

**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับการเพิกถอน
คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน¹**

กนกวรรณ พงศ์สวัสดิ์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ให้ทราบถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย กรณีกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายไว้โดยชัดแจ้งทำให้ต้องนำหลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะมาใช้บังคับ โดยการศึกษากรณีการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ปรากฏว่าเมื่อนำหลักเกณฑ์ทั่วไปมาปรับใช้กับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกรณีเฉพาะทำให้เกิดปัญหาในหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้กับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา 49 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น” จากมาตราดังกล่าวเมื่อนำไปปรับใช้กับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจะก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการ ดังนี้

1.1 การปรับใช้กฎหมายทั่วไปกับกฎหมายเฉพาะ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทยอนันท์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหานี้เกิดจากการที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาเพิกถอนไว้ โดยเฉพาะ ทำให้ต้องนำระยะเวลาตามกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ ส่วนนี้จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ความเคร่งครัดในการนำไปใช้ลดน้อยลง ประกอบกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่ได้มีการกำหนดผลของการเพิกถอนไม่ทันภายในกำหนดระยะเวลาเอาไว้ โดยเรื่องนี้ปรากฏปัญหาในทางปฏิบัติผ่านการให้ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีความเห็นเรื่องการนำกรอบระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้กับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไว้ 2 แนวทางที่ไม่สอดคล้องกันในเชิงสาระสำคัญ ทำให้ฝ่ายปกครองเกิดความสับสนในการปฏิบัติราชการ และได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาเรื่องมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง จนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ซึ่งย่อมเป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และประการสำคัญที่สุด คือ ย่อมเป็นการกระทบต่อหลักคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ซึ่งปัญหานี้เกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายเฉพาะเมื่อต้องนำกฎหมายทั่วไปไปปรับใช้ ทำให้เกิดช่องว่างของการนำไปใช้ ซึ่งกระทบต่อหลักการพื้นฐานทางปกครองที่สำคัญในหลายประการ

1.2 หลักเกณฑ์การเริ่มนับระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

จากกรณีที่ มาตรา 49 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น” เมื่อนับไปปรับใช้กับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่จะต้องเพิกถอนภายใน 90 วัน นับแต่เจ้าหน้าที่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนหรือได้รู้ว่ามีบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจากความในมาตรานี้คำว่า “รู้” หมายถึงเมื่อใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวบรรทัดฐานในการตีความเรื่องการเริ่มนับระยะเวลาไว้ว่า “ระยะเวลา 90 วัน เริ่มนับเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวง เพื่อเป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว” ซึ่งหลักการนี้ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายทั้งในทางคำราและแนวปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ส่วนหนึ่งเกิดจากการตีความของศาลปกครองในลักษณะนี้ ย่อมเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองที่จะมีเวลามากขึ้นในการพิจารณาเพิกถอน กล่าวคือ การเริ่มนับระยะเวลา 90 วันลักษณะนี้จะทำให้การเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งต้องล่าช้าออกไป แต่หากพิจารณาในมุมของข้าราชการพลเรือนผู้รับคำสั่งแล้วย่อมไม่เป็นผลดีนัก เพราะจะส่งผลให้สิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นถูกรบกวนอยู่ตลอดเวลา และจากหลักเกณฑ์การเริ่มนับระยะเวลาดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาเพิกถอนตามความในมาตรา 49 วรรคสอง เพราะแท้จริงแล้วการกำหนดระยะเวลานี้ เป็นไปเพื่อคุ้มครองผู้ที่จะถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ และจากการศึกษาเปรียบกับ

กฎหมายต่างประเทศทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย และสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งมีวิวัฒนาการกฎหมายปกครองมาอย่างยาวนาน ก็พบว่าทั้งสองประเทศได้ให้ความสำคัญกับกรอบระยะเวลาในการเพิกถอนที่แน่นอนตายตัว ไว้เป็นเรื่องสำคัญเป็นอย่างมาก

2. ปัญหากรณีผลของการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไม่ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ปัญหานี้เกิดจากกรณีที่ มาตรา 49 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น” แต่ไม่ได้กำหนดผลของการเพิกถอนคำสั่งไม่ทันภายในกำหนดระยะเวลาเอาไว้แต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้พบว่า ศาลปกครองได้วางแนวบรรทัดฐานเรื่องการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาไว้ว่า เจ้าหน้าที่ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 วรรคสองได้ หากเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเพิกถอนเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะทำให้ การเพิกถอนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือเป็นการกระทำความที่ไม่มีความชอบให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งกลับเข้ารับราชการ และได้รับสิทธิประโยชน์ดั้งเดิม จากแนวคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศาลได้นำหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายใต้หลักนิติรัฐมาใช้แก้ปัญหาคำถามไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีกฎหมาย ก็ไม่มีอำนาจ แต่จากกรณีดังกล่าวเมื่อนำมาปรับใช้กับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายมาจากความบกพร่องในการตรวจสอบคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนเป็นสำคัญ จึงนำไปสู่ข้อพิจารณาที่ว่า หากการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเพิกถอนได้ แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนที่ได้รับประโยชน์จากการบรรจุและแต่งตั้งดังกล่าว เป็นตำแหน่งสำคัญที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านหรือเป็นตำแหน่งด้านวิชาชีพ เช่น วิศวกรโครงสร้าง หรือแพทย์ เป็นต้น ก็น่าจะนำไปสู่ปัญหาที่ว่าข้าราชการพลเรือนมีลักษณะการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นหมายความว่าหากเกิดความเสียหายเกิดขึ้นผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้จำกัดอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว แต่เป็นคนจำนวนมากหรือเป็นความเสียหายในระดับมหาชน ตำแหน่งเหล่านี้จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหรือผลของการเพิกถอนให้มีความเฉพาะเจาะจงและชัดเจนมากกว่านี้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์การเรียกร้องค่าทดแทนจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 51 วรรคแรก บัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้ลบล้างถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น

กับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน” และมาตรา 52 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น” จากบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ นำไปสู่ข้อพิจารณา 2 ประการ ดังนี้

3.1 ประเภทของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

จากบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52 ดังกล่าวข้างต้น จะปรากฏคำสั่งทางปกครองอยู่ 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ตามถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 51 และ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 ตามความในมาตรา 52 ซึ่งในทางคำราจะเรียกคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งจากการจำแนกประเภทของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว นำไปสู่ข้อพิจารณาที่ว่าคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจัดเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทใด ซึ่งการจัดประเภทดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการถูกเพิกถอน กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งแยกได้เท่านั้นที่สามารถเรียกร้องค่าทดแทนตามมาตรา 52 ได้ ซึ่งเนื่องจากคำสั่งทางปกครองทั้งสองประเภท กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามไว้โดยเฉพาะทำให้เกิดปัญหาในด้านการบังคับใช้ออกเป็นสองแนวทาง โดยแนวทางแรก มีความเห็นว่า คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เพราะคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นลักษณะของคำสั่งที่ทำให้ข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการได้รับเงินเดือน ทรัพย์สินและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานให้แก่ทางราชการเท่านั้น และได้มีการให้นิยามเพิ่มเติมของคำว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้จะต้องมีลักษณะที่เป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินโดยตรง เช่น คำสั่งจ่ายเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือคำสั่งอนุมัติให้ได้รับทุนการศึกษา เป็นต้น ส่วนแนวทางที่สอง มีความเห็นว่าคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้เพราะคำสั่งดังกล่าวมีผลโดยตรงในทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งได้รับเงินเดือน ซึ่งเป็นเงินหรือประโยชน์ที่สามารถแบ่งแยกได้ตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งจากการตีความที่ขัดแย้งกันในลักษณะดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดปัญหาแก่หน่วยงานต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมายเรื่องนี้ ซึ่งเกิดจากปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก

3.2 สิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ปัญหาเกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์การเรียกร้อยค่าทดแทนจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเอาไว้ แต่ปรากฏว่าสิทธิและหน้าที่ในการเรียกร้อยค่าทดแทนเป็นกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต้องทราบด้วยตนเอง กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแต่อย่างใด ซึ่งความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ในเรื่องนี้ได้ส่งผลให้การเรียกร้อยค่าทดแทนต้องเสียไปหากผู้รับคำสั่งไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าวและไม่ยื่นคำร้องขอค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และยังทำให้สูญเสียไปซึ่งสิทธิในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะเหตุมีขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเห็นได้ว่าปัญหาประการนี้ได้ส่งผลต่อผู้รับคำสั่งอย่างมีนัยยะสำคัญ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไม่ได้กำหนดผลของการเพิกถอนคำสั่งไม่ทันภายในระยะเวลานั้น สามารถแก้ไขโดยพิจารณาประกอบกันได้ เพราะเป็นปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลาในการเพิกถอนเช่นเดียวกัน โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนและปรับใช้ให้เหมาะสมกับเรื่องมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาถึงการซึ่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของข้าราชการพลเรือนกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน และการนำหลักกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประกอบกับหลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาเป็นแบบอย่าง โดยกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามารถกระทำได้ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาและผลของการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน โดยแบ่งตามสาขาอาชีพเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

(1) กลุ่มอาชีพที่อาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น แพทย์ วิศวกร โครงสร้าง เจ้าหน้าที่งานบัญชี นิติกร เป็นต้น อาชีพเหล่านี้ถือว่าคุณสมบัติของผู้เข้ารับตำแหน่งเป็นสิ่งสำคัญ เพราะมีโอกาสที่จะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคตได้ อาชีพเหล่านี้จึงต้องคำนึงถึงหลักประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญและคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงอาจต้องกำหนดให้มีการเพิกถอนโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา

(2) กลุ่มอาชีพที่ไม่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น สาขาอาชีพเหล่านี้อาจไม่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากนัก ก็ควรคำนึงถึงหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของผู้รับคำสั่งเป็นสำคัญ โดยกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่ง

ทางปกครองกับสาขาอาชีพเหล่านี้ ต้องกระทำภายใน 1 ปี นับแต่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง หากไม่สามารถเพิกถอนได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานไม่สามารถที่จะเพิกถอนได้อีกต่อไป กล่าวคือ ผลของการไม่เพิกถอนย่อมผูกพันข้าราชการพลเรือนผู้นั้น

การบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้อาจมีรายละเอียดมากขึ้นคือเรื่องของสาขาอาชีพที่จะเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการเพิกถอน แต่รายละเอียดเหล่านี้ย่อมส่งผลดีในแง่ที่กฎหมายจะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีมาตรฐานเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยในการรักษาสมดุลระหว่างหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไปพร้อมๆ กัน และประการสำคัญ คือ การช่วยป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายที่อาจไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะจากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของข้าราชการที่ขาดคุณสมบัติได้อีกด้วย ดังนี้ การบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนจึงถือว่ามีความสำคัญในฐานะสิ่งที่ช่วยคัดกรองบุคคลที่เข้ารับราชการและแนวทางการหรือวิธีสำรองที่จะช่วยแก้ปัญหาจากการดำเนินงานที่ผิดพลาดของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกร้องค่าทดแทนจากการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน มีข้อเสนอแนะ 2 ประการ ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การกำหนดประเภทของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่สามารถแบ่งแยกได้หรือไม่ เพราะจะมีผลต่อการเรียกค่าทดแทน เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าว ควรกำหนดให้ “คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนตามเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 66 มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ได้รับค่าทดแทนในกรณีนี้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามหลักคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น และค่าทดแทนความเสียหายที่จะได้รับต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน”

(2) หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เนื่องจากหลักเกณฑ์การเรียกร้องค่าทดแทนจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องของการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่ง ทำให้การนำไปปรับใช้กับการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจึงมีข้อบกพร่องไปด้วย ดังนั้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นควรบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ โดยการกำหนดให้ “ข้อ 1 วรรคแรก การเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 66 มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความ

เสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายใน 180 วันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น และวรรคสอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการร้องขอค่าทดแทนตามวรรคแรกให้ผู้รับคำสั่งทราบพร้อมกับการแจ้งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนการบรรจุและแต่งตั้ง”

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนี้จะครอบคลุมตั้งแต่หลักเกณฑ์ก่อนการเพิกถอนทั้งเรื่องของกรอบระยะเวลาในการเพิกถอน ผลของการเพิกถอนและสุดท้ายเมื่อได้มีการเพิกถอนแล้วก็ยังกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการเรียกร้องค่าทดแทนจากการเพิกถอนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่นนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่มีความชัดเจนน่าจะช่วยส่งเสริมหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไปพร้อมๆ กันได้เป็นอย่างดี

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของ

กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

วิญญูชน, 2549.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของ

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559.