

การที่สภาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครอง
มีผลให้ผู้เสียหายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนกลับคืนสู่สถานะเดิม*
(CE, 26 décembre 1925, Rodière, Rec. Lebon, p. 1065.)

การเพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับพิจารณาเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง
(un tableau d'avancement) ของหน่วยงาน เป็นผลให้ฝ่ายปกครองต้องคืนสถานภาพและ
สถานะทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมแก่ผู้เสียหาย เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีการจัดทำบัญชีรายชื่อ
เช่นนั้นมาก่อนเลย

ข้อเท็จจริง

คดีมีข้อเท็จจริงว่า นาย Rodière ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายในลำดับชั้นที่ ๑ สังกัด
กระทรวงกิจการท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ได้โต้แย้งการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับพิจารณาเลื่อนชั้น
เลื่อนตำแหน่งประจำปี ค.ศ. ๑๙๒๑ และสภาแห่งรัฐได้พิจารณาคดีนั้นแล้วเห็นว่าเป็นการจัดทำบัญชี
รายชื่อที่มีขอบ จึงมีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๒๕ ให้เพิกถอนบัญชีดังกล่าว
ผลจากคำวินิจฉัยครั้งนั้น ทำให้คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องต้องมีอันสิ้นผลไปด้วย เช่น คำสั่งแต่งตั้งเพื่อน
ร่วมงาน คือ นาย Pic นาย Jocard เป็นหัวหน้าฝ่ายในลำดับชั้นที่ ๒ และนาย Pinal เป็นหัวหน้าฝ่ายใน
ลำดับชั้นที่ ๓ รวมทั้งตัวของผู้ฟ้องคดีเองที่ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายในลำดับชั้นที่ ๑ ส่วนสาเหตุ
ที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการจัดทำบัญชีดังกล่าวก็เป็นเพราะว่าการขึ้นบัญชีเพื่อนร่วมงานทั้งสามคนตามบัญชี
ดังกล่าว ไม่เป็นผลดีต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากลำดับชั้นของเพื่อนร่วมงานทั้งสามคนรวมทั้งลำดับชั้นของ
ผู้ฟ้องคดีเอง ล้วนแต่มีสิทธิได้รับพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการได้ทั้งสิ้น โดยที่ผู้ฟ้องคดี
ไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าการเพิกถอนบัญชีดังกล่าวจะกระทบมาถึงตำแหน่งของตนเองในปัจจุบันด้วย

หลังจากที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้เพิกถอนบัญชีรายชื่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการ
ท้องถิ่นที่เป็นอิสระได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของสภาแห่งรัฐ โดยให้คืนสถานภาพเดิมแก่
ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรายอื่น ๆ โดยให้ย้อนกลับไปเริ่มต้นใหม่ เสมือนไม่เคยมีการจัดทำ
บัญชีดังกล่าวมาก่อนเลย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ารัฐมนตรีสั่งการไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของคำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ
และเห็นว่าควรเพิกถอนเฉพาะการแต่งตั้งเพื่อนร่วมงานทั้งสาม และไม่ควรมีผลกระทบต่อตำแหน่งของ
ผู้ฟ้องคดีที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

* แปลและเรียบเรียงโดย ดร. ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ พนักงานคดีปกครอง ๖ว ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครอง
ระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง (พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกใน
วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒)

คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้โดยหลักการแล้ว การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จะมีผลก็แต่ในอนาคตเท่านั้น แต่ในกรณีที่เป็นกรปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ที่ให้มีผลเข้าไปจัดการเหตุการณ์หรือสถานะทางกฎหมายในอดีต ย่อมเป็นข้อยกเว้นให้สามารถกระทำ ได้ การที่สภาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครอง นำมาซึ่งผลที่ย้อนกลับไป ในอดีต เนื่องจากผลของการเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งเหล่านั้น ต้องถือเสมือนว่าไม่เคยปรากฏ การกระทำหรือคำสั่งเช่นนั้นอยู่เลย ในกรณีนี้ สภาแห่งรัฐเห็นว่ารัฐมนตรีได้ดำเนินการถูกต้องตาม คำบังคับของสภาแห่งรัฐในคดีเดิมครบถ้วนแล้วที่ให้ย้อนกลับไปพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อกันใหม่ โดยให้ผู้เสียหายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนกลับคืนสู่สถานะเดิม เสมือนไม่เคยถูกเสนอชื่อเข้าสู่บัญชี รายชื่อดังกล่าวเลย สภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้ยกคำฟ้องของนาย Rodière

ข้อสังเกต

ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยนี้ สภาแห่งรัฐก็พิพากษาคดีตามแนวคำวินิจฉัยนี้ในอีกหลาย ๆ คดีต่อมา และยืนยันหลักการที่ว่าฝ่ายปกครองจำเป็นต้องดำเนินการบางประการที่มีผลย้อนกลับไปในอดีต อันเนื่องมาจากคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ของตนถูกเพิกถอนไปโดยคำพิพากษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีเกี่ยวกับงานบริหารบุคคลภาครัฐหรือคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ จะพบหลักการดังกล่าวได้อย่างชัดเจน คดีส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ออกหรือปลดออก หรือเป็นคดีโต้แย้ง การแต่งตั้งการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งที่มีขอบ ผลจากคดีประเภทนี้คือ ถ้าเป็นคำสั่งที่ทำให้ผู้เสียหาย พันสภาพความเป็นข้าราชการไป เมื่อคำสั่งถูกเพิกถอน ก็ต้องบังคับให้ฝ่ายปกครองรับข้าราชการผู้นั้น กลับเข้ารับราชการตามเดิม หรือถ้าเป็นคดีโต้แย้งการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ถ้าบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ ได้รับการแต่งตั้งถูกเพิกถอนไป ก็ต้องกลับไปเริ่มกระบวนการพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อกันใหม่ โดยถือเสมือนว่า ไม่เคยมีบัญชีรายชื่อเช่นนั้นมาก่อน หรือไม่เคยมีคำสั่งให้ออกจากราชการมาก่อนเลย

การทำให้กลับคืนสู่สถานะเดิมเช่นนี้อาจไม่ค่อยมีปัญหามากนักถ้าเป็นการพิจารณาให้ คืนสิทธิที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามอาวุโส (les avancements à l'ancienneté) เพราะมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ชัดในกฎหมายอยู่แล้ว แต่เรื่องอาจจะซับซ้อนมากขึ้นเมื่อเป็นการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งโดยการคัดเลือก (les avancements au choix) กรณีนี้มีแนวคำวินิจฉัยประกอบกับ กฎกระทรวงฉบับลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๔ กำหนดให้หาค่ากลางเป็นฐานในการคำนวณ คะแนนประเมิน โดยคิดเฉลี่ยจากบรรดาข้าราชการคนอื่น ๆ ที่อยู่ในฐานะหรือในลำดับชั้นเดียวกับ กับผู้เสียหาย ส่วนในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งโดยการสอบคัดเลือก (les avancements sur concours) สภาแห่งรัฐยอมรับว่าไม่อาจให้คืนสถานภาพโดยวิธีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในทันทีได้ แต่จะต้องจัดให้ผู้เสียหายได้เข้ารับการทดสอบใหม่เป็นการเฉพาะราย