทางปกครองต้องสำเร็จบริบูรณ์ หลักการจำกัดการพิจารณาอยู่เฉพาะสำนวนความของหน่วยงานฝ่ายปกครองและพยานหลักฐานที่หน่วยงานทางปกครองนำสืบ และการจำกัดเฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วต่อหน้าหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น<sup>152</sup>

นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้กำหนดขอบเขตของการพิจารณาบททวนของฝ่ายตุลาการไว้คู่กันด้วยคือ การพิจารณาบททวนข้อเท็จจริง การพิจารณาบททวนข้อกฎหมาย การพิจารณาบททวนดุลพินิจ และการพิจารณาบททวนข้อวินิจฉัย เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาบททวนในกรณีต่าง ๆ ข้างต้นจะขอกกล่าวไว้ในรายละเอียดเรื่องการฟ้องคดีต่อศาลในหัวข้อ 3.2.4 ต่อไป

ทั้งนี้แม้กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) จะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ แต่กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ก็เป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปเท่านั้น ซึ่งสำหรับ

<sup>150</sup> วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 63). เล่มเดิม.

<sup>151</sup> แหล่งเดิม. (น. 50 – 51).

<sup>152</sup> แหล่งเดิม. (น. 51 – 57).

หน่วยงานทางปกครองแต่ละแห่ง ก็ต่างที่จะมีกฎหมายของตนที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการพิจารณาไว้โดยเฉพาะภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ The Administrative Conference of the United State (ACUS) ไม่ว่าจะเป็นการที่กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดวิธีพิจารณาทางปกครอง และกำหนดวิธีพิจารณาทบทวน โดยฝ่ายตุลาการไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แต่อย่างไรก็ดี การใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ถือได้ว่าจะเป็นการที่สำคัญโดยไม่อาจที่จะละเว้นได้ และจำเป็นต้องใช้ควบคู่กับบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ด้วย<sup>153</sup> แม้แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับดังที่จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 3.2.2 การดำเนินการทางวินัย<sup>154</sup>

สำหรับในส่วนของการดำเนินการทางวินัยและการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาที่นอกจากจะเป็นไปตามกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) แล้ว กรณีจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีชื่อว่า Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ด้วย โดยกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) นี้ เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะซึ่งกระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกามีหลักการและแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการ คือ หลักการรับฟังและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งหลักทั้งสองเป็นหลักที่สะท้อนถึงกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้<sup>155</sup>

1. กระบวนการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกานี้ จะเริ่มต้นจากการที่องค์กรต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถึงการดำเนินการทางวินัย โดยหมายแจ้งดังกล่าวต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนการดำเนินคดี

<sup>153</sup> แหล่งเดิม. (น. 10).

<sup>154</sup> แนวทางการพัฒนาการวินัยจรรยาบรรณเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 101 – 105). เล่มเดิม.

<sup>155</sup> จาก “วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา,” โดย จิร นิติ หะวานนท์, 2523 (พฤศจิกายน – ธันวาคม), *ตุลาการ*, 27(6). น. 65 – 68.

จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนที่ต่างคดีและให้คำแนะนำ ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องตั้งทนายความว่าต่างคดีให้แก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะไม่สามารถจ้างทนายความได้ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการจะมีสหภาพข้าราชการคอยให้ความช่วยเหลือด้านนี้อยู่แล้ว

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

3. เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิดของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้น คือ ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดมิให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรต้นสังกัดอีก และเพื่อมิให้ผู้กล่าวหากับผู้วินิจฉัยอยู่ในบุคคลเดียวกัน

อนึ่งสำหรับคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันความลับของรัฐบาล และเพื่อปกป้องสิทธิส่วนตัวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหากผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ในกระบวนการต่อไป

### 3.2.3 การอุทธรณ์คำสั่ง

สำหรับการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งนั้น ผู้เขียนได้จำแนกหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งออกเป็นกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) และกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งในช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ขึ้นแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้นกรณีถือได้ว่ามีความสำคัญและเป็นประเด็นที่พึงต้องพิจารณาทั้งในส่วนของระบบโครงสร้างและระเบียบวิธีพิจารณา ซึ่งการศึกษาในแต่ละกรณีจะประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.2.3.1 การอุทธรณ์คำสั่งก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)<sup>156</sup>

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

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

นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์ขอให้สั่งพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่น พบว่ามีพยานหลักฐานใหม่หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ตีความกฎหมายผิดพลาด เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการอุทธรณ์จะทำการพิจารณาจากเอกสารหลักฐานเท่าที่มีอยู่โดยจะไม่นั่งพิจารณาสอบสวนคดีอีก

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

<sup>156</sup> แหล่งเดิม. (น. 66 – 69).

ถูกต้องหรือไม่ และคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารมีพยานหลักฐานประกอบอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งศาลจะไม่นั่งพิจารณาคดีอีก แต่จะวินิจฉัยจากรายงานของฝ่ายบริหารและอาจสั่งให้ฝ่ายบริหารสอบสวนเพิ่มเติมได้

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในอดีตการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) จะปรากฏถึงปัญหาจากการทำหน้าที่ในการสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเองคือ เป็นทั้งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล ผู้แทนข้าราชการ และผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ที่เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎและผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด ด้วยเหตุนี้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) โดยทำการแยกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C.) ออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างและมีความถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้แก่<sup>157</sup>

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

2. Federal Labour Relation Authority (FLRA) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

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

4. Merit System Protection Board (MSPB) โดยองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเหมือนตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท

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

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

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

3.2.3.2 การอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

จะมีวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนี้

(ก) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและมีเนื้อหาที่มีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อความสะดวกผู้อุทธรณ์อาจใช้แบบฟอร์มที่สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนด นอกไปจากข้อมูลสำคัญต่าง ๆ ที่จะต้องแจ้งแล้วผู้อุทธรณ์จะต้องส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ ที่มีผลกระทบและเป็นเหตุให้ต้องยื่นอุทธรณ์

(ข) ต้องยื่นคำอุทธรณ์ภายในสามสิบนับแต่วันที่คำสั่งหรือการกระทำที่ถูกอุทธรณ์มีผลใช้บังคับหรือสามสิบวันนับแต่ได้รับคำสั่ง แล้วแต่กรณีไหนจะยาวกว่ากัน

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

(ง) ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานภูมิภาคหรือสำนักงานสาขาในท้องที่ที่มีคำสั่งเกิดขึ้น การยื่นคำอุทธรณ์อาจส่งทางไปรษณีย์ แฟกซ์หรือด้วยตัวเองหรืออาจยื่นอุทธรณ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ Website ของสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(จ) ผู้อุทธรณ์อาจแต่งตั้งผู้แทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การแต่งตั้งผู้แทนให้ทำเป็นหนังสือด้วย ในกรณียื่นอุทธรณ์ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์อาจแต่งตั้งผู้แทนไปในคราวเดียวกันก็ได้

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

(ข) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิขอให้มีการนั่งพิจารณา เพื่อนำเสนอพยานหลักฐาน พยานบุคคล แต่ผู้อุทธรณ์อาจไม่ใช่สิทธิดังกล่าว โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยจากเอกสารหลักฐานเป็นหนังสือก็ได้ การนั่งพิจารณาอาจดำเนินการผ่านระบบโทรศัพท์ หรือวิดีโอคอนเฟอเรนซ์

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

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

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

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

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

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

หรือภายใน 65 วัน นับแต่วันที่หน่วยงาน “OSC” มีคำสั่งไม่รับคำร้องทุกข์ซึ่งแล้วแต่ว่าวันไหนจะเป็นวันหลังสุด

2) กรณีตามกฎหมาย “Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act

(USERRA)” นั้นจะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” แต่อย่างใด

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

เมื่อหน่วยงาน “MSPB” ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว จะส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่ Administrative Judge (AJ) หรือตุลาการคดีปกครอง เพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยต่อไปขั้นแรก “AJ” จะต้องพิจารณาก่อนว่าคำอุทธรณ์นั้นอยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงาน “MSPB” และเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ถ้าหากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่ชัดเจน “AJ” มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกให้ผู้อุทธรณ์ชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้จากนั้น “AJ” จะออกหมายเรียกให้หน่วยงานรัฐที่เป็นคู่กรณีพิพาททำคำชี้แจงในประเด็นข้อพิพาท และเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทแต่ละฝ่ายแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม ทั้งนี้คู่กรณีพิพาทอาจส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน โดยทางอินเทอร์เน็ตผ่านระบบ “E-Appeal Online” ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน “MSPB” หรืออาจเลือกให้วิธีการส่งเอกสารหลักฐานทางไปรษณีย์หรือการมายื่นเอกสารด้วยตนเองก็ได้<sup>158</sup>

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

<sup>158</sup> เพ็ญภา พงษ์มานะวงศ์ และนภาพรพล ไชยศิริ. (ม.ป.ป.). *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา* (บทความวิชาการ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง) (น. 7-9), สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2556, จาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)

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

ปฏิบัติของหน่วยงานรวมอยู่ด้วยแล้วศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คดีดังกล่าวต้องเป็นศาล “District Court” เท่านั้นและการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของ “MSPB” จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น<sup>160</sup>

สำหรับคดีที่หน่วยงาน “OSC” เป็นผู้ฟ้องคดีร้องคดี การอุทธรณ์คำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB” จะต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ส่วน “Federal Circuit” เช่นกันแต่ทั้งนี้ มีข้อยกเว้น คือ ถ้าหากคดีดังกล่าวเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมาย “Hatch Act” ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นหรือระดับมลรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกันด้วยแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่ง/คำวินิจฉัยของหน่วยงาน “MSPB” จะต้องอุทธรณ์ไปยังศาล “District Court” แทน<sup>161</sup>

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

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

<sup>160</sup> แหล่งเดิม.

<sup>161</sup> คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (บทความวิชาการ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง) (น. 9-10). เล่มเดิม.

<sup>162</sup> คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (น. 10 – 17). เล่มเดิม.

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้วจะเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาได้ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้วจึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบผล ถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สุดและในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน มติของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้<sup>163</sup>

### 3.2.4 การฟ้องคดีต่อศาล<sup>164</sup>

การฟ้องคดีต่อศาลในคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial Decision) หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติอาจอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น (District Court) หรือต่อ Equal Employment Opportunity Commission<sup>165</sup> ซึ่งการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น<sup>166</sup> อันเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสที่สามารถฟ้องคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษต่อศาลปกครองสูงสุดได้ในปัญหาเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นเช่นกัน

โดยการพิจารณาของศาลดังกล่าวนี้ ศาลจะพิจารณาทบทวนโดยจำกัดอยู่เฉพาะสำนวนและพยานหลักฐานที่ฝ่ายปกครองนำสืบ ประกอบกับศาลจะจำกัดอยู่เฉพาะประเด็นที่ยกขึ้นว่ากันมาแล้ว<sup>167</sup> ทั้งนี้ การพิจารณาของศาลที่มีต่อคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ ศาลจะจำกัดขอบเขตของการพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองและอยู่บนพื้นฐานตามมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ซึ่งบทบัญญัติของมาตรา 706 ดังกล่าวจะ

<sup>163</sup> การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานผลการวิจัย) (น. 68). เล่มเดิม.

<sup>164</sup> แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานบุคคล) (น. 115 – 121). เล่มเดิม.

<sup>165</sup> การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานผลการวิจัย) (น. 73). เล่มเดิม.

<sup>166</sup> แหล่งเดิม. (น. 90).

<sup>167</sup> กฎหมายปกครองอเมริกัน: กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในมุมมองของกฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (น. 54 – 56). เล่มเดิม.

กำหนดขอบเขตของการพิจารณาบทวนคำวินิจฉัยของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการไว้อยู่ที่กรณีคือ<sup>168</sup> การพิจารณาบทวนข้อเท็จจริง การพิจารณาบทวนข้อกฎหมาย การพิจารณาบทวนดุลพินิจ และการพิจารณาบทวนข้อวินิจฉัยการตัดสินใจ<sup>169</sup>

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

<sup>168</sup> แหล่งเดิม. หน้า 57 – 66.

<sup>169</sup> มาตรา 706 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้กำหนดขอบเขตของการพิจารณาบทวนไว้ว่า

เพียงเท่าที่จำเป็นต่อคำตัดสินและเมื่อเสนอต่อศาล ให้ศาลที่พิจารณาบทวนตัดสินข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกข้อตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และชี้ขาดความหมายและการปรับใช้ซึ่งข้อกำหนดของหน่วยงานทางปกครอง ให้ศาลที่พิจารณาบทวน

(1) บังคับให้ได้มาซึ่งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่หนึ่งเห็นควรไว้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถ่วงเวลาไว้โดยไม่สมเหตุสมผล และ

(2) วินิจฉัยว่ามีชอบด้วยกฎหมาย และเพิกถอนซึ่งการกระทำ การพิจารณาที่ได้ความและการชี้ขาดข้อสรุปของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่ปรากฏว่า

(A) เป็นไปตามอำเภอใจ เป็นไปโดยพลการ เป็นการใช้อย่างมิชอบซึ่งดุลพินิจ หรือมีเช่นนั้นก็ไม่ต้องด้วยกฎหมาย

(B) ขัดต่อสิทธิอำนาจ สิทธิพิเศษ หรือความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ

(C) เกินเลยจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือข้อจำกัดตามกฎหมายหรือบทพร้องซึ่งสิทธิตามกฎหมาย

(D) โดยปราศจากการปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่บังคับโดยกฎหมาย

(E) ไม่มีพยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญสนับสนุน ในกรณีอยู่ในบังคับแห่งมาตรา 556 และ 557 ของหัวข้อนี้ หรือมีเช่นนั้นก็เป็นการศึกษาบทวนจากสำนวนการไต่สวนของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่กำหนดโดยกฎหมายหรือ

(F) ไม่อยู่บนรากฐานของข้อเท็จจริง เพียงเท่าที่ข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในบังคับที่จะพิจารณาใหม่ทั้งหมดโดยศาลที่พิจารณาบทวน (มีต่อ)

ในการชี้ขาดข้อที่กล่าวมานี้ ให้ศาลพิจารณาบทวนสำนวนทั้งสำนวนหรือเฉพาะบางส่วนของสำนวนที่อ้างโดยคู่ความ และให้พิจารณาหลักเกี่ยวกับข้อผิดพลาดที่เกิดจากอคติประกอบด้วย.

ประเด็นที่สองจะเป็นในเรื่องการพิจารณาบททวนข้อกฎหมาย โดยบทบัญญัติในมาตรา 706 ในส่วนอารัมภบท และวรรค (B) (C) (D) ต่างสะท้อนให้เห็นถึงการยึดหลักการทบทวนข้อกฎหมายนี้ว่าเป็นอำนาจของศาล โดยเฉพาะ ดังนั้นถ้าหากหน่วยงานวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง ศาลจะกลับคำวินิจฉัยเสียเอง โดยไม่ต้องย้อนสำนวนให้หน่วยงานทางปกครองวินิจฉัยใหม่ อย่างไรก็ตาม ก็ดีแม้การชี้ขาดข้อกฎหมายจะเป็นอำนาจของศาล โดยเฉพาะและศาลต้องชี้ขาดโดยอิสระ ดังเช่นกรณีตัวอย่างในคดี *Marbury v. Madison* ที่ศาลกล่าวในการวินิจฉัยไว้ว่า “มันอยู่ภายในขอบเขตและเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการอย่างเต็มที่โดยเด็ดขาดที่จะกล่าวได้ว่า อะไรคือกฎหมาย” แต่ในทางปฏิบัติศาลมักให้การยอมรับนับถือการวินิจฉัยข้อกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองนั้นในระดับหนึ่งในฐานะที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกฎหมาย ซึ่งการให้การยอมรับนับถือที่สำคัญคือ การขยายความหมายของข้อเท็จจริงให้รวมถึงการแปลความกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี กรณียังมีปัญหาว่าในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายจะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมาศาลฎีกาสหรัฐถือว่าเป็นเรื่องของศาล เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายอย่างหนึ่ง แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1941 ศาลฎีกาสหรัฐได้เปลี่ยนแนวในคดี *Gray v. Powell* 317 W.S. 402 (1941) ที่ถือว่าการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งซึ่งศาลจะตรวจสอบเพียงว่าการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองมีหลักเกณฑ์พยานหลักฐานอันได้แก่พยานหลักฐานที่เป็นสาระหรือไม่ และแนวโน้มต่อมาก็เป็นไปตามบรรทัดฐานในคดี *Gray v. Powell* กรณีดังกล่าวจึงทำให้ขอบเขตการตรวจสอบของศาลอเมริกันที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายแคบมาก แต่สำหรับศาลในประเทศฝรั่งเศสจะถือว่าการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายเป็นปัญหาข้อกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งศาลตรวจสอบได้ว่าการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองถูกต้องหรือไม่ เช่นเดียวกับศาลไทยซึ่งศาลจะไม่ยอมก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการฟังข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องหรือไม่ แต่หากเป็นกรณีของการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ศาลสามารถตรวจสอบได้เช่นเดียวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมายธรรมดาทั่วไป<sup>170</sup>

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

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

หลักฐานที่ผิดจากข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง การไม่พิจารณาข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทั้งหมด และละเลยบรรทัดฐานที่เคยปฏิบัติ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น แทนที่ศาลจะพิจารณาความสมเหตุสมผลของดุลพินิจดังเช่นศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาที่มูลเหตุจูงใจของฝ่ายปกครองที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของสาธารณประโยชน์และความมุ่งหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย เป็นต้น สำหรับศาลไทยนั้นในอดีตจะถือว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ศาลจะไม่ตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจถูกต้องหรือดีที่สุดหรือไม่ แต่จะตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ ซึ่งค่อนข้างแคบกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส<sup>171</sup> แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว แนวความคิดและหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้รับการขยายขอบเขตการตรวจสอบออกไปอย่างกว้างขวาง และมีพลวัตมากขึ้นนั่นเอง

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

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

<sup>171</sup> แหล่งเดิม. (น. 73 – 74).

และเหตุผลก่อนถูกเลิกจ้างและสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง อันเป็นการขัดต่อหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) คำสั่งเลิกจ้างดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>172</sup> กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีสำคัญที่ศาลฎีกาให้ความสำคัญกับหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุนี้กรณีจึงกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเน้นให้ความสำคัญที่กระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความเป็นกลางและปราศจากอคติ เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการตรวจสอบของศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายบนพื้นฐานของหลักกระบวนการอันยุติธรรมแห่งกฎหมาย (Due Process of Law) และกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) โดยการตรวจสอบของศาลในปัญหาข้อกฎหมายเป็นกรณีที่จะยกเว้นไม่ได้ แต่ในกรณีของปัญหาข้อเท็จจริงนั้นได้มีการยกเว้นภายใต้เงื่อนไขเฉพาะอย่างจำกัดที่ศาลต้องเข้าไปพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการใช้อำนาจ ซึ่งการที่จะยอมรับให้ศาลทบทวนข้อเท็จจริงได้ใหม่ทั้งหมดนั้น ศาลจะจำกัดครั้งเฉพาะการใช้อำนาจในการวินิจฉัยคดีที่มีกระบวนการพิจารณาโดยบกพร่องเท่านั้น นอกจากนี้แล้วหากองค์กรใดมีการแบ่งแยกบุคลากรภายในระหว่างผู้สอบสวนและผู้เริ่มคดีกับผู้ตัดสินคดี อย่างเช่น ผู้พิพากษาในฝ่ายปกครอง (ADJ) แล้ว การทบทวนผลการวินิจฉัยในข้อเท็จจริง ศาลก็จะพิจารณาโดยยึดหยุ่น แต่หากไม่มีการแบ่งแยกบุคลากรให้มีความเป็นกลางในการวินิจฉัยคดี ศาลก็จะตรวจสอบข้อเท็จจริงเคร่งครัดยิ่งขึ้น กรณีจึงขึ้นอยู่กับว่า องค์กรในฝ่ายปกครองมีวิธีการดำเนินงานและการจัดองค์กรที่เทียบเคียงกับสถาบันศาลได้หรือไม่<sup>173</sup> ดังนั้นหากเป็นกรณีของการจัดองค์กรและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ที่มีลักษณะเทียบเคียงกับสถาบันศาลแล้ว กรณีนี้ศาลจะให้ความยึดหยุ่นในการตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงหรือแม้กระทั่งในปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

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

<sup>173</sup> จาก “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์ ข, 2533 (ธันวาคม), *วารสารนิติศาสตร์*, 21(4). น. 599 – 600.

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

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