

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครอง
ชื่อผู้เขียน	วนิดา โกงเหลง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพื่อศึกษาเหตุที่ทำให้คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเหตุที่ศาลปกครองไทยใช้ในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง ตลอดจนหาแนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครองไทย มีความไม่ชัดเจนในการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว ว่าเหตุที่ศาลใช้ในการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั้น เกิดจากผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือคำสั่งนั้นออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด หรือเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากกรณีความไม่ชัดเจนในการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง จากการศึกษายังพบว่า ศาลปกครองไม่มีความชัดเจนในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการไม่ใช่อำนาจดุลพินิจ เพราะในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งหรือที่เรียกว่าชี้ตอกไว้ ศาลปกครองยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนว่าควร

ควบคุมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจตามแนวทางดังกล่าวอย่างเคร่งครัดเพียงใด เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการได้รับผลกระทบน้อยที่สุด นอกจากนี้ ศาลปกครองได้เข้าไปควบคุมความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ในการประเมินผลงานทางวิชาการ โดยที่ศาลปกครองไม่ใช่ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่จะพิจารณาได้ว่าบุคคลใดมีความเหมาะสมในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในกรณีนี้ฝ่ายปกครองอาจมีเหตุผลสำคัญที่ต้องแต่งตั้งบุคคลในลักษณะเช่นนั้นเพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐดำเนินต่อไปได้

จากการศึกษาพบว่า คำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งในประเทศฝรั่งเศสเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งจึงมีหลักการเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่น กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเกิดเหตุบกพร่องจนส่งผลถึงความชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ส่วนกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจ ศาลปกครองฝรั่งเศสก็จะควบคุมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจตามที่ได้รับมอบอำนาจอย่างอิสระ และการปฏิเสธไม่ใช่อำนาจดุลพินิจถือว่าการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับขอบเขตในการควบคุมดุลพินิจในลักษณะทำนองนี้ ศาลปกครองเยอรมนีและศาลปกครองฝรั่งเศสก็เข้าไปในแนวทางเดียวกัน โดยจะให้ความเคารพต่อเนื้อหาของดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะการใช้ดุลพินิจในกรณีนี้เป็นกรณีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และต้องใช้เทคนิคในการพิจารณาสูง จึงปล่อยให้เป็นการอำนาจอของฝ่ายปกครองโดยแท้

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ศาลปกครองไทยควรมีการนำแนวคิดและหลักการในต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้การควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนถูกต้องตามหลักกฎหมาย เป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และมีความชัดเจนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน