

## ฝ่ายปกครองไม่อาจบังคับให้ข้าราชการไม่ต้องทำงาน

(คำพิพากษาศาลแพ่งรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๒ คดี M. Guisset)<sup>\*,\*\*</sup>

ข้าราชการทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่งของตนภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้ข้าราชการทำเลยเป็นเวลานานกว่า ๑๑ ปี เป็นความผิดที่รัฐต้องรับผิดชอบ

### ข้อเท็จจริง

นาย Guisset นักการทูต ได้ปฏิบัติหน้าที่เอกอัครราชทูตพิเศษผู้มีอำนาจเต็มประจำประเทศสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตส์ และประเทศโบลีเวีย ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ถึงปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ต่อมาได้รับการเรียกตัวมาประจำกระทรวง และไม่ได้มีการมอบหมายงานให้ทำในฐานะนักการทูตเลย จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๙๘ นาย Guisset ได้รับแจ้งสิทธิเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการ ในระยะเวลากว่า ๑๑ ปีที่ผ่านมา นาย Guisset ไม่ได้ประจำตำแหน่งใด และฝ่ายปกครองไม่ได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่หรือมอบหมายงานให้ทำเลย ทำให้นาย Guisset ไม่ได้รับความก้าวหน้าในอาชีพของตน

นาย Guisset จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยปริยายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ไม่มอบงานให้ทำ และเรียกค่าเสียหายจากการไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่มี ความก้าวหน้าในราชการดังกล่าว

### คำพิพากษา

สภาแห่งรัฐได้พิจารณาคดีดังกล่าวเป็นประเด็น ๆ ไป ดังนี้

\* ลงพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒

\*\* นำมาจากส่วนหนึ่งของคอลัมน์คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสและข้อสังเกต ลงพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (Actualité juridique ; Droit administratif – AJDA) ฉบับลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ หน้า ๑๔๔๐-๑๔๔๓ ข้อสังเกตโดย Francis Donnat และ Didier Casas ตุลาการศาลปกครอง สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส แปลและเรียบเรียงโดย ยงยุทธ อนุกุล พนักงานคดีปกครอง ๘ สำหรับข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย จัดทำโดย ดาราพร นพแก้ว พนักงานคดีปกครอง ๔ กลุ่มค้นคว้าและเปรียบเทียบคำพิพากษา สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

## คำฟ้องนี้เป็นเรื่องที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า จากเอกสารหลักฐานในสำนวน โดยเฉพาะ คำให้การของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จากรายงานการสอบสวนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในประเทศโบลีเวีย ซึ่งจัดทำขึ้นในเดือน พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๕ ที่แสดงให้เห็นถึงบุคลิกภาพและพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้กระทรวงไม่ประสงค์ที่จะมอบหมายหน้าที่ให้กับผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในฐานะหัวหน้า นักการทูตหรือหน้าที่อื่นในระดับเดียวกัน หลังจากถูกเรียกตัวกลับจากการปฏิบัติหน้าที่ในประเทศโบลีเวีย ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใดเลยจนถึงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งถึงสิทธิในการเกษียณอายุราชการ การที่ ฝ่ายปกครองปล่อยให้เหตุการณ์ดำเนินไปเช่นนั้น มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความก้าวหน้า จนถึงที่สุดในชีวิตราชการ จึงถือได้ว่ามีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นหลายครั้งในการไม่ให้ผู้ฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ใดเลย และเมื่อคำนึงถึงเรื่องความก้าวหน้าในชีวิตราชการและค่าตอบแทนแล้ว คำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องที่ศาล สามารถรับไว้พิจารณาได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้นำคำสั่งทางปกครองมาเพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตน

## ปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนด เรื่องสถานะของข้าราชการไว้เป็นการเฉพาะ ข้าราชการย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการมอบหมายให้ ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่งของตนภายในระยะเวลาอันสมควร เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่ากระทรวงการต่างประเทศให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งโดยได้รับค่าตอบแทนเป็น เวลานานกว่า ๑๑ ปี โดยไม่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่ของ กระทรวงการต่างประเทศที่จะมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ให้ หรือในกรณีที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาด ความสามารถที่เหมาะสมกับระดับของตน ก็ควรจะดำเนินการเพื่อให้มีการเลิกจ้างด้วยเหตุผล เรื่องหย่อนความสามารถ การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย คำกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟังขึ้น

## ความรับผิดชอบของรัฐ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศเป็นความผิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะ ได้รับการเยียวยาความเสียหายอันเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงและแน่นอนจากคำสั่งดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับการมอบหมายหน้าที่ที่เหมาะสมกับระดับของตน ภายในระยะเวลาอันสมควรดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ก็ก็เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะ ดำเนินการที่จำเป็นต่อฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงระดับตำแหน่งตามสายการบังคับบัญชา

ของผู้ฟ้องคดีและจำนวนระยะเวลา ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับค่าตอบแทนโดยไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เสนอสำเนาหนังสือถึงปลัดกระทรวงการต่างประเทศที่ทำขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งเป็นเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่นานกว่า ๖ ปีแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีเหตุสมควรที่จะลดความรับผิดของรัฐลงได้หนึ่งในสามส่วน

### ประเด็นเกี่ยวกับอายุความ

ตามมาตรา ๑ แห่งรัฐธรรมนูญติ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ ที่กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องในหนี้เงินจากรัฐให้มีอายุความสี่ปีนั้น ในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเรียกค่าตอบแทนจากรัฐจากการทำงานในแต่ละปีนั้น อายุความจะครบกำหนดสี่ปีนับแต่วันที่ครบกำหนดการจ่ายค่าตอบแทนในแต่ละปี แต่ในกรณีของคดีนี้แตกต่างไปจากหลักดังกล่าว เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เรียกร้องสิทธิในความเสียหายจากการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายและจากการที่ไม่มอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ให้ ซึ่งเป็นทำนองเดียวกับกรณีเรียกค่าเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิในการเรียกร้องเงินจึงไม่ได้ผูกติดอยู่กับช่วงเวลาที่คำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น แต่เริ่มนับจากวันที่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง จากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เนื่องจากไม่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ข้อโต้แย้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงฟังไม่ขึ้น

### การกำหนดค่าเสียหาย

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ในประการแรก แม้ว่าโดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าเสียหาย โดยคำนวณจากความต่างของค่าตอบแทนที่ได้รับกับค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้หากได้รับการมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายจากการไม่ได้รับเงินเพิ่มพิเศษหรือค่าตอบแทนพิเศษอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่ได้ปฏิบัติหน้าที่จริง จากเอกสารหลักฐานในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฝ่ายปกครองได้คำนวณความต่างดังกล่าวได้เป็นเงินจำนวน ๑๙๒,๐๐๐ ยูโร ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนเงินสำหรับค่าตอบแทนจากการทำงานเพิ่มเติมที่ควรได้รับตามหลักเกณฑ์ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๑๙๖๓ กรณีข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลาง ในการกำหนดค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นการกำหนดตามความสำคัญของงานเพิ่มพิเศษที่ทำโดยเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องที่เจ้าหน้าที่มอบหมาย ซึ่งเป็นค่าตอบแทนที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จริง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายเพื่อชดเชยค่าตอบแทนในกรณีนี้

ประการที่สอง เมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในกรณีการเสียโอกาสในการได้รับความก้าวหน้า และมีผลต่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ประกอบกับค่าเสียหายทางจิตใจที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ โดยพิจารณาถึงการแบ่งความรับผิดที่ได้กล่าวมาข้างต้น

แล้ว เห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๐,๐๐๐ ยูโร พร้อมด้วย ดอกเบี้ยนับแต่วันมีคำพิพากษา

สภาแห่งรัฐจึงมีคำพิพากษา ดังนี้

(๑) ให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ไม่ มอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ให้กับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ถึง ค.ศ. ๑๙๘๘

(๒) ให้รัฐจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี จำนวน ๔๐,๐๐๐ ยูโร พร้อมด้วย ดอกเบี้ยนับแต่วันมีคำพิพากษา

### ข้อสังเกต

เรื่องนี้นับเป็นกรณีพิเศษที่สภาแห่งรัฐพิจารณาโดยมีเหตุมาจากคำฟ้องของ นาย Guisset ที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้รับความก้าวหน้าในชีวิตราชการ และขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศที่ไม่ยอมให้นาย Guisset ปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ เลย เป็นเวลานานกว่า ๑๑ ปี และ ก่อให้เกิดความลำบากใจ แก่นาย Guisset ในการที่จะตอบคำถามของบุคคลทั่วไปที่ว่า “วัน ๆ หนึ่ง ทำอะไรบ้าง” เพราะว่าแต่ละวันไม่มีงานให้ทำเลย

นาย Guisset ฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ ๒ ประการ คือ ประการแรก ในเรื่อง ความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) โดยขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยปริยาย (décision implicite) ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศที่ถอนนาย Guisset ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ และไม่มอบหมายงานให้ทำเลย ประการที่สอง เป็นเรื่องการขอให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายจากการ ที่ตนไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้รับความก้าวหน้าในชีวิตราชการ

จากกรณีดังกล่าว สภาแห่งรัฐเห็นว่าคำฟ้องของนาย Guisset มีเหตุผล โดย สภาแห่งรัฐได้ตอบย้ำถึงหลักบางประการในเรื่องการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของข้าราชการ

### สิทธิในการได้รับมอบให้ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่ง

ในเบื้องต้น คำพิพากษาเรื่องนี้ได้ตอบย้ำว่า “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่ง กฎหมายกำหนดเรื่องสถานะไว้เป็นการเฉพาะ ข้าราชการมีสิทธิที่จะได้รับการมอบหมายให้ ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่งของตนภายในระยะเวลาที่สมควร” การจำแนก ตำแหน่งและหน้าที่นี้มีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๓๔ อย่างไรก็ ตาม มิได้หมายความว่าหลักดังกล่าวไม่มีข้อจำกัดเลย ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้ในหลาย คดีว่าข้าราชการต้องได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่งของตน (คำ พิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๖๑ คดี Sieur Bourianne) เว้นแต่มีกรณี พิเศษและเพื่อประโยชน์ของราชการ ทางราชการอาจมอบให้ข้าราชการระดับหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ ที่ตามปกติแล้วเป็นหน้าที่ของข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าได้ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่

๑๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๘ คดี Portes) แต่ในทุกกรณีข้าราชการต้องได้รับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งที่ว่างในระดับของตน สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิประการหนึ่งใน “บรรดาสถิติขั้นพื้นฐานของข้าราชการ (règles fondamentales du statut des fonctionnaires)” (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ คดี *Ministre de l' Education nationale c/Dame Saïd*) ตามคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนาย Renaud Denoix de Saint Marc เห็นว่าการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการเป็นการให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายนั้น ทั้งเป็นการให้หลักประกัน กล่าวคือ หลักประกันในอันที่จะไม่ถูกเลิกจ้าง เว้นแต่ในกรณีความสามารถไม่เพียงพอกับตำแหน่งนั้น กฎหมายที่มีมาภายหลัง คือ มาตรา ๑๒ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๓ ที่กำหนดนิยามของระดับตำแหน่งว่าหมายถึงชื่อตำแหน่งของข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับตน ไม่ได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐข้างต้น ทั้งนี้ แม้ว่าข้าราชการไม่มีสิทธิคงไว้หรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของตน แต่ก็มีสิทธิที่จะรับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่ว่างในระดับของตน ตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ที่กล่าวมาข้างต้น การไม่ได้แต่งตั้งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เลยเป็นความผิด (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๒ คดี Bastide) รวมทั้งการไม่มอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ในระดับของตนเลยเป็นระยะเวลานาน (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๙ คดี Rochaix)

การให้นาย Guisset อยู่ในตำแหน่งโดยได้รับค่าตอบแทน แต่ไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติเลยเป็นเวลามากกว่า ๑๑ ปี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะมีปัญหาในเรื่องแบบพิธี แต่สภาแห่งรัฐพิจารณาเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เลยเป็นเวลานานกว่า ๑๑ ปี เพียงพอแล้วสำหรับการให้ถือว่าคำสั่งนั้นมีอยู่ (ตัวอย่างในกรณีของคำสั่งที่ไม่เป็นแบบพิธีนี้เคยมีในคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๖ คดี *Ministre de la Culture c/ Mme Cusenier et autres*) สภาแห่งรัฐเห็นว่าในกรณีของนาย Guisset นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศควรจะมอบหมายหน้าที่ให้นาย Guisset ปฏิบัติ หรือหากเห็นว่านาย Guisset ไม่มีความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่ในระดับของตน ก็ควรจะดำเนินการให้มีการเลิกจ้างด้วยเหตุผลเรื่องขาดความสามารถในการประกอบอาชีพ ในกรณีที่มอบหมายหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ หากผู้ฟ้องคดีปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็อาจได้รับการพิจารณาว่าละทิ้งหน้าที่ในตำแหน่งนั้นได้ แต่การที่ทางราชการให้ข้าราชการอยู่ในตำแหน่งโดยไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่เลยเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะกรณีของนักการทูตและกงสุลนี้ไม่มีบทกฎหมายเฉพาะในเรื่องการให้ประจำตำแหน่ง (*une position hors cadres*) ทำนองเดียวกับกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

## ความรับผิดชอบหลักเป็นของรัฐ

ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นความผิดที่รัฐต้องรับผิดชอบ สภาแห่งรัฐจึงวินิจฉัยให้รัฐจ่ายค่าเสียหายให้กับ นาย Guisset สำหรับเรื่องนี้มีข้อสังเกต ๒ ประการ คือ

ประการแรก เรื่องอายุความในการฟ้องคดีสี่ปี (prescription quadriennale) ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้โต้แย้งว่าเรื่องนี้ขาดอายุความแล้ว โดยสภาแห่งรัฐ ได้ใช้บรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ความเสียหายเป็นผลมาจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระยะเวลาของการนับอายุความเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๕ คดี Commune d'Orcières c/Mermet คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ คดี Gonon) สภาแห่งรัฐไม่เห็นพ้องกับข้อโต้แย้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากเรื่องนี้ไม่มีการแจ้งคำสั่งที่ไม่ให้นาย Guisset ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไปยังนาย Guisset ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างของกรณีนี้กับกรณีการฟ้องเรียกค่าตอบแทนของข้าราชการ เนื่องจากในกรณีการฟ้องเรียกค่าตอบแทนของข้าราชการนั้นเป็นการเรียกค่าตอบแทนการทำงานให้แก่ทางราชการปีต่อปี การเริ่มนับอายุความจึงเริ่มนับแต่ละปี (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๑๙๗๒ คดี Sieur Benasse)

ประการที่สอง เกี่ยวกับการลดหย่อนความรับผิดของรัฐ ในเรื่องนี้สภาแห่งรัฐเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงระดับในลำดับชั้นการบังคับบัญชาและระยะเวลาดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าตอบแทนแต่ไม่ได้ รับการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเช่นกันที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อผู้บังคับบัญชาของตน จากเอกสารหลักฐานในคดี ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึง กระทรวงการต่างประเทศหลังจากอยู่โดยไม่มีงานให้ทำนานกว่า ๖ ปีแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงมีเหตุผลลดหย่อนความรับผิดของรัฐลงหนึ่งในสามส่วน เรื่องนี้ในเบื้องต้นอาจเห็นเป็น เรื่องที่น่าประหลาดใจ ด้วยเหตุผลที่ว่า จริง ๆ แล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะสั่งให้ ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ใดเพื่อประโยชน์ของทางราชการและคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ข้าราชการไม่จำเป็นต้องขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการ การแบ่งแยก ความรับผิดตามแนวคำพิพากษาในเรื่องนี้คงถือไม่ได้ว่าเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องร้อง ขอให้ฝ่ายปกครองมอบหมายหน้าที่ให้แก่ตน หากจะถือว่าเป็นหน้าที่ก็คงเป็นเพียงการเตือน กรณีที่ฝ่ายปกครองหลงลืมหน้าที่ของตนเท่านั้น ตามคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Jacques-Henri Stahl เห็นว่าการแบ่งความรับผิดในกรณีนี้เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงที่ว่า การที่ผู้ ฟ้องคดีไม่ดำเนินการอย่างใดเลยเป็นการช่วยให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นคงอยู่ แสดงให้ เห็นถึงความไม่เด็ดเนื้อร้อนใจในช่วงเวลานั้น ในเรื่องของความล่าช้าในการแต่งตั้งข้าราชการ นั้น สภาแห่งรัฐเคยมีแนวคำวินิจฉัยว่าเหตุจากการที่ข้าราชการไม่ดำเนินการร้องขอต่อฝ่าย ปกครองเลยนั้น สามารถนำมาเป็นข้อจำกัดในเรื่องการกำหนดความเสียหายได้ (คำพิพากษา สภาแห่งรัฐ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ คดี Dille Baudot) ข้อเท็จจริงในคดีนี้ สภาแห่งรัฐ

ต้องการแสดงให้เห็นถึงความสามารถตามสถานะของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ แม้ว่าผู้ฟ้องคดี จะมีการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการกับฝ่ายปกครองในเรื่องนี้ แต่ก็ไม่สามารถนำมาอ้างต่อศาลได้ ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่พึงดำเนินการแล้ว ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงระดับตำแหน่งทางราชการของผู้ฟ้องคดี แต่คำพิพากษาดังกล่าวก็แสดงให้เห็นว่าสภาแห่งรัฐปฏิเสธที่จะใช้หลักการ แบ่งความรับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกันระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ โดยเห็นว่ารัฐต้องรับผิดชอบหลัก ซึ่ง ตามความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกับความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้ไม่อาจจัดอยู่ในกรอบอย่างเดียวกันได้ เนื่องจากความรับผิดชอบในการมอบหมาย หน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

### ข้อสังเกตในส่วนที่เกี่ยวกับระบบกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๔ บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ ของข้าราชการไว้ โดยให้มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่สิทธิ และเสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดบ้างตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ว่า ด้วยข้าราชการแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือน ปราบกฏบทบัญญัติที่ถือเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของ ข้าราชการที่ควรจะได้รับ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนและเงินประจำ ตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการ ปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกมารองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และกำหนด มาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้น เงินเดือน เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน เหล่านี้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หากวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของ ข้าราชการที่ควรจะได้รับ พบว่า กรณีของการแต่งตั้ง การย้าย โดยผลของกฎหมายตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลเห็นว่า การโอนย้ายดังกล่าว เป็นไปโดยผลของกฎหมาย มิได้เกิดจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา จึงไม่อาจกำหนดค่า บังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓/๒๕๔๗) ส่วนการที่ผู้บังคับบัญชาสั่งย้ายข้าราชการไป รักษาการในตำแหน่งอื่นนั้น เป็นเรื่องของการบริหารงานที่ผู้บังคับบัญชาสามารถจัดสรรคนลง ในตำแหน่งที่เหมาะสมตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒/๒๕๔๘) ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุดสอดคล้องกับ

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๕๑๔/๒๕๔๕ ที่ว่า คำสั่งกรมการศึกษาออกโรงเรียนที่ย้ายข้าราชการครูไปดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับเดิม มีลักษณะเป็นการบริหารงานภายในของหน่วยงานของรัฐ มิใช่คำสั่งทางปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การแต่งตั้ง การย้าย จะถือเป็นการบริหารงานภายในของหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้ดุลพินิจอย่างไรก็ได้ เพราะหากมีการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้เช่นกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยวางหลักไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐/๒๕๔๗ กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัด ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ส่วนอำนาจการ ไปปฏิบัติงานประจำที่ท่าเทียบเรือซึ่งมิใช่หน่วยงานราชการ และไม่เคยมอบหมายงานใด ๆ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ ศาลเห็นว่า แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจดุลพินิจแก่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมิใช่ส่วนราชการได้ก็ตาม แต่การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ คำสั่งดังกล่าวต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ และจะใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการในสังกัดได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ แม้การออกคำสั่งให้ไปปฏิบัติงานประจำท่าเทียบเรือจะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินกิจการท่าเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ก็ไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือ อีกทั้ง ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ ครอบอัตราคำสั่งจริงของส่วนอำนาจการมีจำนวนน้อยกว่าครอบอัตราคำสั่งที่ตั้งไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในด้านอื่น ๆ ได้ อันทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำที่ท่าเทียบเรือจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

นอกจากนี้ ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗/๒๕๔๗ กรณีที่มีการออกคำสั่งย้ายข้าราชการไปดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งแม้กระบวนการในการออกคำสั่งเป็นการดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏไม่เป็นไปตามหลักการของหน่วยงาน ผู้ออกคำสั่งที่อ้างว่าเป็นการแต่งตั้งให้ข้าราชการไปดำรงตำแหน่งตามหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจริง จึงถือว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง

คำพิพากษาดังกล่าว ถือเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ คดี Sieur Bourianne ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๖๑ อีกทั้ง เป็นการปกป้องหลักความมั่นคงในอาชีพราชการที่จะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งแม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน



ภายในหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่การออกคำสั่งที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการย่อมสามารถทำได้เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

นอกจากเรื่องการใช้ดุลพินิจในการส่งย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้แล้ว กรณีของการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจตรวจสอบได้เช่นกัน โดยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘/๒๕๔๘ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ระดับ ๙ เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หากพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐/๒๕๔๗ นอกจากประเด็นการส่งย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังปรากฏว่า มีการโต้แย้งกันระหว่างคู่กรณีในเรื่องการไม่มอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้นด้วย แต่ศาลไม่ได้อธิบายในเรื่องนี้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว และให้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งเดิม โดยไม่ได้มีคำขอเกี่ยวกับการไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ ประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยจึงอยู่ที่ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้าย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องการไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีในช่วงเวลาที่ผู้บังคับบัญชาไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ โดยให้ประเมินว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการตามปกติ คำขอดังกล่าวศาลไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานไปในทางใดทางหนึ่งได้ เนื่องจากเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชา

เมื่อข้าราชการได้รับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งใด ย่อมเป็นหลักประกันว่าข้าราชการผู้นั้นจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง และมีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับตำแหน่งนั้น แต่หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งย้ายตำแหน่งหรือสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติราชการที่อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับความเสียหายทั้งในด้านเกียรติยศ ชื่อเสียง วงศ์ตระกูล และโอกาสความก้าวหน้าทางราชการ ศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้มีคำขอดังกล่าวได้ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๓/๒๕๔๗ และที่ ๕๒/๒๕๔๘ ส่วนกรณีที่มีการขอประโยชน์ในลักษณะทรัพย์สิน โดยคิดเป็นค่าสูญเสียรายได้จากการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และค่าสูญเสียโอกาสในการประกอบอาชีพหลังจากเกษียณอายุราชการ ศาลปกครองสูงสุดก็ยอมรับให้มีการรับค่าฟ้องไว้พิจารณาได้เช่นกัน ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๓/๒๕๔๕

สำหรับการให้ข้าราชการออกจากราชการโดยเหตุหย่อนความสามารถ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่นั้น กฎหมายไทยได้รองรับหลักเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนเรื่องคำสั่งให้

ข้าราชการประจำกระทรวงหรือส่วนราชการอื่น โดยให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิมนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ในกรณีที่มีการลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนั้น หากหน่วยงานมีคำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการโดยพิจารณาอย่างรอบรัดและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรการดังกล่าว ศาลถือว่าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๕/๒๕๔๘)

จากระบบกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยที่ปรากฏ แม้บางกรณีศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ด้วยเงื่อนไขบางประการ แต่ในหลาย ๆ กรณีที่ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาไปตามเนื้อหาแห่งคดี ย่อมแสดงถึงการยอมรับในสิทธิขั้นพื้นฐานของข้าราชการที่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ได้

---