

หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ : กรณีมีการแก้ไขหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญ
ในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ (La sécurité juridique appliquée à la modification
des règles des concours de la fonction publique)
(CE, 25 juin 2007, Syndicat CFDT du ministère des Affaires étrangères,
n° 304888, n° 304890, n° 304892, n° 304894)*

การแก้ไขปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ
ของฝ่ายปกครองนั้น จำต้องเคารพหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (La sécurité juridique)^๑
กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองต้องการให้หลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวมีผลใช้บังคับทันที
กับการสอบแข่งขันเข้ารับราชการที่จะมาถึงนั้น ฝ่ายปกครองต้องกำหนดให้มีบทเฉพาะกาล
หากหลักเกณฑ์ใหม่จะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของผู้สมัครสอบแข่งขันเมื่อ
คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการออกกฎนั้น

ข้อเท็จจริง

สหภาพแรงงานกระทรวงการต่างประเทศ (Syndicat CFDT^๒ du ministère des
Affaires étrangères) ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยตรงต่อสภาแห่งรัฐเป็นสามคดีด้วยกันเพื่อขอให้

* ลงพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๕๑
แปลสรุปและเรียบเรียงจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (CE, 25 juin 2007, Syndicat CFDT
du ministère des Affaires étrangères, n° 304888, n° 304890, n° 304892, n° 304894) ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในเว็บไซต์
www.legifrance.gouv.fr และจากคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (Isabelle de SILVA), La sécurité juridique
appliquée des règles des concours de la fonction publique, ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกฎหมายปกครอง
(Actualité Juridique Droit Administratif) AJDA 2007, n° 33, pp. 1823-1828

โดยนางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครอง ๔ ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ
สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

^๑ หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (La sécurité juridique) เป็นหลักที่มุ่งคุ้มครอง
ความเชื่อโดยสุจริตของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือผู้ที่รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครอง
(ที่มา : Michel FROMONT, Le principe de sécurité juridique, AJDA n° spécial, 1996, p. 179)

คดี **Société KPMG** เป็นคดีที่สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยเป็นครั้งแรกรับรองว่าหลักความมั่นคง
แห่งนิติฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (CE, Ass., 24 mars 2006, Société KPMG et autre, n° 288460) ดูรายละเอียด
ได้ใน RFDA 2006, p. 463 โดยตุลาการผู้แถลงคดี Yann AGUILA

^๒ สมาพันธ์แรงงานเพื่อประชาธิปไตยแห่งฝรั่งเศส (Confédération française démocratique
du travail (CFDT)) ทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวแทนของรัฐ ตามคำสั่ง ฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๖ และเป็นหนึ่งใน
ในสมาชิกของสหภาพระหว่างประเทศ (Syndicat international (CSI))

สภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนประกาศกระทรวง (les arrêtés) ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๗ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการ สอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายกิจการต่างประเทศ (conseiller des affaires étrangères) เลขานุการฝ่ายกิจการต่างประเทศ (Secrétaire des affaires étrangères) และตำแหน่ง เลขานุการประจำสำนักงานปฏิบัติกิจการของสถานทูต (Secrétaire de chancellerie) ซึ่งเปิดรับสมัคร ทั้งบุคคลภายในและบุคคลทั่วไป

คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นควรรวมพิจารณาคดีทั้งสามคดีเข้าด้วยกัน เนื่องจาก มีประเด็นสำคัญแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน กล่าวคือ ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้สภาแห่งรัฐ เพิกถอนประกาศกระทรวงการต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๗ นั้น สภาแห่งรัฐ เห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการออกกฎ (le pouvoir réglementaire)^๓ ได้ในทุกขณะ ซึ่งโดยหลักแล้วกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ที่มีการตราขึ้นนั้นจำเป็นต้องมีผลใช้บังคับอย่างทันที ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่ว่านิติกรรมทางปกครองไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง รวมถึงหน่วยงาน ทางปกครองที่ใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์นั้นต้องเคารพหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องกำหนดให้มีบทเฉพาะกาล หากปรากฏว่าการให้หลักเกณฑ์ใหม่ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับอย่างทันทีทันใดนั้น จะส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงเกินสมควร ทั้งต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชน เมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการตรากฎเกณฑ์ ดังกล่าว

เมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงการต่างประเทศแล้วเห็นว่า ประกาศดังกล่าว ได้แก้ไขลักษณะและวิธีการสอบในส่วนที่เกี่ยวกับภาษาต่างประเทศที่ผู้สมัครสอบแข่งขันสามารถ เลือกใช้ในการสอบได้ อีกทั้งเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของแบบทดสอบต่าง ๆ รวมถึงเพิ่มเติมวิธีการ ตัดคะแนนในการสอบด้วย นอกจากนี้ การสอบแข่งขันในบางตำแหน่งได้มีการเปลี่ยนแปลง แบบทดสอบเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศจนส่งผลกระทบต่อแบบทดสอบทางด้านอารยธรรม ประวัติ ศาสตร์ วัฒนธรรม สถาบันทางการเมือง ชีวิตทางการเมืองและสังคม ภูมิศาสตร์ทางเศรษฐกิจ และมนุษยชาติ ซึ่งประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับอย่างทันทีทันใดกับการสมัครสอบแข่งขันที่จะมีขึ้น ในระหว่างวันที่ ๒๑ มิถุนายน และวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ ซึ่งจะดำเนินการสอบแข่งขัน ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๗

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศดังกล่าวได้เพิ่มเติมสาระสำคัญเกี่ยวกับ วิธีการสอบแข่งขันซึ่งถือเป็นการสร้างภาระอันเกินสมควร เนื่องจากผู้สมัครสอบแข่งขันต้องใช้เวลา เตรียมตัวเพิ่มขึ้น อีกทั้งต้องฝึกฝนอย่างเป็นพิเศษเพื่อการสอบด้วย ถ้าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์

^๓ อำนาจในการออกกฎ (le pouvoir réglementaire) เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารบางประเภท ที่สามารถออกกฎข้อบังคับทั่วไปได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๕ (ฉบับปัจจุบัน)

การสอบนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการในการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่ทางด้านการทูตหรือกงสุล ประกาศดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นถึงประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นหากมีการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างทันทีทันใด ดังนั้น การบังคับให้ผู้สมัครสอบแข่งขันต้องแก้ไขปรับเปลี่ยนการเตรียมตัวสอบแข่งขันภายใต้เงื่อนไขหรือสภาวะที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น ประกาศดังกล่าวจึงสร้างภาระอันเกินสมควรแก่ผู้สมัครสอบแข่งขัน เมื่อเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการออกคำสั่ง ประกอบกับการให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับอย่างทันทีทันใดโดยที่ไม่มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าหรือให้ผู้สมัครสอบแข่งขันมีเวลาอย่างเหมาะสมเพียงพอในการเตรียมตัว จึงถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่เคารพหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ เมื่อในคดีนี้ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าวเฉพาะส่วนที่มีได้กำหนดบทเฉพาะกาลสำหรับการสอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าว

สภาแห่งรัฐจึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศกระทรวงการต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๗ ที่แก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลภายในและบุคคลทั่วไปให้เข้ารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษากิจการต่างประเทศ เลขานุการฝ่ายกิจการต่างประเทศ และตำแหน่งเลขานุการประจำสำนักงานปฏิบัติการของสถานทูตเฉพาะส่วนที่มีได้กำหนดบทเฉพาะกาลสำหรับการสอบแข่งขันเข้ารับราชการที่จะมีขึ้นในวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

ข้อสังเกตจากคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ตุลาการผู้แถลงคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า คำพิพากษานี้เป็นการปรับตามแนวคำพิพากษาคดี Société KPMG ซึ่งเป็นคดีที่สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยรับรองเป็นครั้งแรกให้หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป สำหรับคดีนี้เป็นกรณีที่มีการบังคับใช้หลักเกณฑ์ในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการซึ่งได้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนใหม่อย่างทันทีทันใดตามประกาศกระทรวงการต่างประเทศ ฉบับลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๗ โดยมีได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่หลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวได้บัญญัติขึ้นก่อนวันที่จะดำเนินการสอบเพียงไม่กี่เดือนจึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งนิติฐานะของผู้สมัครสอบแข่งขัน

คดีนี้สภาแห่งรัฐมีอำนาจวินิจฉัยในฐานะศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้าย เนื่องจากเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวง (un acte réglementaire pris par un ministre) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขในการเข้ารับราชการในหลายตำแหน่งด้วยกันซึ่งถือว่าเป็นลักษณะที่กระทบต่อตำแหน่งหรือสถานภาพของผู้ฟ้องคดี (un caractère statuaire) จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ โดยผู้ฟ้องคดีได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการสอบแข่งขันกับวันที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เนื่องจากเป็น

^๔ CE, 5 novembre 2003, *Syndicat de la juridiction administrative*, Lebon 622, AJDA 2004, p. 827

กรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในสาระสำคัญเกี่ยวกับภาษาที่ใช้ในการสอบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอรรถธรรม โดยไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเฉพาะกาลไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การให้เวลาผู้สมัครสอบแข่งขันเพียงประมาณ ๖ เดือน (เริ่มนับจากวันที่ประกาศกระทรวงการต่างประเทศมีผลใช้บังคับ จนถึงวันที่ทำการสอบแข่งขัน) ในการเตรียมความพร้อมสำหรับการสอบนั้นจึงเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป

หลักเกณฑ์ใหม่ที่บังคับใช้ในคดีนี้ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนบุคคลหรือเฉพาะตัวของผู้สมัครซึ่งต้องการที่จะผ่านการสอบแข่งขันในตำแหน่งต่าง ๆ โดยไม่ปรากฏผลกระทบอันอาจจะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า ถ้าหลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนบุคคลหรือเฉพาะตัวของผู้สมัครที่เกินสมควร เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์ของประกาศดังกล่าว กับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์ใหม่ในการสอบแข่งขันที่จะมาถึงนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจึงเห็นว่า ผู้ที่ใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ในทุกขณะ ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อมีการตรากฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ขึ้นมานั้น ต้องมีผลใช้บังคับอย่างทันทีทันใดในขณะนั้น และในอนาคต สำหรับกฎเกณฑ์เดิมนั้นจะไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไปแม้ว่าจะจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นคุณก็ตาม ในคดี *Mme Cosquer*^๕ ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับการแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องอายุ กรณีการสอบแข่งขันเข้าศึกษาในโรงเรียนการปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่ชื่อว่า ENA (*L'École nationale d'administration*) สภาแห่งรัฐจึงวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับการสมัครสอบแข่งขันที่จะมาถึงและการสมัครสอบที่ยังคงเปิดรับสมัครอยู่เท่านั้น^๖

คดีนี้สภาแห่งรัฐใช้อำนาจในการควบคุมความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ของการบังคับใช้หลักเกณฑ์ใหม่ ๆ อย่างทันทีทันใดกับผลกระทบอันอาจจะเกิดขึ้นกับผู้สมัครสอบแข่งขัน ตุลาการผู้แถลงคดีพิจารณาถึงผลกระทบอันอาจจะเกิดขึ้นกับผู้สมัครสอบแข่งขันแล้วเห็นว่า ผลกระทบดังกล่าวจะปรากฏอย่างชัดเจนในสองเรื่องด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก การบังคับใช้หลักเกณฑ์ใหม่อย่างทันทีทันใดกับการสอบแข่งขันในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ นั้น มีลักษณะเสมือนเป็นการลงโทษผู้สมัครสอบแข่งขันทุกคนที่ได้เตรียมความพร้อมเป็นอย่างดีในการสอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการเดิมไปแล้ว โดยเฉพาะการฝึกฝนภาษาต่างประเทศ ซึ่งผู้สมัครได้เลือกภาษาที่ตนถนัดตามหลักเกณฑ์เดิมเพื่อใช้ในการสอบแข่งขันไปแล้วจะถือเป็นการสูญเสียเปล่า หากต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ใหม่ นอกจากนี้ อาจทำให้ผู้สมัครบางคนซึ่งมั่นใจว่าตนอาจได้รับคะแนนเพิ่มขึ้น เนื่องจากตนมีความเข้าใจเป็นอย่างดีหรือมีความถนัดในภาษาที่ตนเลือกเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สมัครคนอื่นนั้น สูญเสียประโยชน์อันควรจะได้รับหากมีการสอบแข่งขันกันขึ้น ในทำนองเดียวกัน ผู้สมัครคนหนึ่งที่มีความสามารถในระดับดีในภาษาต่างประเทศ

^๕ CE, 17 février 1992, *Mme Cosquer*, n° 91871

^๖ CE, 22 juin 2005, *Mme Talazac*, Lebon 247 ; AJDA 2005, p. 1849

หลายภาษาด้วยกัน แต่ไม่ถนัดภาษาต่างประเทศที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ใหม่ อาจไม่มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการสอบแข่งขันก็ได้ เป็นต้น

ประการที่สอง หลักเกณฑ์ใหม่ในการสอบแข่งขันครั้งนี้มีความเคร่งครัดมากกว่าการสอบแข่งขันทั่วไปกล่าวคือ มิใช่เป็นเพียงการทดสอบแต่เป็นการสอบแข่งขันที่มีลักษณะเสมือนการใช้วิธีการคัดเลือกซึ่งโดยทั่วไปจะใช้บังคับกับอาชีพที่มีลักษณะพิเศษหรือเฉพาะเท่านั้น ซึ่งผู้สมัครสอบประเภทดังกล่าวจำเป็นต้องมีระยะเวลาการเตรียมตัวที่ค่อนข้างนานและเพียงพอในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจึงโต้แย้งว่าระยะเวลาการเตรียมตัวในการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ใหม่ ซึ่งมีเพียง ๖ เดือนเท่านั้นจึงไม่เพียงพอ ดังนั้น การบังคับใช้หลักเกณฑ์ใหม่กับการสอบแข่งขันเข้ารับราชการในคดีนี้จึงส่งผลกระทบต่อโอกาสในการสอบผ่านการคัดเลือกในส่วนที่เกี่ยวกับภาษาต่างประเทศสำหรับผู้สมัครที่มีความชำนาญเป็นพิเศษทางภาษา และถือเป็นการเลือกปฏิบัติอีกประการหนึ่งด้วย