

การเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยผ่านกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย*

(CE, 15 novembre 2006, *Mme Devois*)

ข้อเท็จจริง

Mme Devois ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการ (Le procureur de la République)^๑ ประจำศาลจังหวัด Béthune โดยรัฐกฤษฎีกา (Décret)^๒ ลงวันที่ ๓ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๓ แต่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งปฏิเสธการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๓ และลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ต่อมา Le sous-directeur de la magistrature^๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ แจ้งเตือน (La mise en demeure) ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ภายในวันที่ ๒๒ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๓ และแจ้งด้วยว่าหากไม่ปฏิบัติตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยกรณีละทิ้งหน้าที่ (La procédure d'abandon de poste) หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ หัวหน้าพนักงานอัยการ (Le procureur général) ประจำศาลอุทธรณ์แห่งเมือง Douai ได้แจ้งต่อ

* ลงพิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๓

แปลสรุปและเรียบเรียงจาก Conclusion de MATTIAS Guyomar commissaire du gouvernement, *Une mise en demeure avant radiation des cadres doit porter le nom de son auteur*, AJDA, n°7, février, 2007 โดยนางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครอง ๔ ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

^๑ ในประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการ แบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ พนักงานอัยการ ประจำศาลชั้นต้น (Le procureur de la République) และหัวหน้าพนักงานอัยการ (Le procureur général) ซึ่งจะประจำอยู่ที่ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และศาลบัญชี ; ที่มา Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2005, หน้า 713

^๒ Décret หมายถึง กฎหมายลำดับรองประเภทรัฐกฤษฎีกา ซึ่งในที่นี้มีความหมายเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติของประเทศไทย รัฐกฤษฎีกาในคดีนี้เป็นรัฐกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ ประเภทที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (Le Conseil des ministres) และลงนามโดยประธานาธิบดี ซึ่งกรณีของประเทศไทยนั้นการแต่งตั้งข้าราชการประเภทดังกล่าวจะออกเป็นพระบรมราชโองการ

^๓ Le Sous-directeur de la magistrature หมายถึง ผู้อำนวยการแผนก Services Judiciaires สังกัดกระทรวงยุติธรรม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมถึงการละทิ้งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และได้ยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM))^๔ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีความเห็นเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๔ ว่าผู้ฟ้องคดีได้ละทิ้ง หน้าที่จริงตามคำร้อง ต่อมาจึงมีรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๓ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ให้ตัดชื่อของ ผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อพนักงานอัยการ^๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสือแจ้งเตือนลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ปรากฏเพียงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสือ แต่ไม่ปรากฏชื่อและ สกฤตของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๔ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐ (ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศ ฝรั่งเศส) ขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และขอให้ศาลสั่งให้รัฐชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๒,๕๐๐ ยูโร ตามมาตรา ๗๖๑-๑ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการ ยุติธรรมทางปกครอง

คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง (Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration) บัญญัติว่า

^๔ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)) ปรากฏอยู่ในหมวด ๘ - ศาลยุติธรรม มาตรา ๖๕ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการดำเนินการทางวินัยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และพนักงานอัยการ

^๕ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกตัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่ออาจมีผลให้พ้นสภาพการเป็นพนักงาน อัยการ

“บุคคลใดก็ตามที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๑^๖ บุคคลผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะรู้ชื่อ สกุล ตำแหน่ง และที่ทำการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น แต่ในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประชาชน อาจไม่ต้องเปิดเผยก็ได้

คำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองใดก็ตาม จะต้องระบุชื่อ สกุล และลายมือชื่อของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งโดยชัดแจ้ง”

เมื่อพิจารณาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้วเห็นว่า หนังสือแจ้งเตือนลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องมาปฏิบัติหน้าที่ภายในวันที่ ๒๒ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๓ นั้น มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ หากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งเตือนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีละทิ้งหน้าที่ และให้ถือว่า การละทิ้งหน้าที่ดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีอำนาจตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อ โดยไม่ต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนของกระบวนการทางวินัย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือแจ้งเตือนดังกล่าว มีเพียงลายมือชื่อโดยมิได้ระบุชื่อ สกุล และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสือไว้โดยชัดแจ้ง จึงทำให้การแจ้งเตือนดังกล่าวไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าผู้ใดหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสือดังกล่าว กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ดังนั้น หนังสือแจ้งเตือนก่อนที่จะตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อพนักงานอัยการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้รัฐถูกผูกมัด ลงวันที่ ๓ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ที่ให้ตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อพนักงานอัยการเป็นรัฐถูกผูกมัดที่ออกโดยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สภาแห่งรัฐจึงพิพากษาให้เพิกถอนรัฐถูกผูกมัด ลงวันที่ ๓ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ และสั่งให้รัฐชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒,๕๐๐ ยูโร

สาระสำคัญในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

คดีนี้เป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการในการตัดชื่อของบุคคลออกจากบัญชีรายชื่อ ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ต้องดำเนินการก่อนที่จะมี

^๖ ตามมาตรา ๑ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้ หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง หน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนที่ใช้อำนาจทางปกครอง องค์การที่เกี่ยวกับประกันสังคม หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

คำสั่งให้ตัดชื่อของบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อ โดยสภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๕^๗ กำหนดขั้นตอนในการที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการตัดชื่อของบุคคลใดออกจากบัญชีรายชื่อในกรณีละทิ้งหน้าที่ ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ต้องได้รับแจ้งในเบื้องต้นให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมตามที่ฝ่ายปกครองกำหนด

๒. การแจ้งเตือนให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต้องทำเป็นหนังสือ และต้องแจ้งให้ทราบด้วยว่าหากไม่ปฏิบัติตามจะถูกดำเนินการตามกระบวนการเพื่อตัดชื่อของบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อ โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนทางวินัย

กระบวนการดังกล่าวสามารถปรับใช้กับผู้พิพากษาและพนักงานอัยการได้ตามความเห็นของที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ (L'avis d'Assemblée générale) เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ ที่ว่า “ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ (Les magistrats) แม้จะไม่ได้เป็นข้าราชการ (Fonctionnaire) แต่ก็อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดสถานะของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการดังกล่าว ซึ่งกฎหมายเฉพาะนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ทั่วไปข้างต้น ดังนั้น ในกรณีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานอัยการ หากปฏิเสธการกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ภายหลังจากที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือนแล้ว ให้ถือเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ และจะต้องถูกตัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย”^๘

ในคดีนี้ ตุลาการผู้แถลงคดีได้ตั้งประเด็นในการพิจารณาไว้สองประเด็น

ประเด็นแรก มาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญปี ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง สามารถใช้บังคับระหว่างหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความโปร่งใส และวางหลักเกี่ยวกับลักษณะความเป็นส่วนบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน (Le principe de la personnalisation des relations entre les agents des autorités administratives et les citoyens) ซึ่งหลักดังกล่าวได้ปรับใช้ตามหนังสือเวียนของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๕ แม้ว่ามีบางมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เช่น

^๗ CE, 15 juin 2005, *M. Yoyotte*

^๘ CE, 21 avril 2000, *Mme Aubanel*, req. n 190159

มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ ถึง มาตรา ๒๔ ยกเว้นมาตรา ๒๑ ได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่าไม่ใช่บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง แต่ในทางตรงกันข้าม มาตรา ๔ สามารถปรับใช้กับกรณีที่พักเป็นคดีนี้ได้

ประเด็นที่สอง ควรใช้วรรคใดของมาตรา ๔ ปรับกับกรณีหนังสือแจ้งเตือนก่อนที่จะตัดชื่อบุคคลใดออกจากบัญชีรายชื่อ กรณีละทิ้งหน้าที่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔ วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว ปรับใช้กับเรื่องของคำสั่งทางปกครอง เช่น คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (CE, 22 avril 2002, *Senina*) เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ปรากฏลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งโดยชัดแจ้ง และกรณีที่สภาแห่งรัฐตุเลการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กรณีมีความสงสัยอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของใบอนุญาตก่อสร้างที่ไม่ปรากฏชื่อและสกุลของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (CE, 29 juin 2005, *M. Lusignet*) ในคดีนี้ แม้ว่าหนังสือแจ้งเตือนจะไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้^๙ แต่การโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายในคดีนี้เป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการในการตัดชื่อของบุคคลออกจากบัญชีรายชื่อ ซึ่งถือได้ว่าหนังสือแจ้งเตือนเป็นลักษณะของการเตรียมเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าหนังสือแจ้งเตือนไม่ถูกต้องตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว การตัดชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบัญชีรายชื่อจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การปรับใช้บทบัญญัติดังกล่าวกับกรณีที่ฟ้องเป็นคดีนี้ มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (*Droit de connaître*) ซึ่งในการติดต่อสื่อสารหรือการตอบโต้กันทางจดหมายนั้น การทราบชื่อของผู้ส่งสารและผู้รับสาร เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และหากเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การไม่ระบุชื่อ สกุล ตำแหน่ง และที่ทำการของหน่วยงานทางปกครองอาจส่งผลให้กระบวนการต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๙ CE, 11 décembre 1998, *Casagrande* ; CE Sec, 27 mai 1977, *Edmond* ; CE, 21 juin 1995, *M. Richard*