

ปัญหาทางกฎหมายการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับ
และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

Legal Problem Relating to Order for The Cancellation
of Promotion and Appointment to
Higher Position of Government Teacher
and Educational Personnel After Death

ธวัชชัย มงคลมะไฟ, ตริเพชร์ จิตรมหาเฒ่า

Thawatchai Mongkolmafai, Tripetch Jitmahuema

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น

Faculty of Law, Sripratum University Khonkaen

E-mail: thawatchai.mong11@gmail.com

Faculty of Law, Sripratum University Khonkaen

E-mail: tripetch1919@hotmail.com

รับบทความ (Received): 20 ต.ค. 2566

ปรับแก้ไข (Revised): 8 ธ.ค. 2566

ตอบรับบทความ (Accepted): 26 ธ.ค. 2566

บทคัดย่อ

ปัญหาการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Law on Government Teacher and Educational Personnel) มีประเด็นทาง

กฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63 วางหลักว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ โดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะหรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน โดยกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้ จึงเกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เปรียบเทียบการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเทศไทยกับกฎหมายต่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส การวิจัยนี้ได้ค้นพบว่า การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมีการปรับใช้หลักกฎหมายและดุลพินิจแตกต่างกันไม่เป็นที่ธรรมกับได้รับผลกระทบจากคำสั่ง กล่าวคือ คำสั่งไม่มีผลบังคับแก่เจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตแล้ว การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบเป็นเรื่องดุลพินิจจะส่งย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตก็ได้ คำสั่งให้ประโยชน์เกินเก้าสิบวันเพิกถอนไม่ได้ ผลศึกษาเปรียบเทียบการเพิกถอนคำสั่งให้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพบว่า ระยะเวลาการเพิกถอนตามกฎหมายประเทศไทยจะสั้นกว่ากฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสการเพิกถอนคำสั่งให้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเข้มงวดจำกัดระยะเวลาต้องกระทำภายในสี่เดือนนับแต่วันที่มีคำสั่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตมาปรับใช้กับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชัดเจนกว่าประเทศไทย ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสนำหลักคุ้มครองความมั่นคงสิทธิมาใช้อย่างชัดเจนกว่าประเทศไทย ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมจึงเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติม

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย
คำสำคัญ: ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, การยกเลิกและเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง, การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งการเลื่อนระดับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

Abstract

Personnel management problems related to promotion and appointment to higher positions under the Law on Government Teacher and Educational Personnel are essential legal issues that Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004), Section 63 lays down the principle that any government teacher or education personnel who is appointed to be promoted or promoted in academic standing without meeting the position criteria or academic standing standards or not through the process of promotion or promotion process according to the law in the rules and procedures prescribed by the Committee on Government Teachers and Education Personnel the person having the power to order the recruitment and appointment of such person shall promptly return to his former position or academic standing. Such law does not provide rules, procedures, and periods for revoking or revoking orders for appointment, promotion, and appointment to higher positions of government teachers and education personnel after death. There are many legal issues. This research aims to investigate legal issues and analyze problems related to the cancellation of promotion orders and appointments to higher positions for government teachers and educational personnel who have passed away against their legal preferences. The study compares the revocation or withdrawal of orders

by the Thai government with laws in other countries, specifically the Federal Republic of Germany and the French Republic. The research reveals that the application of laws and discretion in canceling or withdrawing promotion and appointment orders varies unfairly, impacting those affected by the orders differently. In essence, the orders do not legally bind officials who have passed away, and withdrawing orders that are disagreeable is a discretionary matter that may be retroactive or have future effects. The study finds that orders for benefits beyond ninety days cannot be revoked. When comparing the withdrawal of orders providing disagreeable benefits, the research shows that the legal timeframe for withdrawal in Thailand is shorter than in the Federal Republic of Germany. Meanwhile, the French Republic has stricter limitations, requiring actions to be taken within four months from the date of the order. Germany emphasizes the principle of protecting trust or good faith more explicitly than Thailand, while France clearly applies principles safeguarding the stability of rights. To ensure fairness, it is recommended to introduce additional provisions in the Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004) and the provisions in the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996) as well.

Keywords: Government Teacher and Educational Personnel, Cancellation and Revocation of Administrative Orders, Cancellation or Revocation of the Order for Promotion of Government Teacher and Educational Personnel after Death

บทนำ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (Government Teacher and Educational Personnel Act B.E. 2547 (2004)) มาตรา 63 วรรคหนึ่ง¹ กำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะโดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะหรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน พบปัญหาทางกฎหมายตามมาตรา 63 วรรคหนึ่งดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็น

¹ มาตรา 63 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดได้รับแต่งตั้ง ให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ โดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะ หรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือผู้สั่งสั่งไม่ถูกต้องหรือไม่มีความจูงใจ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 สั่งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน ในกรณีเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์ที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น เว้นแต่ ก.ค.ศ. จะอนุมัติให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะในกรณีนั้นเป็นพิเศษเฉพาะราย

ผู้ที่ถูกสั่งให้กลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับเงินเดือนที่พึงจะได้รับตามสถานะเดิมถ้าหากว่าผู้นั้นไม่ได้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะ รวมทั้งให้มีสิทธิได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปีสำหรับตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิม และให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีและไม่เคยมีสถานภาพอย่างใดที่ได้รับเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการแทนได้

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนมาใช้บังคับ แต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีปัญหาทางกฎหมายอยู่มาก โดยเฉพาะการบังคับใช้ในเรื่องการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยการปรับใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีความไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้บังคับกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 หลายประการ ขาดหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ มีผลกระทบต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทบต่อสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากราชการในระหว่างการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (Government Teacher and Educational Personnel) ภายหลังที่เสียชีวิตนั้น การศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดวิธีการแก้ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ชอบไว้เพียงมาตราเดียวคือ มาตรา 63 อาจไม่ครอบคลุมกรณีที่ปรากฏเหตุว่า หากคำสั่งแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาได้เสียชีวิตไปแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเหตุต้องเพิกถอนภายหลังที่เสียชีวิตกรณีที่มีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือข้อยกเว้นเกี่ยวกับการออกคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งข้าราชการภายหลังที่เสียชีวิตไว้ เพื่อนำไปวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายหลังที่เสียชีวิต ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งควรศึกษาและค้นคว้าเพื่อหาแนวทางและนิติวิธีทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ทายาทหรือผู้สืบสิทธิ

ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสียชีวิต ซึ่งจะสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนี้ มีความมุ่งหมาย ดังนี้

1. ศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

2. พิจารณาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันเกี่ยวกับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3. วิจัยและศึกษากฎหมายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. วิเคราะห์ปัญหากรณีเกี่ยวกับคำสั่งยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

5. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับกรณีของคำสั่งยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต การใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการวิจัย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนั้น มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Action) หรือเรียกว่า หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Principles of Legal Obligation of the Administration) โดยหลักการนี้ถือเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat/ Legal State) หรือที่เรียกว่า รัฐซึ่งปกครองโดยอาศัยหลักกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นการเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย (Democracy) กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ (Legislative Body) อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนและจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข (Conditions) ที่รัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดไว้ ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันโดยให้ความเคารพและปฏิบัติตาม (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544)

การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นภายหลังที่ข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาเสียชีวิตนั้น อาจเกิดจากกรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานในการกำหนดตำแหน่ง หรือกระบวนการคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Law) หากฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Administrative Order) ย่อมถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณาเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้น แม้แต่คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมส่วนรวมได้ เมื่อปรากฏกรณี

ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายภายหลังออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนไปคำสั่งทางปกครองนั้น แม้จะชอบด้วยกฎหมายก็เปลี่ยนแปลงโดยยกเลิกหรือเพิกถอนได้เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)² ทั้งนี้ ประโยชน์ที่ดำเนินการแก้ส่วนรวม หรือที่อาจเรียกว่า ประโยชน์แก้ส่วนรวม³ หรือคำสั่งทางปกครองนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้⁴

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Revocation of Administrative Order) โดยฝ่ายปกครองอาจดำเนินการได้สองกรณี ดังนี้ (พิชฌา จิตธรรมิมา, 2564)

²ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มิใช่ผลรวมของความปรารถนาและความต้องการของประชาชนแต่ละบุคคล ซึ่งประโยชน์บางประการของบุคคลบางครั้งอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์สาธารณะและบุคคลสามารถกระทำการที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะได้ ประโยชน์สาธารณะอาจเป็นสิ่งที่เดียวกันกับนโยบาย (Policy) หรือการบริหารงานแผ่นดิน (Administration) ของรัฐบาล โดยรัฐบาลอาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะผิดพลาดไป ซึ่งอาจกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานแผ่นดินผิดพลาด และอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ดังนั้น การที่จะถือว่าความปรารถนา (Desire) หรือการกระทำของรัฐบาล (Act of the Government) เป็นการแสดงออกซึ่งประโยชน์สาธารณะในทุกกรณีโดยไม่คำนึงถึงผลที่เกิดหรือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมส่วนรวม จึงถือเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2564)

³พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้นิยาม (Definition) ของคำว่า “ประโยชน์แก้ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้ประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

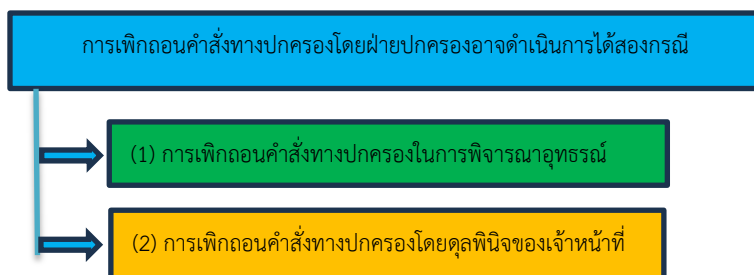
⁴ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 778/2548) ให้ความเห็นว่า กรณีเรื่องอยู่ระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองใหม่และคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองพบว่ามิชอบผิดพลาดในการออกคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และแจ้งให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทราบการไม่มีผลของคำสั่งทางปกครองเดิมที่เป็นเหตุให้อุทธรณ์เพื่อพิจารณายุติเรื่อง

(1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยการพิจารณาอุทธรณ์ (Appeal Consideration) ซึ่งมาตรา 46⁵ กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด

(2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ (Discretion of the Official) กรณีนี้เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เองที่จะสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์

ภาพที่ 1

ผังแสดงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง



⁵ มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็น ปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็น การเพิ่มภาระ หรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

1. การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

กรณีลบล้างคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพิจารณาตามกฎหมายต่างประเทศนั้น อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน

การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามความหมายธรรมดาทั่วไป คือ การยกเลิก และการเพิกถอน ซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกัน แต่การศึกษาหลักกฎหมายปกครองเยอรมันในเรื่องนี้มีความจำเป็นที่ต้องนำศัพท์ คำว่า “ยกเลิก” และ “เพิกถอน” มาใช้ในความหมายที่แตกต่างกันโดยมีศัพท์เทคนิคทางกฎหมายปกครองเยอรมัน ซึ่งมีการใช้ถ้อยคำว่า “ยกเลิก” จากคำว่า “Rücknahme” และคำว่า “เพิกถอน” จากคำว่า “Widerruf”⁶

การยกเลิกคำสั่งทางปกครอง “Rücknahme” หมายถึง การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่ถึงระดับโมฆะ หรืออาจเรียกว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆียะ ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดในการออกคำสั่งทางปกครอง (Fehlerkorrektur) ซึ่งหากไม่ทำการบอกล้างแล้ว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะมีผลบังคับกับผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อไป

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีคำว่า “Widerruf” หมายถึง การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายทุกประการ ในขณะที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ต่อมาภายหลังขณะที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังมีผลบังคับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เริ่มแรก

⁶ คำว่า “Rücknahme” แปลเป็นภาษาไทย หมายถึง การดึงกลับ หรือถอนกลับ เช่น คำพูดหากพูดไปแล้ว อาจมีการดึงกลับ หรือถอนกลับ จึงเทียบได้กับคำในภาษาไทยว่า “ถอนได้” ซึ่งตามแนวความคิดของกฎหมายเยอรมันใช้สำหรับกรณีที่การกระทำทางปกครองนั้นขัดต่อกฎหมายมาแต่เริ่มแรก ส่วนคำว่า “Widerruf” แปลเป็นภาษาไทย หมายถึง บอกล้าง หรือบอกเลิก ซึ่งตามแนวความคิดของกฎหมายเยอรมันใช้สำหรับกรณีที่การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายมาแต่เริ่มแรกแล้วทำการบอกล้างหรือบอกเลิก โปรตดู (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2540) อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้มีนักกฎหมายใช้คำว่า “ยกเลิก” แทนคำว่า “Rücknahme” และใช้คำว่า “เพิกถอน” แทนคำว่า “Widerruf” (กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, 2544).

ดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในภายหลัง หรือให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในส่วนของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังนี้ จะต้องกระทำการบอกกล่าวให้มีประสิทธิภาพดังกล่าวด้วยวิธีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

หลักเกณฑ์การลบล้างคำสั่งเป็นการนำหลักการคุ้มครองและความเชื่อถือไว้วางใจมาใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุด การลบล้างคำสั่งทางปกครองไม่เพียงแต่เป็นการเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่อีกด้านหนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคุ้มครองสถานะทางกฎหมายของผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะว่า หากบุคคลนั้นสุจริตและได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อมีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือผู้เสียประโยชน์ หรือเสียสิทธิสามารถยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องคำนวณเฉลี่ยความเสียหายเปรียบในทางทรัพย์สิน (Vermögensnachteil) อันเนื่องจากผู้รับคำสั่งเชื่อถือหรือมีความวางใจในคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งจึงควรได้รับความคุ้มครองเมื่อเทียบกับประโยชน์มหาชน แต่ค่าสินไหมทดแทนจะต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองพึงได้รับจากความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544).

1.2 การลบล้างคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น การลบล้างคำสั่งทางการปกครองให้สิ้นผลจะกระทำโดยการยกเลิกหรือเพิกถอน ซึ่งความหมายทั่วไปนั้น มีการใช้คำว่า การเพิกถอน โดยคลุมถึงการยกเลิกด้วย แต่ในทางวิชาการนั้น คำทั้งสองคำ (การเพิกถอน และการยกเลิก) มีความหมายต่างกัน กล่าวคือ “การยกเลิก” หมายถึง การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลโดยให้มีผลในอนาคตตั้งแต่มีการยกเลิก ส่วนคำว่า “เพิกถอน” หมายถึง การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลในอดีตหรือในอนาคต (มานิตย์ จุมปา, 2533) ดังนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงใช้วิธีการทำคำสั่งทางปกครองออกมาเพื่อให้มีผลลบล้างคำสั่งทางปกครองเดิม โดยพิจารณาว่าจะให้สิ้นผลย้อนหลังหรือไม่ โดยหากให้มีผลย้อนหลังต้องใช้คำว่า การเพิกถอน ถ้าไม่ให้มีผลย้อนหลังก็จะใช้คำว่า ยกเลิก

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเลิกและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสร้างขึ้นโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) โดยถือว่าการยกเลิกและเพิกถอนนั้นเป็นหลัก

กฎหมายมหาชนทั่วไป หลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการยกเลิกและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของคำสั่งทางปกครอง (Principes de la Non-rétroactivité des Actes Administratifs) ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบไม่ได้ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2538) ทั้งนี้ หลักการคุ้มครองสิทธิเอกชนที่รับคำสั่งไปแล้ว หมายความว่า คำสั่งนั้นได้ก่อสิทธิให้แก่เอกชนรายใดแล้ว สิทธิที่บุคคลนั้นได้รับ จะต้องได้รับการยอมรับ (บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2533)

กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้กำหนดหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองและองค์กรตุลาการ เรียกว่า การควบคุมแบบแก้ไข (Contrôle Modifié) และการควบคุมหลังดำเนินการ (Contrôle à Posteriori) (พิชฌา จิตรธะมา, 2564) กล่าวคือ เป็นการควบคุมที่ได้รับการปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงในวิธีการหรือกระบวนการเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และเป็นการตรวจสอบควบคุมหลังจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วหรือกระบวนการเสร็จสิ้นลง

2. ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นภายหลังที่เสียชีวิตมีดังต่อไปนี้

2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง” เป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐหลักหนึ่ง โดยหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของประชาชน ซึ่งเป็นระบบผู้แทนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชน

จะต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนและต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2556)

2.2 หลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน (Vertrauensschutz)

หลักการคุ้มครองความเชื่อไว้วางใจเป็นแนวคิดที่พัฒนาจากทฤษฎีความไว้วางใจ และทฤษฎีหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) โดยการทำลายความเชื่อไว้วางใจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อปัจเจกชน (the Individual) ผู้ซึ่งไว้วางใจในความสมบูรณ์แห่งการกระทำของฝ่ายปกครอง กฎหมายจึงควรให้ความคุ้มครองแก่ความเชื่อไว้วางใจอันชอบด้วยกฎหมายของปัจเจกชน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลาง (Standard Law) ที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure) โดยมีความมุ่งหมายให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ มีความถูกต้อง เป็นธรรม สามารถประสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และให้การคุ้มครองแก่ประชาชนจากการกระทำของรัฐที่เป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของประชาชน รวมถึงการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ซึ่งถือเป็นสิทธิของประชาชน ซึ่งเดิมมีการรับรองไว้ในมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมนำไปใช้บังคับแก่การกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยกร่างขึ้นโดยมีการนำแนวคิดมาจากรัฐบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Ausfertigungsdatum 1976) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (มานิตย์ จุมปา, 2546)

คำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้นได้หรือไม่ โดยมีเงื่อนไขใด หากพิจารณาถึงรายละเอียดจะเห็นว่า หลักการคุ้มครองความเชื่อไว้วางใจมีผลสนับสนุนความ

มั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (Certainty of Legal Status) โดยมีผลต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล หลักการดังกล่าวอาจขัดหรือแย้งต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการทางปกครองได้ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งดังกล่าวให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองสุจริต กรณีย่อมมีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้หรือไม่ หากถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการทางปกครองอย่างเคร่งครัดแล้วย่อมจะต้องตอบว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องหมายความว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่หากพิจารณาการเพิกถอนในแง่ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่ง ผู้รับคำสั่งย่อมจะต้องคัดค้านการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ตนโดยอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ หรือความมั่นคงในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับ โดยเหตุผลที่หลักการทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีน้ำหนักใกล้เคียงกัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวเสมอ หากเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะอาศัยกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยอาจนำมาตรา 51⁷ และมาตรา 52⁸ มาแก้ปัญหาได้ แม้การกระทำทางปกครองที่

⁷ มาตรา 51 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไมอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ก่อให้เกิดปัญหาไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจตัดสินใจออกคำสั่งควรต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจอันมีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยนำมาประกอบการพิจารณาสั่งการ โดยต้องตระหนักถึงประโยชน์ของหลักการคุ้มครองด้านประโยชน์สาธารณะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

2.3 หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (Rechtssicherheit)

หลักความมั่นคงแห่งสิทธิเป็นความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของระบบและระเบียบทางกฎหมายทุกอย่าง (Rechtsordnung) การกำหนดบทพื้นฐานทางกฎหมาย (Rechtsnormen) ที่จะนำมาพิจารณาคดีแต่ละคดีอย่างเสมอภาคกัน หรือการนึกคิดและไตร่ตรองในเชิงนิติศาสตร์นั้น ไม่เพียงแต่จะพิจารณาถึงความยุติธรรมอย่างเดียว แต่จะต้องพิจารณาในประเด็นที่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความรู้สึก ว่าสิทธิดังกล่าวที่เขาได้รับตามกฎหมายนั้นมีความมั่นคงด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนแต่ละคนสามารถวางแผนการดำรงตนหรือการใช้สิทธิของตนในระบบและระเบียบทางกฎหมายได้ โดยพิจารณาถึงสิทธิและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งหลักกฎหมายปกครองในประเด็นความมั่นคงแห่งสิทธินี้นับว่าเป็นเรื่องความชอบธรรมที่สำคัญ (Der

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิครวได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 52 นี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

Wichtigste Rechtfertigungsgrund) สภาพบังคับในทางเนื้อหาของคำวินิจฉัยต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักแล้วผลในทางกฎหมายนี้ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก ดังนั้น ผลของหลักกฎหมายนี้จึงไม่อาจเรียกร้องสิทธิที่ได้ให้กับผู้ที่รับนิติกรรมทางปกครองกลับคืนหรือย้อนหลังอีกต่อไป (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2544)

การเปรียบเทียบระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ หลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน ตามกฎหมายประเทศไทยกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2559)

คำสั่งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิให้ประโยชน์ (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2559) พบว่า มาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดกรอบระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ไว้เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอน กรอบระยะเวลานำต้นแบบมาจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1976 มาตรา 48 ที่วางหลักว่าเจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอน การนับระยะเวลาใช้หลักเดียวกัน คือ เริ่มนับตั้งวันที่เจ้าหน้าที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอนคำสั่ง แต่ระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งในกฎหมายไทยจะสั้นกว่ากฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้วางหลักเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเข้มงวดเกินประเทศไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจำกัดระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งให้ประโยชน์ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองสูงสุดสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาโดยที่ประชุมใหญ่ในคดี Ternon วางหลักว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ก่อสิทธิซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องกระทำภายในสี่เดือนนับแต่วันที่มิคำสั่ง เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งไว้เป็นอย่างอื่น⁹ จากนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ตรากฎหมายประมวลกฎหมายว่าด้วยการ

⁹ เช่น กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้เพิกถอนคำสั่ง (C.E., 12 novembre 2009, Société Comilux, req. n° 327451) หรือกำหนดระยะเวลาเพิกถอนไว้เป็นอื่น เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงหรือรื้อถอน อาคารซึ่งมีกำหนดเวลาสามเดือน (ประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L.424-5 วรรคสอง) หรือการเพิกถอนคำสั่งให้สัญญาติฝรั่งเศสซึ่งมีกำหนดเวลาหนึ่งปี (ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 27-2)

ติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปลั่งคำสั่งทางปกครอง ที่ก่อตั้งสิทธิในกรณีหน่วยงานทางปกครองริเริ่มเอง หรือตามคำขอของบุคคลที่สามไว้ใน มาตรา L 242-1 ว่า “หน่วยงานทางปกครองอาจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งปกครองที่ ก่อตั้งสิทธิเป็นผู้ริเริ่มเองหรือตามคำขอของบุคคลที่สามได้ หากคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วย กฎหมาย และการยกเลิกหรือการเพิกถอนได้กระทำภายในระยะเวลาสี่เดือนนับแต่วันที่ มีคำสั่ง (นภสนันทพจน์ ศรีปัญญาประดิษฐ์, 2562) หลักกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี ข้อดีตรงกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของผู้รับคำสั่งมากกว่าประเทศไทย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนหลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดย สุจริตของประชาชนปรากฏชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1976 มาตรา 48 วางหลักว่า หากผู้รับคำสั่งทาง ปกครองเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและได้ใช้ประโยชน์อันเกิด จากคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวได้ สามารถเทียบได้กับบทบัญญัติในมาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของประเทศไทย ส่วนใน ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังไม่ยอมรับและยังไม่ได้พัฒนาหลักการคุ้มครอง ความเชื่อไว้วางใจของประชาชนอย่างเป็นระบบ (ปิยนุตร แสงกนกกุล, 2556)

2.4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บุคลากรภาครัฐของประเทศไทย อาจแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ดังนี้ (ชาลูชัย แสงศักดิ์, 2560)

(1) บุคลากรที่เป็นข้าราชการ และ

(2) บุคลากรที่มีได้เป็นข้าราชการ

ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาเป็นบุคลากรภาครัฐที่เป็นข้าราชการตาม ประเภท (1) ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็นกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

1. ข้าราชการทหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

2. ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

4. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

5. ข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

กฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นกฎหมายปกครองที่วางหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของแต่ละประเภท ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมาตรา 63 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะโดยไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่ง หรือมาตรฐานวิทยฐานะหรือไม่ผ่านกระบวนการเลื่อนตำแหน่งหรือกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะตามกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้แต่อย่างใด จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนมาใช้บังคับ แต่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายอยู่หลายประการและยังไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมเท่าที่ควร

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง กำหนดระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนกำหนดอุทธรณ์ (Appeal) หรือให้โต้แย้ง (Dispute) ตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนได้ตราบเท่าที่ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองใหม่ และวรรคสอง กำหนดข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มี

ลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสามารถกระทำได้ทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกรณีที่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งต้องดำเนินการตามมาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52¹⁰ โดยที่ มาตรา 50¹¹ วางหลักให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่บทบัญญัติมาตรา 50 ดังกล่าว มิได้กำหนดให้มีผลเป็นการบังคับแก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด (พัชมา จิตรมหีมา, 2564) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เช่น หากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ประกาศรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับคัดเลือกให้ส่งผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมประชาชน ลงวันที่ 27 กันยายน 2555 รายงาน ว เป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็สามารถพิจารณาคัดเลือกใหม่หรือดำเนินการเฉพาะในขั้นตอนที่ยังไม่สมบูรณ์ย่อมเป็นดุลพินิจของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะพิจารณาโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ¹²

การเพิกถอนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มาตรา 53¹³ เช่น ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่า แม้ประกาศกำหนดจุด

¹⁰ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 323/2562

¹¹ มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52

¹² ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1312/2557

¹³ มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไป

ผ่อนผันที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแผนกจ่ายบนทางเท้าได้จะเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อมีจำเป็นต้องอนุญาตให้บริษัท ร. ตัดคัดหินบริเวณทางเท้าเพื่อใช้เป็น

ถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่ กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่มีการเพิกถอน ไม่อาจกระทำไต่เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะ เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนใดหรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนใดในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้ประโยชน์ตามคำสั่งปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้โดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทางเข้าออก จึงเป็นกรณีที่ต้องเท็จจริงและพฤติการณ์เกี่ยวกับการอนุญาตจุดผ่อนผันเปลี่ยนแปลงไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 วรรคสอง (3) มีเหตุอันสมควรจะต้องเพิกถอนสิทธิการค้าแผงลอยเพื่อการบริการประโยชน์สาธารณะ การเพิกถอนคำสั่งจุดผ่อนผันชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338/2552)

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการของนักวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความวารสารต่าง ๆ สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ คำสั่งศาลปกครอง คำพิพากษาศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และวารสารทางกฎหมาย ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะทำการศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบแนวความคิดปัญหาทางกฎหมายในการวินิจฉัย และหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครอง (Notification of Administrative Order) และสิทธิโต้แย้งคำสั่ง (Rights to Dispute the Order) ในกรณียกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Cancellation or Revocation of Administrative Order) ตามกฎหมายไทย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายเยอรมัน และกฎหมายฝรั่งเศส

รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณียกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

วิเคราะห์ปัญหาในกรณีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้บังคับกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต ซึ่งมีกรณีศึกษา (Case Study) ตามตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. กรณีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 497/2564 สรุปข้อเท็จจริง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1) นาง ว. ตำแหน่งนิติกร 7 ว ได้รับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 8 ว ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ที่ 142/2552 เรื่อง เลื่อนบุคลากรทางการศึกษาอื่น ลงวันที่ 20 เมษายน 2552

1.2) เมื่อ นาง ว. ได้เสียชีวิตวันที่ 12 มิถุนายน 2556 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ได้มีคำสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทแล้วในอัตราเงินเดือน ๆ สุดท้ายของตำแหน่งนิติกร 8 ว

1.3) สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้แจ้งว่า การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 8 ว ของนาง ว. ซึ่งได้วุฒินิติศาสตร์เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2540 โดย อ.ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 พิจารณานำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอาจารย์ 2 ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2540 ถึงวันที่ 23 มีนาคม 2547 มานับเป็น

ระยะเวลาขึ้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกร โดยนับให้ครึ่งหนึ่ง และตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2547 ถึงวันที่ 11 พฤษภาคม 2547 มานับเป็นระยะเวลาขึ้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกร โดยนับให้เต็มเวลานั้นไม่อาจนำมาพิจารณาจำนวนได้เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวมิได้เป็นงานกฎหมายตามมาตรฐานตำแหน่งนิติกร ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศร 0206.3/ว 18 ตุลาคม 2548

1.4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ได้มีคำสั่งที่ 284/2557 เรื่องยกเลิกคำสั่ง ลงวันที่ 29 กันยายน 2557 ให้ยกเลิกคำสั่งที่ 142/2552 กรณีการเลื่อนระดับและแต่งตั้ง นาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และแก้ไขคำสั่งเลื่อนเงินเดือนตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2556

1.5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 หากถือไปกรมบัญชีกลางว่า คำสั่งยกเลิกเลื่อนระดับจะส่งผลต่อบำเหน็จทดแทนที่จ่ายให้กับทายาทแล้วหรือไม่

1.6) กรมบัญชีกลางตอบข้อหารือว่า เมื่อ นาง ว. ถูกยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับ และมีการแก้ไขคำสั่งเลื่อนเงินเดือนจากเดิม 50,440 บาท เป็น 39,630 บาท จึงต้องให้เป็นไปตามกฎหมายบำเหน็จบำนาญที่มีการแก้ไขใหม่ ส่วนราชการต้องเรียกเงินคืนจากทายาทในส่วนที่เกินสิทธิ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่า ให้ผู้อำนวยการสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน กรณีเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือวิทยฐานะนั้น แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับคำสั่งเลื่อนเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อปรากฏว่าคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้ง นาง ว. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยจะให้มิผล

ย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะหนึ่งขณะใดก็ได้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามเพิกถอน การเพิกถอนคำสั่งกระทำไม่ได้ต้องให้ออกาสโต้แย้ง เนื่องจากเป็นคำสั่งการบรรจุ แต่งตั้ง ตามนัยมาตรา 30 (6)¹⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) (1)¹⁵ ถือว่าทายาทได้รับแจ้งคำสั่งและมีสิทธิอุทธรณ์

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นคำสั่งมิชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้คำสั่งแก้ไขคำสั่งเลื่อนเงินเดือนเป็นคำสั่งที่มีชอบหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คำสั่งให้

¹⁴มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

¹⁵ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6)

(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(2) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

(3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ

(5) การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าว

(6) การสั่งให้เนรเทศ

ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งออกภายหลังจากที่นาง ว. เสียชีวิตไปแล้ว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขึ้นเงินเดือนและคำสั่งแก้ไขอัตราเงินเดือนสุดท้ายซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งที่เกี่ยวข้องจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำนวณแล้วทำให้มีบำเหน็จทดแทนที่เกินสิทธิ โดยในมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครปฐมศึกษา เขต 2 จะต้องเรียกเงินเกินสิทธิคืนจากทายาทของนาง ว. ในฐานะลาภมิควรได้ ตามมาตรา 406 วรรคหนึ่ง¹⁶ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. กรณีปัญหาการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นไว้ในกรณีอื่น ๆ ยังมีเพิ่มเติมอีก ได้แก่

2.1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หากกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ประกาศกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เรื่องรายชื่อข้าราชการผู้ได้รับการคัดเลือกให้ส่งผลงานประเมิน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (นักวิชาการสิ่งแวดล้อมเชี่ยวชาญ) ลงวันที่ 27 กันยายน 2555 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็สามารถพิจารณาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557)

¹⁶ มาตรา 406 บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชားหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่งการรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชားหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านได้ให้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้เป็นหนี้ หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

2.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นได้ทราบเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการนั้น ไม่อาจถูกเพิกถอนได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556)

2.3 การบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้เข้ารับราชการโดยใช้รายชื่อจากบัญชีที่ถูกยกเลิกไปแล้ว เป็นความผิดพลาดของส่วนราชการผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งที่ไม่ประสานงานกับส่วนราชการเจ้าของบัญชีก่อน ไม่อาจนำมาใช้พิจารณาเป็นผลร้ายแก่ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการรายนี้ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557) ตามความเห็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้กล่าวถึงระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

2.4 เมื่อไม่ปรากฏว่าข้าราชการที่ได้รับเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ เพื่อให้ได้รับคำสั่ง หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้เป็นไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และข้าราชการที่ได้รับเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นมีความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการตามลำดับ การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งจะขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งเลื่อนข้าราชการ 19 คน ให้ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ระดับ 8 ว ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559)

3. กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 319-320/2562 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2550 จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และได้เสียชีวิตก่อนที่จะได้รับทราบคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ 8 มกราคม

2553 โดยที่มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับการแจ้ง ฉะนั้น คำสั่งเทศบาล ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่มีผลใช้บังคับเจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตได้ตามกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่นั้นได้เสียชีวิตไปแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 319-320/2562)

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1. นาง ว. ตำแหน่งนิติกร 7 ว ได้รับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 8 ว ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ที่ 142/2552 เรื่อง เลื่อนบุคลากรทางการศึกษาอื่น ลงวันที่ 20 เมษายน 2552 เสียชีวิตวันที่ 12 มิถุนายน 2556 ต่อมาถูกยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับ คำสั่งที่ 284/2557 เรื่องยกเลิกคำสั่ง ลงวันที่ 29 กันยายน 2557 ให้ยกเลิกคำสั่ง ที่ 142/2552 เนื่องจากระยะเวลาชั้นต่ำในการดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกรไม่เป็นไปตามมาตรฐานตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษเป็นเหตุให้คำสั่งเลื่อนระดับไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63 กำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่า ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน แต่ พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาในการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตไว้ ผู้เสียชีวิตไม่มีสิทธิโต้แย้ง ไม่มีความเป็นธรรมกับผู้ถูกระทบสิทธิหลังจากยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับ ไม่มีระยะเวลาบังคับการยกเลิกหรือเพิกถอน และขัดทฤษฎีหลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนและหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ

2. กรณีนี้ไม่นำหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 วรรคสอง ข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เคยมีแนววินิจฉัยไม่เพิกถอน

เช่น การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการ เรื่องเสรีที่ 331/2556 เป็นการใช้กฎหมายไม่เสมอภาค

3. พบว่านำหลักกฎหมายการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาปรับใช้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้มีผลเป็นการบังคับแก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเรื่องดุลพินิจ มาปรับใช้เพิกถอน เป็นการปรับใช้กฎหมายที่ไม่ตรงกัน

4. คำสั่งยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับออกภายหลังจาก นาง ว. เสียชีวิตแล้วพบว่าเคยมีแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ได้เสียชีวิตไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ โดยที่มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับการแจ้ง เมื่อชีวิตแล้วไม่มีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตได้ตามกฎหมาย แต่กรณีศึกษาวิจัยพบว่าใช้บังคับได้ เป็นการปรับใช้กฎหมายไม่ตรงกัน และพบว่าคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับขัดกับทฤษฎีหลักการคุ้มครองความเชื่อหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชน และหลักความมั่นคงแห่งสิทธิอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปพบปัญหาทางกฎหมายไม่อำนวยความสะดวกธรรมาภิบาล

สรุปผลการวิจัย

การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตถือเป็นคำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) ที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การที่ฝ่ายปกครองจะทำการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ด้วย และจะต้องกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Action) โดยหากฝ่ายปกครองกระทำการใดลงไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ย่อมเป็นหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องรับผิดชอบโดยการออกคำสั่ง เพื่อให้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งนั้น หรือแม้แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

แต่ต่อมาคำสั่งนั้นมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากไม่ทำการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมได้ หากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 50 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นำมาใช้บังคับในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตแล้ว แม้จะสามารถนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาปรับใช้ได้ แต่ก็ยังมีความไม่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ใต้คำสั่งทางปกครองหรือผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแม้จะเสียชีวิตไปแล้ว รวมถึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของทายาทหรือผู้สืบสิทธิ ตลอดจนบุคคลผู้สืบทอด ซึ่งควรได้รับการคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานทางทฤษฎี ซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนและหลักการความมั่นคงแห่งสิทธิและนิติฐานะของบุคคล

ข้อเสนอแนะการวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยประเด็นปัญหาการยกเลิกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนี้ มีความเห็นด้านนิติวิธี (Legal Method) เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. กรณีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิตนั้น ไม่ควรยกเลิกหรือเพิกถอนควรได้รับการคุ้มครองตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและหลักคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) ที่ผูกพันการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

2. เห็นควรให้มีการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 (Government Teacher and Educational

Personnel Act B.E. 2547 (2004)) เพื่อกำหนดเหตุแห่งการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต โดยกำหนดเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะที่แยกออกจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต ซึ่งเคยเป็นบุคคลที่ดำเนินการโดยสุจริต และไม่มีความผิดในการออกคำสั่งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และควรกำหนดความคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงได้รับให้แก่ทายาทของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เสียชีวิตไป ซึ่งการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะสอดคล้องและเป็นไปตามทฤษฎีหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของประชาชนและหลักการความมั่นคงแห่งสิทธิ โดยอาจเพิ่มเติม ดังนี้

ภาพที่ 2

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อแก้ไขปัญหากรณียกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายหลังที่เสียชีวิตแล้ว

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ในประเด็นที่เกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต



ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 63 เพิ่มเติม

มาตรา 63/1 การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต จะกระทำมิได้ เว้นแต่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีส่วนกระทำผิด โดยปกปิดข้อมูลในการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยต้องตรวจสอบแล้วปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่ามีส่วนกระทำผิดดังกล่าวเกิดขึ้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ หากพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้นั้นเสียชีวิต

มาตรา 63/2 ก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต เจ้าหน้าที่ต้องให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิ มีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ให้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 63/3 หากมีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต ให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง แต่ต้องร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ หากไม่แล้วเสร็จขยายได้อีกหกสิบวัน และต้องแจ้งเหตุขยายก่อนครบกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแจ้งสิทธิและระยะเวลาของขอค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิรับคำสั่งทราบพร้อมกับแจ้งผลการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายหลังที่เสียชีวิต

3. ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996)) ที่ถือเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เสียชีวิต และให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตกทอดแก่ทายาทของข้าราชการดังกล่าว โดยอาจเพิ่มเติม ดังนี้

ภาพที่ 3

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ไขปัญหากรณีการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิตแล้ว

การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
ในกรณีเกี่ยวกับการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต



พิจารณาแล้วเห็นควรให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 50/1 และมาตรา 50/2 ดังนี้
มาตรา 50/1 การยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต จะกระทำมิได้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีส่วนกระทำผิด โดยปกปิดข้อมูลในการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยตรวจสอบแล้วปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่ามีการกระทำผิดดังกล่าวเกิดขึ้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้หากพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเสียชีวิต

มาตรา 50/2 ก่อนการยกเลิหรือเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังที่เสียชีวิต ต้องเปิดโอกาสให้ทายาทหรือผู้สืบสิทธิ เข้าเป็นคู่กรณี โดยมีสิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ ให้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *การยกเลิกและการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง”*
พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายเยอรมัน. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- กาญจนา สุตประเสริฐ. (2547). “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย”.
[วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338/2552
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 319-320/2562 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับ
การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล*
และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นภสนันท์ชน ศรีปัญญาประดิษฐ์. (2562). *ปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัย*
และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง.
[วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม]. ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2556). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*
(พิมพ์ครั้งที่ 5). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2540, 10-12 ตุลาคม). *การสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง* เอกสาร
[การนำเสนอ]. การประชุมวิชาการเรื่องพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. 2539. เพชรบุรี, ประเทศไทย.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2533). “หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรม
ทางปกครองของไทย”. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต].
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*.
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัชฌา จิตรมหีมา. (2564). “คำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศส”.
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- มานิตย์ จุมปา. (2533). *การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง*.
[วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].
ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง*:
หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง
(พิมพ์ครั้งที่ 3). โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2559). *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือ
ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2).
โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2564). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมาย
ปกครอง*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศักรินทร์ ปานอำพันธ์. (2562). “ปัญหาการยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต
ออกเอกสารสิทธิให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใด ๆ ที่ออกโดยมิชอบ
ด้วยกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต”. [สารนิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยศรีปทุม].
ฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLis).
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวษ์. (2559). *หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครอง
ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. *กฤษฎีกาสาร*, 11(6), 14.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์: กรณีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของกระทรวงมหาดไทย. (เรื่องเสร็จที่ 331/2556)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การมีคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ: กรณีบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ โดยส่วนราชการผู้บรรจุไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่ายังเป็นผู้มีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งอยู่หรือไม่. (เรื่องเสร็จที่ 606/2557)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการคัดเลือกข้าราชการให้ส่งผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ. (เรื่องเสร็จที่ 1312/2557)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ. (เรื่องเสร็จที่ 1034/2559)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการที่เสียชีวิต. (เรื่องเสร็จที่ 497/2564)