

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหาการไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)
คำสำคัญ	กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน/คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)/โทษทางวินัย/คำสั่งลงโทษทางวินัย/การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย/กำหนดระยะเวลาของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
นักศึกษา	ศุทธาธิณี บัวเขียน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมหีมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2563

## บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้เป็นงานนิพนธ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหากรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit System Protection Commission) หรือ ก.พ.ค. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน แต่ ก.พ.ค. ไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (Civil Service Act B.E. 2551 (2008)) กำหนดไว้ ทำให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และไม่ได้รับแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นเหตุให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999)) หรือกรณีที่ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น (Administrative Courts of First Instance) ภายในกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว หากต่อมาภายหลังได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ย่อมเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องไว้ไม่อาจมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เนื่องจากคดีดังกล่าวต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และจะต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (Case List) โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดใหม่อีกครั้งซึ่งปัญหากรณีแรกจะทำให้ข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว

สิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ส่วนในกรณีที่สองนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม แต่เมื่อได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. แล้ว ศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ได้ ทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองดำเนินการไปแล้วเกิดความสูญเปล่าด้านเวลาและการดำเนินคดี รวมทั้งไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใดต่อการแก้ไขปัญหาและการเยียวยาแก่ผู้ฟ้องคดี

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งรวมระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. แล้ว จะมีเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 240 วัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนานและเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (Consideration and Appeal Decision) และเมื่อไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่ากับไม่มีการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี (Notification of the Rights to Sue) ข้าราชการผู้อุทธรณ์ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการไม่ได้รับการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Administrative Court) ตามนัยมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในกรณีที่ ก.พ.ค. มิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายนั้น พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดให้มีบทบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องรอคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. อีกต่อไป โดยกรณีนี้เป็นแนวคิดทางกฎหมาย (Legal Concept) ตามหลักกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ว่า การเพิกเฉยถือเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย

วิเคราะห์แล้วจึงเห็นควรเสนอแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประการที่หนึ่ง คือ ควรแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเดิมกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของ ก.พ.ค. ตามข้อ 32 จะต้องแจ้งใบตอบรับอุทธรณ์ (Appeal Receipt) โดยกำหนดเพิ่มเติมในใบตอบหรือเป็นหนังสือไปพร้อมกับใบตอบรับว่า ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาไม่เกิน 240 วัน และเมื่อครบกำหนด 240 วันในวันใดแล้ว ผู้ยื่นอุทธรณ์ (Appellant) มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อใดนั้น ควรกำหนดให้มีความแน่นอนและชัดเจน และประการที่สอง เห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 118 โดยบัญญัติเพิ่มเติมว่า หาก ก.พ.ค. ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่า ก.พ.ค. ปฏิเสธโดยปริยาย และให้ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอดังกล่าวแล้ว อาจทำให้เกิดความคุ้มครองสิทธิ (Right Protection) ในการฟ้องคดีแก่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย (Order of Disciplinary Action) ซึ่งเป็นผลให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Process) สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เกิดอุปสรรคและปัญหาใด ไม่ทำให้เกิดปัญหาด้านความสูญเสียเปล่าในการฟ้องและดำเนินคดี โดยจะทำให้การดำเนินคดีทางปกครอง (Administrative Litigation) เป็นไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค. แล้วเจ้าหน้าที่ของ ก.พ.ค. ที่ได้รับคำอุทธรณ์จะแจ้งใบตอบรับที่มีวันที่รับอุทธรณ์ และระยะเวลาที่ ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ รวมทั้งแจ้งระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ หากครบกำหนดระยะเวลา 240 วันแล้ว แต่ ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายใน 90 วัน และกำหนดให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สิ้นสุดลงโดยข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวจะเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีแผนกคดีบริหารงานบุคคลที่มิมีนโยบายให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในคดีดังกล่าวต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา หากข้าราชการผู้นั้นไม่เห็นด้วยก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด (the Supreme Administrative Court) ได้ต่อไปซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและกระบวนการดำเนินคดีทางปกครองที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) สามารถบรรลุผลสำเร็จและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นหลักประกัน (Guarantee) ให้แก่ข้าราชการในการปฏิบัติราชการอันจะส่งผลต่อการบริหารงานแผ่นดินให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

<b>THEMATIC TITLE</b>	PROBLEM OF NON-CONSIDERATION NON - APPEAL DECISION OF THE MERIT SYSTEM PROTECTION COMMISSION (MSPC) WITHIN PERIOD OF TIME UNDER THE LAW ON CIVILE
<b>KEYWORDS</b>	LAW ON CIVILE SERVICE/THE MERIT SYSTEM PROTECTION COMMISSION (MSPC)/ DISCIPLINARY ACTION/DISCIPLINARY ACTION ORDER/APPEAL OF DISCIPLINARY ACTION ORDER/PERIOD OF TIME OF CONSIDERATION AND APPEAL DICISION
<b>STUDENT</b>	SUTASINEE BOUPAIN
<b>THEMATIC ADVISOR</b>	DR.TRIPETCH JITMAHUEMA
<b>LEVEL OF STUDY</b>	MASTER OF LAWS PUBLIC LAW
<b>FACULTY</b>	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
<b>YEAR</b>	2020

### **ABSTRACT**

This thematic paper has a purpose to study and analyze legal problems arising from the case where the Merit System Protection Commission or “MSPC”, who had the power to consider and decide an appeal against a disciplinary action order, fails to perform its duty to consider and decide the appeal within the time period as provided by the Civil Service Act B.E. 2551 (2008). In such case, the official who has submitted the appeal would not be notified any decision regarding such appeal and its right to sue the case to the Administrative Court against the decision of the appeal. Consequently, the appellant may not be able to file the case to the Administrative Court within the time period as provided by the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). In addition, even in the case where the plaint has been filed to the Administrative Court within the lapse of time but if after then the MSPC rendered its decision on the appeal, in such case, the Administrative Court of First Instance shall not accept the case for the trial and shall issue an order striking the case out of the

case-list because such plaint is in the jurisdiction of the Supreme Administrative Court. In this circumstance, the plaintiff shall have to once again file another plaint to the Supreme Administrative Court. The first result of such problem is that the official who is affected by the disciplinary action order shall be deprived of the right to file the case to the competent jurisdiction. The second result is that even if the plaintiff has filed the case to the Administrative Court of First Instance within the lapse of time but when the decision of MSPC is rendered, such Administrative Court of First Instance shall not be then competent to consider the plaint. This may result in a waste of time and resources for the trial and incur non-beneficial resolution and remedy to the plaintiff.

From the study and analysis of this thematic paper, it is found that such problems are caused by the failure of the MSPC to perform its duty in considering and deciding the appeal within the time period as provided by the law, while such time period may be extended to not more than 240 days from the date of the reception of the appeal by the Chairman of MSPC. Such time period is quite long and sufficient for MSPC to consider and decide the appeal. But if the appeal decision is not rendered, there shall not be the notification of the right to recourse the competent jurisdiction. The State officials should be protected by the provision of law in the same manner as provided by the provision of Section 50 of the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). In this respect, in the case where MSPS does not consider nor decide the appeal within the specified time period, there should be the provision of law allowing the concerning official to bring the case to the Court even if the decision of MSPS on the appeal is not rendered. This solution is in accordance with the legal concept of French administrative law according to which the non-response shall be deemed equivalent to refuse.

According to our analysis, we propose the solution to the problem as following: firstly, there should be an amendment to the Rule of MSPS regarding the appeal and the consideration and decision of appeal of B.E. 2551 (2008). The dispositions of this Rules provide that the agent of MSPS, in accordance with Article 32, shall issue the Appeal Receipt to the appellant together with the notification thereon specifying that MSPS shall have the power to consider and decide the appeal within the time period not over 240 days and that at any day when such period is expired, the appellant shall have right to file the case to the Court. This disposition should be

amended by specifying more precise date. Secondly, there should be the amendment to the provision of Section 118 of the Civil Services Act B.E. 2551 (2008) by adding the stipulation specifying that if MSPC has failed to consider and decide the appeal with such time period, it shall mean the rejection of the appeal and the appellant shall have right to file the case to the Administrative Court of First Instance within 90 days from the date of expiration of the time period for consideration and decision of the appeal by MSPS.

If such amendment is realized, there will be the protection of right of the official who is sanctioned by the disciplinary action order. This shall guarantee the continuity of the administrative process, limit any obstacle thereof, and prevent the waste of time to exercise the right to sue the case and right to trial. It shall also provide the consistency of the Administrative litigation with procedure and conditions provided by laws. In other words, if the officials who are sanctioned by the disciplinary action order has submitted the appeal to MSPS, the agents of MSPS who received such appeal shall issue an appeal receipt together with the notification therein of the time period for the filing of the case to the competent Administrative Court of First Instance and when the period of 240 expired, the appellant may file the case to the Administrative Court of First Instance within 90 days. In such case, MSPS shall cease having the power to consider and decide the appeal. The case shall be in the jurisdiction of the Administrative Court of First Instance. The Court, by the section of civil service, shall adjudicate the case within 1 year. And if the plaintiff is not satisfied with the Court's judgment, such plaintiff can appeal the decision of the Administrative Court of First Instance to the Supreme Administrative Court. The proposed amendment may allow to clarify the procedure of consideration and decision of the appeal of the disciplinary action order. This shall ensure better administrative justice to guarantee fairness to those officials who are aggrieved by an unlawful disciplinary action order. This guarantee provided by law allows more efficient and effective public administration that is the public interest.