บุคคลที่สามไม่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย*

(คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ คดี Bellanger)

บุคคลที่สามไม่มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุให้มีการลงโทษทางวินัยนั้นมีผลกระทบอย่างร้ายแรงโดยตรงต่อบุคคลดังกล่าว

ข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๙ ในบริเวณใกล้เมือง Saint-Malo ได้เกิดเหตุการณ์รถยนต์ชนนาย Bellanger อายุ ๗๑ ปี จนได้รับบาดเจ็บสาหัส และถึงแก่ความตายในเวลาต่อมาภายหลังจากที่หน่วยช่วยเหลือเดินทางไปถึงเพียงเล็กน้อย และผู้ขับรถยนต์ดังกล่าวได้หลบหนีไป ซึ่งปรากฏว่าผู้ขับรถยนต์ดังกล่าวคือ นาย Michel I. ผู้ตรวจแรงงาน (Inspecteur du travail) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานในร้านอาหารและร้านจำหน่ายเครื่องดื่มในท้องที่นั้น ในวันดังกล่าว นาย Michel ได้ทำหน้าที่ออกตรวจแรงงานโดยขับรถยนต์ของทางราชการที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ในทางสอบสวนได้ความว่าก่อนเกิดอุบัติเหตุ นาย Michel ได้ดื่มเบียร์ไปแล้ว ๕ แก้ว ดื่มไวน์ ๓ แก้ว และดื่มไอริช คอฟฟี่ (irish coffee) ๑ แก้ว หลังจากเกิดอุบัติเหตุ นาย Michel ได้หลบหนีไปและได้ทิ้งรถไว้ในที่จอดรถในเมือง Saint-Malo และได้เข้าไปในบาร์และดื่มเบียร์ต่ออีกสองแก้ว หลังจากนั้นก็ได้เดินทางไปยังสถานีตำรวจเพื่อแจ้งความว่ารถของตนถูกขโมยไป เจ้าพนักงานตำรวจเห็นว่าลักษณะของนาย Michel มีพิรุธ จึงได้ทำการตรวจระดับแอลกอฮอล์ของนาย Michel ปรากฏว่านาย Michel มีระดับแอลกอฮอล์ ๐.๙๙ กรัมต่อลิตรจากลมหายใจ ในวันรุ่งขึ้นนาย Michel จึงได้ยอมรับความจริง

ต่อมา นาย Michel ถูกดำเนินคดีอาญาฐานกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย โดยการขับรถยนต์ในขณะมึนเมาและหลบหนี แจ้งความเท็จ โดยครอบครัวของ

---

* นำมาจากส่วนหนึ่งของคอลัมน์คำพิพากษาของศาลปกครองและข้อสังเกตลงพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสฉบับหนึ่ง ชื่อ L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA) เล่มที่ ๒๗/๒๐๐๖ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ หน้า ๑๕๑๓-๑๕๑๖

แปลและเรียบเรียงโดย ยงยุทธ อนุกูล พนักงานคดีปกครอง ๘ ข้อสังเกตเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยเรียบเรียงโดย ดาราพร นพเก้า พนักงานคดีปกครอง ๔ กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด และสกาวเดือน ลิ่มพงศธร พนักงานคดีปกครอง ๕ สำนักงานศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครอง (พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๓)

นาย Bellanger ได้เข้าเป็นโจทก์ร่วม และเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ ศาลจังหวัดเมือง Saint-Malo ได้ลงโทษจำคุก ๑๘ เดือน โดยให้รอลงอาญาไว้ ๑๒ เดือน และให้คุมประพฤติเป็นเวลา ๒ ปี แต่นาย Michel ได้ถูกจำคุกเพียงสามเดือน เนื่องจากได้รับผลจากกฤษฎีกาอภัยโทษโดยประธานาธิบดีในโอกาสขึ้นปี ค.ศ. ๒๐๐๐

ในระหว่างนั้น นาย Michel ได้ถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษพักราชการชั่วคราวเป็นเวลา ๓ เดือน โดยให้รอการลงโทษไว้ ๒ เดือน ตามคำสั่งลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๙

นาย Marc Bellanger บุตรของนาย Bellanger เห็นว่าการลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นการลงโทษที่ไม่ร้ายแรงพอกับระดับความผิด จึงได้ร้องขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว และดำเนินการทางวินัยใหม่เพื่อให้มีการลงโทษ นาย Michel ให้เหมาะสมกับความผิด แต่ฝ่ายปกครองไม่ได้แจ้งให้ นาย Marc ทราบว่าได้ดำเนินการอย่างไร ซึ่งตามกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย (refus implicite) นาย Marc จึงฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมือง Rennes และศาลปกครองชั้นต้นเมือง Rennes มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๒ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ด้วยเหตุผลที่ว่านาย Marc ไม่เป็นผู้เสียหาย เนื่องจากไม่มีส่วนได้เสีย (intérêt à agir) ในคดีนี้ นาย Marc จึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมือง Nantes แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมือง Nantes ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นด้วยเหตุผลเดียวกัน

นาย Marc จึงได้ฎีกาต่อสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุดว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุผล ๒ ประการคือ ประการแรก ศาลปกครองไม่ยอมรับหลักในเรื่องความเสียหายหรือความมีส่วนได้เสียทางจิตใจ (intérêt moral à agir) ประการที่สอง เป็นการขัดต่อหลักในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล

<u>คำวินิจฉัย</u>

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในเรื่องที่ตนมีคำขอให้ลงโทษทางวินัยแก่ นาย Michel ให้หนักกว่าที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งลงโทษ จากเอกสารหลักฐานในสำนวนปรากฏว่าการลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นผลมาจากกรณีที่ นาย Michel ขับรถในขณะมึนเมาเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุทำให้บิดาของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตายแล้วหลบหนีและแจ้งความเท็จ และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้เสียหาย เนื่องจากไม่มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาในทางแพ่งโดยการฟ้องต่อศาลปกครองให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดหากเห็นว่าเป็นความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ (faute de service) หรือฟ้องต่อศาลยุติธรรม ในกรณี

ที่เป็นความผิดในฐานะส่วนตัว (faute personnelle) ที่แยกออกได้จากการปฏิบัติหน้าที่ ในเรื่องความรับผิดทางอาญานั้นปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาแล้ว สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยของฝ่ายปกครองนั้น เป็นเรื่องที่มีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียว คือ เพื่อให้มีการปฏิบัติราชการที่ดีเท่านั้น โดยพิจารณาถึงผลจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อฝ่ายปกครอง ดังนั้น บุคคลอื่นไม่มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนได้เสียนั้นชอบแล้ว

สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลที่รับรองไว้โดยมาตรา ๖ แห่งอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น สภาแห่งรัฐเห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ดังกล่าวมิได้ขัดต่อบทบัญญัติที่อ้างแต่อย่างใด

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

<u>คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี</u>

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดีนี้นับเป็นกรณีแรกที่สภาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัยโดยชัดแจ้งว่าบุคคลที่สามไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ในการพิจารณาเรื่องนี้ของสภาแห่งรัฐนั้น ตุลาการผู้แถลงคดี Rémi Keller ได้เสนอความเห็นไว้อย่างน่าสนใจหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

คดีนี้มีปัญหาที่ดูเหมือนว่ามีแนวคำวินิจฉัยที่ชัดเจนอยู่แล้ว แต่อันที่จริงแล้ว สภาแห่งรัฐไม่เคยมีคำพิพากษาที่ชัดแจ้งเลยว่าบุคคลที่สามมีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

แนวคำวินิจฉัยในเรื่องสิทธิการฟ้องคดี (intérêt à agir) เป็นเรื่องที่กว้างมาก

ปัญหาในเรื่องหลักการในเรื่องนี้มาจากคำวินิจฉัยในคดี Laplace ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๑๙๙๕ ในคดีดังกล่าวได้เกิดเหตุวุ่นวายขึ้นในห้องเรียนภาษาลาตินที่สอนโดยนาง Laplace ในโรงเรียนมัธยม Marcel-Pagnol เมืองมาร์เซย (Marseille) ผู้ก่อเหตุดังกล่าวเป็นเด็กวัยรุ่นจากนอกโรงเรียนซึ่งได้ก่อเหตุวุ่นวายขึ้นโดยความร่วมมือของผู้แทนนักเรียนในชั้นเรียนดังกล่าว เหตุดังกล่าวมีความรุนแรงจนต้องใช้เจ้าหน้าที่ขับไล่ผู้ก่อเหตุออกไป แม้ว่าเหตุดังกล่าวจะรุนแรงแต่ผู้แทนนักเรียนก็ถูกลงโทษเพียงตักเตือนเท่านั้น นาง Laplace เห็นว่าการลงโทษดังกล่าวเบาเกินไปจึงร้องขอต่อครูใหญ่เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยใหม่เพื่อให้ลงโทษให้หนักกว่านั้น

ในคดีดังกล่าวสภาแห่งรัฐได้ยืนตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่เห็นว่านาง Laplace ไม่มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (intérêt à agir)

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลหลายประการที่นำไปสู่ข้อยุติในอีกด้านหนึ่ง กล่าวคือ นาง Laplace มีส่วนได้เสียที่ชัดแจ้งที่จะให้ผู้ก่อเหตุวุ่นวายถูกลงโทษ คำสั่งของครูใหญ่ทำให้อำนาจและความเป็นที่เคารพของนาง Laplace ลดน้อยลง ซึ่งในเรื่องนี้ Jacques Arrighi de Casanova ตุลาการผู้แถลงคดีในคดีดังกล่าวมีความเห็นว่า “ครูผู้สอนย่อมมีสิทธิในการที่จะได้รับประกันว่าการสอนของตนสามารถดำเนินไปในความสงบเรียบร้อย” จึงอาจสรุปได้ว่า ครูผู้สอนมีส่วนได้เสียโดยตรงที่ได้รับผลกระทบได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผูกติดกับสิทธิในสถานะของตน แต่สภาแห่งรัฐก็ได้มีคำวินิจฉัยไปในทางตรงกันข้าม

หลักการในเรื่องดุลพินิจในการดำเนินคดี (l’opportunité des poursuites) นั้นเป็นแนวคิดทางกฎหมายอาญา และได้รับการนำมาใช้ในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับวินัย โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ (pouvoir discrétionnaire) ที่จะดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ไม่ว่าในเรื่องนั้นจะมีการดำเนินการทางอาญาจากเหตุเช่นเดียวกันหรือไม่ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๑๙๖๘ คดี Gomard)

หลักดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักในกฎหมายอาญาที่บุคคลจะขอให้ทางรัฐดำเนินคดีอาญาได้ แต่ในทางหลักการเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากความประพฤติของข้าราชการสามารถร้องขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นหรือสามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งการที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นได้

สำหรับคดีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ สภาแห่งรัฐได้ยอมรับหลักเรื่องความเป็นผู้เสียหายของบุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของแพทย์ที่ฟ้องคดีกรณีที่แพทยสภาปฏิเสธไม่ดำเนินการทางวินัยกับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๑๙๙๐ คดี Ganaye-Garrel) ซึ่งเป็นแนวเดียวกับกรณีของสภาเภสัชกร (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๑๙๙๗ คดี Bouteille) โดยถือว่าเป็นเรื่องที่แยกได้จากกระบวนการทางวินัย ในขณะที่คำสั่งดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องที่ไม่อาจแยกออกได้จากกระบวนการทางวินัย และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแม้ต่อผู้ประกอบวิชาชีพที่ถูกสอบสวน (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๑๙๙๕ คดี Laurent)

ยิ่งไปกว่านั้น ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการลงโทษดังกล่าวไม่เพียงพอ สภาแห่งรัฐคงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถูกลงโทษแล้ว ทั้งนี้ แม้แต่ในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษฟ้องคดีต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ สภาแห่งรัฐก็เห็นว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะเลือกบทลงโทษได้ เว้นแต่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง (erreur manifeste d’appréciation) (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๑๙๗๘) หรือเป็นกรณี

“การใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้สัดส่วนอย่างชัดแจ้ง (disproportion manifeste)” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดี Touzard ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๖ ซึ่งตอกย้ำลักษณะของข้อจำกัดของการตรวจสอบการลงโทษทางวินัยโดยศาลปกครอง

ควรให้บุคคลที่สามมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยหรือไม่

เป็นเรื่องที่ไม่ควรอย่างยิ่ง เพราะว่า**กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเยียวยาการถูกละเมิดสิทธิของบุคคลที่สาม แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ** จากลักษณะพิเศษดังกล่าวทำให้การดำเนินการทางวินัยมีลักษณะเฉพาะที่ต่างจากการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้บุคคลที่สามไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้เสียหายได้ แม้ว่าตนเองอาจได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม

โดยทั่วไปตามแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ไม่ยอมรับว่าบุคคลที่สามมีสิทธิที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมของฝ่ายปกครอง

ส่วนกรณีของผู้ใช้บริการ (usagers) นั้น ต่างจากบุคคลที่สามหรือเจ้าหน้าที่ ผู้ใช้บริการสามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ใช้บริการมีสิทธิที่จะได้รับบริการจากองค์กรของรัฐที่มีการดำเนินงานที่ดี (droit au bon fonctionnement du service) (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๑๙๐๖ คดี Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli) แต่ผู้ใช้บริการไม่อาจโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ถูกกระทบสิทธิ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๑๙๕๔ คดี Leroux และคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๑๙๗๖ คดี Rouillon)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย สภาแห่งรัฐยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษมีสิทธิโต้แย้งต่อศาลได้ แต่ผู้สั่งลงโทษไม่อาจฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกเลิกคำสั่งลงโทษของตนได้ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๑๙๔๒ คดี Andrade) สหภาพแรงงานข้าราชการไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการได้ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๑๙๕๐ คดี Union générale des Fédérations de fonctionnaire, คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๑๙๖๔ คดี Choulet และคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๑๙๗๖ คดี Syndicat national (FTC des affaires sociales)

ทั้งนี้ แม้ว่าสภาแห่งรัฐยอมรับว่ามหาวิทยาลัยมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งมติของสภาการศึกษาที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนักศึกษาของคณะกรรมการทางวินัย (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๑๙๙๒ คดี Université de Dijon) เทศบาลมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนมติของสภาข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ลดโทษให้แก่พนักงานของเทศบาลที่ถูกสั่งให้ออกจาก

ราชการได้ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๑๙๘๙ คดี Ville de Chartres) แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสีย (intérêt à agir) ที่ชัดเจน เนื่องจากคำสั่งที่ถูกโต้แย้งนั้นมีผลที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีรับบุคคลที่ถูกสั่งให้ออกไปแล้ว

นอกจากนี้ บุคคลที่สามไม่อาจฟ้องคดีขอให้คณะกรรมการควบคุมธนาคารดำเนินการลงโทษธนาคารได้ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๑๙๘๒ คดี Guenoun) กรณีทำนองเดียวกัน สถานีวิทยุสถานีหนึ่งไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์ (Conseil supérieur de l'audiovisuel) ที่ไม่ดำเนินการลงโทษสถานีวิทยุแห่งอื่น (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๑๙๙๘ คดี Société NRJ)

ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีปกครองทางวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมก่อนที่กฎหมาย "Kouchner" ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๐๐๒ ว่าด้วยสิทธิของผู้ป่วยมีผลใช้บังคับ สภาแห่งรัฐไม่ยอมรับสิทธิของผู้ป่วยที่จะฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการทางวินัย แม้ว่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทางวินัยกรณีนั้น (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๑๙๔๙ คดี Faucon และคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๑๙๗๙ คดี Giaconia) และแม้แต่ในกรณีที่มีกฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะอุทธรณ์ได้ เช่น กรณีกระบวนการทางวินัยของสัตวแพทย์ สภาแห่งรัฐก็ไม่ยอมรับให้ฎีกาได้ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๑๙๘๙ คดี Falola)

ในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Charles de la Verpillière ในคดี Bottazzi ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๑๙๙๐ เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องระหว่างองค์กรผู้ควบคุมกับผู้ประกอบวิชาชีพเท่านั้น หลักในเรื่องนี้สามารถนำมาใช้กับกระบวนการทางวินัยของข้าราชการด้วย กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยไม่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่สาม ด้วยเหตุนี้ **การดำเนินการทางวินัยจึงแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาที่คู่กรณีสามารถขอให้ดำเนินคดีและอุทธรณ์ได้** เหตุที่การดำเนินคดีอาญาเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถร้องขอให้ดำเนินคดีได้ก็เพราะว่า การดำเนินคดีอาญาในศาลเป็นเรื่องเดียวกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหาย ในกรณีคดีของนาย Bellanger นี้ นาย Michel ถูกดำเนินคดีในข้อหากระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย และนาย Bellanger เป็นผู้เสียหาย ซึ่งทายาทมีสิทธิขอให้ดำเนินคดีอาญาได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือกระบวนการทางอาญาและกระบวนการทางแพ่งเป็นกรณีการสู้กันโดยตรงระหว่างผู้เสียหายกับผู้ถูกดำเนินคดี

แต่ในคดีของนาย Bellanger ซึ่งเป็นคดีปกครองนั้นต่างกัน กล่าวคือ เหตุแห่งคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองไม่ใช่เรื่องพฤติกรรมของนาย Michel ดังเช่นที่เป็นคดีในศาลยุติธรรม แต่เป็นพฤติกรรมของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours en excès de pouvoir) ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้ตนเสียหายอย่างไร (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๑๙๙๕ คดี Beacher) อนึ่ง แม้ว่าพฤติกรรมของนาย Michel มีผลโดยตรงทำให้นาย Bellanger เสียหาย แต่ไม่ใช่เป็นกรณีคำสั่งของ

ฝ่ายปกครองที่อยู่คั่นกลางระหว่างบุคคลดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ได้กระทบต่อส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีโดยตรง **การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองครั้งนี้นั้น ในเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนได้เสียแล้ว คำฟ้องดังกล่าวจึงไม่เข้าองค์ประกอบอันเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในการฟ้องคดีปกครอง**

สมควรกล่าวไว้ด้วยว่า ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยมีอำนาจลงโทษได้ตามระดับชั้นโทษทำนองเดียวกับกรณีความผิดทางอาญา แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่ได้ถูกผูกพันตามลักษณะความผิดและการกำหนดโทษ ซึ่งต่างจากกรณีของศาลอาญาที่ถูกผูกพันที่จะต้องลงโทษตามลักษณะขององค์ประกอบของการกระทำความผิดและมีการกำหนดโทษที่สอดคล้องกับการกระทำผิดในแต่ละเรื่อง ดังนั้น โดยทั่วไปจึงไม่มีบทบังคับว่าฝ่ายปกครองต้องลงโทษอย่างไร อันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาแห่งรัฐใช้วิธีควบคุมอย่างจำกัดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกโทษทางวินัย อนึ่ง ในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ฝ่ายปกครองสามารถนำข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือจากกรณีที่เป็นเหตุให้มีการดำเนินการทางวินัยนั้นได้ เช่น พฤติกรรมที่ผ่านมาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือการปฏิบัติตัวโดยทั่วไป (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๑๙๘๒ คดี X) ทั้งสามารถนำเรื่องประโยชน์ของทางราชการมาประกอบการพิจารณาได้ เช่น เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการลงโทษทางวินัยนี้เป็นเรื่องที่ต่อจากข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบต่อผู้เสียหาย **หากยอมรับว่าผู้เสียหายมีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดี (intérête à agir) แล้ว เท่ากับยอมรับให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อส่วนได้เสียของตน รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีมีส่วนในการพิจารณาเรื่องประโยชน์ของทางราชการด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเลย**

แม้ว่าในคดีนี้ดูเหมือนว่าโทษที่ฝ่ายปกครองใช้ลงโทษนั้นไม่เหมาะสม ซึ่งญาติพี่น้องของผู้เสียหายเห็นว่าควรลงโทษให้หนักกว่านั้น และยอมรับได้ยากว่าฝ่ายปกครองลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการพักราชการเพียง ๑ เดือน ในขณะที่ข้าราชการผู้นั้นขับรถราชการในขณะมึนเมาทำให้บุคคลถึงแก่ความตาย และหลบหนี รวมทั้งแจ้งความเท็จ แต่ทั้งนี้ ไม่ว่าพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะเป็นอย่างไรก็ตามก็ไม่ได้มีผลต่อการที่ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาได้หรือไม่

ปัญหาเรื่องการรับรองสิทธิในการฟ้องคดี

ในเรื่องนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งในชั้นอุทธรณ์ว่าการไม่รับฟ้องไว้พิจารณาเป็นการปฏิเสธสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลที่รับรองไว้โดยอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ยกอุทธรณ์ในประเด็นดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ว่านาย Bellanger ได้ใช้สิทธิทางศาลโดยฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งได้พิจารณาพิพากษาในเรื่องทางอาญาและทางแพ่งตามคำขอของตนแล้ว

ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า ศาลได้พิจารณาเรื่องค่าเสียหายจากการที่ทำให้บิดาของตนถึงแก่ความตายเท่านั้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับกรณีการลงโทษที่ไม่เพียงพอที่ตนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การไม่รับฟ้องไว้พิจารณาเท่ากับเป็นการปฏิเสธสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล แต่สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่ได้ขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากไม่ได้ขัดต่อสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล

ในเรื่องนี้ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงต่อศาลแล้ว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีในเรื่องการลงโทษทางวินัย จึงเป็นคนละเรื่องกับการละเมิดหลักเรื่องสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ทั้งนี้ แม้แต่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเองก็มีแนวคำวินิจฉัยว่า บุคคลธรรมดาที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป โดยอ้างว่าตนเองเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดบทบัญญัติในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลที่จะมีสิทธิเช่นว่านั้นต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกลั่นกรองคำฟ้องก่อนรับไว้พิจารณาของศาล (la commission chargée de filtrer les requêtes) อยู่มากมายหลายเรื่องด้วยกัน ดังนั้น การไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาจึงไม่ได้เป็นการขัดต่อหลักเรื่องสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด

<u>หมายเหตุ</u>

ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นปัญหาที่สำคัญเพราะนอกจากจะมีผลต่อผู้ฟ้องคดีแล้วยังส่งผลต่อปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาลด้วยว่าจะมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับการตีความคำว่า “เดือดร้อนเสียหาย” ว่ามีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด

กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตรง โดยไม่มีการร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาให้ลงโทษเจ้าหน้าที่นั้น ศาลปกครองสูงสุดก็มีคำสั่งไม่รับคำขอในส่วนนี้ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ใช่อำนาจของศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๕/๒๕๔๕) แต่เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา และศาลไม่มีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ได้เนื่องจากมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้ให้อำนาจไว้ นอกจากนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษเจ้าหน้าที่หรือไม่ ก็ไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวได้

ส่วนกรณีที่บุคคลที่สามฟ้องเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยนั้น ศาลปกครองไทยเคยวางหลักไว้ว่า กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้สำนักงานตำรวจ

แห่งชาติดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการตำรวจสองนาย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้นทำหนังสือรายงานความประพฤติของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้บังคับการกองบังคับการฝึกพิเศษอันเป็นความเท็จ และเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องขอความเป็นธรรมไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูง บุคคลดังกล่าวก็ไม่ได้สนใจดำเนินการให้ *(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๔๕)* กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนกล่าวโทษไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเพื่อให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและลงโทษทางวินัยผู้อำนวยการโรงเรียนและอาจารย์ในโรงเรียนบางคนที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้บุตรของผู้ฟ้องคดีหวาดกลัวไม่กล้าไปโรงเรียน แต่เลขาธิการฯ ไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือร้องเรียน จึงฟ้องขอให้เลขาธิการฯ ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๑/๒๕๔๕) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งดำเนินการทางวินัยแก่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดที่เป็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๐/๒๕๔๕)

นอกจากเหตุผลที่ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายแล้ว ยังมีบางกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่ของศาล และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองและศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ฟ้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริง และออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการครูบางรายกรณีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับลูกศิษย์ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมาย จึงอยู่นอกเหนืออำนาจของศาลที่จะสั่งให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการดำเนินคดีกรณีรถเฉี่ยวชนกัน และขอให้ดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๖/๒๕๔๕) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการทางวินัยกับเจ้าพนักงานที่ดินที่ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๖/๒๕๔๕) ทั้งนี้ เนื่องจากศาลเห็นว่า การจะพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือไม่ ก็มิได้ทำให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแก้ไขให้หมดสิ้นไป

โดยสรุป ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องที่บุคคลที่สามฟ้องขอให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ แม้บุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นก็ตาม

ในทางตรงกันข้าม ในคดีที่บุคคลที่สามร้องขอให้องค์กรวิชาชีพ เช่น ทนายความ แพทยสภาหรือทันตแพทยสภา ดำเนินการลงโทษทนายความ แพทย์ หรือทันตแพทย์ เนื่องจากประพฤติผิดจริยธรรมหรือจรรยาบรรณนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยแตกต่างออกไป โดยศาลถือว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีได้ ได้แก่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำกล่าวหาว่าทนายความประพฤติผิดมรรยาททนายความ แต่ประธานกรรมการมรรยาททนายความมีคำสั่งไม่รับคำกล่าวหา ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งไม่รับคำกล่าวหาตามข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการระงับสิทธิในการกล่าวหาของผู้กล่าวหา คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อมิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดียังมิได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คงแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหาย เพียงแต่ยังไม่ได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายบังคับไว้)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายกทันตแพทยสภาและคณะกรรมการทันตแพทยสภา โดยมีเหตุมาจากผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อนายกทันตแพทยสภาว่าทันตแพทย์ผู้รักษาจัดฟันขาดความเอาใจใส่ดูแลรักษาฟันของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องรักษารากฟันจำนวน ๘ ซี่ และฟันกรามที่ติดเครื่องมือจัดฟันผุจนเนื้อฟันหายไปเกือบทั้งซี่รวม ๓ ซี่ แต่คณะกรรมการทันตแพทยสภากลับแจ้งผลการพิจารณาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีฟันผุหลายซี่ต้องเข้ารับการรักษารากฟันนั้น เป็นความบกพร่องร่วมกันระหว่างทันตแพทย์ผู้รักษากับผู้ฟ้องคดี ประกอบกับทันตแพทย์ผู้นั้นได้ทำประโยชน์แก่ราชการมานานและมีคนไข้ในความรับผิดชอบจำนวนมาก อีกทั้งเป็นการกล่าวโทษครั้งแรก จึงมีมติให้ว่ากล่าวตักเตือน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาดังกล่าว จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของทันตแพทยสภา เพิกถอนเหตุผลการลดหย่อนโทษ และสั่งให้นายกทันตแพทยสภาทบทวนการลงโทษทันตแพทย์ผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมในการร้องเรียนกล่าวโทษทันตแพทย์ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการรักษาจัดฟันของทันตแพทย์ และผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการทันตแพทยสภา ย่อมมีสิทธิโต้แย้งขอให้มีการทบทวนการลงโทษทันตแพทย์ผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายจากมติของคณะกรรมการทันตแพทยสภาที่ให้ว่ากล่าวตักเตือนทันตแพทย์ผู้รักษาตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิ

นอกจากนี้ ใน**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๐/๒๕๔๘** ซึ่งเป็นกรณีฟ้องแพทยสภาและคณะกรรมการแพทยสภาอันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนไปยังแพทยสภาว่านายแพทย์ผู้รักษาครรภ์ผ่าตัดทำคลอดผู้ฟ้องคดีด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ทารกในครรภ์ของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตไป ๑ คน แต่แพทยสภามีคำสั่งยกข้อกล่าวโทษนายแพทย์ผู้นั้น ทั้งที่คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมได้ให้ความเห็นว่าการกระทำของนายแพทย์ผู้รักษาเข้าข่ายเป็นการประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ยังไม่ได้มาตรฐานในระดับที่ดีที่สุด และไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ป่วย อันเป็นการประพฤติผิดตามข้อบังคับแพทยสภา ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้แพทยสภาดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งใหม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แพทยสภามีอำนาจออกคำสั่งในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภามีมติวินิจฉัยชี้ขาดยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ได้ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังให้สิทธิกล่าวหาแก่ผู้ได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม โดยยื่นข้อกล่าวหาต่อแพทยสภา ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี

จะเห็นได้ว่า เหตุผลที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแตกต่างไปจากกรณีการขอให้ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่นั้น ก็เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของลูกความหรือผู้ป่วยที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการประพฤติผิดมรรยาท จรรยาบรรณหรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นไว้ให้ร้องเรียนหรือกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพได้ คือ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งก็คล้ายคลึงกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส

เหตุผลที่ศาลวินิจฉัยคดีทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกัน ก็คงเนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ต่างกัน โดยต้องพิจารณาว่ากฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ใคร การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเยียวยาการถูกละเมิดสิทธิของบุคคลที่สามหรือผู้เสียหาย แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ต่างจากกรณีขององค์กรวิชาชีพซึ่งกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับบริการจากองค์กรของรัฐที่มีการจัดการดำเนินงานที่ดี จึงให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีได้

หลักการที่ศาลปกครองนำวัตถุประสงค์ของกฎหมายมาใช้ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายนั้น ไม่ใช่หลักการใหม่แต่เป็นหลักการเดียวกับการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา คือ คดีอาญาที่เป็นความผิดต่อแผ่นดิน เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ในขณะที่เอกชนเจ้าของรถไม่ใช่ผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๔๙/๒๕๔๒) ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มีวัตถุประสงค์มุ่งให้ความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนส่วนรวม ไม่ใช่มุ่งคุ้มครองเอกชนเป็นรายบุคคล

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองไทยจะพบว่า การเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ เป็นเรื่องที่ไม่มีหลักการที่เคร่งครัดตายตัว แต่เป็นเรื่องที่ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเอง

ปัญหาที่น่าจะพิจารณาต่อไปก็คือ หากศาลปกครองรับคดีประเภทนี้ไว้พิจารณาได้แล้วนั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบและทบทวนการวินิจฉัยขององค์กรวิชาชีพได้มากน้อยเพียงใด คงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไป