

# สำเนา

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)



(จ. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๖๕/๒๕๔๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๗๗/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๕ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายรองรักษ์ พนาปวุฒิกุล ผู้ฟ้องคดี  
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ที่ ๑  
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งและกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๓๕/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๓๘๗/๒๕๔๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโท ทางกฎหมายจากต่างประเทศและปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งสำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตแต่ไม่ได้รับเกียรตินิยม ไม่อาจสมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศ



/รับสมัคร...

รับสมัครของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ มีขอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการจำกัดสิทธิผู้ผูกคดี ในการที่จะสมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ นอกจากนี้ประกาศฉบับดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) และประกาศรับสมัครของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ยังมีลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุความแตกต่างกันในเรื่องการศึกษาอบรม ดังนั้น ประกาศรับสมัครของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ และเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยเฉพาะตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานศาลปกครอง ย่อมไม่อาจอาศัยอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมาออกประกาศกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครเพื่อคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ได้ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมาย จากต่างประเทศและปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ โดยให้ตัดเงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สมัครต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม ออกพร้อมๆ ให้มีการประกาศรับสมัครคัดเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีการกำหนดคุณสมบัติไว้ว่าจะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม รวมทั้งผู้ผูกคดีขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ผูกคดีที่ ๑ รับใบสมัครของผู้ผูกคดีไว้ดำเนินการต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและได้ไต่สวนคู่กรณีและพยาน ก่อนมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษา โดยผู้ผูกคดีให้ถ้อยคำว่า มาตรฐานการได้รับเกียรตินิยมของแต่ละมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน



/การอาศัย...

การอาศัยคุณสมบัติเพียงว่าได้รับเกียรตินิยมเพื่อมาสมัครสอบไม่ทำให้บรรล่วัตถุประสงค์ของสำนักงานศาลปกครองที่ต้องการพนักงานคดีปกครองเป็นจำนวนมาก เพราะในแต่ละปีผู้ที่ได้วุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมมีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้การสอบคัดเลือกอัยการผู้ช่วย ผู้ช่วยผู้พิพากษา และตุลาการศาลปกครองก็ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สอบว่า จะต้องได้เกียรตินิยม ควรเปิดกว้างให้ผู้ที่จบปริญญาตรีมาสอบจะทำให้บรรล่วัตถุประสงค์ของสำนักงานศาลปกครองมากกว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการรับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศและปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ เนื่องจากขณะนั้นสำนักงานศาลปกครองยังไม่มีระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ มาอ้างอิงในประกาศรับสมัครลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ ส่วนสาเหตุที่ต้องกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งว่าพนักงานคดีปกครอง ๓ จะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม เนื่องจากจะมีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคจำนวน ๑๖ แห่ง ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรโดยเฉพาะตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการในการดำเนินคดีปกครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามกรอบอัตรากำลังในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีจำนวนทั้งหมด ๗๖๔ ตำแหน่ง โดยมีตำแหน่งว่างถึง ๓๘๒ ตำแหน่ง จึงจำเป็นต้องสรรหาโดยเร็ว แต่การสรรหาแต่ละครั้งได้จำนวนน้อย ผู้บริหารของศาลปกครองจึงได้เร่งรัดการสรรหาพนักงานคดีปกครองโดยเร็ว ที่ผ่านมามีการรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานคดีปกครอง โดยรับสมัครทั้งวิธีสอบแข่งขันสำหรับบุคคลทั่วไปและโดยวิธีคัดเลือกสำหรับผู้ได้รับวุฒิเกียรตินิยมไปในคราวเดียวกัน ปรากฏว่า ประเภทสอบแข่งขันมีผู้สอบได้เป็นจำนวนน้อยกว่าประเภทคัดเลือกมาก ทำให้มีการประเมินว่าวิธีการคัดเลือกจะใช้งบประมาณใช้คนและระยะเวลาดำเนินการน้อยกว่าวิธีสอบแข่งขันกล่าวคือ การสอบแข่งขันใช้เวลา ๙๐ วัน ส่วนการสอบคัดเลือกใช้เวลาประมาณ ๔๕ วัน นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดด้านอัตรากำลังในการดำเนินการ เพราะเป็นหน่วยงานตั้งใหม่ แต่มีภารกิจมากมาย



/โดยเฉพาะ...

โดยเฉพาะด้านบริหารบุคคล เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การจัดทำหลักเกณฑ์ และดำเนินการจัดสรรเงินรางวัล จึงทำให้ช่วงเวลานี้จำเป็นต้องเลือกวิธีการสรรหาบุคคลที่รวดเร็วและไม่เป็นภาระ จึงใช้วิธีคัดเลือกจากผู้มีวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม ในอนาคตเมื่อภาระงานต่างๆ ผ่อนคลายลง จะได้ดำเนินการโดยวิธีการสอบแข่งขันต่อไป

เจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.พ. พยาน ให้ถ้อยคำว่า หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๖ ที่ได้แจ้งเวียนให้ส่วนราชการถือปฏิบัตินั้น ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยในหนังสือฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการกรณีที่มีเหตุพิเศษ ดังนี้ ... ๑.๓ กรณีการบรรจุและแต่งตั้งผู้สำเร็จการศึกษาในวุฒิปริญญาตรีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามหนังสือฉบับดังกล่าวมีมติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ อาจดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาในวุฒิปริญญาตรีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ ... ๑.๒ กรณีการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือกปรากฏตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการดึงดูดบุคคลที่สำเร็จการศึกษาในวุฒิปริญญาตรีที่ส่วนราชการต้องการให้เข้ารับราชการและเพื่อความคล่องตัวในการสรรหาบุคลากร ประหยัดเวลาและงบประมาณ และการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้เป็นคราวๆ ละ ๒ ปี ประกอบกับสำนักงาน ก.พ. เคยได้สอบถามส่วนราชการเกี่ยวกับการใช้วิธีการดังกล่าวได้รับคำตอบว่าพอใจในการใช้วิธีการคัดเลือก แต่ยังไม่เคยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในกลุ่มที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมกับกลุ่มที่ได้รับปริญญาทั่วไปว่าแตกต่างกันอย่างไร

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกคำขอวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของ



/ศาลที่ไม่รับ...

ศาลที่ไม่รับคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุอาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด ซึ่งต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งเวียนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุอาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลจากผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้นำกฎเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมในช่วงระหว่างที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายปกครองยังมีได้กำหนดระเบียบตามนัยมาตรา ๑๐๔ ประกอบกับมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจที่จะกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครดังกล่าวข้างต้นได้ และประกาศรับสมัครดังกล่าวเป็นเพียงแต่กำหนดคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะของผู้สมัคร โดยมีได้จำกัดว่าผู้สมัครจะต้องสำเร็จการศึกษาอบรมจากสถาบันหนึ่งสถาบันใดโดยเฉพาะ บุคคลใดก็ตามที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดก็สามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกัน ประกาศรับสมัครจึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) รวมทั้งในการประกอบอาชีพมิได้หมายความว่าบุคคลใดจะมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพใดๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัดการที่บุคคลใดต้องการสมัครเข้ารับราชการในหน่วยราชการใด ก็ย่อมจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะสมัครนั้น การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน นอกจากนี้คำว่ากฎตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่น



/ที่มีผล...

ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น กฎจึงต้องมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการประกอบกัน คือ มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ การกระทำใดที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดเพียงลักษณะเดียวย่อมไม่มีลักษณะเป็นกฎอาจเป็นเพียงคำสั่งทั่วไป เช่น คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่สั่งห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในอาคารที่ชำรุด คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปก็จริงแต่มีผลใช้บังคับเฉพาะอาคารที่เป็นปัญหาเท่านั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลใช้บังคับเฉพาะกับการรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ เท่านั้น จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง มิได้มีลักษณะเป็น กฎ ที่อยู่ในบังคับอันจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคสาม แต่อย่างไร เมื่อประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดียังมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การฟ้องคดีนี้จึงต้องห้ามตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การดำเนินการรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการหรือรับโอนบุคคลมาดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครองไม่ว่าจะไปเพื่อให้มีพนักงานคดีปกครองไว้ช่วยเหลือดูแลการศาลปกครองในการดำเนินคดีในศาลปกครองที่เปิดทำการแล้ว หรือเพื่อที่จะเตรียมพนักงานคดีปกครองไว้รองรับการเปิดทำการของศาลปกครองในภูมิภาคไม่น่าที่จะเป็นเรื่องเร่งด่วนมากจนถึงขั้นที่ต้องใช้วิธีการคัดเลือกสำหรับเฉพาะผู้ได้รับวุฒิเกียรตินิยม จนมีผลทำให้เป็นการตัดสิทธิของผู้สมัครที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมออกไปจากการคัดเลือกในครั้งนี้ ประกอบกับการเลือกใช้วิธีการรับสมัครคัดเลือกจากบุคคลที่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมที่มีจำนวนจำกัดเพียงไม่กี่คน แต่ประสงค์ที่จะได้จำนวนพนักงานคดีปกครองมาก ๆ วิธีการดังกล่าวย่อมไม่ใช่วิธีการที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้อย่างแท้จริง หากใช้วิธีการสอบแข่งขันจะเป็นวิธีที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มากกว่า เพราะสามารถคัดเลือกจากจำนวนผู้สมัครที่มากกว่า อันจะช่วยทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถบรรจุและแต่งตั้งบุคคลในจำนวนที่มากกว่า ส่วนประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๔ และมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้อ้างหลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือเวียนแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อหนังสือเวียนแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออกโดยไม่มีอำนาจและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบตลอดจนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย นอกจากนี้ ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่จำเป็นต้องได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ยิ่งกว่าตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ เป็นอย่างมาก ก็ยังไม่มีกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้สมัครว่าจะต้องได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม ประกอบกับยังไม่เคยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในกลุ่มที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมกับกลุ่มที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมว่าแตกต่างกันหรือไม่เพียงใด จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งไม่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมในการประกอบอาชีพ โดยอาศัยเหตุจากความแตกต่างทางการศึกษา อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง และผู้ฟ้องคดียังยืนยันว่า ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นกฎไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เนื่องจากมีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ อนึ่ง หากศาลเห็นว่าประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธินำคดีมาสู่ศาลได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลภายนอกไม่ใช่คู่กรณี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมว่า เสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) หมายถึง ผู้ฟ้องคดีมีความอิสระในการเลือกประกอบอาชีพด้วยตัวของผู้ฟ้องคดีเองซึ่งอาจเลือกประกอบอาชีพรับราชการก็ได้ แต่การเลือกประกอบอาชีพรับราชการมิใช่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ประกอบกับรัฐมีหน้าที่ประกอบกิจการงานบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีเอกสิทธิ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ บุคคลที่จะทำงานของรัฐจึงต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด ซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีหากต้องการจะเข้ารับราชการในสำนักงานศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศรับสมัครโดยวิธีคัดเลือกจากผู้สำเร็จการศึกษา



/ปริญญาตรี...

ปริญญาดรีเกียรตินิยมจึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันว่า ประกาศรับสมัครดังกล่าวเป็นคำสั่งทั่วไปที่มีผลกับทุกคน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคู่กรณี ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งมีจำนวนเกิน ๕๐ คน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ใช้วิธีแจ้งให้ผู้อยู่ในบังคับทราบโดยวิธีปิดประกาศ ณ ที่ทำการของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศ ตามนัยมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปิดประกาศ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแต่อย่างไร จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่ กฎหมายกำหนดไว้มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเรียกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ โดยอาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียและอาจถูกกระทบจาก ผลแห่งคดีนี้ และการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือดังกล่าวย่อมมีผลกระทบ ต่อประกาศรับสมัครที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้การออกหนังสือเวียนแจ้งมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำเกินกว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดคุณสมบัติ ของบุคคลที่จะคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการว่าต้องได้รับปริญญาดรีเกียรตินิยม การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) มาตรา ๕๐ โดยไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๕/๒๔๙๓ (ประชุมใหญ่) และบันทึกความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๔๓



/ตลอดจน...



ตลอดจนในการออกหนังสือเวียนไม่ได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ หนังสือเวียนจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่องวุฒิที่ ก.พ.กำหนดให้คัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ เฉพาะข้อ ๑.๒ ที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชา ด้วยการตัดคำว่าเกียรตินิยมออก หากไม่สามารถตัดออกได้ก็ขอให้เพิกถอนข้อ ๑.๒ ทั้งข้อ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วกำหนดให้ ก.พ. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง วุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้คัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นหนังสือเวียนซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ซึ่งมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ และหนังสือเวียนดังกล่าวไม่มีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ เพราะหนังสือเวียนนี้ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ห้ามการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล แต่เป็นเพียงแนวทางหนึ่งหรือวิธีการหนึ่งสำหรับใช้คัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการหรือประกอบอาชีพเท่านั้น กรณีจึงมิใช่การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพแต่อย่างใด และการออกหนังสือเวียนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ส่วนราชการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการโดยวิธีการคัดเลือกจากผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขามีวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการสามารถสรรหาบุคคลที่สังคมส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเพื่อพัฒนาประเทศอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม และเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการได้เองด้วยความคล่องตัว ประหยัด และรวดเร็ว หากส่วนราชการใช้วิธีการสอบแข่งขันโดยรับสมัครจากบุคคลทั่วไปจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่อนข้างสูง บางครั้งอัตราว่างที่มีอยู่เพียง ๑ อัตรา แต่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการกับคน



/เป็นจำนวนมาก...

เป็นจำนวนมาก ไม่คุ้มค่ากับแรงงาน เวลา และค่าใช้จ่ายที่เสียไป ดังนั้น การคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ นอกจากส่วนราชการจะได้คนที่มีความรู้ทางการศึกษาในระดับดีเข้ารับราชการแล้ว ยังทำให้สามารถประหยัดงบประมาณ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อราชการอย่างมาก ประกอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นการดำเนินการภายในขอบเขตของมาตรา ๕๐ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะฟ้องหรือเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือไม่ได้เป็นผู้ไม่อนุวัติในการสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี และหลักเกณฑ์ตามหนังสือเวียนดังกล่าวใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น ส่วนกรณีสำนักงานศาลปกครองได้นำหลักเกณฑ์และวิธีการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปใช้บังคับกับข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยอนุโลมนั้น ก็เป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบแต่ประการใด จึงขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่ใช้บังคับในขณะยื่นฟ้องคดีได้บัญญัติมิให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้กับกฎหรือข้อบังคับที่ออกใช้บังคับก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ แต่หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ได้แจ้งเวียนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกหลังจากวันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้มีข้อความใดที่ระบุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการว่าต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำที่เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ รวมทั้งยังไม่เคยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคคลในกลุ่มที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมกับกลุ่มที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมว่าแตกต่างกันหรือไม่เพียงใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้เลือกที่จะใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเอาไว้ก่อน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยอมรับในชั้นไต่สวนว่า สำนักงาน ก.พ. ยังไม่เคยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ



/บุคคล...

บุคคลในกลุ่มที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมกับกลุ่มที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ผู้สมัครต้องได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมจึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องการศึกษาอบรม หนังสือเวียนแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่ไม่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังคัดค้านคำให้การว่า หนังสือเวียนแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีฐานะเป็นกฎ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ปฏิบัติตาม มาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญ การออกหนังสือเวียนดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกกฎ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับฟังไม่ได้ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ออกกฎ อันเป็นฐานในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ในการออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไม่ได้เป็นผู้ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ แต่เมื่อมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับ ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยอนุโลม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีการอ้างหนังสือเวียนแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อหนังสือเวียนแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีผลทำให้ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียและอาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สมัครว่าจะต้องสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยม อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือหลักการพิจารณาความรู้ความสามารถ ซึ่งสอดคล้องกับ หลักการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ยึดหลักระบบคุณธรรมหรือหลักความรู้ความสามารถ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่กำหนด



จึงเป็น...

จึงเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) มาตรา ๒๙ และการประกอบอาชีพแม้จะเลือก ประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการใดก็ได้ แต่ก็อยู่ภายใต้สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น กล่าวคือในกรณีจะรับจ้างทำงานให้ผู้อื่นก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการเลือกสรรตามหลักเกณฑ์ และวิธีการของหน่วยงานที่ตนประสงค์จะเข้าทำงาน และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนด ขึ้นเพื่อเป็นหลักการพิจารณาในเรื่องความรู้ความสามารถ มิใช่หลักเกณฑ์ห้ามการประกอบ กิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ สำหรับการสรรหา และเลือกสรรเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในราชการพลเรือนสามารถดำเนินการได้ ๒ วิธี คือ การสอบแข่งขันและการคัดเลือก ส่วนจะเข้ารับราชการได้โดยวิธีใดก็ขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และบุคคลที่ได้รับวุฒิปริญญาเกียรตินิยมได้รับการยอมรับจากสังคม โดยรวมว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความอุตสาหะพยายาม ประกอบกับ หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการให้เกียรตินิยมของสถาบันการศึกษาจะค่อนข้างเข้มงวด เช่น จะต้องได้รับคะแนนเฉลี่ยสะสม ๓.๒๕ หรือ ๓.๕ ขึ้นไป ต้องไม่สอบตกในวิชาใด และต้องเรียนภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น ส่วนกรณีมาตรฐานการศึกษาของ สถาบันการศึกษาที่แตกต่างกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีได้กีดกันหรือจำกัดสิทธิผู้สำเร็จ การศึกษาจากสถาบันการศึกษาใดๆ ในการคัดเลือก จึงได้กำหนดให้คัดเลือกบรรจุผู้สำเร็จ การศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาทั้งในประเทศ และต่างประเทศจากทุกสถาบันการศึกษาที่ทางราชการรับรอง กรณีจึงไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่อย่างใด ในทางกลับกัน หากถือว่าปริญญาตรีเกียรตินิยมเชื่อถือไม่ได้และไม่เท่าเทียมกัน กรณีย่อมไม่เป็นไปตามหลักการได้สัดส่วน และขัดกับความเป็นจริงของสังคม ตลอดจน เป็นการเลือกปฏิบัติได้ หนังสือเวียนแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการออก หนังสือเวียนดังกล่าวได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องระบุบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งพยานเอกสาร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งรายงานการประชุมที่อนุมัติให้ออกหนังสือเวียนแจ้งมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้างต้นมาประกอบการพิจารณาของศาลสรุปได้ว่า เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๓ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการสรรหาและการเตรียมกำลังคน



/ในราชการพลเรือน...

ในราชการพลเรือนได้ประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๓ โดยในวาระที่ ๓.๓ เป็นการพิจารณาเรื่อง วุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้คัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่ง อ.ก.พ.วิสามัญ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้ส่วนราชการ คัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนี้ ข้อ ๑.๑ วุฒิต่างๆ จำนวน ๕๐ วุฒิ ข้อ ๑.๒ วุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชา จากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองทั้งในและต่างประเทศ โดยให้คัดเลือกได้ทุกสายงาน ตามที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และข้อ ๑.๓ วุฒิปริญญาทางบัญชี คอมพิวเตอร์ เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ การจัดการและบริหารรัฐกิจ จากสถาบันการศึกษา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดจากประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยให้คัดเลือกได้ทุกสายงานตามที่กำหนด ไว้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง จากนั้นสำนักงาน ก.พ. โดยเลขาธิการ ก.พ. ได้มีหนังสือที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งเวียนมติดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดทราบ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม ทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ เข้ารับราชการในตำแหน่งพนักงาน คดีปกครอง ๓ ซึ่งประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง คือ การคัดเลือก ประกาศรับสมัคร ดังกล่าวจึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องมีการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องเพิกถอนประกาศนี้ต่อศาลได้โดยไม่ต้อง อุทธรณ์โต้แย้งประกาศนี้ ส่วนประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้อง หรือเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้เห็น ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๒ กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำมติของ



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. มาใช้เป็นฐานในการออกประกาศของ  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้อง  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
 ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๒  
 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ผู้สำเร็จการศึกษา  
 ปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาสามารถคัดเลือกเข้ารับราชการได้โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน  
 ย่อมเกิดความลักลั่นในการดำเนินการคัดสรรบุคคลเข้ารับราชการโดยมีวิธีการที่แตกต่างกัน  
 ทำให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีในสาขาวิชาการต่างๆ เป็นจำนวนมากที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม  
 ไม่มีโอกาสที่จะเข้ารับราชการคัดเลือกได้ ทั้งๆ ที่คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งได้ระบุไว้  
 แต่วุฒิปริญญาตรีเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้โดยชัดแจ้งว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล  
 โดยไม่เป็นธรรม โดยอ้างวุฒิศึกษามาเป็นองค์ประกอบในการกำหนดวิธีคัดเลือกบุคคล  
 เข้ารับราชการเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งขัดต่อมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
 ประกอบกับคำว่า "เหตุพิเศษ" ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 พ.ศ. ๒๕๓๕ น่าจะหมายความถึงกรณีหน่วยงานของรัฐต้องการบุคคลเข้ารับราชการ  
 ในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนหากใช้วิธีการสอบแข่งขันจะทำให้ไม่สามารถได้ผู้มา  
 ดำรงตำแหน่งที่ขาดแคลนนั้นได้ หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อจูงใจ  
 ให้บุคคลที่มีวุฒิในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนเข้ามารับราชการได้ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
 ตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม  
 ๒๕๔๓ จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมซึ่งขัดต่อมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของ  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) แต่โดยที่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
 ดังกล่าวสิ้นผลบังคับแล้ว ตั้งแต่เมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลจึงไม่จำเป็นต้อง  
 พิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ  
 จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีก ส่วนประเด็นสุดท้าย  
 ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕  
 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓  
 ที่กำหนดว่าผู้สมัครต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม โดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ตามมติของ



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ เห็นว่า ประกาศดังกล่าวแม้จะมีได้ระบุว่าผู้สมัครจะต้องสำเร็จการศึกษาจากสถาบันหนึ่งสถาบันใด โดยเฉพาะตามข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม แต่ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมือนกัน คือ มีวิทย์ฐานะจบการศึกษาปริญญาตรีเช่นเดียวกันให้แตกต่างกัน โดยใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ ในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ จากผู้จบการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมเท่านั้น ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามข้อ ๑.๒ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศและปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ที่กำหนดว่า ต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ จากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรอง โดยมีข้อสังเกตว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในทำนองนี้อีกในครั้งต่อไป ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทบทวนมติดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษานี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง คือ การคัดเลือก ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่จะต้องมีการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดีต่อศาล นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นพ้องด้วยในผลกับคำพิพากษาดังกล่าวที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล แต่เหตุผลที่อ้างในการวินิจฉัยยังคงคลาดเคลื่อนจากหลักกฎหมายปกครอง เนื่องจากประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ มีผลบังคับกับบุคคลทั่วไป และใช้ในกรณีเฉพาะการรับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในสำนักงานศาลปกครองเท่านั้น ประกาศดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองชนิดหนึ่ง มิใช่กฎหมายมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ



วิธีปฏิบัติ...

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ยื่นคำขอหรือจะเป็นผู้ถูกบังคับตามประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะเป็น “คู่กรณี” ที่จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งก่อนการฟ้องคดีตามที่กำหนดในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนว่าการวินิจฉัยในประเด็นนี้ของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง เนื่องจากหากศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่เป็นคำสั่งแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นย่อมไม่สามารถกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้อุทธรณ์ว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการเพิ่มวิธีการเลือกสรรบุคคลบรรจุเข้ารับราชการอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากการสอบแข่งขันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะวรรคสองของมาตราดังกล่าวได้กำหนดยกเว้นให้สามารถบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยวิธีอื่นได้ ซึ่งตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้สามารถใช้วิธีการคัดเลือกได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ส่วนราชการสามารถใช้วิธีการคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติปริญญาดตรีเกียรตินิยมซึ่งเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปที่จะต้องใช้วิธีการสอบแข่งขัน ไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวก็มิได้ทำให้ผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติปริญญาดตรีเกียรตินิยมเสียสิทธิในการเข้ารับราชการ โดยผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติปริญญาดตรีเกียรตินิยมก็มีสิทธิเข้ารับราชการได้ด้วยวิธีการสอบแข่งขัน และคำว่า “เหตุพิเศษ” ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สามารถมีความหมายรวมถึงการให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาดตรีที่ได้รับเกียรตินิยมสามารถสอบคัดเลือกได้ เนื่องจากเป็นบุคคลที่สังคมส่วนใหญ่ยอมรับว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนกรณีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ต้องพิจารณาจากหน่วยราชการนำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปใช้ผิดเจตนารมณ์หรือไม่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบ เป็นเหตุให้คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการที่ได้ดำเนินการไปแล้วตามกระบวนการคัดเลือกตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอนทุกราย



/ยอมไม่เป็นผล...



ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการบริหารงานบุคคลของภาครัฐและมีผลกระทบต่อการบริหารงานของระบบราชการ สำหรับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) โดยเห็นได้จากการดำเนินการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้สรรหาบุคคลเฉพาะแต่วิธีการคัดเลือกบุคคลที่ได้รับวุฒิปริญญาตรี เกียรติคุณเท่านั้น แต่ได้ใช้วิธีการสอบแข่งขันด้วย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้วิธีการคัดเลือกตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกระทำไปภายในกรอบของกฎหมายที่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและยกฟ้องผู้ฟ้องคดีเสีย หรือหากในที่สุดหากศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาแก้ไขคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นโดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในคำบังคับว่า ผลคำพิพากษาไม่กระทบต่อคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งพนักงานคดีปกครอง ๓ ที่ผ่านการคัดเลือกตามประกาศสำนักงานศาลปกครองลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ ไปแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่คำสั่งทางปกครองหรือกฎ โดยประกาศดังกล่าวเป็นแต่เพียงขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดี ย่อมไม่มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันว่าไม่ใช่กฎ เนื่องจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ การคัดเลือกบุคคลที่ได้รับวุฒิเกียรตินิยมเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น สำหรับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ผู้ที่มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ได้แก่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง แต่เนื่องจากในระหว่างนั้นยังไม่ได้ออก



/ระเบียบหรือ...

ระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันจึงได้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยอนุโลม และให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามนัยมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแสดงว่า หากมีการนำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาใช้กับข้าราชการฝ่ายศาลปกครองถือว่าระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ส่วนการอ้างมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว ในประกาศรับสมัครก็เพื่อให้ทราบเนื้อความหรือหลักการเท่านั้น แต่ผู้มีอำนาจในการออกประกาศ คือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกโดยอาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้อุทธรณ์ว่า มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจกำหนดกรณีที่มีเหตุพิเศษเพื่อให้ส่วนราชการใช้วิธีการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลหรือองค์กรผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว เห็นว่า ทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องได้คนเก่งหรือผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ และเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้ที่ได้รับปริญญาเกียรตินิยมเป็นคนเก่ง มีความรู้ความสามารถ จึงอยากได้บุคคลเหล่านี้เข้ารับราชการเพื่อดำเนินกิจการบริการสาธารณะ และการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยวิธีนี้ได้กำหนดให้มีการคัดเลือกคราวละ ๒ ปี เพื่อจะได้มีโอกาสพิจารณาหาคนเก่งเหตุผลความจำเป็น อีกทั้งบรรลุลักษณะประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เน้นระบบคุณธรรมหรือคำนึงถึงความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการจากผู้ได้รับปริญญาเกียรตินิยมในต่างประเทศได้มีการดำเนินการเช่นเดียวกัน เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์ อีกทั้ง ดร.รัชนีวรรณ วณิชย์ถนอม นักวิชาการสอบ ๖ ว สำนักงาน ก.พ. ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ได้รับเกียรตินิยมไว้ว่า ผู้ได้รับเกียรตินิยมมีการสื่อสาร ความละเอียดรอบคอบ การประสานสัมพันธ์ การคิด การแก้ปัญหา ความรับผิดชอบ การมุ่งผลสำเร็จ การบริการที่ดี และความคิดสร้างสรรค์สูงกว่ากลุ่มที่ไม่ได้



/รับเกียรตินิยม...

รับเกียรติคุณ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยืนยันว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรติคุณทุกสาขาวิชาสามารถคัดเลือกบรรจุเข้ารับราชการ โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน มิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างของการศึกษาตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) อย่างไรก็ตาม หากเป็นการเลือกปฏิบัติก็เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ มีลักษณะเป็นกฎ เนื่องจากมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์ สำหรับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ โดยวิธีคัดเลือกจากผู้ได้รับปริญญาเกียรติคุณ แม้จะเป็นการเพิ่มวิธีการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวทำให้ผู้ที่มิได้รับปริญญาเกียรติคุณเสียสิทธิในการรับราชการเนื่องจากตำแหน่งมีจำกัด จึงเป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลเฉพาะกลุ่ม มิใช่การเลือกปฏิบัติเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เท่าเทียมกัน รวมถึงเป็นการจำกัดหรือลดรอนสิทธิในการรับราชการอันเป็นสิทธิที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) มาตรา ๕๐ และบุคคลใดก็ตามที่ได้รับปริญญาเกียรติคุณไม่ได้หมายความว่า บุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถทางสมอง และความอดสาหะเหนือกว่าบุคคลที่ไม่ได้รับปริญญาเกียรติคุณ เพราะปัจจัยที่จะทำให้บุคคลได้รับปริญญาเกียรติคุณแตกต่างกัน เช่น มาตรฐานการศึกษา ข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการในต่างประเทศจากผู้ได้รับปริญญาเกียรติคุณก็มีเพียง ๒ ประเทศ เท่ากับแสดงว่า ในอีกหลายร้อยประเทศไม่มีการเลือกปฏิบัติดังเช่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ ส่วนผลการวิจัยของ ดร.รัชนีวรรณ วณิชย์ถนอม ก็ไม่ทราบว่าได้มีการทำการวิจัยในปี พ.ศ.ใด และวิจัยนี้ได้ทำการโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีความเป็นกลาง นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังได้แก้อุทธรณ์อีกว่า ไม่มีข้อความใดในบทบัญญัติของมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการโดยวิธีคัดเลือกว่าจะต้องได้รับปริญญาตรี



/เกียรติคุณ...

เกียรตินิยม มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือเวียนจึงเป็นการกระทำที่เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ตลอดจนในการออกประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหนังสือแจ้งเวียนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ระบุนับบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการให้อำนาจในการออกกฎ การออกประกาศรับสมัครและหนังสือเวียนจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ระบุนับบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้ประชาชนถูกลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจไม่เพียงระมัดระวังหรือตระหนักถึงเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้นประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังกระทบต่อหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากมาตรการตามประกาศรับสมัครและหนังสือเวียนไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้สมัครทุกคนเข้ารับการทดสอบความรู้ความสามารถ และการที่มีผู้สมัครมากขึ้นก็จะทำให้ได้คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตามที่ต้องการได้จากตัวเลือกของผู้สมัครที่จะมากขึ้นด้วย ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๘ ว่า การออกกฎหมายในลักษณะเกินความจำเป็นเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศและปริญญาโททางกฎหมายมหาชนเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการ โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ไว้ว่าต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ จากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรอง ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๑ ประกอบกับมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ออกประกาศรับสมัครดังกล่าว โดยมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้ (๒) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตาม มาตรา ๘๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการ ฝ่ายศาลปกครองโดยอนุโลม โดยให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ เป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ได้แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อาจดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลซึ่งสำเร็จการศึกษาในวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้หลายกรณีโดยมีกรณีการบรรจุ ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับการคัดเลือกรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ วุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้มีการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งถือเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะบรรจุ และแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีที่สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิตด้วยเกรดเฉลี่ย ๓.๘๘ แต่ไม่ได้เกียรตินิยมเห็นว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติทั่วไปครบถ้วนตามประกาศรับสมัครของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่สามารถเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ตามประกาศดังกล่าวได้จึงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากประกาศรับสมัครของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นว่าเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมี คำพิพากษาเพิกถอนประกาศรับสมัครดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะ



/สำหรับ...

สำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ และขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะข้อ ๑.๒ โดยให้ตัดเงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สมัครต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมออกจากประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และออกจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้เพื่อขอให้เพิกถอนประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ โดยให้ตัดเงื่อนไขที่กำหนดว่า ผู้สมัครต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมออก และขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๒ ที่กำหนดให้มีการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ารับราชการโดยวิธีคัดเลือกได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติความหมายของกฎไว้ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเห็นว่ากฎจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการประกอบกัน คือ ประการแรก จะต้อง มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และประการที่สอง จะต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เรื่องรับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมฯ เป็นประกาศที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการลงนามในประกาศรับสมัคร จึงถือเป็นกรณี que ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป แต่ประกาศดังกล่าวใช้เฉพาะกรณีของการรับสมัครคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ในครั้งนี้เท่านั้น ประกาศรับสมัครดังกล่าว จึงเป็นการมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ประกาศรับสมัครของ



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่าคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า

๑. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ
๒. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น เมื่อประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิบุคคลเป็นการทั่วไป กล่าวคือมีผลกระทบต่อผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี แต่มิได้รับเกียรตินิยมทุกคน แต่อย่างไรก็ตามประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับการรับสมัครสอบคัดเลือกในครั้งนี้ครั้งเดียว ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรับสมัครดังกล่าวได้หรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางกฎหมายซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติทั่วไป และสอดคล้องกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของพนักงานคดีปกครอง ๓ มีความสนใจที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือก ย่อมเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด แต่เนื่องจากประกาศรับสมัครดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่ได้เจาะจงใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหากศาลเห็นว่าประกาศรับสมัครนี้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็สามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้เพิกถอนประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ส่วนประเด็นที่ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๒ ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา



/คดีปกครอง...

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่าในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๘๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยอนุโลม โดยให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ในระหว่างที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายศาลปกครองยังไม่ได้ออกหลักเกณฑ์ของตนเองเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ สำนักงานศาลปกครองโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ มาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการได้ และถือเป็นเสมือนหนึ่งว่าหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมสามารถสมัครเข้ารับราชการโดยวิธีคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๒ มีลักษณะเป็นกฎหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า ในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ทั้งนี้ตามกรณี หลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด ซึ่งต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๖ แจงให้ทุกส่วนราชการได้ทราบและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติกำหนดกรณีที่มีเหตุพิเศษที่อาจคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการได้ซึ่งมีอยู่หลายกรณี ซึ่งในจำนวนกรณีต่างๆ มีกรณีนี้อาจใช้วิธีการคัดเลือกจากผู้สำเร็จการศึกษาในวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะกำหนดรวมอยู่ด้วย โดยต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาวิชาเป็นวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/กำหนด...



กำหนดให้สมัครเข้ารับราชการโดยวิธีคัดเลือกได้ ทั้งนี้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยให้มีผลใช้บังคับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ ศาลจึงเห็นว่า หลักเกณฑ์ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิเนื่องจากประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อาศัยอำนาจตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่มี สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๒ ได้

ประเด็นที่สอง ประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ในระหว่างที่ยัง ไม่มีระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๘๔ ให้นำกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการฝ่ายศาลปกครองโดยอนุโลม โดยให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เป็นคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการข้าราชการฝ่าย ศาลปกครองยังไม่ได้ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเป็นการเฉพาะจึงต้องนำกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้ ทั้งนี้มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่าการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีสอบแข่งขันได้ ซึ่งหมายความว่า การบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการโดยทั่วไปแล้วจะต้องดำเนินการสอบแข่งขัน อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในกรณีที่มีเหตุพิเศษ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒



/อาจคัดเลือก...

อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามกรณีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดเหตุพิเศษที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขันไว้หลายเหตุด้วยกัน โดยต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดว่าผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศ ถือเป็นเหตุพิเศษซึ่งอาจคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการได้ ทั้งนี้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เมื่อคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในระดับที่ต่ำกว่ารองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองลงมาสามารถที่จะเลือกวิธีการให้ได้บุคคลมาเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองได้โดยชอบด้วยกฎหมายในสองวิธีด้วยกัน คือ ๑. จัดให้มีการสอบแข่งขัน หรือ ๒. จัดให้มีการคัดเลือก ซึ่งหากเห็นควรให้มีการสอบแข่งขันก็จะกำหนดวุฒิปริญญาตรีโดยไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขว่าต้องได้รับเกียรตินิยม แต่ถ้าหากเห็นควรใช้วิธีการคัดเลือกก็ต้องกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าต้องได้รับเกียรตินิยม ซึ่งการจะสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยวิธีใดถือเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเลือกใช้เพราะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การเลือกใช้วิธีการใดนั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นไว้ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ในครั้งนี้ว่าจะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์จากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองนั้น เนื่องจากจะมีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคจำนวน ๑๖ แห่งทำให้มีความจำเป็นต้องใช้บุคลากร โดยเฉพาะตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครองเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามกรอบอัตรากำลังเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีจำนวนทั้งหมด ๗๖๔ ตำแหน่ง โดยมีตำแหน่งว่างถึง ๓๘๒ ตำแหน่ง จึงจำเป็นต้องสรรหาโดยเร็ว อีกทั้งในอดีตได้ดำเนินการสรรหาโดยวิธีการสอบแข่งขันและวิธีการคัดเลือกมาแล้ว และได้เคยประเมินว่าการกระทำโดยวิธีคัดเลือกจะประหยัดกว่า ใช้งบประมาณน้อยกว่า และใช้ระยะเวลาดำเนินการน้อยกว่า กล่าวคือ การคัดเลือกใช้เวลาประมาณ ๔๕ วัน ส่วนการสอบแข่งขันใช้เวลา ๙๐ วัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีความจงใจที่จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่ได้ยึดประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง ประกอบกับมีระเบียบ



/กฎหมาย...

กฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะกระทำได้ ดังนั้น ประกาศรับสมัครคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอน แต่ประการใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ที่กำหนดว่าต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมจากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศถือว่าเป็นเหตุพิเศษตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งส่วนราชการสามารถใช้วิธีคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการได้ ปรากฏตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวออกมาเพื่อเป็นข้อยกเว้นให้ส่วนราชการสามารถใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการแทนการสอบแข่งขัน แต่ในบางสถานการณ์การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นวิธีการที่เหมาะสมเนื่องจากมีผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาที่ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของส่วนราชการ หรือกรณีที่ส่วนราชการมีข้อผูกพันกับบุคคลบางคนไว้แล้ว เช่น กรณีผู้ได้รับทุนให้ไปศึกษาในต่างประเทศหรือในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นต้น แต่สำหรับการกำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาถือเป็นเหตุพิเศษที่จะให้ได้รับสิทธิคัดเลือกแทนการสอบแข่งขันนั้น เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะผู้ที่ได้รับปริญญาตรีไม่ว่าจะได้รับเกียรตินิยมหรือไม่ได้รับเกียรตินิยม ถือได้ว่าได้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสาขานั้นๆ ตามหลักสูตรและเงื่อนไขที่สถาบันการศึกษากำหนด ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมในสาขาใดมิได้หมายความว่ามีความรู้ในสาขาวิชานั้นๆ มากกว่าผู้ไม่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม เป็นแต่เพียงได้รับคะแนนหรือเกรดเฉลี่ยสูงกว่าผู้ไม่ได้รับเกียรตินิยม ดังนั้น การที่สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งเวียนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทุกสาขาซึ่งมีลักษณะเป็นกฎถือเป็นเหตุพิเศษที่จะได้รับการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากกฎนี้ใช้บังคับเพียงสองปี คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งปัจจุบันมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับแล้ว



/หากศาล...

หากศาลจะมีคำพิพากษาให้ยกเลิกกฎดังกล่าวในปัจจุบันย่อมไม่มีประโยชน์ แต่หากให้มีการยกเลิกย้อนหลังหรือตั้งแต่วันที่กฎนั้นมีผลใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อส่วนราชการและข้าราชการซึ่งได้ใช้สิทธิดังกล่าวโดยสุจริต เมื่อพิจารณาถึงผลได้ผลเสียของประโยชน์สาธารณะแล้วจึงไม่สมควรที่จะให้ยกเลิกกฎดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นตั้งเป็นข้อสังเกตว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สมควรที่จะกำหนดกฎในทำนองนี้ขึ้นมาอีกในอนาคตนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไม่เพิกถอนประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลผู้ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยม วุฒิปริญญาโททางกฎหมายจากต่างประเทศ และปริญญาโททางกฎหมายมหาชน เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ๓ ที่กำหนดว่าต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ จากสถาบันการศึกษาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรอง นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

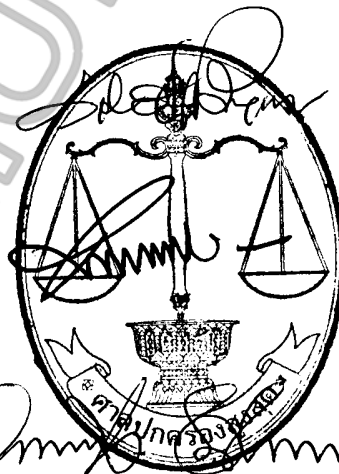
นายอำพล สิงห์โกวินท์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายไพบุลย์ เสียงก้อง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายไชยเดช ดันติเวสส

