

คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล*

ยงยุทธ อนุกุล**

หลักความเป็นกลาง***

การที่กรรมการในการสอบคัดเลือกเป็นผู้อยู่ใต้การควบคุมของผู้สมัครรายหนึ่ง ทำให้ผู้สมัครรายอื่นไม่ได้รับหลักประกันในเรื่องความเป็นกลาง มติของคณะกรรมการที่ประกาศรายชื่อผู้สอบได้ จึงต้องถูกเพิกถอน

ข้อเท็จจริง นาย Frank ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งหัวหน้าที่ปรึกษางานศึกษาวิจัย แต่คณะกรรมการสอบคัดเลือกมีมติไม่ให้นาย Frank ผ่านการสอบคัดเลือก นาย Frank จึงฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ โดยขอให้

(๑) เพิกถอนมติของคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๐๐๒ ที่มีมติไม่ให้นาย Frank ผ่านการคัดเลือก

(๒) สั่งให้ศูนย์ศึกษาวิจัยแห่งชาติจัดให้มีการสอบใหม่

คำพิพากษา สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปรากฏเอกสารในสำนวนว่า ในบรรดาบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการสอบคัดเลือกที่ ๔๐-๐๑ เพื่อสอบคัดเลือกผู้มีสิทธิเป็นหัวหน้าที่ปรึกษางานศึกษาวิจัย ประจำปี ๒๐๐๒ ที่จัดขึ้นในแผนกที่ ๔๐ ของคณะกรรมการศึกษาวิจัยแห่งชาติ นั้น มีกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้สมัครรายหนึ่ง ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานศึกษาวิจัย ข้อเท็จจริงดังกล่าวมีลักษณะที่ทำให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไม่ได้รับการประกันสิทธิในเรื่องความเป็นกลาง (des garanties d'impartialité) ข้อกล่าวอ้างของนาย Frank ที่ขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการที่ไม่ให้ตนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกจึงฟังขึ้น

* เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ เรื่อง ปัญหาทางปฏิบัติในคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๗

* ลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๑ : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ

** น.บ., น.ม. สาขากฎหมายมหาชน, D.E.A. (Droit public) มหาวิทยาลัย Aix – Marseille III ประเทศฝรั่งเศส, ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักงานศาลปกครอง

*** แปลสรุปจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๔ คดี M. Frank บางตอนของคำพิพากษาลงพิมพ์ในวารสาร AJDA วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๐๐๔ หน้า ๑๒๐๗

สำหรับคำขอประการต่อมาที่นาย Frank ขอให้จัดให้มีการสอบใหม่นั้น สภาแห่งรัฐพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในกรณีนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการสอบใหม่ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคำขอในประเด็นนี้

สภาแห่งรัฐจึงมีคำพิพากษาดังนี้

(๑) ให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการที่กำหนดรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในการสอบเพื่อเป็นหัวหน้าที่ปรึกษางานศึกษาวิจัย ประจำปี ๒๐๐๒ ที่จัดโดยแผนกที่ ๔๐ ของคณะกรรมการการศึกษาวิจัยแห่งชาติ

(๒) คำขออนอกจากนี้ให้ยก

(๓) ให้แจ้งคำพิพากษานี้แก่นาย Frank ศูนย์ศึกษาวิจัยแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเยาวชน การศึกษา และการวิจัย

อำนาจในการลงโทษกับสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา*

ในกรณีที่ไม้อาจจัดประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัยได้ ไม่เป็นการตัดอำนาจขององค์กรผู้มีอำนาจในการดำเนินการลงโทษทางวินัย แต่องค์กรดังกล่าวต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการที่ไม่สามารถจัดประชุมคณะกรรมการได้และให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งในลักษณะเดียวกันกับหลักประกันในกระบวนการที่ทำโดยคณะกรรมการ

ข้อเท็จจริง นายกเทศมนตรีเทศบาล Villedieu-sur-Indre ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๑๙๙๖ ลงโทษนาย น. ซึ่งเป็นช่างเทคนิค โดยสั่งพักงานเป็นเวลา ๑๐ วัน โดยที่ไม่ได้รอฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัยก่อนเพราะเหตุที่ไม่สามารถจัดการประชุมได้ นาย น. จึงนำเรื่องมาฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิมอจ (Limoges) เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยอ้างเหตุผลหลายประการด้วยกัน และศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิมอจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษของเทศบาลดังกล่าวด้วยเหตุผลที่เทศบาลไม่สามารถจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัยได้

เทศบาลจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โด (Bordeaux)

* แปลสรุปจากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โด (Cour administrative d'appel de Bordeaux) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๐๐๔ คดี Commune de Villedieu-sur-Indre ลงพิมพ์ในวารสาร AJDA วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๐๐๔ หน้า ๑๐๓๙-๑๐๔๑ ข้อสังเกตโดย Marie-Christine de Montecler

คำพิพากษา ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๓ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ บัญญัติว่า “การลงโทษทางวินัยอย่างอื่นนอกเหนือจากโทษประเภทที่จัดไว้ในกลุ่มแรก ไม่อาจ กระทำได้ โดยไม่เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของข้าราชการอยู่ด้วยเพื่อให้พิจารณาก่อน” และมาตรา ๘๙ แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๑๙๙๔ ว่าด้วยสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้โทษทางวินัยโดยการ สั่งพักงานเป็นเวลา ๑๐ วันนั้น เป็นโทษที่อยู่ในกลุ่มที่สอง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกเทศมนตรีเทศบาล Villedieu-sur-Indre มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๑๙๙๖ ให้ลงโทษนาย น. โดยไม่ได้รอความเห็นของคณะกรรมการ ที่ปรึกษาทางวินัยก่อนโดยให้เหตุผลว่าไม่อาจจัดประชุมคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาได้ เนื่องจากไม่ได้มีการแต่งตั้งประธานของคณะกรรมการทั้ง ๆ ที่นายกเทศมนตรีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๑๙๙๖ แจ้งต่อประธานศูนย์บริหารราชการเพื่อให้จัดการประชุมแล้ว ศาลเห็นว่าข้ออ้างของเทศบาลในเรื่องที่ไม่อาจจัดประชุมได้จึงฟังขึ้น

จากเอกสารหลักฐานในสำนวนปรากฏว่า การจัดประชุมคณะกรรมการ ที่ปรึกษาทางวินัยไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากปัญหาที่ไม่สามารถแต่งตั้งประธานของ คณะกรรมการที่ปรึกษาได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยอยู่นอกเหนืออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นอาศัยเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งของ นายกเทศมนตรีลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๑๙๙๖ นั้น จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้อง

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจที่จะพิจารณา เหตุผลอื่น ๆ ที่นาย น. ยกขึ้นต่อสู้ในศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิมอจ (Limoges) ไปเลยได้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ไม่สามารถจัดประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาได้ ด้วยเหตุผลที่ยอยู่นอกเหนือการควบคุมของเทศบาลนั้นไม่อาจนำมาเป็นเหตุตัดอำนาจขององค์กร ฝ่ายปกครองในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการลงโทษทางวินัยได้ ทั้งไม่อาจตัดสิทธิ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับหลักประกันสิทธิในเรื่องกระบวนการทางวินัย จึงเป็นหน้าที่ ขององค์กรฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจที่จะแจ้งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบถึงเหตุผลที่ทำให้ ไม่สามารถจัดประชุมคณะกรรมการได้ และเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้นั้นชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวหา ในลักษณะเดียวกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัย

ตามข้อเท็จจริงแห่งคดี ปรากฏว่า นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งลงโทษโดยไม่ได้ ปฏิบัติตามกระบวนการในการพิจารณาดังกล่าว จึงเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ (excès de pouvoir) ดังนั้น ข้ออ้างของเทศบาลที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่ง

เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีนั้นจึงฟังไม่ขึ้น โดยที่ไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องพิจารณาเหตุผลอื่น ๆ ของผู้ฟ้องคดีอีก

จึงพิพากษาให้ยกอุทธรณ์ของเทศบาลเสีย

ข้อสังเกต คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดในกรณีนี้เป็นเรื่องของสภาพการณ์ทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการลงโทษทางวินัยที่ใช้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาในช่วงระหว่างปี ๑๙๙๕ - ปี ๑๙๙๖ และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดได้หาทางออกด้วยการวางหลักที่เป็นประโยชน์ต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหากับความมั่นคงของคำสั่งทางปกครองในขณะเดียวกัน

สภาพการณ์ทางกฎหมายดังกล่าวเป็นผลมาจากมาตรา ๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๑๙๙๔ ว่าด้วยข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจครอบคลุมท้องที่นั้นเป็นประธานของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัย ซึ่งเป็นการแก้ไขมาตรา ๓๑ แห่งรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๑๙๙๔ ที่กำหนดให้ตุลาการศาลยุติธรรมเป็นประธาน การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นการแก้ไขในชั้นรัฐสภาโดยที่ไม่ได้มีการปรึกษารือกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ก่อน ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องให้โอกาสศาลปกครองมีเวลาในการเตรียมการดังกล่าวก่อน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงต้องมีหนังสือเวียนลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๕ แจ้งต่อราชการส่วนท้องถิ่นว่า “บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลบังคับในทันที เพราะต้องรอรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐก่อน” ปรากฏว่า ต้องใช้เวลาถึงสองปี กว่าจะมีรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๑๙๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๑๙๙๙ ว่าด้วยกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นออกใช้บังคับ และหลักการที่สำคัญในรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวกลับเป็นเพียงการกำหนดว่ากรณีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นต้องการให้ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัยจำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน ซึ่งจริง ๆ แล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาว่าจำเป็นต้องรอให้รัฐกฤษฎีกานี้ออกมาก่อนเพื่อให้บทบัญญัติในเรื่องนี้มีผลบังคับหรือไม่

ตามคำพิพากษาลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๐๐๒ ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองนองต์ (Nantes) ในคดี Commune de Cossé-le-Vivien ได้พิพากษาไว้ว่า “การให้ตุลาการศาลปกครองเป็นประธานในคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัยแทนตุลาการศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ นั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายลำดับรองมาบังคับให้เป็นไปตามมาตราดังกล่าวก่อน ดังนั้น นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ ประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาต้องเป็นตุลาการศาลปกครอง”

ปัญหาจึงมีว่าในเรื่องกระบวนการทางวินัยนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างไร ตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๑๙๙๔ ในคดี Commune de Grand-Bourg-de-Marie-Galante สภาแห่งรัฐได้ตัดสินว่า เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัย เพื่อพิจารณาเรื่องทางวินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่ในกรณีที่ไม้อาจจัดประชุมคณะกรรมการดังกล่าวได้จริง ๆ นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ภายหลังจากที่ได้ให้โอกาสข้าราชการต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาแล้ว

บรรทัดฐานดังกล่าวเป็นทางออกที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยในกรณีนี้

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดไม่ได้ระบุเหตุผลว่าเพราะอะไรคณะกรรมการจึงไม่มีประธาน ทั้งไม่ระบุว่าตุลาการจากศาลไหนควรเป็นประธาน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดเพียงแต่พิจารณาตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เท่านั้น แต่ในกรณีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองนองต์ (Nantes) ที่ได้วางหลักไว้ในปี ๒๐๐๒ นั้นได้เห็นไปในอีกแนวทางหนึ่งว่านายกเทศมนตรีไม่สามารถขอให้คณะกรรมการที่ปรึกษาประชุมได้ ถ้าองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้นไม่สมบูรณ์

ในกรณีนี้ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดได้วางหลักว่า การที่ไม่อาจจัดประชุมคณะกรรมการได้นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจในการลงโทษทางวินัยของนายกเทศมนตรี ทั้งไม่อาจตัดสิทธิของข้าราชการตามหลักประกันในเรื่องกระบวนการทางวินัย แต่ข้าราชการจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลที่ทำให้จัดประชุมคณะกรรมการไม่ได้ และต้องได้รับการเปิดโอกาสให้ต่อสู้ข้อกล่าวหาได้ในลักษณะเดียวกันกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ เช่น ในเรื่องของระยะเวลา การให้มีผู้ช่วยเหลือในการต่อสู้ข้อกล่าวหา หรือการนำพยานเข้าชี้แจง เป็นต้น ในกรณีนี้ปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ออกคำสั่งลงโทษไปโดยที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว คำสั่งลงโทษจึงถูกเพิกถอน

ทางออกของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงเป็นทางออกที่เป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของฝ่ายปกครองและประโยชน์ของข้าราชการ แม้ไม่เยี่ยมยอด แต่ก็สมเหตุสมผล

สิทธิในการเข้าถึงเอกสารก่อนถูกย้าย*

การย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของทางราชการนั้น จำเป็นที่จะต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนก่อนตามสิทธิที่รับรองไว้โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕

ข้อเท็จจริง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๑๙๙๗ ย้ายนาง Tiraspolsky จากโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย Frédéric-Mistral ในเมืองอาวิลยอง (Avignon) ไปยังโรงเรียนมัธยม Philippe-de-Gérard ซึ่งตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกัน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายนเป็นต้นไป นาง Tiraspolsky จึงนำเรื่องมาฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นเมืองมาร์เซย์ (Tribunal administratif de Marseille) ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ (Cour administrative d'appel de Marseille)

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า (คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๐๐๑ คดีที่ ๙๘ MA๐๑๑๗๓ และ OOMA ๐๒๕๘๑) การย้ายข้าราชการนั้นต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนก่อนจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังมีความเห็นต่อไปว่า “กระบวนการในการปรึกษาหารือในคณะกรรมการบริหารทวิภาคี (la commission administrative paritaire) สามารถใช้แทนการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (consultation du dossier) ได้หากมีหลักประกันอื่นที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีเข้าถึงเอกสารนั้นได้ และหากคู่กรณีได้รับแจ้งถึงกำหนดการประชุมของคณะกรรมการบริหารทวิภาคีเพื่อที่จะได้มีโอกาสเสนอความเห็นของตนต่อผู้แทนในคณะกรรมการนั้น”

เมื่อนาง Tiraspolsky ไม่ได้รับการเปิดโอกาสให้เข้าถึงเอกสารของตน ทั้งไม่ได้รับการแจ้งให้ทราบถึงกำหนดการประชุมของคณะกรรมการบริหารทวิภาคี การที่รัฐมนตรีมีคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุด

* แปลสรุปจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๐๐๓ คดี Ministre de l'Education nationale c/Mme. Tiraspolsky ลงพิมพ์ในวารสาร AJDA วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๐๐๔ หน้า ๖๖๘ – หน้า ๖๗๑ ข้อสังเกตโดย Olivier Dord อาจารย์กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยปารีส ๑๐ – นองแตร์ (Nanterre)

คำพิพากษา สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า หากบังคับการให้เป็นไปตาม มาตรา ๖๐ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๑๙๘๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของ ข้าราชการของรัฐแล้ว การย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของทางราชการนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้มีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารทวิภาคีที่มีอำนาจ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ที่มาจากตัวแทนของฝ่ายปกครองและข้าราชการทั้งสองฝ่ายจำนวนเท่ากันก่อน แต่กระบวนการ ที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวนั้น ไม่สามารถนำไปแทนที่หลักประกันอื่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕ ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการทุกคนไม่ว่า จะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือทหาร พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐมีสิทธิเข้าถึงบันทึก เอกสาร ทางทะเบียน และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับตนเป็นการเฉพาะตัวและเป็นการลับ ทั้งนี้ ก่อนการ ดำเนินการทางวินัย หรือการออกคำสั่งย้าย หรือการไม่เลื่อนระดับ” ได้

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า หลังจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ได้วาง หลักว่า การย้ายข้าราชการนั้นไม่อาจทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่เปิดโอกาสให้ ข้าราชการผู้นั้นเข้าถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนก่อน และมีความเห็นต่อไปว่า “กระบวนการ ในการปรึกษาหารือคณะกรรมการทวิภาคีนั้น อาจถือว่าสามารถแทนที่หลักประกันสิทธิในการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ ถ้ามีหลักประกันอื่นที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าถึงเอกสาร ของตน และแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงวันประชุมของคณะกรรมการเพื่อเปิดโอกาสให้ ข้าราชการผู้นั้นแสดงความเห็นของตนกับผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการ” เพื่อสั่ง เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๑๙๘๗ ด้วยเหตุที่ว่า ฝ่ายปกครองไม่ได้เปิดโอกาสให้นาง Tiraspolsky ได้ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับตนและ ไม่ได้รับแจ้งถึงวันในการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารทวิภาคี

การให้เหตุผลในคำพิพากษาดังกล่าว สภาแห่งรัฐไม่เห็นพ้องด้วย เพราะว่า ประการแรก หลักประกันตามมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕ เป็น หลักประกันที่แตกต่างจากหลักประกันในเรื่องการปรึกษาหารือคณะกรรมการบริหารทวิภาคี (la commission administrative paritaire) และอีกประการหนึ่ง ข้อบังคับที่ใช้สำหรับการ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารทวิภาคีนั้น ไม่ได้กำหนดว่า คณะกรรมการต้องเปิด โอกาสให้ข้าราชการที่จะถูกย้ายเข้าชี้แจงในที่ประชุม หรือต้องแจ้งให้ข้าราชการทราบถึง กำหนดวันประชุมของคณะกรรมการแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์มี คำพิพากษาดังกล่าว จึงเป็นการปรับใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้อง คำพิพากษาดังกล่าวจึงต้องถูก เพิกถอน

สภาแห่งรัฐยังมีความเห็นต่อไปว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา L.๕๒๑-๒ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองที่กำหนดว่าในกรณีที่สภาแห่งรัฐสั่งเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองในฐานะที่เป็นศาลสูงสุด สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไปเลยได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแห่งกรณีแล้ว สภาแห่งรัฐเห็นว่า สมควรพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไปเลยได้

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๑๙๙๗ เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล และไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าถึงเอกสารของตนก่อน จึงขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕ ที่กล่าวมาข้างต้น คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้มีเหตุผลที่สนับสนุนในชั้นอุทธรณ์ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมืองมาร์เซย์ที่เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีนั้นไม่ถูกต้อง

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา สภาแห่งรัฐจึงมีคำพิพากษาดังนี้

- (๑) ให้เพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์
- (๒) ให้ยกอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ยื่นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เสีย

ข้อสังเกต คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในกรณีนี้ เป็นการเปลี่ยนแนวการวินิจฉัยไปจากในคดีก่อน ๆ กล่าวคือ ในช่วงต้นเดือนธันวาคม ๒๐๐๓ สภาแห่งรัฐได้ปฏิเสธสิทธิของข้าราชการฝึกงานที่ถูกเลิกจ้างในการแจ้งให้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารก่อนตามมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๐๐๓ คดี Syndicat intercommunal de la restauration collective (SIRC) และคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๐๐๓ คดี Mme. Mansuy) อีก ๒-๓ สัปดาห์ต่อมา สภาแห่งรัฐยอมรับสิทธิในเรื่องนี้ของข้าราชการที่ถูกย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยคำพิพากษา ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๐๐๓ ในคดี Ministre de l'Education nationale c/Mme Tiraspolsky นี้ สภาแห่งรัฐเน้นย้ำถึงสิทธิของข้าราชการที่ถูกย้าย ด้วยเหตุผลของทางราชการไม่ว่าในเรื่องของการถูกย้ายเพื่อให้มีตำแหน่งว่างหรือการย้ายเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในหน่วยงาน แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการละทิ้งแนวคำวินิจฉัยเดิม ในคดี Sieur Arnaud (คำวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๑๙๕๕) ที่วางหลักเรื่องการพิจารณาทางปกครอง โดยให้ความสำคัญกับการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการทวิภาคีว่าสามารถแทนสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (communication du dossier) ตามรัฐธรรมนูญปี ๑๙๐๕ ได้

คำวินิจฉัยในคดีนี้ สภาแห่งรัฐตัดสินในฐานะที่เป็นศาลสูงสุดที่ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ (คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๐๐๑) ในคดีพิพาทระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกับครูโรงเรียนมัธยม ในคำพิพากษาดังกล่าว สภาแห่งรัฐไม่เห็นพ้องกับเหตุผลของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ และสั่งเพิกถอนคำพิพากษาดังกล่าว โดยวางหลักในเรื่องความเป็นอิสระของหลักในเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารทวิภาคี (CAP) นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐยังอาศัยอำนาจตามมาตรา L.๕๒๑-๒ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองเพิกถอนคำสั่งย้ายด้วยเหตุที่ไม่เคารพหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕

ในประการแรกจะได้กล่าวถึงเหตุผลของสภาแห่งรัฐที่พิพากษากลับแนวคำพิพากษาเดิม และต่อไปจะกล่าวถึงผลของคำพิพากษาในเรื่องนี้ต่อขอบข่ายของเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของข้าราชการ

การละทิ้งแนวคำวินิจฉัยเดิมในคดี **Sieur Arnaud**

ในคดี Arnaud เมื่อปี ๑๙๕๕ สภาแห่งรัฐได้จำกัดขอบข่ายของบทบัญญัติมาตรา ๖๕ แห่งรัฐบัญญัติปี ๑๙๐๕ โดยสภาแห่งรัฐเห็นว่า การย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของทางราชการต้องทำตามกระบวนการที่กำหนดไว้สำหรับการนั้นเท่านั้น ในเรื่องการย้ายนี้ มาตรา ๑๒๘ แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๑๙๔๖ ได้กำหนดให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหารทวิภาคี (CAP) ไว้ในกรณีที่มีการย้ายกระทบถึงที่อยู่หรือการเปลี่ยนแปลงสถานะของข้าราชการเท่านั้น มาตรา ๖๗ ของกฎหมายฉบับเดียวกัน กำหนดเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้สำหรับกระบวนการลงโทษทางวินัย ในกรณีการย้าย (mutation d'office) นั้น การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารทวิภาคีถือว่าสามารถแทนที่การแจ้งข้อมูลข่าวสารได้ ทั้งนี้ ตามถ้อยคำในคำพิพากษาดังกล่าว

แนวคำวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งเป็นการวินิจฉัยโดยให้ความสำคัญกับรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๑๙๔๖ ได้รับการยืนยันโดยรัฐกำหนดลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๑๙๕๙ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๑๙๖๘ คดี Sieur Barré) นับตั้งแต่รัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๑๙๘๔ ว่าด้วยข้าราชการใช้บังคับ แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวได้รับการยืนยันตลอดมา (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๑๙๙๐ คดี Chabert) การที่สภาแห่งรัฐมีแนวคำวินิจฉัยที่เป็นไปในแนวเดียวกันตลอดมาจนถึงคดีนี้ เป็นเรื่องของการพิพากษาโดยถือแนวบรรทัดฐานจากคำพิพากษา (précédent) รวมทั้งหลักความต่อเนื่องของหลักการ

ทางนิติบัญญัติ (principe législatif) ทั้งนี้ เพราะถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๑๒๘ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๑๙๔๖ มาตรา ๔๘ แห่งรัฐกำหนดปี ๑๙๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๑๙๘๔ มีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน การละทิ้งแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในกรณีนี้มีข้อที่น่าพิจารณา ๓ ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก การใช้กฎหมายเรื่องหนึ่งไปแทนที่กฎหมายอีกเรื่องหนึ่งนั้น เป็นการตีความกฎหมายโดยใช้หลักกฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป (lex specialis déroge lex generalis) ซึ่งในเรื่องนี้คือมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๑๙๐๕ แต่การใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ไม่สามารถนำไปใช้กับกรณีที่หลักประกันสองเรื่องนั้นไม่เท่าเทียมกันดังเช่นปัญหาในกรณีนี้ เพราะการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการทวิภาคีนั้น แม้ว่าจะเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยเบ็ดเบียนบางประการโดยเฉพาะในเรื่องของการใช้มาตรการในการย้ายเพื่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางวินัย หลักประกันดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิเพียงพอต่อข้าราชการที่เกี่ยวข้องเช่น ไม่ได้กำหนดสิทธิแม้กระทั่งในเรื่องการเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งในคดีนี้สภาแห่งรัฐเองก็มีความเห็นเช่นนี้ ในการให้เหตุผลเพื่อเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย โดยเห็นว่า “ข้อบังคับที่กำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารทวิภาคีไม่มีข้อกำหนดที่ให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีสิทธิเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ ทั้งไม่กำหนดให้แจ้งกำหนดการประชุมต่อข้าราชการดังกล่าว” ในอีกด้านหนึ่ง การเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ถูกย้ายเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก่อนทำให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับทราบถึงเหตุผลของคำสั่งโดยตรงเพื่อที่จะโต้แย้งได้

ข้อสังเกตประการที่สองก็คือ ในปัจจุบันมีการใช้มาตรการย้ายฝ่ายเดียว (mutations d'office) เพื่อประโยชน์ของทางราชการด้วยเหตุผลเรื่องพฤติกรรมส่วนบุคคลของข้าราชการ บางครั้งฝ่ายปกครองใช้มาตรการนี้เพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการลงโทษทางวินัย การย้ายข้าราชการจึงเป็นวิธีเดียวที่จะสร้างความสงบสุขในหน่วยงาน คำพิพากษาในคดีนี้ไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงในเรื่องเหตุผลของการย้ายนาง Tiraspolksy แต่หากจะดูจากคำพิพากษาอื่นที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซยพิพากษาในวันเดียวกัน (คำพิพากษาลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๐๐๑ ที่ ๐๐ MA๐๑๔๒๗) ก็อาจจะพอเข้าใจเรื่องราวของกรณีนี้ได้ กล่าวคือ ในคดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซยได้พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมืองมาร์เซยที่สั่งยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี (นาง Tiraspolksy) ที่ฟ้องให้รัฐจ่ายค่าเสียหายทางการเงินและจิตใจจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ ฟรังก์ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหลายครั้งด้วยกัน คำสั่งดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสั่งพักราชการและการย้ายนาง Tiraspolksy รวมทั้งมาตรการทาง

ปกครองอื่น ๆ ข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ยกขึ้นมาข้างต้น

ข้อสังเกตประการที่สามก็คือ ตุลาการบางส่วนได้พยายามที่จะเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัย ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีที่สภาแห่งรัฐเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ในกรณีนี้ โดยการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ ในขณะที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่า “การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการนั้น เป็นหลักประกันที่เท่าเทียมกับสิทธิการตรวจสอบเอกสาร” เพราะการทราบถึงกำหนดวันประชุมของคณะกรรมการทำให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสที่จะชี้แจง แสดงความเห็นต่อผู้แทนของตนที่อยู่ในคณะกรรมการนั้นได้ แต่ในที่สุดสภาแห่งรัฐมีความเห็นในทางตรงกันข้ามโดยเห็นว่า “แม้ว่าหากพิจารณามาตรา ๖๐ แห่งรัฐธรรมนูญติดลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๑๙๘๔ ว่าด้วยสถานะของข้าราชการของรัฐที่กำหนดว่าการย้ายข้าราชการฝ่ายเดียว ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการบริหารทวิภาคีพิจารณาก่อนก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่สามารถใช้ทดแทนหลักประกันประการอื่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญติดลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕”

ผลด้านดีจากการเปลี่ยนแนววินิจฉัย

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในกรณีนี้มีผลในด้านดีสามประการด้วยกัน สำหรับเรื่องการย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของทางราชการ กล่าวคือ การมีหลักประกันในการพิจารณาทางปกครองเพิ่มขึ้น ความเป็นเอกภาพในเรื่องการย้าย และการลดความซับซ้อนในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองโดยศาล

ในประการแรก การย้ายข้าราชการโดยฝ่ายปกครองต้องมีหลักประกันในการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่ง ๒ ประการ คือ การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการทวิภาคี และการแจ้งให้ทราบถึงเอกสารของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง นับว่าเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของสิทธิในการโต้แย้ง (droits de la défense) หากพิจารณาเรื่องนี้ตามมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญติดลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๐๕ เพียงเรื่องเดียว คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดีนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่มีอยู่ก่อนคำพิพากษาในคดี Sieur Arnaud การปรับใช้กฎหมายปี ๑๙๐๕ กับกฎหมายลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๑๙๔๖ เข้าด้วยกัน สภาแห่งรัฐได้ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องหลักประกันสิทธิสำหรับข้าราชการพลเรือนโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการย้ายฝ่ายเดียว (mutation d'office) (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๖ มีนาคม ๑๙๓๕ คดี Pouillot และคำพิพากษาสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๑๙๕๔ คดี Sieur Alègre) หลังจากปี ๑๙๕๕ สภาแห่งรัฐยังเห็นว่าในกรณีที่ข้าราชการถูกย้าย

ฝ่ายเดียว หากข้าราชการผู้นั้นเป็นข้าราชการที่ไม่มีองค์คณะกรรมการทวิภาคี (CAP) ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับการแจ้งให้ทราบถึงข้อมูลข่าวสาร (communication du dossier) (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๑๙๖๐ คดี *Ministre de l'Intérieur c/Sieur Jacquin* คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๑๙๗๒ คดี *Rondeau c/Ministre de l'Intérieur* และคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๑๙๗๔ คดี *Sieur Gribelbauer*) หลักประกันตามมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๑๙๐๕ เป็นเหมือนหลักประกันพื้นฐานที่ข้าราชการทุกคนมีสิทธิยกขึ้นได้ ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นไม่มีหลักประกันอื่น

ประการที่สอง การขยายขอบข่ายการบังคับใช้มาตรา ๖๕ ของกฎหมายปี ๑๙๐๕ ของศาลปกครองเป็นการสร้างเอกภาพในเรื่องการย้ายข้าราชการ ซึ่งก่อนหน้านี้ การเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนที่อยู่อาศัยของข้าราชการโดยการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองนั้น แบ่งได้เป็น ๓ กระบวนการที่แตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ การสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่น (*déplacement d'office*) ถือเป็นการลงโทษทางวินัย การสั่งการดังกล่าวต้องมีการแจ้งให้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารก่อนตามมาตรา ๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๘๓ การย้ายฝ่ายเดียว (*mutation d'office*) เพื่อประโยชน์ของทางราชการ การย้ายดังกล่าวจะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียถูกกระทบสิทธิหรือเสียหาย (*faif grief*) ก็ต่อเมื่อคำสั่งดังกล่าว มีผลทำให้ผู้รับคำสั่งต้องย้ายที่อยู่อาศัย หรือเปลี่ยนสถานะส่วนบุคคล (*situation personnelle*) ซึ่งต้องยื่นเรื่องให้คณะกรรมการทวิภาคีพิจารณาก่อน ในกรณีที่คำสั่งย้ายไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสถานะของข้าราชการ คำสั่งย้ายนั้นเป็นเพียงมาตรการภายใน (*mesure d'ordre intérieur*) เท่านั้น (ตัวอย่างเช่น กรณีตามคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๑๙๘๘ คดี *M.Saint-Aubin*) ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ และไม่มีหลักประกันในเรื่องการพิจารณาทางปกครองเป็นพิเศษแต่อย่างใด

ประการสุดท้าย คำพิพากษาในคดีนี้เป็นการวางหลักในเรื่องการย้ายที่มีผลกระทบสิทธิของบุคคลซึ่งผู้ถูกย้ายมีสิทธิตามมาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๑๙๐๕ ในกรณีเรื่องการย้ายนี้ จึงต้องแยกออกเป็น ๒ กรณี คือ การย้ายที่มีผลกระทบต่อบุคคล (เช่น การย้ายที่เป็นการลงโทษทางวินัย และการย้ายที่มีผลให้ผู้ถูกย้ายต้องเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยหรือสถานะส่วนบุคคล) กับการย้ายที่เป็นเพียงการจัดการบริหารงานภายในองค์กรที่ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของข้าราชการแต่อย่างใด สภาแห่งรัฐไม่ได้วางหลักว่าต้องใช้หลักเรื่องสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารกรณีของการย้ายทุกประเภทโดยเฉพาะการย้ายในประเภทที่สอง

การวางหลักดังกล่าวทำให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้ายได้ง่ายขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องละเอียดอ่อนในการพิจารณาว่าการย้ายกรณีใดเป็นการย้ายด้วย

วัตถุประสงค์ในการลงโทษหรือไม่ การปรับใช้หลักประกันในการพิจารณาทางปกครอง จึงจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องดังกล่าวก่อนว่าการย้ายมีผลกระทบต่อบุคคลหรือไม่

ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้าย*

การย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบน้อยกว่าตำแหน่งเดิม โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแต่งตั้งข้าราชการอีกผู้หนึ่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ถูกย้ายอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งดังกล่าวแล้ว เป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน และเป็นความผิดที่รัฐต้องรับผิดชอบ

ข้อเท็จจริง โดยคำสั่งลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และการอุตสาหกรรม (Ministre de l'Economie, des finances et de l'Industrie) และรัฐมนตรีการงบประมาณ (Secrétaire d'Etat au budget) ได้แต่งตั้งนาย Claude Morellas ให้ดำรงตำแหน่งสรรพากรเมืองปัวตีเอร์เหนือ (Poitiers-Nord) ในจังหวัดเวียน (Vienne) แทนนาย Etienne Durand ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้มาก่อน ได้ฟ้องต่อศาลปกครองให้สั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวตีเอร์ได้มีคำพิพากษาลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๐๐๒ เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีดังกล่าว

ในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๐๐๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และการอุตสาหกรรมกับรัฐมนตรีการงบประมาณ จึงมีคำสั่งให้นาย Durand ไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานภาษีอากรจังหวัดเวียนตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๐๐๒ นาย Durand จึงฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำพิพากษา

ประเด็นที่หนึ่งเกี่ยวกับคำขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ศาลได้พิจารณาเอกสารหลักฐานในสำนวนแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๐๐๓ นาย Durand ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่จัดระบบความเชื่อมโยงระหว่างศูนย์ภาษีอากรและการจัดเก็บรายได้ จัดระบบการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ในสำนักงานภาษีอากรของเมืองปัวตีเอร์ เป็นผู้ตรวจสอบควบคุม เป็นผู้แทนผู้อำนวยการ

* แปลสรุปจากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวตีเอร์ (Poitiers) ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๐๐๓ คดี M. Durand c/ Ministre l'Economie, des Finances et de l'Industrie ลงพิมพ์ในวารสาร AJDA ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๔ หน้า ๒๗๓-๒๗๗ ข้อสังเกตโดย Emmanuel Aubin อาจารย์กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยปัวตีเอร์ (Poitiers) สถาบันกฎหมายมหาชน (Institut de droit public-IDP)

สำนักงานคลังในการปฏิบัติหน้าที่ในบางกรณี และจัดทำแผนการจัดการระบบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และด้านอื่น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ไม่ว่างานที่มอบให้นาย Durand ปฏิบัติจะมีประโยชน์เพียงใดก็ตาม แต่ตำแหน่งใหม่ที่ได้รับแต่งตั้งนั้นไม่เหมาะสมกับความสามารถและระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งสรรพากรที่นาย Durand เคยดำรงอยู่ ทั้งไม่ปรากฏว่าการลดระดับความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ถือว่าเหตุผลเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นเหตุผลเพียงประการเดียวที่ทำให้การแต่งตั้งนาย Morellas ให้ดำรงตำแหน่งแทนนาย Durand อีกครั้งหนึ่งนั้น ขอบด้วยกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เหตุผลของนาย Durand ที่อ้างว่าคำสั่งลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๐๐๒ เป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน (détournement de pouvoir) และขอให้เพิกถอนจึงเป็นเหตุผลที่ฟังขึ้น

ประเด็นที่สอง เกี่ยวกับคำขอให้สั่งให้รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับสู่ตำแหน่งเดิม

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานี้ จำเป็นที่จะต้องให้นาย Durand กลับเข้าสู่ตำแหน่งเดิม จึงมีคำสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และการอุตสาหกรรม มีคำสั่งให้นาย Durand กลับเข้าดำรงตำแหน่งสรรพากรเมืองบัวดีเออร์เหนือตามเดิมภายในเวลา ๑ เดือน นับแต่วันที่มิมีคำพิพากษา

ประเด็นที่สาม เกี่ยวกับคำขอให้ใช้ค่าเสียหาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยผลของคำพิพากษาลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๐๐๒ ศาลปกครองชั้นต้น ได้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๒ ที่แต่งตั้งนาย Claude Morellas ให้ดำรงตำแหน่งสรรพากรเมืองบัวดีเออร์เหนือ ประกอบกับศาลในคดีนี้ได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีที่ให้นาย Durand ไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานภาษีอากรจังหวัดเวียนตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๐๐๒ เป็นต้นไป ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดขึ้นจึงเป็นความผิดโดยสภาพที่ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบ

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ทำให้นาย Durand ได้รับความเสียหายทางจิตใจ (un préjudice moral) และความไม่มั่นคงในชีวิตทางการทำงาน คำขอให้เรียกค่าเสียหายจึงฟังขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงพิพากษาให้รัฐจ่ายค่าเสียหายให้กับนาย Durand เป็นเงิน ๕,๐๐๐ ยูโร

อาศัยเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น ศาลจึงมีคำพิพากษาดังต่อไปนี้

(๑) ให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และการอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงงบประมาณ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๐๐๒

(๒) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และการอุตสาหกรรมสั่งให้นาย Durand กลับสู่ตำแหน่งสรรพากรเมืองบัวติเอร์เหนือตามเดิม ภายในเวลา ๑ เดือน นับแต่วันที่รับแจ้งคำพิพากษานี้

(๓) ให้รัฐจ่ายค่าเสียหายให้กับนาย Etienne Durand เป็นเงิน ๕,๐๐๐ ยูโร (ห้าพันยูโร)

ข้อสังเกต เหตุของเรื่องนี้มีที่มาจากการที่นาย Durand ได้เคยมีหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๑๙๙๕ แจ้งต่อผู้บังคับบัญชาว่า ตนเองอาจขอเกษียณอายุราชการในวันครบรอบวันเกิดปีที่ ๖๓ ซึ่งก็คือวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๐๐๒ หากฝ่ายปกครองเสนอให้ตนเป็นข้าราชการประเภท ๓ (๓^e catégorie) และโดยมีเงื่อนไขที่ว่าบุตรสาวของตนสำเร็จการศึกษาและประกอบอาชีพได้ การแจ้งความประสงค์ดังกล่าวเป็นเพียงสิ่งที่คาดว่าจะเป็น ไม่ได้หมายความว่า เป็นสิ่งที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม แม้ว่านาย Durand ได้มีหนังสือเมื่อเดือนมีนาคม ๒๐๐๑ แจ้งว่าหนังสือของตนเมื่อปี ๑๙๙๕ นั้น ไม่ได้เป็นการระบุเจตนาที่แน่ชัดว่าตนเองจะออกจากราชการ แต่เป็นเพียงการแสดงถึงสิ่งที่อาจเป็นไปได้เท่านั้น ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่เป็นไปได้แล้ว เนื่องจากบุตรสาวของตนได้ทำการศึกษาต่อ แต่ทางกระทรวงได้พิมพ์เผยแพร่ในจดหมายข่าวของทางราชการลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๐๐๑ ว่าตำแหน่งสรรพากรเมืองบัวติเอร์เหนือจะว่างลงตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๐๐๒ เป็นต้นไป และแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่อจากนาย Durand โดยคำสั่งของรัฐมนตรีลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๒ ซึ่งลงพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๐๐๒

ภายหลังจากที่คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่อจากนาย Durand ถูกเพิกถอนโดยศาลปกครอง รัฐมนตรีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งนาย Durand ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดเวียน (Vienne) คำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองเช่นเดียวกัน โดยที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน (détournement de pouvoir) เพราะเป็นการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ต่ำกว่าคุณสมบัติของนาย Durand นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๐๐๓ ยังเห็นว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นความผิด (les illégalités fautives) ของฝ่ายปกครองในกรณีนี้เป็นสิ่งที่ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบ (la responsabilité de l'Etat)

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการแต่งตั้งซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยข้าราชการ (droit de la fonction publique) นั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจตนา (critère de la volonté) หลักตามสถานะดังกล่าวและบรรทัดฐานจากคำพิพากษาจึงวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ข้าราชการต้องรู้สำนึกในการขอลาออก (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๑๙๙๙ คดี Guillon) ไม่ใช่เป็นการยื่นขอลาออกเพราะถูกบังคับ (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๖ คดี Mlle Lecompte) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุราชการก็มีข้อกำหนดดังกล่าวเช่นเดียวกัน ในกรณีที่ข้าราชการยังมีอายุไม่ถึงข้อจำกัดที่กำหนดไว้ ข้าราชการมีสิทธิที่จะขอเกษียณอายุราชการก่อนได้ ในขณะที่เดียวกันทางราชการก็สามารถให้ข้าราชการเกษียณอายุก่อนครบกำหนดได้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ (l'intérêt du service)

ในคดี Durand นี้ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ (บางที) ตนเองอาจขอลาออกในวันครบอายุ ๖๓ ปี ซึ่งเป็นเวลาสองปีก่อนที่ครบกำหนดเกษียณอายุตามที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น (รัฐกฤษฎีกาเลขที่ ๙๕-๙๖๖ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๑๙๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) แต่ฝ่ายปกครองได้ถือเอาข้อเสนอดังกล่าว่ามีผลบังคับโดยการประกาศว่าตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีจะว่างลง และได้แจ้งต่อนาย Durand (โดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๐๐๒) ให้ไปยื่นแบบพิมพ์หมายเลข ๒๐ (l'imprimé n° ๒๐) เรื่องการขอเกษียณอายุราชการเพื่อให้มีผลรับบำเหน็จบำนาญตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๐๐๓ และต่อมาในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๒ ก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่อจากนาย Durand

นาย Durand จึงโต้แย้งการตีความเจตนาของตนโดยฝ่ายปกครองดังกล่าวต่อศาลปกครอง โดยเริ่มฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๐๐๒ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากหน้าที่กับคำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน โดยขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทั้งสองไปก่อน ในเบื้องต้น ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเอร์ได้มีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับด้วยเหตุผลว่า คำขอไม่ได้มีลักษณะเร่งด่วน และไม่ปรากฏว่ามีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้พ้นจากหน้าที่ซึ่งยังไม่มีผลบังคับ (ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเอร์ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๐๐๒ คดี M.Durand c/ Ministre de l'Economie et des Finances) ในลักษณะเดียวกัน ศาลได้ยกคำขอของนาย Durand ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา L.๕๒๑-๓ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองที่ขอให้ศาลสั่งให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ฝ่ายปกครองแจ้งให้นาย Durand ทราบถึงสถานะของตนนับจากวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๐๐๒ โดยเห็นว่าเป็นคำขอที่ไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณา (ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเอร์ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๐๐๒ คดี M. Durand c/ Ministre de l'Economie et des Finances)

ในอีกด้านหนึ่ง ศาลปกครองชั้นต้นได้เห็นด้วยกับเหตุผลของนาย Durand ในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีโดยเห็นว่าความหมายของการแจ้งถึงการขอเกษียณอายุราชการที่ยกขึ้นมาในปี ๑๙๙๕ ไม่มีลักษณะที่แน่นอน ไม่ว่าในเรื่องของหลักการหรือในเรื่องของแบบพิธี (ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเอร์ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๐๐๒ คดี M. Durand c/ Ministre de l'Economie et des Finances) การแจ้งดังกล่าวจึงไม่อาจถูกตีความได้ว่าเป็นการขอเกษียณอายุราชการในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๐๐๒

การแต่งตั้งดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๑๒ หมวด ๑ ว่าด้วยสถานะทั่วไปซึ่งบัญญัติว่า “การแต่งตั้งหรือการเลื่อนระดับที่ไม่ได้เป็นการเข้าสู่ตำแหน่งที่ว่าง และไม่เป็นการให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับตำแหน่งเป็นโมฆะ” คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนนาย Durand จึงถูกเพิกถอนโดยศาล ข้อต่อสู้ของฝ่ายปกครองในคดีแรกไม่ค่อยมีเหตุผล เพราะฝ่ายปกครองได้ยกขึ้นต่อสู้ในคำให้การของตนว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงที่จะเกษียณอายุราชการในวันที่มีอายุครบ ๖๓ ปี ในเงื่อนไขเรื่องความเป็นไปได้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสรรพากรเมืองปัวติเอร์ ข้ออ้างของกระทรวงเศรษฐกิจ จึงยืนอยู่บนทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองในเรื่อง “ความมีเงื่อนไข” ซึ่งสภาแห่งรัฐได้เคยมีคำพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไปแล้วถึงสองครั้งด้วยกัน (คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๐๐๐ คดี M.Bavoil และคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๐๐๓ คดี M.Bavoil)

การสร้างตำแหน่งที่ไปปฏิบัติหน้าที่บางประการ (un poste de chargé de mission) เป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน

แม้ว่าจะมีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่อจากนาย Durand เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๐๐๒ รัฐมนตรีได้มีคำสั่งในวันรุ่งขึ้นแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ (chargé de mission) ประจำผู้อำนวยการสำนักงานภาษีอากรจังหวัดเวียน ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๐๐๒ ทั้ง ๆ ที่ตำแหน่งสรรพากรของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ว่างลงตามกฎหมาย นาย Durand จึงโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวและคำสั่งแต่งตั้งนาย Morellas ต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของรัฐมนตรีไปพลางก่อน แต่ศาลได้มีคำสั่งให้ยกคำขอทุเลาการบังคับของนาย Durand ในเรื่องการย้ายให้นาย Durand ไปปฏิบัติหน้าที่ใหม่ด้วยเหตุผลที่ว่าคำสั่งดังกล่าว “มีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อสถานะของผู้ฟ้องคดีไม่ว่าในเรื่องของสภาพทั่วไปในการดำรงชีวิตหรือในเรื่องสถานะทางการเงิน” (ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเอร์ (คำสั่งในคดีฉุกเฉิน) ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๓ คดี M. Durand c/ Ministre de l'Economie et des Finances) ในอีกด้านหนึ่ง ตามคำพิพากษาลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๐๐๓ ศาลได้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำผู้อำนวยการสำนักงานภาษีอากรจังหวัด

ตามคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Didier Artus เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ได้สร้างหน้าที่ให้กับนาย Durand เพื่อปกปิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแรก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายปกครองได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นครั้งที่สอง โดยการสร้างตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่ในทางความเป็นจริงเพื่อปกปิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเดิม จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเอร์เห็นว่า “ไม่ว่าหน้าที่ที่มอบให้นาย Durand ทำจะมีประโยชน์เพียงใดก็ตาม ตำแหน่งที่ให้นาย Durand ไปปฏิบัติหน้าที่ใหม่นั้นไม่สอดคล้องกับความสามารถและระดับความรับผิดชอบในตำแหน่งสรรพาการ” การกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวเป็นการลดระดับที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยมีเหตุผลเพียงประการเดียว คือ เพื่อให้มีโอกาสดำรงตำแหน่งนาย Morellas ให้ดำรงตำแหน่งของนาย Durand อีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการใช้อำนาจโดยบิดเบือน ซึ่งถือเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ร้ายแรงที่สุด และตามความเห็นของผู้เขียนข้อสังเกตในหนังสือรวมคำพิพากษาทางปกครองที่สำคัญ เห็นว่า การตรวจสอบโดยศาลถือเป็นอาวุธขั้นเด็ดขาด (l'arme ultime) ของศาลปกครองในอันที่จะขัดขวางการกระทำทางปกครองที่มีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรง (scandaleuse) (Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, ๑๔^e édition ๒๐๐๓ p.๓๕ ข้อสังเกตในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๑๙๗๕ คดี Pariset) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวหมายถึงกรณีที่ว่าฝ่ายปกครอง “ได้ใช้อำนาจเพื่อวัตถุประสงค์อื่นต่างไปจากวัตถุประสงค์ที่ตนได้รับมอบให้ใช้อำนาจ” (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๑๙๗๕ คดี Pariset)

การมีผลย้อนหลังของการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย Durand ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดเวียนมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่งแทน เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๐๐๒ (ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๐๐๓) ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ความรับผิดชอบของรัฐ (La responsabilité de l'Etat)

แม้ว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นความผิด (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ปี ๑๙๗๓ คดี Driancourt และคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๑๙๙๗ คดี Commune de Montreuil-sous-Bois) แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่จำเป็นที่จะต้องทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบไป (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๐๐๒ คดี M. Dupuy) ในบางกรณีสภาแห่งรัฐวางหลักว่า “ไม่จำเป็นที่จะต้องหาคำตอบว่าฝ่ายปกครองมีเจตนาที่จะทำในสิ่งที่ผิดพลาดหรือไม่” เพื่อกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๐๐๒ คดี Mme Bachellerie-Perez) ในคดี Durand นี้ ความรับผิดชอบของรัฐเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนเพราะเจตนาที่ผิดพลาดของฝ่ายปกครองเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัด ประการแรก

ฝ่ายปกครองไม่ได้คำนึงถึงเจตนาหรือความสมัครใจของเจ้าหน้าที่ของตนโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกยย่นอายุราชการก่อนกำหนด ประการที่สอง รัฐมนตรีไม่เคารพหลักในเรื่องความแตกต่างของระดับและงานในหน้าที่ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในเรื่องการบริหารงานบุคคลโครงการแต่งตั้งนาย Durand ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ไม่สอดคล้องกับระดับของตน (คำพิพากษาศาลแพ่ง (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๑๙๗๕ คดี Dame Saïd และคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๐๐๓ คดี Département de Vaucluse) เป็นการละเมิดหลักการดังกล่าว แต่ในทางกลับกัน ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเอร์ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า หน้าที่ที่มอบให้นาย Durand ทำนั้น ในความเป็นจริงแล้วเป็นการลงโทษโดยแอบแฝงเพราะเหตุว่า หน้าที่ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติ และทำให้นาย Durand ได้รับค่าตอบแทนน้อยลง (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครม็องต์ – แฟร์ร็องต์ (Clermont-Ferrand) วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๐๐๒ คดี Champetier c/ Ministre de l'Agriculture) ประการที่สาม ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยบิดเบือน เนื่องจากได้สร้างตำแหน่งให้มีหน้าที่บางอย่าง ซึ่งในอันที่จริงแล้ว เป็นมาตรการในการ “เก็บเข้ากรุ” (placardisation) (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เมืองปารีส ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๐๐๓ คดี Mme Lainé) นาย Durand โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกปิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายครั้งแรกเพื่อเปิดโอกาส (โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อจากนาย Durand คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ซึ่งตามผลของกฎหมายแล้ว นาย Durand ไม่เคยพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเลยด้วยเหตุผลเรื่องความมีผลย้อนหลังของการเพิกถอน ประการสุดท้าย แทนที่รัฐมนตรีจะเคารพในผลบังคับของคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๐๐๒ รัฐมนตรีกลับใช้มาตรการทางปกครองอื่นเพื่อให้ตนพ้นจากความผิด ซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีจากเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้จากการรับราชการในตำแหน่งเดิม

การปฏิบัติตามขั้นตอนก่อนนำเรื่องมาฟ้องศาล*

ความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการในการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๐๐ ในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคลที่ใช้บังคับกับข้าราชการทหารนั้น ถือว่าเป็นเหตุผลอันสมควรที่จะกำหนดระยะเวลาในเรื่องคำสั่งปฏิเสธ โดยปริยายให้แตกต่างออกไปเป็นสี่เดือน

เมื่อคณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องดังกล่าวไม่ได้เป็นองค์กรตุลาการ การที่รัฐทศภิบาลไม่ให้ข้าราชการทหารนำทนายความเข้าฟังการพิจารณาด้วยนั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด

ข้อเท็จจริง รัฐทศภิบาล เลขที่ ๒๐๐๑-๔๐๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๐๐๑ ซึ่งออกตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ ๒๐๐๐-๕๙๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๐๐ ได้กำหนดกระบวนการในการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาลสำหรับ ข้าราชการทหารในกรณีคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคล โดยได้กำหนดเรื่อง ต่าง ๆ เช่น กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการที่ไม่ได้กำหนดให้นำทนายความเข้าร่วม พิจารณา การกำหนดระยะเวลาเรื่องคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายเป็นระยะเวลาสี่เดือน แทนที่จะเป็น สองเดือนดังเช่นในกรณีอื่น

นาย Bourrel และสมาคมพิทักษ์สิทธิทหาร จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ เป็นคดีการกระทำเกินขอบอำนาจ (recours pour excès de pouvoir) โดยเห็นว่ารัฐทศภิบาล ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน เช่น การที่มาตรา ๖ ของ รัฐทศภิบาลไม่ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียนำทนายความเข้าร่วมการพิจารณานั้น ขัดต่อ มาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ และมาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๑๙๗๑ นอกจากนี้ ในเรื่องคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายที่กำหนดเป็นระยะเวลา สี่เดือนนั้น ขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ ซึ่งมี ผลบังคับทั่วไปที่กำหนดระยะเวลาไว้เพียงสองเดือนเท่านั้น

* แปลสรุปจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๐๐๒ คดี M. Bourrel, Association de défense des droits des militaires ลงพิมพ์ในวารสาร AJDA ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๐๐๓ ข้อสังเกตโดย Jean-François Roulot อาจารย์คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ดิฌง (Dijon)

นอกจากนี้ การออกรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้บังคับกับข้าราชการทหารเท่านั้น เป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคของพลเมืองภายใต้กฎหมาย ทั้งอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ เป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติเท่านั้น

คำพิพากษา สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องของนาย Bourrel และ คำฟ้องของสมาคมพิทักษ์สิทธิของทหาร (Association de défense des droits des militaires) ที่ฟ้องเกี่ยวกับรัฐกฤษฎีกาเลขที่ ๒๐๐๑-๔๐๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๐๐๑ ที่ออกมาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๓ แห่งรัฐบัญญัติเลขที่ ๒๐๐๐-๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๐๐ สำหรับการกำหนดกระบวนการในการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาล กรณีคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพส่วนบุคคล เป็นคำฟ้องที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาและพิพากษาไปพร้อมกัน

ประเด็นที่หนึ่ง เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของมาตรา ๖ ของรัฐกฤษฎีกา

มาตรา ๖ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น คณะกรรมการอาจเรียกผู้มีส่วนได้เสียมาให้การก็ได้ ในวันพิจารณา บุคคลดังกล่าวมีสิทธินำ นายทหารที่ตนเลือกเข้าร่วมรับฟังด้วยก็ได้”

สมาคมฯ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า การที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้อนุญาตให้ ข้าราชการทหารนำความเข้าฟังการพิจารณาได้นั้น เป็นการขัดกับมาตรา ๒๔ แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการให้สิทธิโต้แย้ง (la procédure contradictoire) ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง บางประเภท แต่มาตรา ๑๘ แห่งรัฐบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดว่าความในมาตรา ๒๔ ไม่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน

ประกอบกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๐๐๑ ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความเห็นในการปฏิบัติตามกระบวนการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลนั้น คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องทางวินัย ไม่ได้เป็นองค์กรตุลาการ หรือองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทหรือวินัย เหตุผลของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๑๙๗๑ ในเรื่องการจัดให้มีทนายความนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

ประเด็นที่สอง เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของมาตรา ๘ ของรัฐกฤษฎีกา

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่มาตรา ๘ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดว่าหาก พ้นระยะเวลา ๔ เดือนนับแต่วันยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาคำร้อง คณะกรรมการไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ ให้มีผลเป็นการปฏิเสธคำร้องเรียน

นาย Bourrel เห็นว่ากำหนดระยะเวลาดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติของมาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญ
ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ เรื่องกำหนดระยะเวลาสองเดือนกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ตอบคำ
ขอให้มามีผลเป็นการปฏิเสธ (le silence gardé par l'administration vaut rejet de la demande)

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๘ แห่งรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐
กำหนดว่าบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๑ ของกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่าง
ฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ จึงไม่อาจตีความไปในทางที่ว่ามาตรา ๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๓๐
มิถุนายน ๒๐๐๐ ที่เป็พื้นฐานในการออกรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ ไม่อยู่ภายในบังคับของมาตรา ๒๑
แห่งรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐

อย่างไรก็ตาม ความในวรรคสองของมาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มี
เหตุสมควรในเรื่องความยากหรือความเร่งด่วนของการพิจารณา รัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการ
พิจารณาของสภาแห่งรัฐสามารถกำหนดระยะเวลาให้ต่างออกไปได้”

ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้ โดยสภาพของคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่
ต้องพิจารณาให้ความเห็นในคำร้องเรียนของข้าราชการทหาร ซึ่งเป็นการอุทธรณ์บังคับ
ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล (un préalable obligatoire) กระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง
ของคำร้อง โดยเฉพาะในเรื่องของการฟังความทุกฝ่าย (une procédure contradictoire)
ความหลากหลายของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และลักษณะของข้อเท็จจริงที่แตกต่างไปในแต่ละเรื่อง
จากลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาถือได้ว่า กระบวนการในเรื่องนี้เป็นเรื่องซับซ้อน จึงเป็นเหตุผลที่
สมควรในการกำหนดเรื่องระยะเวลาให้ต่างออกไปเป็นระยะเวลาสี่เดือน ดังนั้น บทบัญญัติ
มาตรา ๘ แห่งรัฐกฤษฎีกาจึงไม่ขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๑๒
เมษายน ๒๐๐๐ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม เกี่ยวกับข้ออ้างประการอื่นของนาย Bourrel

นาย Bourrel ได้อ้างเหตุผลที่ยกขึ้นมาเพื่อสนับสนุนถึงความไม่ชอบด้วย
กฎหมายของรัฐกฤษฎีกา ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการทหารเท่านั้น โดยอ้างหลักความเสมอภาค
ของพลเมืองภายใต้กฎหมาย (principe d'égalité des citoyens devant la loi) ที่รับรองโดย
มาตรา ๖ แห่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ชนและพลเมือง ประกอบกับมาตรา ๓๔ แห่ง
รัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องหลักประกันขั้นพื้นฐานของ
ข้าราชการพลเรือนและทหารเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติเท่านั้น สภาแห่งรัฐเห็นว่า ดังที่
ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐกฤษฎีกาลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๐๐๑ ออกโดยอาศัยอำนาจตาม
มาตรา ๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๐๐ ดังนั้น ข้ออ้างของนาย Bourrel
ในประเด็นนี้ จึงฟังไม่ขึ้น

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น สภาแห่งรัฐจึงเห็นว่ารัฐกฤษฎีกาที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ไม่มีบทบัญญัติใดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการทหารในการใช้สิทธิทางศาลอันเนื่องมาจากบทบัญญัติเรื่องการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อน (la procédure de recours administratif préalable) แต่อย่างใด เหตุผลของผู้ฟ้องคดี (นาย Bourrel และสมาคมพิทักษ์สิทธิของทหาร) ฟังไม่ขึ้น

พิพากษายกฟ้อง

ข้อสังเกต คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๐๐๒ ในคดี Bourrel et Association de défense des droits des militaires เป็นเรื่องการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำเกินขอบอำนาจ (excès de pouvoir) ในการตรารัฐกฤษฎีกา เลขที่ ๒๐๐๑-๔๐๗ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๐๐๑ ซึ่งเป็นรัฐกฤษฎีกาออกตามมาตรา ๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๐๐ รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนภายในก่อนการฟ้องคดีต่อศาล (la procédure de recours administratif préalable au recours contentieux) ในส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคลของข้าราชการทหาร บทบัญญัตินี้เป็นการนำระบบกฎหมายสองเรื่องมาผสมกัน กล่าวคือ ในเรื่องของข้าราชการทหารและระบบกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน

คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเดินตามแนวในการกำหนดให้เรื่องการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเป็นไปในแนวทางเดียวกันไม่ว่าข้าราชการพลเรือนหรือทหาร แม้ว่ากระบวนการในเรื่องนี้เป็นกระบวนการสำหรับข้าราชการทหารโดยเฉพาะ แต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการไม่ได้อยู่บนพื้นฐานที่เป็นเรื่องเฉพาะสำหรับข้าราชการทหารเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในทำนองเดียวกับเรื่องของข้าราชการพลเรือน หรือแม้กระทั่งระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนทั่วไป

การพิจารณาของสภาแห่งรัฐในกรณีนี้ เป็นการพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐกฤษฎีกาและตีความบทบัญญัติของกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) ไปในขณะเดียวกัน ทั้งได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองและกำหนดขอบข่ายที่แน่ชัด

บริบททางกฎหมาย

เป็นครั้งแรกที่สภาแห่งรัฐได้ตีความมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ และได้ชี้ให้เห็นถึงสถานะของมาตรา ๒๓ ในบริบททางกฎหมาย ซึ่งในเบื้องต้นมีแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหานี้สองแนวทางคือ แนวทางแรกเป็นการตีความในแนวทางที่เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายนเป็นกฎหมายเฉพาะจึงเป็นบทยกเว้นกฎหมายอื่นที่มีลักษณะทั่วไป แนวทางที่สอง มองว่ามาตรา ๒๓ ไม่ได้เป็นบทยกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น โดยเฉพาะ

มาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง หรือมาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๑๙๗๑ ว่าด้วยการจัดให้มีทนายความ ในแนวทางที่สองนี้ บทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการสามารถใช้บังคับด้วย

สภาแห่งรัฐได้เลือกแนวทางที่สอง ด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน ประการแรก หากเลือกแนวทางแรกจะทำให้บทบัญญัติมาตรา ๒๓ ไปยกเว้นบทบัญญัติในเรื่องอื่นอีกมาก

ในการพิจารณาว่า มาตรา ๖ แห่งรัฐกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญตีในกรณีนี้เป็นบทยกเว้นในเรื่องสิทธิในการมีทนายความนั้น สภาแห่งรัฐเห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญตี ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๑๙๗๑ ว่าด้วยการจัดให้มีทนายความจะมีผลบังคับ แต่ก็ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เพราะว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องทางวินัยและคณะกรรมการที่พิจารณาคำร้องเรียนก่อนการฟ้องคดีในกรณีนี้ไม่ได้เป็นองค์กรตุลาการ และไม่ได้เป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทหรือทางวินัย

ในทำนองเดียวกันในการพิจารณาเรื่องระยะเวลาที่ถือว่าเป็นคำปฏิเสธร โดยปริยายโดยถือระยะเวลาสี่เดือน เป็นการกำหนดที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น สภาแห่งรัฐไม่ได้พิจารณาตามมาตรา ๒๓ แต่ยกรรคสองมาตรา ๒๑ ขึ้นพิจารณา สภาแห่งรัฐจึงเห็นว่า มาตรา ๒๓ ไม่ได้ห้ามไม่ให้ตามมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับ

จากวิธีการดังกล่าว สภาแห่งรัฐจึงนำเรื่องความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการของกรณีมาเพื่อเป็นเหตุผลที่สมควรในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ โดยที่ไม่ได้พิจารณาเฉพาะเรื่องความมีลักษณะเฉพาะของข้าราชการทหารเท่านั้น

ประการต่อมา หากเดินตามข้อยุติในทางเลือกแรกที่ว่ามาตรา ๒๓ เป็นบทยกเว้นกฎหมายอื่นแล้ว จะทำให้ข้าราชการทหารเป็นข้าราชการที่อยู่ในระบบกฎหมายเฉพาะมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแนวทางที่ตรงกันข้ามกับความเคลื่อนไหวทั่วไปที่ต้องการประสานหลักการในกฎหมายทั้งสองเข้าด้วยกัน

ความพยายามดังกล่าวปรากฏอยู่ทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางคำพิพากษา ในทางนิติบัญญัติ นอกจากมาตรา ๒๓ ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๓ แล้ว ยังมีกรณีตามกฎหมายอื่นอีก โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญตีเลขที่ ๖๙-๑๐๔๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๑๙๖๙ ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการทหาร (Conseil supérieur de la fonction militaire) ในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษานั้น จะเห็นได้จากความพยายามในการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องทางวินัยมาใช้กับข้าราชการทหาร ซึ่งแต่ไหนแต่ไรมาอยู่ในระบบเฉพาะ

(คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๑๙๙๕ คดี Hardouin และคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๑๙๙๕ คดี Manffroy) จึงอาจสรุปได้ว่า แม้ระบบเฉพาะที่ใช้กับทหารจะดำรงอยู่ แต่มีขอบเขตที่จำกัดลง

ความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกา

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกาในกรณีนี้ เป็นการพิจารณาโดยพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ไม่เฉพาะแต่พิจารณาจากมาตรา ๒๓ แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๐๐ เท่านั้น รัฐบัญญัติตั้งแต่วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๐๐๑ ที่ออกตามมาตรา ๒๓ เพื่อใช้กับข้าราชการทหาร ได้จัดให้มีกระบวนการในการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับก่อนการฟ้องคดีต่อศาล (recours administratif préalable obligatoire) และจัดตั้งคณะกรรมการ (une commission) ที่จะพิจารณาคำร้องเรียนและเสนอความเห็น ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันรัฐมนตรี

ในกรณีนี้บทบัญญัติของรัฐกฤษฎีกาถูกโต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีอยู่สองเรื่องด้วยกัน คือ บทบัญญัติมาตรา ๖ ที่ไม่ได้ให้สิทธิในการนำความเข้ารับฟังและบทบัญญัติมาตรา ๘ ที่กำหนดให้ถือระยะเวลาสี่เดือนเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย สำหรับปัญหาเรื่องการนำความนั้นได้อธิบายข้อสังเกตไปแล้ว สำหรับเรื่องความขัดแย้งของมาตรา ๘ ของรัฐกฤษฎีกากับมาตรา ๒๑ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ ที่กำหนดระยะเวลาไว้เพียงสองเดือนนั้น สภาแห่งรัฐได้พิจารณาตามความในวรรคสองของมาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุผลอันสมควรในเรื่องความยุ่งยากซับซ้อนหรือความเร่งด่วนแห่งกรณี รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยสภาแห่งรัฐสามารถกำหนดระยะเวลาให้ต่างออกไปได้” ในที่สุดสภาแห่งรัฐได้ชี้ให้เห็นถึงความยุ่งยากของกระบวนการอันนำมาซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของระยะเวลาสี่เดือน

ในการตีความมาตรา ๒๑ สภาแห่งรัฐได้ใช้ข้อพิจารณา ๔ ประการด้วยกัน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการ

ข้อพิจารณาข้อแรก เกี่ยวกับสภาพความเป็นองค์กรกลุ่มของคณะกรรมการ (la nature collégiale de la commission) ที่มีหน้าที่ในการเสนอความเห็น เพราะในกรณีองค์กรที่ไม่ได้เป็นองค์กรกลุ่มนั้น กระบวนการในการตัดสินใจจะง่ายกว่าองค์กรกลุ่ม ในกรณีนี้คณะกรรมการประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง กรรมการโดยตำแหน่งอีก ๖ คน ซึ่งหนึ่งในนั้นเป็นเลขาธิการ ข้าราชการทหาร หรือผู้แทน กรรมการเจ้าของสำนวน และเลขานุการทำให้การลงมติต้องใช้เวลา

ข้อพิจารณาประการที่สอง เป็นเรื่องความยุ่งยากของกระบวนการในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น กระบวนการให้มีสิทธิโต้แย้ง (une procédure contradictoire) คณะกรรมการจะลงมติได้ก็ต่อเมื่อได้ให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา

ข้อพิจารณาประการที่สาม เกี่ยวกับความหลากหลายของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากบุคลากรตามรัฐธรรมนูญปี ๑๙๗๒ มีหลายประเภท ตามมาตรา ๒ ได้จัดประเภทของข้าราชการทหารไว้สามประเภทด้วยกัน คือ ทหารอาชีพ ทหารภายใต้สัญญาจ้าง ทหารเกณฑ์ แม้ในปัจจุบันจะเหลือเพียงสองประเภทเท่านั้น แต่ข้าราชการทั้งสองประเภทจะมีหน้าที่ต่างกันมาก เช่น ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และมีหลายชั้นยศ ซึ่งแต่ละประเภทและชั้นยศจะมีระเบียบข้อบังคับที่ต่างกัน จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการตรวจสอบหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับระยะเวลาสี่เดือนจึงเป็นระยะเวลาที่สมควร

ข้อพิจารณาประการสุดท้าย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ซึ่งขึ้นอยู่กับหน้าที่ของแต่ละบุคคล ยิ่งไปกว่านั้น ในบริบททางการเมืองระหว่างประเทศ กองทัพมีบทบาทที่สำคัญในการปฏิบัติการร่วมระหว่างประเทศ ยิ่งทำให้สภาพทางข้อเท็จจริงมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

แม้ว่าสภาแห่งรัฐจะนำข้อพิจารณาทั้งสี่ข้อมาเป็นข้อแสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการ แต่จริง ๆ แล้ว สิ่งที่เป็นเหตุผลที่สมควรของข้อพิจารณาทั้งสี่ คือ การให้มีเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เรื่องนี้เป็นกระบวนการก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญในการลดจำนวนคดีที่มาสู่ศาล ยิ่งกระบวนการร้องเรียนภายในมีประสิทธิภาพ คดีที่จะมาสู่ศาลก็จะมีน้อยลง

บันทึกที่มีลักษณะบังคับและมาตรการภายใน*

บันทึกของหน่วยงานที่กำหนดว่าข้าราชการต้องขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชาก่อนในการรับเขียนหนังสือให้กับสำนักพิมพ์เอกชนนั้น เป็นเพียงการแจ้งให้ข้าราชการทราบถึงหน้าที่ในการรักษาความลับในทางอาชีพของตนเท่านั้น

ข้อเท็จจริง เมื่อปี ๑๙๙๓ นายตำรวจผู้หนึ่งชื่อ Raymond Beck ซึ่งในขณะนั้นรับราชการอยู่ที่สถาบันฝึกอบรมตำรวจแห่งชาติเมืองแครมอนด์-แฟร์รองด์ (Clermond-Ferrand) ได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่งร่วมกับบุคคลอื่น โดยตั้งชื่อหนังสือว่า “การเป็นตำรวจ (Devenir policier)” โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการเผยแพร่แก่เยาวชนที่มีความประสงค์จะเป็นตำรวจ ผู้บังคับบัญชาของนาย Beck จึงสั่งให้นาย Beck รายงานข้อเท็จจริงในการจัดทำหนังสือดังกล่าว และให้แจ้งเหตุผลด้วยว่าเพราะเหตุใดนาย Beck ไม่ได้ขออนุญาตก่อน ก่อนที่จะจัดพิมพ์

ภายหลังจากที่แจ้งต่อนาย Beck แล้ว ผู้บังคับบัญชาของนาย Beck ได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ ลงนามโดยหัวหน้าแผนกฝึกอบรม แจ้งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาว่า การเขียนหนังสือสำหรับสำนักพิมพ์เอกชนต้องขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชาของตนก่อน นาย Beck จึงร้องเรียนเรื่องดังกล่าวตามสายการบังคับบัญชา (recours hiérarchique) ต่อผู้อำนวยการฝ่ายบุคคลและการฝึกอบรม ปรากฏว่า ผู้อำนวยการฝ่ายบุคคลฯ ได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๑๙๙๔ แจ้งต่อนาย Beck ว่าหนังสือที่เป็นปัญหาไม่ได้มีลักษณะเป็นหนังสือธรรมดา แต่เป็นข้อมูลซึ่งจำเป็นต้องขออนุญาตก่อน การที่ไม่ขออนุญาตก่อนเป็นความผิด

ในเดือนมีนาคม ๑๙๙๔ นาย Beck จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครมอนด์-แฟร์รองด์ (Clermond-Ferrand) เกี่ยวกับบันทึก (note de service) ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ และบันทึกลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๑๙๙๔ ในปี ๒๐๐๐ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยเห็นว่าบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ และวันที่ ๑๘ มกราคม ๑๙๙๔ เป็นเพียงมาตรการภายใน (mesure d'ordre intérieur) ของฝ่ายปกครองที่ไม่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลได้

* แปลสรุปจากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียง (Lyon) ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๐๐๔ คดี M. Beck ลงพิมพ์ในวารสาร AJDA ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๐๐๔ หน้า ๑๔๗๘-๑๔๘๑ ข้อสังเกตโดย François Chouvel อาจารย์กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยแครมอนด์ ๑ (Clermont I) (IPAG)

นาย Beck จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียง พร้อมทั้งยกปัญหาเรื่องกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นขึ้นอุทธรณ์ด้วย

คำพิพากษา ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียงพิจารณาแล้ว เห็นว่า ในเบื้องต้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา R.๑๙๕ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นบัญญัติว่า “การนั่งพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องกระทำโดยเปิดเผย” และมาตรา R.๑๙๖ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกันบัญญัติว่า “หลังจากรายงานของตุลาการที่ประกอบเป็นองค์คณะหรือตุลาการตามมาตรา L.๔-๑ คู่กรณีมีสิทธิเสนอความเห็นด้วยวาจาไม่ว่าด้วยตนเอง หรือโดยทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือศาลฎีกา หรือโดยทนายความ และให้ยื่นคำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรในภายหลัง” ทั้งมาตรา R.๑๙๗ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกันบัญญัติว่า “หลังจากนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ของตน”

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ปรากฏว่า นาย Beck ได้นำหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๐๐๐ ที่รับรองอย่างชัดเจนโดยบุคคลซึ่งเข้ารับฟังการนั่งพิจารณาโดยตลอดในวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๐๐๐ ว่า ในการพิจารณาของศาลในวันดังกล่าวที่มีการระบุว่าคดีของนาย Beck อยู่ในลำดับที่จะพิจารณาดำเนินคดี แต่ศาลไม่ได้เรียกคดีนี้ขึ้นพิจารณา ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่ได้เสนอรายงาน ทั้งตุลาการผู้แถลงคดีก็ไม่ได้แถลงคดีโดยเปิดเผย แม้ว่าคู่กรณีหรือผู้แทนจะไม่ได้มาศาลก็ตาม กระบวนการพิจารณาที่ทำโดยศาลปกครองชั้นต้นเป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาดที่สำคัญ คำขอของนาย Beck ที่ขอให้เพิกถอนคำพิพากษาดังกล่าวจึงฟังขึ้น

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า สมควรพิจารณาคำฟ้องของนาย Beck ที่ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองแควม็องต์-แฟร์ร็องด์ (Clermont-Ferrand) และพิพากษาไปในทันที จึงพิจารณาพิพากษาดังต่อไปนี้

ประเด็นเกี่ยวกับข้อโต้แย้งเกี่ยวกับบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน

๑๙๙๓

(๑) ศาลสามารถรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้ว่าการตีความกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลในเรื่องเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ (excès de pouvoir) ได้ เนื่องจากการตีความดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะบังคับ จึงไม่ก่อผลกระทบหรือเกิดความเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากกรณีบันทึกที่มี

ข้อความในลักษณะเป็นบทบังคับเป็นการทั่วไปดังเช่นในกรณีของหนังสือเวียน คำแนะนำ หรือบันทึกของหน่วยงานในบางกรณี que l'on suppose qu'il y a une sanction ou une punition

ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า โดยบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ หัวหน้าแผนกฝึกอบรม สำนักบริหารงานบุคคลและฝึกอบรมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขอให้เจ้าหน้าที่ทุกคนในแผนกของตนต้องขออนุญาตจากตนก่อน ในกรณีที่มิใช่สำนักพิมพ์เอกชน ขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดเขียนหนังสือ หรือขอเอกสารบางอย่างที่เจ้าหน้าที่สามารถหาได้ด้วยเหตุที่ตนเป็นเจ้าของหนังสือ และระบุว่า “คำขอดังกล่าวต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งต้องเสนอความเห็นว่าจะอนุญาตตามคำขอหรือไม่” บันทึกดังกล่าวจึงมีข้อความที่มีลักษณะบังคับ ซึ่งโดยสภาพเป็นการกระหนาบสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับให้การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นว่าต้องขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อน ดังนั้น การที่จะถือว่าคำปฏิเสธรของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อคำขอของนาย Beck โดยอ้างฐานจากบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ ว่าเป็นมาตรการภายใน (mesure d'ordre intérieur) ที่ไม่สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้นั้น จึงไม่ถูกต้อง

(๒) เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน

๑๙๙๓

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ความในมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๘๓-๖๓๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๓ ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับมาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๙ ตุลาคม ๑๙๔๖ ที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “ข้าราชการต้องอุทิศตนให้กับงานที่ได้รับมอบหมาย ข้าราชการไม่อาจประกอบอาชีพอื่นอันมีวัตถุประสงค์เรื่องค่าตอบแทนไม่ว่าในลักษณะใดก็ตาม เว้นแต่ในการยกเว้นข้อห้ามดังกล่าว ให้ตราเป็นรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ”

มาตรา ๑ แห่งรัฐกำหนดลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๑๙๓๖ เกี่ยวกับการเกษียณอายุ ค่าตอบแทน และหน้าที่ บัญญัติว่า “เว้นแต่มีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นและเว้นแต่ผู้ที่ได้รับสิทธิไปก่อนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควมตำแหน่ง ค่าตอบแทนผลงาน บำเหน็จบำนาญ และเงินเดือน ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรดังต่อไปนี้ (๑) องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ...”

ในมาตรา ๒ แห่งรัฐกำหนดดังกล่าวบัญญัติว่า การห้ามข้าราชการตามมาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๙ ตุลาคม ๑๙๔๖ (ที่แก้ไขเพิ่มเติม) ใช้บังคับกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรที่ระบุไว้ในมาตรา ๑

มาตรา ๓ ของรัฐกำหนดดังกล่าว บัญญัติว่า “ความในมาตรา ๑ ไม่ใช้บังคับกับงานทางวิชาการ วรรณกรรม หรือศิลปะ ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้เชี่ยวชาญหรือให้คำปรึกษา ตามคำขอขององค์กรฝ่ายปกครองหรือศาลยุติธรรม หรือในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่ต้นสังกัด ข้าราชการอาจถูกขอให้ใช้ข้อมูลที่อยู่ในอำนาจของตน...”

ตามบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ ที่กำหนดให้ข้าราชการขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชาของตนก่อนเมื่อข้าราชการได้รับคำขอจากสำนักพิมพ์เอกชนเพื่อขอข้อมูลหรือเอกสารที่ข้าราชการผู้นั้นสามารถเข้าถึงได้ หรือการขอให้เขียนหนังสือที่ใช้ข้อมูลจากงานในหน้าที่ของข้าราชการดังกล่าว งานดังกล่าวไม่อาจถือว่าเป็น “งานทางวิชาการ วรรณกรรม หรืองานศิลปะ” ตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งรัฐกำหนดลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๑๙๓๖ กรณีตามบันทึกฉบับดังกล่าว ฝ่ายปกครองเพียงแต่แจ้งให้ข้าราชการทราบถึงหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น และเป็นวิธีการในการให้ระลึกถึงหน้าที่ในการรักษาความลับในงานในหน้าที่ของตน ซึ่งมีผลบังคับกับเจ้าหน้าที่ทุกคน โดยให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นที่จะวินิจฉัยว่าข้อมูลใดควรเปิดเผยแก่เอกชนหรือไม่ นาย Beck จึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าบันทึกดังกล่าวขัดต่อเสรีภาพในการพิมพ์โดยการกำหนดการขออนุญาตก่อนซึ่งไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และไม่ชอบด้วยรัฐกำหนดลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๑๙๓๖

คำขอของนาย Beck ที่ขอให้เพิกถอนบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นเกี่ยวกับบันทึกลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๑๙๙๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า บันทึกลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๑๙๙๔ ที่ ผู้อำนวยการฝ่ายบุคคลและฝึกอบรมของตำรวจแห่งชาติ แจ้งต่อนาย Beck ว่า หากนาย Beck จัดพิมพ์หนังสือเรื่อง “การเป็นตำรวจ (Devenir policier)” โดยไม่ได้รับอนุญาต ถือว่านาย Beck ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของหน่วยงานและกระทำความผิด การแจ้งดังกล่าวเป็นการแจ้งในฐานะผู้บังคับบัญชาและไม่มีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัย แต่เป็นเพียงมาตรการภายใน (mesure d'ordre intérieur) ซึ่งไม่มีลักษณะกระทบสิทธิหรือเกิดความเสียหาย (faisant grief) ที่จะสามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แต่อย่างใด ศาลจึงไม่อาจรับคำขอในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้

อาศัยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียง (Lyon) จึงมีคำพิพากษาดังนี้

(๑) ให้เพิกถอนคำพิพากษาลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๐๐๐ ของศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครม็องต์-แฟร์ร็องด์ (Clermont-Ferrand)

(๒) ให้ยกฟ้องของนาย Raymond Beck ที่ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครม็องต์-แฟร์ร็องด์

ข้อสังเกต คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๐๐๐ ถูกเพิกถอนเพราะเหตุว่าเป็นคำพิพากษาที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาด บทบัญญัติมาตรา R.๑๙๕ และมาตราถัดมาของประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (ปัจจุบันคือ มาตรา L.๖, L.๗ และ R.๗๓๑-๑ และมาตราต่อมาในประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง) ได้กำหนดกระบวนการในการนั่งพิจารณา (เช่น เรื่องการเสนอบันทึกสรุปสำนวน คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี) ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย หลักการพิจารณาโดยเปิดเผยถือเป็นหลักที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง การไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยมีผลให้กระบวนการพิจารณาต้องเสียไป คำพิพากษาเป็นโมฆะ ความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาดังกล่าว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์สามารถยกขึ้นได้เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๑๙๙๖ คดี SA Nike) แม้ว่าศาลจะระบุให้คดีของนาย Beck เป็นคดีหนึ่งที่จะพิจารณาในวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๐๐๐ ปรากฏว่า ศาลไม่ได้เรียกให้มีการพิจารณาคดีดังกล่าว แต่ในคำพิพากษาได้ระบุถึงวันนั่งพิจารณาดังกล่าว ความบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญทำให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในโอกาสเดียวกันศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้องโดยเห็นว่า บันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ และวันที่ ๑๘ มกราคม ๑๙๙๔ เป็นมาตรการภายใน (mesures d'ordre intérieur) ที่ไม่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลได้

สิ่งที่ถือว่าเป็นมาตรการภายใน (mesures d'ordre intérieur) นั้น (ตามแนวคิดของ Raymond Odent) ต้องมีลักษณะเป็นเรื่องภายในองค์กรของฝ่ายปกครองเท่านั้น และไม่มีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับ และถือเป็นอำนาจดุลพินิจ (Raymond Odent, Contentieux administratif หน้า ๙๘๒)

ในทางข้อเท็จจริง บันทึกของหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งบันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๙๓ ไม่ได้ปราศจากลักษณะบังคับซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งว่าการกระทำใดสามารถนำมาฟ้องศาลได้หรือไม่ ตามแนวคำพิพากษานั้นมีหลักว่าการแจ้งให้ทราบถึงบทบัญญัติในกฎหมายโดยฝ่ายปกครองนั้น ไม่ได้มีลักษณะกระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดความเสียหาย (faisant grief) แต่อย่างใด ทั้งการกระทำดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะเป็นกฎ

(caractère réglementaire) เช่น กรณีของหนังสือเวียน (circulaire) (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๑๙๕๔ คดี Institution Notre-Dame de Kreisker) บันทึกแจ้งข่าวสาร (note d'information) (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๑๙๗๘ คดี MRAP) หรือบันทึกของหน่วยงาน (note de service) คำพิพากษาลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๑๙๘๙ คดี Noon)

บันทึกลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๑๙๘๓ ที่กำหนดให้ “เสนอต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาว่าจะอนุญาตตามคำขอดังกล่าวได้หรือไม่” ไม่ได้เป็นเพียงการแจ้งให้ทราบถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่มีข้อความที่มีลักษณะบังคับ ซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นการกระหนาบสิทธิของผู้ร้อง ดังนั้น จึงไม่อาจมองว่าบันทึกดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการภายใน

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้พิจารณาข้อความในบันทึกโดยแยกเป็นสองส่วน ด้วยกันคือ ส่วนแรกเป็นงานเขียน (เช่น หนังสือ บทความ) กับคำขอเอกสารหรือข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ ในกรณีของงานเขียนนั้น ข้าราชการถูกบังคับโดยรัฐกำหนดลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๑๙๓๖ ว่าด้วยการเกษียณอายุ คำตอบแทน และหน้าที่ ซึ่งเป็นบทกวีหลักการ ในมาตรา ๒๕ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๘๓ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของ ข้าราชการที่กำหนดว่าข้าราชการไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นที่มีคำตอบแทนไม่ว่าใน ลักษณะใดก็ตาม (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๑๙๖๐ คดี Marmet, คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๖๗ คดี Sieur Plagnol, คำพิพากษา สภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๑๙๘๖ คดี Vinck และคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๑๙๘๗ คดี Sztulman)

มาตรา ๓ แห่งรัฐกำหนดปี ๑๙๓๖ เปิดโอกาสให้ข้าราชการจัดทำงาน ทางวิชาการ วรรณกรรมหรือศิลปะได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ศาลปกครองตรวจสอบในเรื่องของ ข้อเท็จจริงว่างานดังกล่าวมีลักษณะเป็นวรรณกรรมหรือศิลปะหรือไม่เท่านั้น (คำพิพากษา สภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๑๙๗๓ คดี Guillet, คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๑๙๘๐ คดี Ville de Toulouse) บันทึกของหน่วยงานปี ๑๙๘๓ ที่กำหนดให้งานเขียน ทุกอย่าง (หนังสือ บทความ บันทึก) ต้องขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อนนั้น จึงขัดต่อ บทบัญญัติของรัฐกำหนดปี ๑๙๓๖ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเองก็มีความคิดเช่นนี้ โดยระบุไว้ว่า “การผลิตงานเขียนจากความคิดไม่อยู่ในบังคับของข้อห้ามตามกฎหมายในเรื่อง การปฏิบัติงานอื่น ถือเป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล การทำงานดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาต จากฝ่ายปกครองก่อน และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิที่จะได้รับเงินจากการนั้น” (หนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๑๙๘๕)

ในส่วนที่สอง กรณีที่ข้าราชการนำเอกสารราชการให้กับบุคคลอื่นเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลนั้น อยู่ภายใต้บทบังคับของมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๓ ว่าด้วยการรักษาความลับในงานอาชีพ ข้าราชการไม่อาจนำเอกสารให้กับเอกชนได้โดยไม่ผ่านการอนุญาตโดยชัดแจ้งจากผู้บังคับบัญชา บันทึกในเรื่องนี้ จึงเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบถึงบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เท่านั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ใช้เหตุผลดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่า ข้าราชการต้องขออนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อนในกรณีที่สำนักพิมพ์เอกชน ขอให้ส่งข้อมูลหรือเอกสาร รวมทั้ง “การขอให้เขียนหนังสือจากข้อมูลที่ตนมีอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งไม่อาจมองได้ว่าเป็นงานวิชาการ วรรณกรรม หรือศิลปะ” ทั้งที่ในบันทึกไม่ได้กล่าวถึงการขอให้เขียนงานจากข้อมูลที่ตนมีอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่เลย บันทึกได้กล่าวถึงการให้ข้อมูลหรือเอกสารกับ “การเขียนหนังสือ” เท่านั้น โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นการเขียนหนังสือประเภทใด จึงเป็นการใช้ถ้อยคำที่กว้างมาก แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ใช้เหตุผลดังกล่าวมายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

หน้าที่ในการช่วยเหลือข้าราชการที่ถูกดำเนินคดีอาญา *

ในการปฏิเสธคำขอรับความช่วยเหลือนั้น ฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยว่าความผิดของข้าราชการที่ถูกดำเนินคดีอาญานั้น เป็นความผิดที่มีลักษณะทางส่วนตัวหรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ตนมีอยู่ในขณะออกคำสั่ง และสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ หากปรากฏภายหลังว่าคำสั่งดังกล่าวมีข้อผิดพลาด

คำปฏิเสธของฝ่ายปกครองในการให้การช่วยเหลือข้าราชการทหารตาม มาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๗๒ จะถือเป็นเหตุฉุกเฉินได้ก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำขอแสดงให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายในการถูกดำเนินคดีเป็นจำนวนที่สำคัญซึ่งผู้ร้องไม่สามารถรับภาระได้ และจะทำให้ไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

* แปลสรุปจากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียง (Lyon) ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๐๐๓ คดี M.D และคำสั่งของสภาแห่งรัฐในคดีฉุกเฉิน ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๐๐๓ คดี M.V ลงพิมพ์ในวารสาร AJDA ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๐๐๓ หน้า ๒๐๙๘-๒๑๐๑ ข้อสังเกตโดย Marie-Christine de Montecler

(กรณีหนึ่ง)^๑

ข้อเท็จจริง นายดี อดีตปลัดเทศบาล ถูกกล่าวหาว่าได้ปลอมมติสภาเทศบาล เรื่องการอนุมัติให้ทำสัญญาระหว่างเทศบาลกับบริษัทวี เพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรผู้ให้กู้เชื่อว่าตนเองได้รับประกันทั้งหมดและไม่มีเงื่อนไข และได้ถูกดำเนินคดีอาญากฎหมายเป็นตัวการร่วมในการปลอมและใช้เอกสารปลอม นายดีจึงขอให้เทศบาลช่วยเหลือตนตามสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ แต่นายกเทศมนตรีได้ปฏิเสธคำขอดังกล่าว นายดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครมมอนด์-แฟร์ฮอนด์ แต่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าการกระทำของนายดี เป็นการกระทำที่แยกได้จากการปฏิบัติหน้าที่

นายดี จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียง

คำพิพากษา ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ พิจารณาแล้วเห็นว่า ความในวรรคแรก วรรคสอง และวรรคสามของมาตรา ๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๓ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติตามหน้าที่ ข้าราชการมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากองค์กรฝ่ายปกครองที่ตนสังกัด ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยประมวลกฎหมายอาญาและรัฐธรรมนูญเฉพาะเรื่อง

ในกรณีที่ข้าราชการถูกดำเนินคดีโดยบุคคลอื่นเนื่องจากความผิดในการปฏิบัติตามหน้าที่ และปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลยังไม่ได้รับพิจารณา องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องให้การช่วยเหลือข้าราชการดังกล่าวในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งหากเห็นว่าความผิดซึ่งแยกได้จากการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่ได้เป็นความรับผิดชอบของข้าราชการผู้นั้น

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องปกป้องข้าราชการจากการข่มขู่คุกคาม การกระทำที่รุนแรง การล่วงละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรง การสบประมาท ดูหมิ่นเหยียดหยาม หรือการบีบบังคับ ซึ่งข้าราชการอาจจะได้รับจากการปฏิบัติตามหน้าที่ ในกรณีที่สมควร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องจ่ายค่าเสียหายจากผลจากการกระทำดังกล่าวนั้น”

ความในวรรคสี่ของมาตราดังกล่าว ซึ่งเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญที่ ๙๖-๑๐๙๓ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๑๙๙๖ มีว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องให้การคุ้มครองข้าราชการหรืออดีตข้าราชการในกรณีที่ถูกดำเนินคดีอาญา อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ไม่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว”

^๑ คดี M.D ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๐๐๓

ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่านายดี อดีตปลัดเทศบาลถูกจับกุมในข้อหาเป็นตัวการร่วมในการทำและใช้เอกสารปลอม นายดีจึงได้ขอให้เทศบาลเพื่อขอรับการคุ้มครองตามมาตรา ๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญติลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๓ ที่ยกมาข้างต้น แต่เทศบาลได้ปฏิเสธคำขอ นายดีจึงคัดค้านคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครมอนด์-แฟร์ฮองด์ (Clermond-Ferrand) แต่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๑๙๙๙ ให้ยกฟ้องของนายดี

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการปฏิเสธคำขอของข้าราชการที่ขอรับการคุ้มครองตามความในวรรคสี่ของมาตรา ๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญติลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๓ นั้น ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาล ฝ่ายปกครองอาจเป็นผู้วินิจฉัยว่าความผิดของข้าราชการที่ถูกดำเนินคดีอาญานั้น เป็นความรับผิดทางส่วนตัวหรือไม่ โดยไม่ต้องรอผลทางคดีอาญาหรือผลจากกระบวนการทางวินัย ฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยและสั่งการให้กรณีดังกล่าวโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ตนที่อยู่ในขณะทำคำสั่ง ในกรณีที่สมควร การวินิจฉัยดังกล่าวอาจขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนในคดีอาญา หากฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งให้การคุ้มครองข้าราชการโดยอาศัยข้อเท็จจริงในขณะนั้นที่ว่าไม่ใช่เป็นกรณีความรับผิดทางส่วนตัวแล้ว ต่อมาภายหลัง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นความผิดส่วนตัว ฝ่ายปกครองก็สามารถเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ในทางกลับกัน คำสั่งปฏิเสธคำขอของข้าราชการด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นความรับผิดเป็นส่วนตัวก็อาจถูกยกเลิกได้ หากต่อมาภายหลังข้อเท็จจริงปรากฏว่าความผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ (faute de service)

ตามข้อเท็จจริง นายดี ถูกกล่าวหาว่า ในขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ได้ปลอมมติดิสภาพเทศบาลให้มีการอนุมัติให้เทศบาลทำสัญญากับบริษัท ในการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรผู้ให้กู้เชื่อว่าได้รับหลักประกันทั้งหมด และโดยไม่มีเงื่อนไขจากเทศบาล แต่ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานในสำนวนว่า ในวันที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งปฏิเสธดังกล่าว นั้น นายกเทศมนตรีมีข้อมูลเพียงพอที่จะวินิจฉัยว่า จากข้อเท็จจริงที่มีอยู่ความผิดของนายดีเป็นความผิดที่มีลักษณะทางส่วนตัว ดังนั้น เทศบาลจะนำข้อเท็จจริงที่ว่านายดีถูกดำเนินคดีอาญาเพียงเท่านั้น มาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธสิทธิการขอรับความคุ้มครองแก่ข้าราชการ ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องทำตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อ้างถึงข้างต้นไม่ได้

ข้ออ้างของนายดีที่เห็นว่าการที่ศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครมอนด์-แฟร์ฮองด์ (Clermond-Ferrand) มีคำพิพากษาให้ยกฟ้องไม่ถูกต้องนั้น จึงมีเหตุผลฟังขึ้น

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำพิพากษาลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๑๙๙๙ ของศาลปกครองชั้นต้นเมืองแครมมอนด์-แฟร์ฮองด์ และให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๑๙๙๘

(กรณีที่สอง)^๒

ข้อเท็จจริง นายวี วิศวกร สำนักโยธา กองทัพเรือ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดเนื่องจากไม่ทำตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ ทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้ยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเพื่อขอรับการช่วยเหลือตามสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ปฏิเสธคำขอ นายวี จึงยื่นคำขอในคดีฉุกเฉินต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอทุเลาการบังคับตามคำปฏิเสธของรัฐมนตรีดังกล่าว

คำพิพากษา สภาแห่งรัฐ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา L.๕๒๑-๑ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองนั้น การขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยตุลาการในคดีเร่งด่วนนั้น ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการด้วยกัน คือ ประการแรกต้องเป็นกรณีฉุกเฉิน และประการที่สองต้องมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๗๒ ว่าด้วยสถานะทั่วไปของข้าราชการทหาร บัญญัติว่า

“ข้าราชการทหารย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยประมวลกฎหมายอาญาและรัฐธรรมนูญฯ เฉพาะเรื่องจากการข่มขู่คุกคาม การกระทำที่รุนแรง การบีบบังคับ การสบประมาท หรือดูหมิ่นเหยียดหยาม ซึ่งตนอาจได้รับ

รัฐต้องให้การปกป้องคุ้มครองต่อการข่มขู่หรือกล่าวหาที่ข้าราชการทหารอาจได้รับในการปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีที่สมควรให้รัฐจ่ายค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว

รัฐต้องให้การคุ้มครองแก่ข้าราชการทหารในกรณีที่ถูกดำเนินคดีอาญาอันเนื่องมาจากการกระทำที่ไม่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว”

^๒ คำสั่ง (Ordonnance) ของสภาแห่งรัฐในคดีฉุกเฉิน ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๐๐๓ คดี

ภายหลังจากผลการสอบสวนเกี่ยวกับการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ของสำนักงานโยธา กองทัพเรือ ผู้บังคับการด้านยุทธภัณฑ์ได้ร้องต่ออัยการประจำศาลจังหวัดปารีส โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ดำเนินคดีกับ นายวี วิศวกร ซึ่งทำหน้าที่ผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยคอมพิวเตอร์ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๑๙๙๓ ถึง เดือนตุลาคม ๑๙๙๒ และต่อมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยคอมพิวเตอร์ตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน ๑๙๙๒ ถึงเดือนกันยายน ๑๙๙๖ และนายวี ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๐๐๒ เนื่องจากความผิดต่อประมวลกฎหมายว่าด้วยการฟัสดู ทูจริตและ ประพฤติมิชอบ

เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๐๐๒ นายวี ได้ยื่นขอรับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของ มาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๒ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ปฏิเสธคำขอโดยเหตุผลที่ว่าความผิดที่ถูกกล่าวหาเป็นความผิดที่มีลักษณะส่วนตัว

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งปฏิเสธของฝ่ายปกครองที่จะปฏิบัติตามมาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๒ จะเป็นเรื่องฉุกเฉินได้ก็ต่อเมื่อค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินคดีมีจำนวนที่ข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถรับภาระได้ และทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถ ที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ร้องที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า กรณีของตนเป็น กรณีที่จำเป็นและฉุกเฉินอย่างยิ่ง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายวี ได้ยื่นบันทึกแสดงถึงรายได้และราคาทรัพย์สิน ของตน และจำนวนค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะค่าทนายความที่ตนต้องจ่าย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลเห็นว่า นายวีได้แสดงให้เห็นตามเงื่อนไขข้อแรกในเรื่องเร่งด่วนอย่างครบถ้วนแล้ว

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าในการปฏิเสธคำขอของข้าราชการทหารที่ขอรับประโยชน์ ตามมาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญถึงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๙๒ นั้น รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมสามารถใช้ลักษณะความรับผิดชอบส่วนตัวอันเนื่องมาจากการถูกดำเนิน คดีอาญานั้นมาเป็นฐานในการออกคำสั่งได้ ทั้งนี้ ภายใต้การตรวจสอบของศาล โดยไม่ จำเป็นต้องรอผลจากคดีอาญาหรือกระบวนการทางวินัย โดยวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่ตนมีอยู่ ในขณะที่ทำคำสั่ง หรือในกรณีที่สมควร สามารถพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากการสอบสวนใน คดีอาญาได้

จากเอกสารหลักฐานในสำนวนปรากฏว่า คำสั่งของฝ่ายปกครองที่นายวี ขอทุเลาการบังคับนั้นมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับวันที่ที่ระบุว่านายวี ได้เดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งอาจมีผลสำคัญที่ทำให้ผู้ลงนามในคำสั่งสำคัญผิด จึงเป็นเหตุผลอันควรสงสัยเกี่ยวกับ ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว

ในอีกประการหนึ่ง ในคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวมีการอ้างข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดเกี่ยวกับช่วงเวลาที่ยุติการทำผิด ซึ่งเป็นคนละช่วงเวลาในคดีอาญา จึงมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้น คำร้องของนายวีที่ขอทุเลาการบังคับตามสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่ปฏิเสธการคุ้มครองตามมาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญติลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๗๒ แก่ นายวี นั้น จึงฟังขึ้น โดยที่ศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาเหตุผลประการอื่นของนายวีอีก อย่างไรก็ตาม คำสั่งให้ทุเลาการบังคับในกรณีนี้ไม่ได้หมายถึงว่าต้องให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่นายวี คำสั่งนี้บังคับแต่เพียงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณาคำขอของนายวี ใหม่ ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในคำสั่งนี้เท่านั้น

สภาแห่งรัฐจึงมีคำสั่ง ดังนี้

(๑) ให้ทุเลาการบังคับการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๐๐๒ ที่ปฏิเสธการคุ้มครองช่วยเหลือแก่นายวี ตามมาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญติลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๗๒

(๒) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมพิจารณา คำขอของนายวี ใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในคำสั่งนี้

(๓) ให้รัฐจ่ายเงินให้นายวีเป็นจำนวน ๒๐๐๐ ยูโร ทั้งนี้ ตามมาตรา L.๗๖๑-๑ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยทั้งสองฉบับที่ยกมา กรณีแรกเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียง กรณีที่สองเป็นคำสั่งของตุลาการในคดีฉุกเฉินของสภาแห่งรัฐ ทั้งสองกรณีชี้ให้เห็นถึงความเห็นของศาลปกครองในเรื่องการเคารพหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการปกป้องคุ้มครองข้าราชการ “ในกรณีถูกดำเนินคดีอาญาจากข้อเท็จจริงที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นความผิดทางส่วนตัว (faute personnelle)” (มาตรา ๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญติลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๘๓) ทั้งสองกรณี ศาลเห็นว่า ฝ่ายปกครองต้องชี้ให้เห็นก่อนว่ามีเหตุผลอย่างน่าเชื่อถือว่าความผิดดังกล่าวน่าจะเป็นความผิดทางส่วนตัว ก่อนที่จะปฏิเสธหน้าที่ดังกล่าว

ในกรณีของคดี M.D นั้น มีสาเหตุมาจากการขัดแย้งกันระหว่างอดีตปลัดเทศบาลกับคณะบริหารของเทศบาลชุดใหม่ และได้มีการฟ้องร้องเป็นคดีหลายคดีด้วยกัน ทั้งในคดีปกครองและคดีอาญา ในคดีนี้ ศาลได้ย้ำว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงที่ตนมีอยู่และมีคำสั่งว่าจะให้การช่วยเหลือข้าราชการหรือไม่ ทั้งนี้ แม้ว่าฝ่ายปกครอง

นั่นจะเป็นผู้ริเริ่มให้มีการดำเนินคดีอาญาเอง และศาลปกครองได้วางหลักว่า ฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นในการปฏิเสธการขอความช่วยเหลือของข้าราชการดังกล่าว

ส่วนคำสั่งของสภาแห่งรัฐในคดี M.V. นั้น มีจุดที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรกคือการวางหลักว่า การปฏิเสธของฝ่ายปกครองในการให้ความช่วยเหลือข้าราชการนั้น เป็นกรณีฉุกเฉินได้หากทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ แต่เป็นหน้าที่ของผู้ร้องเองที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงรายได้ของตนเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย ซึ่งทำให้ผู้ร้องไม่สามารถแบกรับภาระในการต่อสู้คดีได้

ทั้งสองกรณี ศาลปกครองได้วางหลักว่า ฝ่ายปกครองสามารถมีคำสั่งโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ตนมีอยู่ในขณะออกคำสั่งได้โดยเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราว เนื่องจากอาจถูกเพิกถอนได้หากภายหลังข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้าราชการต้องรับผิดชอบจากการกระทำที่มีลักษณะเป็นส่วนตัว (*une faute à caractère personnel*) คำปฏิเสธการช่วยเหลือก็อาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลังเช่นกัน หากปรากฏว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาานั้นเป็นผู้บริสุทธิ์

แต่การเพิกถอนมีผลสำหรับอนาคตเท่านั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจยกเลิกคำสั่งที่ก่อให้เกิดสิทธิโดยให้มีผลย้อนหลังได้ดังเช่นคำสั่งให้การช่วยเหลือนี้ (คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเมืองมอนด์เปลิเยร์ (Montpellier) ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๑๙๙๘ คดี M.K.) แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองปารีสเห็นว่า หากฝ่ายปกครองเห็นว่า มีข้อเท็จจริงใหม่ที่ทำให้เห็นว่าความผิดของข้าราชการเป็นลักษณะความผิดทางส่วนตัว ฝ่ายปกครองมีสิทธิยกเลิก (*retirer*) คำสั่งในการให้ความช่วยเหลือได้ (คำพิพากษาลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๐๐๓ คดี Assistance publique – Hôpitaux de Paris)

ในระหว่างนี้ จึงต้องรอการวางหลักของสภาแห่งรัฐว่า กรณีคำสั่งให้การช่วยเหลือนี้เป็นกรณีของการยกเลิก (*retirée*) หรือเพิกถอน (*abrogée*)

อำนาจผูกพันในการเลิกสัญญาจ้าง *

หลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาทางอาญาลงโทษครู ซึ่งผูกพันตามสัญญาจ้าง โดยห้ามทำการสอนหรือทำกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาล โดยห้ามบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่และเลิกสัญญาจ้าง โดยไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวอีก

ข้อเท็จจริง

นายอิ๊กซ์ ครูผู้สอนในโรงเรียนเอกชนถูกดำเนินคดีในข้อหาล่วงละเมิดทางเพศแก่ผู้เยาว์อายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และอายุมากกว่า ๑๕ ปี โดยอาศัยฐานะที่ตนมีอำนาจเหนือเด็กดังกล่าว และถูกศาลอาญาลงโทษเมื่อปี ๑๙๙๘ ห้ามทำการสอนและดำเนินกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน จนกว่าจะพ้นวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๐๐๑ คำพิพากษาในคดีอาญาดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำสั่งยกฎีกาของนายอิ๊กซ์

ภายหลังจากที่ศาลฎีกามีคำสั่งยกฎีกา ศาลฎีกาได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังศึกษาธิการเขต หลังจากศึกษาธิการเขตได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมทั้งสำเนาทะเบียนประวัติคดีแล้ว ก็ได้แจ้งให้นายอิ๊กซ์ทราบว่าจะเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้เลิกสัญญาจ้างนายอิ๊กซ์เป็นครูสอน

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๐ แจ้งต่อนายอิ๊กซ์ว่า เนื่องจากศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษนายอิ๊กซ์ จากการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดทางเพศผู้เยาว์อายุต่ำกว่า ๑๕ ปีและมากกว่า ๑๕ ปี ในระหว่างปี ๑๙๙๒ ถึง ๑๙๙๕ โดยอาศัยฐานะที่ตนมีอำนาจเหนือบุคคลดังกล่าว พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ในการเป็นครู จึงขอยกเลิกสัญญาจ้าง

นายอิ๊กซ์จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๐๐๐ ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทบทวนคำสั่ง (recours gracieux) รัฐมนตรีได้รับเรื่องเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๐๐๐ และได้มีคำสั่งยกคำร้องเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๐๐๐

* แปลสรุปจากคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองตูเอ (Douai) วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๐๐๓ คดี M. X. ลงพิมพ์ใน AJDA วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๐๐๔ หน้า ๘๗๐-๘๗๒ ข้อสังเกตโดย Jérôme Michel ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองตูเอ

นายอิกซ์จึงนำเรื่องมาฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิล (Lille) เพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งของรัฐมนตรีลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๐ แต่ศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิลมีคำสั่งไม่รับฟ้องเนื่องจากการยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาแล้ว

คดีจึงมาสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ในสองประเด็น คือ ประเด็นแรกเกี่ยวกับปัญหาการรับฟ้องไว้พิจารณา และประการที่สองเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะเลิกสัญญาโดยอิงข้อเท็จจริงในคดีอาญา

คำพิพากษา

ในประเด็นแรก ศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้วปรากฏว่า ในหนังสือแจ้งการเลิกจ้างของรัฐมนตรีนั้นมีข้อความในตอนท้ายของหนังสือด้วยว่า “ถ้าต่อมามีคำสั่งอย่างชัดเจน (ภายหลังจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง) ภายในเวลาสองเดือนหลังจากการมีคำสั่งโดยปริยายแล้ว (หมายถึงภายในระยะเวลาหกเดือนนับแต่วันที่ร้องขอให้ทบทวนหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป (recours gracieux ou hiérarchique)) ท่านมีสิทธิที่จะยื่นฟ้องต่อศาลได้อีกครั้งหนึ่งภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งอย่างชัดเจนนี้”

ในเรื่องระยะเวลานี้ในมาตรา R.๔๒๑-๒ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง บัญญัติว่า

“เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองที่ไม่ตอบคำร้องเป็นเวลามากกว่าสองเดือนมีผลเป็นการปฏิเสธ

ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิฟ้องคำปฏิเสธดังกล่าวต่อศาลภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ครบกำหนดในวรรคแรก

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดเจนออกมาภายในระยะเวลาสองเดือน ให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่”

ศาลเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองมีหนังสือแจ้งไปโดยผิดพลาดดังกล่าว จึงไม่อาจนำมาตรา R.๔๒๑-๒ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองมาใช้ในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อนายอิกซ์ได้

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิลไม่รับคำฟ้องของนายอิกซ์ ซึ่งยื่นฟ้องภายในระยะเวลาสองเดือนหลังจากที่ได้รับแจ้งคำสั่งปฏิเสธโดยชัดเจนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการพิจารณาคำขอให้ทบทวนตามสายการบังคับบัญชา (recours hiérarchique) ไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาจึงไม่ถูกต้อง

ในโอกาสดังกล่าวศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรที่จะพิจารณาคำขอของนายอี็กซ์ซึ่งยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิลไปในคราวเดียวกันนี้ จึงพิจารณาในประเด็นที่สองต่อไป

ประเด็นที่สอง คำสั่งของรัฐมนตรีลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๐ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในเรื่องนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายอี็กซ์ ซึ่งเป็นครูในโรงเรียนเอกชนภายใต้สัญญาจ้าง ได้ถูกลงโทษทางอาญา โดยถูกห้ามทำการสอนหรือทำการอื่นที่มีความสัมพันธ์กับเด็กและเยาวชนเป็นเวลาสามปีตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เมืองอาเมียน (Amiens) และศาลฎีกามีคำสั่งยกฎีกาของนายอี็กซ์ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๑๙๙๙ โดยศาลฎีกาได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังศึกษาธิการเมืองลิลแล้ว

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถูกผูกพันโดยคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เมืองอาเมียน โดยการให้นายอี็กซ์ยุติการทำหน้าที่ครู และทำการเลิกสัญญาจ้าง โดยไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยถึงพฤติกรรมของนายอี็กซ์อีก เมื่อได้วินิจฉัยตั้งนี้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาข้อต่อสู้ในประเด็นต่าง ๆ ของนายอี็กซ์ที่ยกขึ้นเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนที่ว่าคำสั่งของรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมายอีก

ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. ให้เพิกถอนคำสั่งของตุลาการหัวหน้าคณะของศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิล
๒. ให้ยกฟ้องของนายอี็กซ์เสีย

ข้อสังเกต

ประเด็นเรื่องคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

ในเรื่องนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอี็กซ์ได้รับแจ้งคำสั่งลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๐๐๐ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๐๐๐ รัฐมนตรีได้รับคำร้องให้ทบทวนเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๐๐๐ โดยหลักแล้วรัฐมนตรีต้องมีคำปฏิเสธโดยชัดแจ้งภายในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๐๐๐ และนายอี็กซ์มีเวลาจนถึงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๐๐๑ ที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา R.๔๒๑-๒ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครองแล้ว การที่นายอี็กซ์มายื่นฟ้องและศาลรับไว้เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม จึงเป็นการยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว

การนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองอ้างอิงโดยถูกต้องเท่านั้น สำหรับกรณีนั้น ปรากฏว่ารัฐมนตรีมีคำสั่งโดยชัดแจ้งยกคำร้องของนายอี็กซ์เมื่อวันที่

๑๓ พฤศจิกายน ๒๐๐๐ (สั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสองเดือนแล้ว) หากถือตามข้อความที่รัฐมนตรีแจ้งไว้ในหนังสือแจ้งการยกเลิกสัญญาที่ว่านายอิกซ์มีสิทธิฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งโดยชัดแจ้งแล้ว นายอิกซ์จะสิทธิยื่นฟ้องได้จนถึงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๐๐๑

ข้อความที่ระบุไว้ในหนังสือของรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นข้อความที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากรัฐมนตรีมีคำสั่งโดยชัดแจ้งภายหลังจากที่ระยะเวลาสองเดือนได้ล่วงพ้นไปแล้ว (นับจากวันที่ถือว่าเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย) และการที่รัฐมนตรีมีคำสั่งออกมาภายหลังไม่มีผลเป็นการทำให้ระยะเวลาดังกล่าวขยายออกไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตาม “หลักความเชื่อใจโดยชอบ (principe de confiance légitime)” แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างถึงการแจ้งโดยผิดพลาดของฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีมาใช้ในการขอให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๑๙๙๒ คดี Masses และคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๑๙๙๓ คดี Mlle. Bourgeois.

ในประเด็นเรื่องผลของการถูกลงโทษทางอาญาต่อสัญญาจ้าง

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนายอิกซ์ได้ยกข้อต่อสู้หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการกระทำเกินขอบอำนาจ (excès de pouvoir) ไม่ว่าในเรื่องความไม่มีอำนาจของผู้ทำคำสั่ง (l'incompétence de l'auteur de l'acte) การกระทำผิดขั้นตอน (un vice de procédure) การให้เหตุผลโดยไม่ถูกต้อง (un défaut de motivation) ความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (une erreur de droit) และการใช้อำนาจโดยบิดเบือน (un détournement de pouvoir) แต่ศาลไม่ได้พิจารณาเหตุผลของนายอิกซ์ โดยเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตกอยู่ในฐานะแห่งอำนาจผูกพัน (compétence liée) สถานการณ์ดังกล่าวบังคับให้รัฐมนตรีต้องมีคำสั่งดังกล่าว โดยที่ไม่อำนาจอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยแต่อย่างใด

จากเอกสารหลักฐานอันเป็นข้อเท็จจริงในคดี ปรากฏว่า รัฐมนตรีได้ระบุในคำสั่งโดยอ้างถึงคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ทางอาญาที่ลงโทษนายอิกซ์ห้ามทำการสอนหรือกระทำการอื่นที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนเป็นเวลาสามปี และอ้างถึงคำสั่งของศาลฎีกาที่สั่งยกฎีกาของนายอิกซ์ นอกจากนี้ ยังอ้างถึงข้อเท็จจริงในสมุดทะเบียนประวัติทางคดีด้วย

ในเงื่อนไขดังกล่าว รัฐมนตรีจึงตกอยู่ในฐานะที่จะต้องยกเลิกสัญญาซึ่งสอดคล้องกับหลักในเรื่องอำนาจผูกพันที่ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อมีข้อเท็จจริง

อย่างไร ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการอย่างไร ฝ่ายปกครองไม่มีทางเลือกที่จะดำเนินการ
อย่างอื่นได้

อำนาจผูกพันในกรณีนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับอำนาจผูกพันของฝ่ายปกครอง
ในกรณีอื่น เช่น การให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่อมีอายุครบตามที่กำหนดไว้ (คำพิพากษา
สภาแห่งรัฐ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๑๙๕๔ คดี Greffe) หรือการให้ข้าราชการออกจากราชการ
เพราะถูกลงโทษทางอาญาและห้ามประกอบอาชีพรับราชการ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ วันที่
๒๕ กรกฎาคม ๑๙๕๐ คดี Tusseau)

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาที่สำคัญที่วางหลักในเรื่องอำนาจผูกพันเมื่อไม่นาน
มานี้ คือ คำพิพากษาลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๑๙๕๙ คดี Commune de Montagnac
