

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณา อุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน

#### โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

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

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์และการดำเนินการอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ตลอดจนเกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการฟ้องคดีในเรื่องการลงโทษการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงประเด็นปัญหา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

#### 5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดและแนวทางการแก้ไข

ในปัจจุบันการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีเป็นจำนวนมาก โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 114 ซึ่งวางหลักไว้ว่าผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 118 ซึ่งวางหลักว่า การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ฎหมายกำหนดให้ ก.พ.ค. ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาดังกล่าว ฎหมายก็ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละ ครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน รวมระยะเวลาที่ ก.พ.ค. มีระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทั้งสิ้น 240 วัน ซึ่งจากการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทาง ฎหมายดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่ฎหมายกำหนด

จากการที่หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการพลเรือนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับ ข้าราชการพลเรือนในสังกัด ส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จะต้องใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งจากต้นสังกัดต่อ ก.พ.ค. โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะอาศัย อำนาจตามฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ ก.พ.ค. ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีอำนาจสั่งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออก จากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายใน เวลาที่กำหนดสั่งให้กระทรวงทบวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐรวม ตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งตัว ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ถ้อยคำ ในกรณีนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนใหม่ หรือสอบสวนเพิ่มเติมไว้ก็ได้ หรือสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดขั้นตอน และกระบวนการอุทธรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาของ กระบวนการอุทธรณ์ ดังนี้โดยที่มาตรา 118 บัญญัติว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสอง ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

ดังกล่าวนี้อันต้น จะเห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะสามารถ ใช้สิทธิตามฎหมายในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามที่ฎหมายกำหนด แต่การ ใช้สิทธิดังกล่าว ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. โดย

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

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

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

กรณีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือผู้ออกคำสั่งชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งลงโทษ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

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

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

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

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

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

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

การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวจะไม่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ระงับหรือสิ้นสุดการพิจารณาอุทธรณ์ แต่จะเป็นการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยควบคู่กันไป นั่นเอง

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

ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลศาลปกครองสูงสุด โดยตรงอีกทั้งหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและได้อุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด จะทำให้ศาลปกครองสูงสุดอาจมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบเพราะศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจพิจารณาคดีก็เป็นได้

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

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหา กับหลักการลบล้างคำสั่งทางปกครอง จะเห็นได้ว่าหลักการลบล้างคำสั่งทางปกครองกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองอาจสิ้นผลลงได้ในหลายลักษณะ เช่น สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาโดยเงื่อนไขหรือโดยสภาพของเรื่อง เนื่องจากได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้วแต่การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด คือการสิ้นผลโดยเจตนาลบล้างโดยองค์กรของรัฐ โดยทั่วไปแล้วองค์กรของรัฐที่สามารถลบล้างคำสั่งทางปกครองได้ย่อม

ได้แก่องค์กรตุลาการ ทั้งนี้โดยการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและ  
 องค์กรฝ่ายปกครอง การลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองอาจเกิดขึ้นได้  
 สองลักษณะใหญ่ ๆ คือ ในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง และ  
 นอกกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีกประการหนึ่ง โดยในการพิจารณา  
 ล้างคำสั่งทางปกครองนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่  
 ฝ่ายปกครองอาจแสดงเจตนายกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเพิกถอนคำสั่งทาง  
 ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขในการลบล้างคำสั่งทางปกครองหรือทำให้คำสั่งทาง  
 ปกครองดังกล่าวสิ้นผลลงมีความแตกต่างกัน การลบล้างคำสั่งทางปกครองที่จะกล่าวต่อไปนี้จำกัด  
 เฉพาะการลบล้างคำสั่งทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เฉพาะการลบล้างนอก  
 กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่เท่านั้น

นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังขัดต่อระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ  
 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่กำหนดให้การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย  
 ให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง หลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมาย  
 ปกครองที่สร้างสภาพบังคับและกำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดระบบการควบคุมตรวจสอบ  
 นิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งในชั้นฝ่าย  
 ปกครองและชั้นศาล โดยคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบตามลำดับสายงานบังคับบัญชาและหลัก  
 ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้ระบบบังคับบัญชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะ  
 ด้านดังกล่าวมีประสิทธิภาพบังคับจริงในทางปฏิบัติ ภายใต้การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง  
 (คำสั่งทางปกครอง) ขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล และป้องกันมิให้องค์กรวินิจฉัยคดี  
 ปกครองหรือศาลก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบและใช้อำนาจสั่งการของตนแทนอำนาจสั่งการทาง  
 บริหารของเจ้าหน้าที่ในทุกระดับชั้น โดยที่ตนเองมิได้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร จนทำให้  
 ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลทำลายระบบบังคับบัญชาและเป็น  
 ระบบการตรวจสอบที่สร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาบนท้องประสิทธิภาพการบริหารราชการแทนที่จะ  
 ส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ของการสร้างองค์กรวินิจฉัยคดี  
 ปกครองหรือศาล

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิ  
 ในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่  
 มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในส่วนของการอุทธรณ์และการฟ้อง  
 คดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติ  
 เกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ขัดกับหลักการลบล้างคำสั่ง

ทางปกครองและระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ที่ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากใช้คำสั่งที่ถูกฟ้องหรือพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดแล้ว นอกจากจะสร้างความสับสนให้คู่กรณีแล้ว ยังสร้างปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเองอีกด้วย

### 5.1.2 แนวทางการแก้ไข

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

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

ในคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญน้อย แต่ก็ยังคงสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีบางประเภทอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีความสำคัญมาก ๆ ไว้

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

เหตุผลที่บัญญัติกำหนดให้ข้อพิพาทบางลักษณะสามารถยื่นฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐได้นี้ อาจสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

1. เหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากลักษณะของข้อพิพาทเอง

ข้อพิพาทบางประเภทซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่ควรจะต้องให้สามารถยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงนั้น อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

1.1 ข้อพิพาทที่มีความสำคัญมาก

1.2 ข้อพิพาทที่ควรได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็ว

2. เหตุผลความจำเป็นเพื่อการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี

การกำหนดให้ข้อพิพาทบางประเภทต้องฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรงด้วยเหตุผลเพื่อการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดีนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง เพื่อเป็นการเสริมเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ปกติเกี่ยวกับอำนาจศาลซึ่งมีช่องว่างอยู่ ซึ่งอาจแยกได้เป็น 3 กรณี คือ

2.1 ข้อพิพาทที่โดยลักษณะของข้อพิพาทแล้วอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ปรากฏว่าตามบทบัญญัติกฎหมายไม่กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น เช่น คดีข้อพิพาทอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองในต่างประเทศ ข้อพิพาทที่ได้แย้งรัฐอันเกิดจากสัญญาที่ลงนามและบังคับใช้ในต่างประเทศและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในทะเลหลวง

2.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่มีขอบเขตการบังคับใช้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นมากกว่าหนึ่งศาล โดยจุดประสงค์ที่กำหนดให้ข้อพิพาทดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจฟ้องตรงต่อสภาแห่งรัฐก็เพื่อป้องกันความแตกต่างหลากหลายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ของคำพิพากษาของศาลที่ต่างกัน โดยข้อพิพาทลักษณะนี้มีข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้

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

### 2.3 คดีข้อพิพาทที่มีเนื้อหาหรือคำขอเกี่ยวเนื่องกัน

ในกรณีที่คดีข้อพิพาทนั้นมีเนื้อหาหรือคำขอหลายประการเกี่ยวเนื่องกันและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหลายแห่ง กฎหมายจึงกำหนดให้คดีข้อพิพาทดังกล่าวสามารถนำมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง ซึ่งอาจพิจารณาแยกได้เป็น 3 กรณีคือ

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

อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ได้มีข้อยกเว้นในหลักเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี การฟ้องคดีเหล่านี้สามารถนำมาโต้แย้งต่อศาลได้เสมอ เช่น การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มที่เป็น การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธ โดยปริยายของฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธ โดยปริยายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นองค์กรกลุ่ม หรือการฟ้องคดีในการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองบังคับตามคำพิพากษา หรือการฟ้องคดีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการใช้สิทธิขอเอกสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร โดยปริยาย เป็นต้น เนื่องจากในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีหลักเรื่อง “การยอมรับโดยปริยาย” โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งรัฐบัญญัติ DCRA แก้ไขเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2556 ซึ่งได้วางหลักไว้ว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ตอบคำร้องนานกว่าสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับ จากการตีความบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่ฝ่ายปกครอง

นั่งเฉยไม่ตอบคำร้องของผู้ร้องกว่าสองเดือน ถือว่าฝ่ายปกครองยอมรับโดยปริยาย ก็เท่ากับว่าการนั่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นการยอมรับว่าคำร้องของผู้ยื่นอุทธรณ์ฟังขึ้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายแก้ไขหลักดังกล่าวก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายไม่ให้ปล่อยเวลาจนล่วงเลยเป็นเวลานาน เป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างรวดเร็วขึ้น

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

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

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จะทำให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหาก ก.พ.ค. นั่งเฉยไม่ตอบรับคำอุทธรณ์ดังกล่าว เท่ากับว่ายอมรับในเหตุผลของคำอุทธรณ์ มีผลให้คำอุทธรณ์มีเหตุผลรับฟังได้ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานต้นสังกัดจึงจำเป็นต้องไปออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการแก้ไขดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องเขตอำนาจศาลและการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลจนกว่า ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ นั่นเอง

## 5.2 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมา เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและแนวทางแก้ไข

ในปัจจุบันการใช้สิทธิของผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะอุทธรณ์ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะดำเนินการทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 คือ ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการโดยตรง กรณีที่ 2 จะสามารถใช้สิทธิได้หากมีการใช้สิทธิในกรณีแรกแล้ว ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน โดยจากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เพื่อนำไปเป็นมูลคดีในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ดังจะกล่าวต่อไป

### 5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมา เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย เมื่อข้าราชการพลเรือนได้รับคำสั่งทางปกครองจากต้นสังกัดเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยก็ต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวัน โดยการใช้สิทธิดังกล่าวผู้อุทธรณ์จะต้องรอผล คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ภายในสองร้อยสี่สิบวัน หากเกินระยะเวลาสองร้อยสี่สิบวัน กฎหมายได้ให้สิทธิกับผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองเรื่องการลงโทษทางวินัยของตน โดยการใช้สิทธิดังกล่าวผู้อุทธรณ์มีสถานะเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะนำมูลเหตุเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้นการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยอาศัยมูลเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงเข้าหลักการในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยของตนเอง

อย่างไรก็ตาม หากภายหลัง ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีเดียวกันผู้อุทธรณ์ก็สามารถใช้สิทธิตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยการใช้

สิทธิดังกล่าวผู้อุทธรณ์ในฐานะผู้ฟ้องคดีจะต้องนำมูลคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

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

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

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

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

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

(3) องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ๆ ลักษณะขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมิใช่เป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นทาง

กฎหมาย หรือองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และมีใช่เป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

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

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

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

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

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

การวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยปัญหาในลักษณะเดียวกับการวินิจฉัยของศาล กล่าวคือ จะต้องวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ที่คู่กรณียกขึ้นอ้าง เว้นแต่ไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีหรือมีเหตุที่ไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย ลักษณะเกี่ยวกับการพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้กรรมการที่ลงชื่อต้องรับผิดชอบในคำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้นหากกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นก็ย่อมมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นที่สุดและผูกมัดคู่กรณี (res judicata) เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ต่อไปซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ กรณีจะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เอง หากมีเหตุสมควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอ ทั้งนี้เพราะลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะขององค์กรตุลาการ ซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม โดยไม่ต้องคำนึงถึงประเด็นนั้นเป็นประเด็นที่มีการอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม

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

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

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

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

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

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

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดการนำมูลเหตุที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงทำให้ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากการที่กำหนดให้นำมูลคดีไปฟ้องได้ทั้งสองศาลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีและบทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลทำให้หากก่อให้เกิดความสับสนแก่คู่กรณี หากมีการแยกอำนาจศาลโดยใช้มูลคดีเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลแล้ว เช่น กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกให้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หากฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ในมูลคดีเดียวกันฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุด ยังอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ศาลปกครองเองอีกด้วย อีกทั้งศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจวินิจฉัยให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งเป็นปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองที่ส่งผลให้เหตุแห่งการฟ้องเดียวกันอยู่ในเขตอำนาจศาลที่ต่างกัน

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

### 5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

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

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

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

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

ถึงคุณภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี

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

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

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

### 5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิและแนวทางการแก้ไข

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

#### 5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

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

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมาข้างต้น ผู้อุทธรณ์จะเปลี่ยนสถานะจากผู้อุทธรณ์เป็นผู้ฟ้องคดีในศาลปกครอง และเมื่อศาลปกครองรับคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์ก็จะเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมในส่วนขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการออกคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะอาศัยอำนาจของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อพิจารณาแบ่งประเภทคดีโดยในกรณีที่องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

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

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

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

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

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

ปกครองสูงสุด ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหายและเกิดปัญหาจากการบังคับตามผลคำพิพากษาของทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่ไม่มีคำพิพากษาไปในแนวทางเดียวกัน

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

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระทำของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการแบ่งประเภทคดีโดยให้รับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น โดยไม่รับประเด็นคำขอประเภทอื่นไว้พิจารณา เป็นการขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิส่งผลทำให้สิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกระทบได้รับการพิจารณาคดีจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะคำฟ้องในลักษณะก่อสิทธิโดยยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นเสียหายในการได้รับการพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมจากศาลปกครอง ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในฐานะ โจทก์จะต้องได้รับการป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจรอได้

### 5.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

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

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

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

อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส คดีส่วนใหญ่แล้วจะสามารถได้รับการพิจารณาอย่างน้อยสองครั้งจากศาลที่ต่างกัน แม้หลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาลนี้จะ เป็นหลักการที่เป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรงก็ตาม แต่ก็มิใช่หลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยสามารถที่จะกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นที่จะไม่บังคับปรับใช้ หลักการดังกล่าวอาจเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ

หลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาลนี้จะ เป็นหลักการที่จำเป็นสำหรับเป็น หลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรงก็ตาม แต่ก็มิใช่หลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเราสามารถที่จะกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นที่จะไม่บังคับปรับใช้หลักการดังกล่าว อาจเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ศาลมีปริมาณคดี ค้างมากเกินไป

การปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนั้นจะทำให้คดีข้อพิพาทต่าง ๆ สามารถ ได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างน้อยสองครั้งจากศาลที่แตกต่างกัน และกรณีดังกล่าวนี้เป็นที่

คาดหมายได้ถึงปริมาณของคดีจำนวนไม่น้อยที่จะอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลอันจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็ว สามารถแล้วเสร็จในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล โดยจำกัดสิทธิอุทธรณ์ของกลุ่ม จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี 2003 (พ.ศ. 2546) ได้มีการออกกฎหมายฉบับที่ 24 มิถุนายน เพื่อยกเลิกสิทธิอุทธรณ์ของคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีค่าน้อย แต่ที่ยังคงสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีบางประเภทอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีความสำคัญมาก ๆ ไว้

การพิจารณายกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลในคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีค่าน้อยนั้น เป็นกรณีที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประสิทธิภาพและความรวดเร็วของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล กล่าวคือ ในคดีที่มีความสำคัญน้อยซึ่งผลของคดีมีการกระทบสิทธิของบุคคลไม่มากนัก ประสิทธิภาพและความรวดเร็วของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีก็ควรจะมีค่าน้อยในลำดับต้น ๆ แต่ในคดีที่มีความสำคัญมาก ผลของคดีกระทบสิทธิของบุคคลอย่างร้ายแรงนั้น แม้ว่าประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินคดีจะมีความสำคัญก็ตาม แต่การปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล เพื่อให้ได้รับการพิจารณาที่ถูกต้องเป็นธรรมมีความผิดพลาดน้อยก็เป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญมากกว่า

2. การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี

ในบางครั้งด้วยเหตุผลเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการระบบการยุติธรรมที่ดี ก็มีความจำเป็นที่จะต้องยกเว้นการปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาล กล่าวคือ จำเป็นต้องจำกัดไม่ให้กลุ่มมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอื่นเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล เช่น กรณีความจำเป็นที่จะต้องป้องกันมิให้กลุ่มขัดขวางหน้าที่การให้บริการสาธารณะอันเกี่ยวกับการยุติธรรม โดยยื่นอุทธรณ์อันไม่จำเป็นเพื่อโต้แย้งคัดค้านคำสั่งคำพิพากษาที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคดี เช่น การห้ามอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในการแจกจ่ายสำนวน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้จะทำให้การพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพและเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยควรนำแนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย เพราะในประเทศฝรั่งเศส การที่มีการนำหลักยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลมาใช้ส่งผลทำให้ประเทศฝรั่งเศสสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาในประเทศฝรั่งเศสได้อย่างเหมาะสม

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