

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยมีขั้นตอนที่สำคัญตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการ วิธีการสรรหาและคัดเลือก การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ การร้องทุกข์ ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ¹ โดยมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นก็จะนำบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้หรือมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้ในตนเองเดียวกัน ฉะนั้น กระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐจึงถูกกำหนดโดยกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ

จากที่กล่าวข้างต้น ขั้นตอนหรือวิธีการต่างๆ ยังต้องอยู่ภายใต้ นโยบายการบริหารงานบุคคลและแนวปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งก็คือคณะกรรมการข้าราชการตามประเภทของข้าราชการนั้นๆ โดยในบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นต้นแบบให้คณะกรรมการอื่นๆ ก็คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)² เพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่ในกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐในแต่ละขั้นตอนมักจะมีกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับข้าราชการในสังกัดตลอดมา โดยเฉพาะ “การเลื่อนตำแหน่ง” ที่เป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีกรณีพิพาทเป็นจำนวนมากในแต่ละหน่วยงานของรัฐ แต่โดยที่ข้าราชการแต่ละประเภทก็จะมี

¹บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (น. 6-7), โดย สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2549, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

²แหล่งเดิม. (น. 5-6).

ขั้นตอนหรือวิธีการในการเลื่อนตำแหน่งแตกต่างกันออกไป ในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายของข้าราชการประเภทนั้นๆ กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนหรือวิธีการในการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการแต่ละประเภทก็มักจะไปในทำนองเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่กำหนดให้ข้าราชการสามารถเลื่อนตำแหน่งได้ต่อเมื่อผ่านการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือการได้รับคัดเลือก และเมื่อข้าราชการผู้ใดผ่านขั้นตอนหรือวิธีการเลื่อนตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะทำการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งให้ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งจึงมีผลกระทบต่อความก้าวหน้าและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการโดยตรง

การเกิดกรณีพิพาทจากการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั้น มาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ทั้งเหตุอันเกิดจากการใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความไม่โปร่งใสในการพิจารณาในระบบราชการ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด การใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ตลอดจนความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเอง³ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการจึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับข้าราชการในสังกัด

การใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง เป็นอำนาจชนิดหนึ่งที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครอง ที่โดยหลักการแล้วอำนาจของฝ่ายปกครองจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ ซึ่งอำนาจผูกพันก็คือหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นแล้วฝ่ายปกครองต้องกระทำการตามที่กำหนดไว้เท่านั้น จะกระทำการเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้⁴ ส่วนอำนาจดุลพินิจนั้น กฎหมายจะกำหนดให้

³แหล่งเดิม. (น. 90-124).

⁴ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 86-87), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ฝ่ายปกครองสามารถเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ โดยอิสระ⁵ และสิ่งเหล่านั้นล้วนเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น การที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมส่งผลให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะเดียวกัน หากกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจดุลพินิจ แต่ฝ่ายปกครองกลับใช้อำนาจนั้นในลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันก็ย่อมทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งแล้วจะเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้น หากคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งบกพร่องไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ หรือไม่ถูกต้องตามแบบตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการพิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งจึงต้องพิจารณาเกี่ยวกับเหตุดังกล่าวข้างต้นด้วย เพื่อที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างถูกต้อง ซึ่งในการตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า มีทั้งการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง คือ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ภายในของฝ่ายปกครอง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คือ องค์กรตุลาการหรือศาลนั่นเอง

ผู้เขียนเห็นว่า การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ที่ควบคุมตรวจสอบให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจภายในกรอบของกฎหมายนั้นเป็นการควบคุมตรวจสอบที่ดีที่สุด แต่ในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการมีข้อจำกัด เนื่องจากศาลต้องควบคุมตรวจสอบเฉพาะแต่ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ศาลจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบให้ฝ่ายปกครองกระทำการภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ฉะนั้น หากศาลเห็นว่าคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะดำเนินการเพิกถอนและแก้ไขเยียวยาภายในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยเฉพาะการควบคุมดุลพินิจ ศาลไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง เพราะจะเท่ากับว่าศาลเข้าไปใช้อำนาจดุลพินิจที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

⁵คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป) (น. 119), โดย จิรนิติ หะวานนท์, 2553, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

แทนที่ฝ่ายปกครอง ศาลเองจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ศาลจะไม่ปล่อยให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่เหมาะสมอย่างชัดแจ้งมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย⁶

สำหรับศาลปกครองไทย มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...” และจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้รับรองอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การควบคุมการใช้ดุลพินิจเป็นเหตุหนึ่งที่กฎหมายรับรองให้ศาลปกครองกระทำได้ในฐานะเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้ศาลปกครองพิพากษาหรือสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำนั้นๆ ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจถือได้ว่าเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นๆ เช่น การกระทำโดยไม่สุจริต การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร เป็นเหตุที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน การบัญญัติถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จึงเป็นไป

⁶ ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 86). เล่มเดิม.

เพื่อให้ครอบคลุมถึงการใช้ดุลพินิจที่มีขอบด้วยเหตุประการอื่นๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ดังกล่าวแล้ว
นั่นเอง⁷

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นนั้น
แม้จะเป็นระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ แต่การกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่
ของข้าราชการ เมื่อเกิดเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองจึงต้องทำการควบคุม แต่ในการ
ควบคุมการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเลื่อนระดับ
ตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยศาลปกครองไทย พบว่า

1) การควบคุมดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออก
คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เนื่องจากเหตุ
ที่ศาลใช้อ้างในการเพิกถอนคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งว่าเกิดจากการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย
แท้จริงแล้วเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับ
ตำแหน่งเพราะเหตุผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน
หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง
มีหลักในการพิจารณาพิพากษาแตกต่างจากการตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุอื่นๆ
การที่ศาลปกครองเห็นว่า คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุผู้ออกคำสั่ง
ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด
ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง
สูงขึ้นไม่ชอบด้วยนั้น จึงไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และโดย
หลักแล้วคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งก็เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจมีข้อบกพร่องจนส่งผลให้คำสั่ง
ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุต่างๆ ได้ ดังเช่นคำสั่งทางปกครองประเภทอื่น ส่วนการใช้
ดุลพินิจไม่ชอบในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งก็เป็นเพียงเหตุประการหนึ่งที่ส่งผลให้คำสั่งนั้น
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) กรณีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากการไม่ใช่อำนาจดุลพินิจของหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

⁷สรุปหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (น. 33-34), โดย สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง, 2548, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

ของรัฐในการใช้ดุลพินิจ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะต้องใช้อำนาจดังกล่าว โดยอิสระ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจภายในกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจที่ได้ปฏิบัติกันมา ย่อมทำให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองไม่ควบคุมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยแท้จริง แต่ยอมรับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยเคร่งครัดกับแนวทางการใช้ดุลพินิจที่ได้กำหนดขึ้น ย่อมเป็นการที่ศาลปกครองยอมรับในการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นการใช้อำนาจในลักษณะของการใช้อำนาจผูกพัน ย่อมส่งผลให้คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ได้รับการควบคุมและตรวจสอบ รวมถึงข้าราชการผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา และเป็นการกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการผู้นั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3) การควบคุมดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณีของศาลปกครองมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นการใช้ดุลพินิจแทนหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ที่โดยหลักการแล้วการควบคุมดุลพินิจโดยองค์กรตุลาการหรือศาลในกรณีดังกล่าว ศาลควรจะเข้าไปควบคุมในขอบเขตที่จำกัด หรือเข้าไปทบทวนและเพิกถอนการใช้อำนาจนั้น เฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจผิดพลาดอย่างชัดเจน อันเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้อง ซึ่งวิญญูชนคนทั่วไปก็สามารถพิจารณามองเห็นได้โดยไม่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญใดๆ เพราะหากองค์กรตุลาการเข้าไปควบคุมทุกอย่างอาจจะเป็นการวินิจฉัยในลักษณะที่เป็นการใช้ดุลพินิจแทนที่ฝ่ายปกครอง ประกอบกับการพิจารณาแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติและประวัติการรับราชการ โดยจะต้องเป็นผู้ที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ภายใต้หลักเกณฑ์ ขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นกำหนดไว้ รวมทั้งระเบียบ

และหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น อันถือเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ คำวินิจฉัยของศาลในลักษณะเช่นนี้จึงย่อมมีผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เป็นกลไกสำคัญของฝ่ายปกครองที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและการพิจารณาว่าผลงานเรื่องใดมีคุณภาพหรือบุคคลใดควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นเรื่องทางเทคนิค ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งองค์กรศาลไม่ใช่ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้

การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงต้องควบคุมดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้เพื่อให้ข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวได้รับการเยียวยาแก้ไข แต่เมื่อคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง การควบคุมตรวจสอบก็ต้องเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง เพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง และเมื่อการเลื่อนตำแหน่งส่วนใหญ่จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือนำบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้หรือมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ขั้นตอนหรือวิธีการต่างๆ ไว้ในทำนองเดียวกัน การควบคุมการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนจึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการออกคำสั่งให้เป็นไปอย่างเหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- 2) เพื่อศึกษาเหตุที่ทำให้คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 3) เพื่อศึกษาเหตุที่ศาลปกครองไทยใช้ในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

4) เพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง หากคำสั่งดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้คำสั่งนั้นถูกควบคุมตรวจสอบได้ทั้งเหตุผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือเหตุออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ หรือไม่ถูกต้องตามแบบตามที่กฎหมายกำหนด หรือเพราะเหตุการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นในการควบคุมตรวจสอบ ศาลปกครองจะต้องพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายทุกกรณีดังกล่าวข้างต้น ซึ่งหากคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งมีความบกพร่องมาจากเหตุใด ศาลปกครองก็จะต้องนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ มาใช้ในการพิจารณาพิพากษา และสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั้นมีความบกพร่องอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลก็จะต้องนำเอาหลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครองมาใช้ประกอบในการพิจารณาพิพากษา โดยจะต้องพิจารณาไปถึงความชอบด้วยเนื้อหาของการใช้ดุลพินิจ อันจะแตกต่างกับการพิจารณาพิพากษาอันเนื่องมาจากเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งซึ่งเกิดจากเหตุอื่น และการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของศาลปกครองก็ควรจะจำกัดอำนาจหรือมีขอบเขตในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคำวินิจฉัยของศาลย่อมมีผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยถูกต้องตามหลักกฎหมายย่อมทำให้ข้าราชการผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าวได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม เพราะคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งส่งผลต่อสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ ของข้าราชการโดยตรง ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำเสนอแนวคิดและทฤษฎีในต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงความหมาย หลักเกณฑ์ ขั้นตอนหรือวิธีการเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนเหตุที่ทำให้คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจ ความบกพร่องในการใช้อำนาจดุลพินิจ และการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวคำพิพากษา และคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ปัญหาในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผลกระทบจากการที่ศาลปกครองเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ยังศึกษาถึงแนวทางในการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน เพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาจากหนังสือและตำราในห้องสมุดต่างๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน บทความ เอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลฎีกา บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วิทยานิพนธ์ และจากอาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อให้การใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครอง
- 2) เพื่อให้คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับการควบคุมตรวจสอบ และแก้ไขเยียวยาให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 3) เพื่อให้การควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครองไทยเป็นไปตามหลักกฎหมายเรื่องดุลพินิจ

4) เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครองไทย