

## คำสั่งย้ายข้าราชการ ...“ดุลพินิจ” ต้องชอบด้วยกฎหมายครับ !!!



โดย... ดุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

### ส่วนที่ 1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

โดยปกติแล้วการแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ถือเป็นเรื่องปกติของข้าราชการและเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย..ครับ!

แต่ถึงอย่างนั้น...ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้นะครับ แต่ต้องคำนึงถึงกฎหมาย คุณธรรม และประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ และหากข้าราชการผู้ถูกย้ายเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว

ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจได้ครับ!

ดังเช่นคดีนี้ ซึ่งเป็นข้อพิพาทจากคำสั่งย้ายข้าราชการตำรวจ แม้จะมีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับ คือพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 แต่ทว่า ...คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับ **“การใช้อำนาจดุลพินิจ”** ของผู้มีอำนาจ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้เช่นกันครับ

คดีนี้ มูลเหตุเกิดจากพันตำรวจเอก ส. ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการ สังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ถูกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 โดยมีเหตุผลในการย้ายว่า พันตำรวจเอก ส. ขาดวิสัยทัศน์และความรู้ความสามารถ ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งปัจจุบัน หากให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอาจเกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ และมีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 แจ้งความประสงค์ขอแต่งตั้งพันตำรวจเอก ว. รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ไปดำรงตำแหน่งในสังกัด โดยขอทำความตกลงกันเพื่อสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างพันตำรวจเอก ส. กับพันตำรวจเอก ว. และปรากฏข้อเท็จจริง พันตำรวจเอก ส. มีผลการประเมินความรู้ความสามารถและผลการปฏิบัติงานในรอบปีงบประมาณ 2551 ได้คะแนน รวม 95 คะแนน และได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้น

พันตำรวจเอก ส. เห็นว่าเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งย้าย แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีมติให้ยกอุทธรณ์

หลังจากนั้น จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว และขอให้ตนกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม... ครับ

### 2. คำสั่งย้ายข้าราชการ ...“ดุลพินิจ” ต้องชอบด้วยกฎหมายครับ !!!

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายฯ พ.ศ. 2549 ดังกล่าว ได้วางหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจจัดสรรข้าราชการตำรวจให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง

ที่เหมาะสมกับงานได้ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ทางราชการ

แต่เมื่อคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การมีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามหลักนิติรัฐ (Legal State) (หรือที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 และมาตรา 26 เรียกว่า **หลักนิติธรรม** (The Rule of Law)) ด้วยครับ

ต้องใช้อำนาจภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามหลักนิติรัฐ (Legal State) หมายความว่าอย่างไร...นะหรือครับ !

ศาลปกครองสูงสุดท่านวางหลักไว้อย่างนี้ครับ “...การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจเท่าที่ไม่มีกฎหมายผูกพันไว้ ซึ่งกฎหมายที่ผูกพันการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ อาจอยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักกฎหมายปกครองทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักการใช้อำนาจพอสมควรแก่เหตุ หลักความแน่นอนมั่นคงในกฎหมาย หรือหลักคุณธรรมที่ไม่อาจละเลยได้ เป็นต้น...”

ดังนั้น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงถูกจำกัดอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ผูกพันการใช้ดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา **ใช้ดุลพินิจกันตามอำเภอใจ** ครับ

**สำหรับคำสั่งย้ายพันตำรวจเอก ส.(ผู้ฟ้องคดี) ไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? นั้น**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สาเหตุจากผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลางมีความประสงค์จะแต่งตั้งพันตำรวจเอก ว. ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี มาดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการปราบปรามฯ ซึ่งเป็นการสับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี โดยเหตุผลการย้ายผู้ฟ้องคดีมีความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับผลการประเมินความรู้ความสามารถและผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในรอบปีงบประมาณ 2551 และขัดแย้งกับเหตุผลที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 เสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อขอแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งในสังกัดว่า พันตำรวจเอก ส. เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีความตั้งใจ ทุ่มเทในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี อีกทั้งมีประสบการณ์ความชำนาญงานทุกสายงาน สามารถควบคุมกำกับดูแลและบริหารงานอย่างเป็นระบบ หากได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี จะสามารถช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จึงแสดงให้เห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี เป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีได้เกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และไม่ได้เป็นไปตามระบบคุณธรรมที่จะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ คุณสมบัติของบุคคลในการจัดคนให้เหมาะสมกับงานเป็นสำคัญ ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ 14 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายฯ พ.ศ. 2549

และถึงแม้การแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการตำรวจตามความตกลงที่ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลางกับผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ได้ทำขึ้น จะกระทำได้ตามข้อ 36 ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว แต่ก็สามารถทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยิ่งเท่านั้น

**การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพันตำรวจเอก ส. จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

เมื่อคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพันตำรวจเอก ส. เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 417/2560 นะครับ)

อุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ ศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแม้กฎหมายจะอนุญาตให้ตัดสินใจในทางหนึ่งทางใดก็ได้ แต่ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เพราะการใช้อำนาจยังต้องอยู่ภายใต้ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามหลักนิติรัฐ (Legal State)” นั่นคือ “กฎหมายอยู่เหนืออำเภอใจ” เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การใช้อำนาจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและข้อจำกัดที่กฎหมายอนุญาตไว้ ทั้งวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ความจำเป็น ความสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นอกจากนี้ การอ้างเหตุผลในการย้ายข้าราชการว่า “เพื่อประโยชน์ของทางราชการ” ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาตามหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล โดยพิจารณาข้อเท็จจริงด้วยความเป็นธรรม ทั้งความรู้ความสามารถ คุณสมบัติของบุคคลในการจัดคนให้เหมาะสมกับงานเป็นสำคัญ การไม่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โปร่งใส รวมทั้งประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับอย่างแท้จริง

ในส่วนของการย้ายข้าราชการเอง **ลุงก็มีข้อคิดมาฝาก..ครับ !** ข้าราชการที่ทำงานโดยไม่กลัวถูกย้ายและไม่กลัวที่จะไม่ได้สองชั้น ถือเป็นซูเปอร์ข้าราชการ...ครับ! ซึ่งก็หมายความว่า ในชีวิตของการเป็นข้าราชการนั้น ถ้าตัดสินใจกระทำการอย่างใดตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายแล้ว ก็ไม่ต้องกลัวการถูกย้าย หรือ ไม่ได้รับการปูนบำเหน็จความชอบ เพราะเมื่อข้าราชการไม่กลัวในสิ่งเหล่านั้นเสียแล้ว ก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน... ครับ !!!

### 3. รู้ทัน...หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ข้อ 14 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 กำหนดว่า การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสับเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับตำแหน่งเท่าเดิมตั้งแต่ระดับ สารวัตรถึงรองผู้บังคับการ ให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยิ่ง โดยให้แสดงเหตุผลความจำเป็นในการแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษร และผู้นั้นจะต้องดำรงตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งสุดท้ายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี เว้นแต่ (1) เป็นการแต่งตั้งเลื่อนระดับขั้นของตำแหน่ง (2) เป็นกรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือข้าราชการตำรวจที่จะแต่งตั้งถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก่อน ฯลฯ

-----