

ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม

สุรเชษฐ์ รอดทอง*
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ตลอดจนทฤษฎีการกระทำทางปกครอง และการควบคุมฝ่ายปกครอง ทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ อีกทั้งเพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการฟ้องคดีปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศ และประเทศไทย อีกทั้งเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยที่เหมาะสมเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนสืบไป

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง และการใช้สิทธิในส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งยังส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาในคดีได้ต่อ และยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในบางกรณีปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสถานะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากหากตีความว่ามีลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งการตีความดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความสถานะของ ก.พ.ค. ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้การนำมูลเหตุที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

จึงทำให้ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ ส่งผลให้อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่คู่กรณีได้ นอกจากนี้ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดี การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในศาลปกครอง เนื่องจากภายหลังที่ศาลปกครองสูงสุดอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อใช้ดุลพินิจในการแยกประเภทคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน จากคำฟ้องคดี ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้กฎดังกล่าว อีกทั้งหลังจากที่มีการแยกการพิจารณาคดีตามการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดในการแยกประเภทของคดี ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยนำหลักการแนวคิดในเรื่องการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ จะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.พ.ค. มีผลคำวินิจฉัยโดยเร็ว เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ โดยเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือน อีกทั้งหากเรานำรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ โดยศาลปกครองสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสกับรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยศาลอุทธรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ ตลอดจนประเทศไทยจะต้องนำแนวคิดในเรื่องการนำหลักยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลในประเทศฝรั่งเศสมาใช้ จะมีผลทำให้ศาลปกครองสูงสุดสามารถรับคดีที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ไว้พิจารณาได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีวัตถุประสงค์ตามกฎหมายในจัดตั้ง ก.พ.ค. ที่เน้นความมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้รวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรมต่อข้าราชการพลเรือน นั้นเอง

1. บทนำ

ในประเทศไทยการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีเป็นจำนวนมาก โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องผ่านขั้นตอนและกระบวนการในการอุทธรณ์คำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดโดยสิทธิตามกระบวนการอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้ใดที่ถูกกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดย ก.พ.ค. จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยมีอำนาจในการสั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด โดยผู้เขียนจะสรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลัง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ของข้าราชการพลเรือนที่อุทธรณ์โทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่อุทธรณ์ โทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง และการใช้สิทธิในส่วนการควบคุม ภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผลของคำสั่ง ทางปกครอง เพราะในกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทงปกครองของศาลปกครองชั้นต้น แต่ยังไม่มีการคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อภายหลัง ก.พ.ค. ได้มี คำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาบังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณา ทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา รวมถึง คดีพิพาทกรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควรนั้น จึงมีผลต่อการดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้หรือไม่ อีกทั้งยังส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา ต่อได้ รวมทั้งยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถฟ้องคดีต่อศาล ปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในบางกรณีเกิดปัญหาจากการที่ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นเสร็จสิ้นและมีคำพิพากษา ก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. จะสิ้นสุดหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีจะสามารถอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หรือกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย อุทธรณ์หลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาทำให้หากมีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลต่างกับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือนที่อุทธรณ์โทษทางวินัยไม่สามารถที่จะเลือก ผลคำวินิจฉัย หรือเลือกผลคำพิพากษาไปอุทธรณ์หรือนำคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไปฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

2. ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสถานะเดียวกันกับคำสั่ง ทางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากหากตีความว่ามีลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้การตีความดังกล่าวขัดต่อ ทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบ อีกทั้งการตีความดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ การตีความสถานะของ ก.พ.ค. ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ เนื่องจาก ในประเทศไทยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีประกาศว่าคณะกรรมการ ไตบ้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงทำให้สถานะของ ก.พ.ค. ไม่อยู่ในสถานะของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย ส่งผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

เป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการตีความดังกล่าวเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักความเป็น
คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า จากปัญหาการตีความสถานะของ ก.พ.ค. และ ปัญหาที่เกิด
จากการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงส่งผลที่ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย
เกี่ยวกับการนำมูลคดีที่มีการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองในเรื่อง
การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน
ภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ เนื่องจาก
เมื่อผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายทั้งสองฉบับ
ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้อุทธรณ์จะเปลี่ยนสถานะจากผู้อุทธรณ์เป็นผู้ฟ้องคดีในศาลปกครอง และ
เมื่อศาลปกครองรับคดีที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา ผู้อุทธรณ์ก็จะเข้าไปสู่
กระบวนการยุติธรรมในส่วนขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการออกคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง
ทางปกครอง อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดจะอาศัยอำนาจของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อพิจารณาแบ่งประเภทคดี
โดยในกรณีที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาล
ปกครองสูงสุดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นให้เสนอประธานศาลปกครองสูงสุด
เมื่อพิจารณาสั่งให้ส่งคำฟ้องนั้นไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ แล้วให้องค์คณะ
ในศาลปกครองสูงสุดสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้ถือว่ามีการฟ้องคดีนั้นต่อศาล
ปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่ที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวกับการคดีการลงโทษ
ทางวินัย ศาลปกครองสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อแบ่งประเภทคดีที่อยู่ใน
อำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจตีความคำฟ้องคดีที่เกี่ยวกับ
วินัยข้าราชการพลเรือนว่าศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับพิจารณาคดีเฉพาะในส่วนคำวินิจฉัย
อุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามกฎหมาย

2. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ระบบการอุทธรณ์ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิทางกฎหมาย และการพิจารณาคดีปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือองค์กรศาลนั้น ถือเป็น
การควบคุมตรวจสอบที่ให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ
เพราะ เหตุว่าองค์กรตุลาการมีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระ และคำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์กร
ดังกล่าวเป็นคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดและผูกพันคู่กรณี ความสำคัญของการควบคุมฝ่ายปกครอง
โดยองค์กรตุลาการนั้นมีความสำคัญถึงขนาดที่มีการกล่าวกันว่าประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุม
การกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล ประเทศนั้นไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง

โดยทั่วไปนั้น การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเป็นกรณีที่เอกชนหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำนั้น หรือไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน และหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนแล้วแต่กรณี

การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือว่าเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ล้วนเป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครองเอง และมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท

หลักพื้นฐานในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

หลักพื้นฐานในการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ ตามศัพท์ภาษาเยอรมันที่ใช้คำว่า “Rechtsschutz” นี้เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หรือเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาคำฟ้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อศาลปกครอง ได้แก่ Anfechtungsklage (คู่ความต่างสถานะกัน) Parteistreitigkeit (คู่ความสถานะเดียวกัน) และ Normenkontrolle (การควบคุมกฎหมายลำดับรอง) Menger และ Duerig สรุปว่าวิธีพิจารณาความปกครองสนองประโยชน์สองประการ กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (Individualrechtsschutz) และการควบคุมฝ่ายปกครอง (Verwaltungskontrolle) จึงเห็นว่า คำว่า Rechtsschutz หมายถึง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกว้างกว่าการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ Jellinek ให้ความหมายของคำว่า “Rechtsschutz” เน้นไปในเรื่องการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง เพราะนิติกรรมทางปกครองจะเป็นศูนย์กลางความคิดและเงื่อนไขสำคัญของการฟ้องร้องคดีปกครอง ดังนั้น หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ โดยศาลปกครองสหพันธ์รัฐเคยวินิจฉัยว่า การควบคุมกฎหมายลำดับรองก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน

หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสองชั้นศาล

หลักการพิจารณาคดีอย่างน้อยสองชั้นศาล เป็นหลักการที่สำคัญในการเป็นหลักประกันความยุติธรรมที่เที่ยงตรง แต่ก็มีใช้หลักการที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและสามารถกำหนดยกเว้นหลักการนี้ได้ ซึ่งการยกเว้นที่จะไม่บังคับปรับใช้หลักการดังกล่าวอาจเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ศาลมีปริมาณคดีต่างมากเกินไป เนื่องจากการปรับใช้หลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลนั้น จะทำให้คดีข้อพิพาทต่าง ๆ สามารถได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างน้อยสองครั้งจากศาลที่แตกต่างกัน และกรณีดังกล่าวนี้เป็นที่คาดหมายได้ถึงปริมาณของคดีจำนวนไม่น้อยที่จะอยู่ในการพิจารณาคดีของศาลอื่นจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไป

ด้วยความรวดเร็ว สามารถแล้วเสร็จในระยะเวลาที่สมเหตุสมผล การยกเว้นหลักการพิจารณาคดีสองชั้นศาลโดยจำกัดสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี 2003 (พ.ศ. 2546) ได้มีการออกรัฐบัญญัติลงวันที่ 24 มิถุนายน เพื่อยกเลิกสิทธิอุทธรณ์ของคู่กรณีในคดีที่พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญน้อย แต่ก็ยังคงสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในคดีบางประเภทอื่น ๆ ที่เห็นว่ามีความสำคัญมาก ๆ ไว้

3. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ

3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสไม่ได้นำระบบพิทักษ์คุณธรรมมาใช้ จึงมิได้มีการจัดองค์กรที่มีลักษณะคล้าย ก.พ.ค. ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยและการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดโดยตรง โดยหลักศาลปกครองสูงสุดจะไม่พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในปัญหาข้อเท็จจริงเป็นเพราะเหตุว่าการวินิจฉัย ปัญหาข้อเท็จจริงนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของศาลปกครองพิเศษที่มีความชำนาญการเฉพาะด้าน ดังนั้นการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงจึงถึงที่สุดเพียงชั้นของศาลปกครองพิเศษเพียงเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการทบทวนคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายนั้น มิได้หมายความว่าศาลปกครองสูงสุดจะไม่ทำการพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนเลย เนื่องจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดในบางกรณีอาจถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดจะควบคุมตรวจสอบในปัญหาข้อเท็จจริงเฉพาะที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การฟ้องคดีต่อศาลในคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial decision) หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) นั้น ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยสามารถยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติอาชญากรรมต่อศาลชั้นต้น (District Court) หรือต่อ Equal Employment Opportunity Commission ซึ่งการยื่นฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB) จะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น อันเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษในประเทศ

ฝรั่งเศสที่สามารถฟ้องคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษต่อศาลปกครองสูงสุดได้ในปัญหาเฉพาะ ข้อกฎหมายเท่านั้นเช่นกัน

4. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับคำสั่ง ลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการ ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ชั้นต้น ซึ่งเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปซึ่งถือว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ภายหลังจาก ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้บังคับ บทบัญญัติในมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์ ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้อุทธรณ์ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย หรืออาจกล่าวได้ว่า ศาลปกครองสูงสุด เป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับ มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เฉพาะ ผู้อุทธรณ์เท่านั้นที่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

5. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณา อุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับกรณี การพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ และการดำเนินการอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ที่มีเนื้อหาของ บทบัญญัติไม่สอดคล้องกับระบบการอุทธรณ์และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ตลอดจนเกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการฟ้องคดีในเรื่อง การลงโทษการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงประเด็นปัญหา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลัง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ในปัจจุบันข้าราชการพลเรือนที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิตามกฎหมาย ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การใช้สิทธิดังกล่าว ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. โดยจากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีนี้หมายถึง หลังจากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แล้ว กฎหมาย กำหนดให้ ก.พ.ค. มีระยะเวลาในระหว่างระยะเวลาพิจารณาเพื่อออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 120 วัน แต่ต้องไม่เกิน 240 วัน หาก ก.พ.ค. ไม่สามารถออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด ระยะเวลาตามกฎหมาย จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวของ ก.พ.ค. เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้อุทธรณ์ เสียสิทธิจากความล่าช้าของการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่มีผลมาจากการใช้สิทธิในกระบวนการ ยุติธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากหลังจากที่ข้าราชการพลเรือนที่ถูก ลงโทษทางวินัยได้ใช้สิทธิทั้งในส่วนการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง และการใช้สิทธิในส่วน การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ทำให้การใช้สิทธิเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผล ของคำสั่งทางปกครอง เพราะในกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการทางปกครองของศาล ปกครองชั้นต้นแต่ยังไม่มีคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อภายหลัง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาบังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความว่า กระบวนการ พิจารณาทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้พิจารณา รวมถึงคดีพิพาทกรณี ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควรนั้น จึงมีผลต่อการดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่าจะสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้หรือไม่ อีกทั้งยังส่งผลให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา ต่อได้ รวมทั้งยังส่งผลต่อการตีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ว่าจะสามารถฟ้องคดีต่อศาล ปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ในบางกรณีเกิดปัญหาจากการที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง ชั้นต้นเสร็จสิ้นและมีคำพิพากษาก่อนที่ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่งผลทำให้เกิดปัญหา การตีความว่า กระบวนการพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของ ก.พ.ค. จะสิ้นสุดหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีจะสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาล ปกครองสูงสุดได้หรือไม่ หรือกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หลังจากศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษา ทำให้หากมีคำวินิจฉัยซึ่งมีผลต่างกับคำพิพากษา ส่งผลทำให้ข้าราชการพลเรือน ที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่สามารถที่จะเลือกผลคำวินิจฉัย หรือเลือกผลคำพิพากษาไปอุทธรณ์หรือนำ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ อีกทั้งปัญหาดังกล่าวในประเทศไทย

ยังเกิดจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทั้งสองกรณีอย่างชัดเจน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการลงโทษทางวินัยของประเทศไทย ไม่ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่มีเนื้อหาหรือบทบัญญัติในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในส่วนของการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ขัดกับทฤษฎีลบล้างคำสั่งทางปกครองและระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลทำให้เกิดผลเสียหายต่อผู้อุทธรณ์ที่ถูกลงโทษทางวินัย กล่าวคือ เมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด หากใช้คำสั่งที่ถูกฟ้องหรือพิจารณาจากคำขอท้ายฟ้องเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดแล้ว นอกจากจะสร้างความสับสนให้คู่กรณีแล้ว ยังสร้างปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเองอีกด้วย

2) ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในปัจจุบันการใช้สิทธิของผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่จะดำเนินการทางวินัยจะสามารถใช้สิทธิได้ 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 คือใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการโดยตรง กรณีที่ 2 จะสามารถใช้สิทธิได้หากมีการใช้สิทธิในกรณีแรกแล้ว ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน โดยจากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เพื่อนำไปเป็นมูลคดีในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีสถานะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากหากตีความว่ามีลักษณะเดียวกันกับคำสั่งทางปกครอง ส่งผลให้การตีความดังกล่าวขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบ

ดังกล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความสถานะของ ก.พ.ค.ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ เนื่องจากในประเทศไทยโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีประกาศว่าคณะกรรมการใดบ้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงทำให้สถานะของ ก.พ.ค. ไม่อยู่ในสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย

ส่งผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการตีความดังกล่าวเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาการตีความสถานะของ ก.พ.ค. และ ปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงส่งผลที่ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำมูลคดีที่มีการตีความสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองในเรื่องการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดการนำมูลเหตุที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจึงทำให้ขัดต่อทฤษฎีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ เนื่องจากการที่กำหนดให้นำมูลคดีไปฟ้องได้ทั้งสองศาลทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดี และบทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลทำให้อาจก่อให้เกิดความสับสนแก่คู่กรณี หากมีการแยกอำนาจศาลโดยใช้มูลคดีเป็นตัวแบ่งเขตอำนาจศาลแล้ว เช่น กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกให้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น แต่หากฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ในมูลคดีเดียวกันฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุด ยังอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ศาลปกครองเองอีกด้วย อีกทั้งศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจวินิจฉัยให้แตกต่างกันไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งเป็นปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองที่ส่งผลให้เหตุแห่งการฟ้องเดียวกันอยู่ในเขตอำนาจศาลที่ต่างกัน

ดังกล่าวมาข้างต้น การที่ประเทศไทยไม่กำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่มีสถานะเพียงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปกติทั่วไป จึงขัดต่อทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์การตุลาการ กล่าวคือ เมื่อ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการที่กฎหมายได้กำหนดมาเพื่อให้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการเทียบเท่าศาลปกครองชั้นต้น การให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจควบคุม ก.พ.ค. อีก จึงเป็นการซ้ำซ้อนและทำลายระบบควบคุมตรวจสอบโดยศาลที่สูงกว่าจึงเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์การตุลาการที่ต้องให้ศาลที่สูงกว่าเป็นผู้ตรวจสอบส่งผลเสียต่อระบบการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

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

นอกเหนือจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นในการรับคดีไว้พิจารณา

จากคำฟ้องคดีส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายจากการบังคับใช้กฎดังกล่าว อีกทั้งหลังจากที่มีการแยกการพิจารณาคดีตามการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุด ในการแยกประเภทของคดีทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพราะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาและกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องรอผลของคำพิพากษาจากศาลปกครองสูงสุดก่อน ถึงจะสามารถเริ่มกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นได้ ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียสิทธิที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ใช้เวลานานเกินกว่าความจำเป็น ในบางกรณีเกิดปัญหาจากกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาก่อนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ตลอดจนเกิดปัญหาจากกรณีที่ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีผลคำพิพากษาไปในทางตรงกันข้ามกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ส่งผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหายและเกิดปัญหาจากการบังคับตามผลคำพิพากษาของทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่ไม่มีคำพิพากษาไปในแนวทางเดียวกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกระทำของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการแบ่งประเภทคดีโดยให้รับคดีไว้พิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น โดยไม่รับประเด็นคำขอประเภทอื่นไว้พิจารณา เป็นการขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิส่งผลทำให้สิทธิของข้าราชการพลเรือนที่ถูกกระทบได้รับการพิจารณาคดีจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะคำฟ้องในลักษณะก่อสิทธิโดยยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้ผู้ยื่นเสียสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมจากศาลปกครองข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในฐานะโจทก์จะต้องได้รับการป้องกันสิทธิของตนที่ไม่อาจรอได้

6. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

6.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองภายหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยเกินระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีการกำหนดให้ ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 240 วัน ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 118 วรรคสอง โดยมีการกำหนดให้ในกรณีที่ ก.พ.ค. ไม่ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าคำอุทธรณ์ฟังขึ้น

6.2 ปัญหาทางกฎหมายในการตีความมูลคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มเติมในบทนิยามศัพท์ว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” เพื่อศาลปกครองสูงสุดรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาโดยไม่ต้องแยกพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัย อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

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

6.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนภายหลังมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุด สามารถรับคดีไว้พิจารณาได้ทั้งหมดไม่ใช่รับพิจารณาเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 116 วรรคสอง โดยเพิ่มข้อความว่า ทั้งนี้ “หากผู้อุทธรณ์เห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. รวมถึงคำขอที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้ได้รับความเสียหายให้มีคำขอไปพร้อมกับคำฟ้องด้วย” นอกจากนี้แก้ไขเพิ่มเติม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธนวิธ โชติรัตน์. (2552). *แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.