

การแก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ

ผู้สมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการภายหลังจากที่มีการเปิดรับสมัครไปแล้ว*

(คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ, ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๐๐๕^๑ คดี Mme Talazac)

การแก้ไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบแข่งขันซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่งย่อมสามารถทำได้เสมอตราบเท่าที่การสอบแข่งขันยังมีได้เริ่ม แต่หากการสอบได้เริ่มไปแล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงย่อมไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้ มิใช่ด้วยเหตุที่ต้องยึดถือหลัก “การไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง” แต่เพื่อมิให้เป็นการแก้ไขกฎเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ ๙๐-๗๒๒ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๑๙๙๐ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งวิศวกรประจำภูมิภาค ซึ่งตามมาตรา ๑ ของรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดบัญชีรายชื่อของประกาศนียบัตรที่สามารถนำมาสมัครสอบแข่งขันสำหรับบุคคลภายนอกในตำแหน่งวิศวกรในประเภทที่ ๑ (หัวหน้างาน) และในตำแหน่งวิศวกรที่ทำหน้าที่รองลงมา

ส่วนในมาตรา ๒ ของรัฐกฤษฎีกาเดียวกัน กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบแข่งขันที่ไม่ได้รับประกาศนียบัตรตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑ ของรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว แต่มีสิทธิสมัครสอบแข่งขันได้ เนื่องจากเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่มีระยะเวลาการศึกษา ๕ ปี หรือเทียบเท่า โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบแข่งขันสำหรับตำแหน่งวิศวกรทั้งในระดับหัวหน้างานและในระดับรองลงมา

ต่อมา รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ถูกแก้ไขโดยรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ ๒๐๐๒-๕๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๒ โดยได้เปลี่ยนแปลงบัญชีรายชื่อของประกาศนียบัตรที่ระบุในมาตรา ๑ และกำหนดให้วุฒิการศึกษาของผู้สมัครที่คณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๒ สามารถรับไว้พิจารณาได้ จะต้องเป็นวุฒิการศึกษาชั้นอุดมศึกษาที่มีระยะเวลาการศึกษา ๕ ปี หรือเทียบเท่า เฉพาะในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับเทคนิคหรือวิทยาศาสตร์เท่านั้น และต่อมา ได้มีการออกรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ ๒๐๐๔-๔๑๔

* แปลและเรียบเรียงจากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส CE 22 juin 2005, Mme Talazac, n° 272406 โดยนายเอกสิทธิ์ วินิจกุล พนักงานคดีปกครอง ๔ ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง (พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒)

^๑ AJDA, 3 octobre 2005, หน้า 1849

ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๐๐๔ กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจพิจารณาเฉพาะกรณีการสอบแข่งขันในระดับหัวหน้าวิศวกรเท่านั้น ส่วนการสอบแข่งขันในระดับวิศวกรที่รองลงมาให้เป็นหน้าที่ของศูนย์ข้าราชการส่วนภูมิภาคแห่งชาติ (Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)) ทั้งนี้ ได้มีการนำรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ลงประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๐๐๔ โดยไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้

ข้อเท็จจริง

มีการเปิดรับสมัครบุคคลเพื่อสอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งวิศวกรประจำภูมิภาคในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจตามรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ ๒๐๐๒-๕๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๒ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครสอบและคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๖ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๔ ไม่รับใบสมัครเพื่อเข้าสอบแข่งขันในตำแหน่งดังกล่าวจำนวนสิบราย ด้วยเหตุที่ขาดคุณสมบัติด้านวุฒิการศึกษา เพราะผู้สมัครทั้งสิบรายไม่ได้เป็นผู้สำเร็จการศึกษาชั้นอุดมศึกษา ที่มีระยะเวลาการศึกษา ๕ ปี ในด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์

ผู้สมัครทั้งสิบรายที่ถูกคณะกรรมการปฏิเสธไม่รับใบสมัครจึงมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาด้วย แต่ศาลปกครองมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๔ ยกคำขอวิธีการชั่วคราว เพราะไม่ปรากฏต่อศาลว่ามีข้อสงสัยอย่างหนักแน่นเพียงพอถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว

อันที่จริงแล้ว ประเด็นในคดีนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก ในระหว่างที่มีการเปิดรับสมัครสอบแข่งขันในตำแหน่งวิศวกรประจำภูมิภาค ได้มีรัฐกฤษฎีกาออกมาเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยให้อำนาจในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครในตำแหน่งดังกล่าวเป็นหน้าที่ของศูนย์ข้าราชการส่วนภูมิภาคแห่งชาติ ดังนี้ จึงเกิดประเด็นว่าคณะกรรมการยังมีอำนาจในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัคร และสามารถออกคำสั่งปฏิเสธในกรณีเช่นนี้ได้หรือไม่

คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งปฏิเสธใบสมัครสอบแข่งขันผู้ฟ้องคดีทั้งสิบรายนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการสอบแข่งขันในกรณีนี้ได้เริ่มกระบวนการตั้งแต่ในเดือนมีนาคม ๒๐๐๔ และได้มีการประกาศการเปิดรับสมัครในรัฐกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๐๐๔ และปิดรับสมัครเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๐๐๔ โดยจะเริ่มสอบในเดือนตุลาคม ๒๐๐๔ ดังนั้น การออกรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๐๐๔ เพื่อแก้ไขอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเกิดภายหลังการเปิดรับสมัครการสอบแข่งขันแล้วแต่ก่อนการเปิดรับสมัครการสอบแข่งขัน อีกทั้งรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ และเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๐๐๔ เป็นวันที่คณะกรรมการมีคำสั่งไม่รับใบสมัครของผู้ฟ้องคดี

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ เห็นได้ว่ามีรัฐกฤษฎีกาที่เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติก่อนที่จะครบกำหนดวันที่มีการเปิดรับสมัคร อีกทั้งรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลใด ๆ ไว้ ดังนั้น รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้จึงมีผลใช้บังคับทันที เป็นผลให้คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครในตำแหน่งวิศวกรดังกล่าว และในทางปฏิบัติเอกสารต่าง ๆ ของผู้สมัครได้ถูกส่งมอบให้ศูนย์ข้าราชการส่วนภูมิภาคแห่งชาติที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบแทนคณะกรรมการฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม เป็นต้นไป ซึ่งเป็นวันหลังจากที่มีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงไม่มีโอกาสได้พิจารณาเอกสารของผู้สมัครรายใดเลยก่อนที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการถูกยกเลิกไป

ดังนั้น คำสั่งปฏิเสธไม่รับใบสมัครของผู้สมัครทั้งสิบรายโดยคณะกรรมการนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการนี้ สภาแห่งรัฐจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของคณะกรรมการฯ ที่ไม่รับใบสมัครสอบแข่งขันไว้พิจารณา

ข้อสังเกต

โดยทั่วไปแล้วกฎหมายมีผลบังคับนับแต่วันประกาศใช้ อย่างไรก็ตาม วันที่มีผลใช้บังคับสามารถถูกกำหนดให้แตกต่างออกไปได้ แต่ในคดีนี้ไม่มีการกำหนดวันบังคับใช้กฎให้แตกต่างออกไปแต่อย่างใด จึงต้องเป็นไปตามหลักทั่วไป คือมีผลนับแต่วันที่ประกาศใช้

ดังนั้น กฎฉบับใหม่ที่ออกมาในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จึงมีผลใช้บังคับทันที เป็นผลให้คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาใบสมัครของผู้สมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งวิศวกรประจำภูมิภาค

นอกจากนั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบแข่งขันย่อมไม่สามารถถูกแก้ไขหรือถูกเปลี่ยนแปลงได้ หากการสอบแข่งขันได้เริ่มไปแล้ว ทั้งนี้ มิใช่ด้วยเหตุที่ต้องยึดถือหลัก “การไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง แต่ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้มีการแก้ไขกฎเกณฑ์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้สภาแห่งรัฐได้วางบรรทัดฐานไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียดเกี่ยวกับการสอบแข่งขันสามารถทำได้จนถึงวันที่กำหนดการเปิดรับสมัครสอบแข่งขัน แต่อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขนั้นย่อมไม่สามารถทำได้ภายหลังที่มีการสอบแข่งขันไปแล้ว (CE, 22 juin 1962, Godon)

อย่างไรก็ตาม คดีนี้อาจมีความยุ่งยากมากขึ้นหากคณะกรรมการฯ ได้เริ่มตรวจสอบเอกสารของผู้สมัครไปแล้วก่อนกฎฉบับใหม่จะออกมาเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และมอบอำนาจหน้าที่นั้นให้องค์กรอื่นพิจารณาแทน ซึ่งหากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในลักษณะเช่นว่านี้

องค์กรใหม่ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่มาตามกฎหมายย่อมต้องมีหน้าที่พิจารณาเอกสารของผู้สมัครทุกรายไม่ว่าเอกสารของผู้สมัครรายนั้นจะได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการฯ มาก่อนแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ ก็เพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของผู้สมัครทุกราย
