

บทความ : คดีปกครอง
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ให้ออกจากราชการไว้ก่อน ... ถ้าสอบสวนไม่เสร็จต้องคืนตำแหน่งและสิทธิประโยชน์



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 สอบวินัยไม่แล้วเสร็จตามเวลา ... เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ด้วย

ในกระบวนการสอบสวนวินัยข้าราชการ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยของข้าราชการที่ถูกกล่าวหา รวมทั้งพิจารณาโทษที่จะลงแก่ข้าราชการผู้นั้น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เอาไว้หลายประการ

สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ กฎหมายแทบทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยจะกำหนดเวลา **การสอบสวนไว้** และให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะมีคำสั่งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง “**พักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อน**” ในระหว่างการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อรอฟังผลการสอบสวน...ครับ

ปัญหาว่า การที่กฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาการสอบสวนไว้ชัดเจน ... มีความสำคัญอย่างไร?? และหากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการ “**ออกจากราชการไว้ก่อน**” ในระหว่างการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่การดำเนินการทางวินัยไม่แล้วเสร็จตามกรอบเวลา จะต้องคืนตำแหน่ง เงินเดือน เลื่อนขึ้นเงินเดือนในช่วงที่ออกจากราชการไว้ก่อน หรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนหรือไม่??

ลุงเป็นธรรม ... มีคำตอบในอุทธรณ์จากคดีปกครองวันนี้...ครับ !!

แต่ว่าอุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนวินัยข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งจะแตกต่างกับกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551...นะครับ

เรื่องก็มีอยู่ว่า ผู้กองสิน (นามสมมติ) นายตำรวจสังกัดกองทะเบียน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยต้องหาข้อหาในความผิดฐานร่วมกันปลอมแปลงและใช้เอกสารราชการปลอม เป็นเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ทำเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลเอกสาร กระทำการปลอมแปลงเอกสาร โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น และเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่าเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 157 นั้นเอง ครับ)

ผู้มีอำนาจจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง และมีคำสั่งให้**ผู้กองสินออกจากราชการไว้ก่อน**เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา แต่การสอบสวนวินัยร้ายแรงผู้กองสิน **ดำเนินการไม่เสร็จภายในเวลา**ที่กฎหมายกำหนด ผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งให้ผู้กองสินกลับคืนสู่ฐานะเดิมในอัตราเงินเดือนเดิมตั้งแต่วันที่ผู้กองสินรายงานตัวกลับเข้ารับราชการ **แต่ว่าผู้กองสินเห็นว่าไม่ถูกต้อง.. จึงมีหนังสือร้องทุกข์.. แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา**

จึงฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง ขอให้คืนสิทธิในการได้รับเงินเดือนเงินเพิ่ม หรือเงินอื่น ซึ่งได้กั้นไว้ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย และให้มีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนย้อนหลัง รวมทั้งคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ตน ... ครับ !!!

ส่วนที่ 2 เมื่อกลับเข้ารับราชการ ... ต้องคืนสิทธิประโยชน์

เกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนวินัย ร้ายแรง หรือรอฟังผลคืออาญานี้ ในสมัยก่อน กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนเอาไว้ ทำให้ข้าราชการที่ถูกสอบสวนจะต้องรองจนกว่าการสอบสวนจะดำเนินการจนแล้วเสร็จ และปรากฏผลการพิจารณาว่าปราศจากความผิด จึงจะได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ในบางครั้งข้าราชการที่ต้องออกจากราชการในระหว่างสอบสวน และในภายหลังพบว่าไม่มีความผิดจะต้องสูญเสียโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ต่อมา เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าวของข้าราชการ กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการตำรวจก็ดี ต่างก็มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการสอบสวนวินัยร้ายแรงไว้

กรอบระยะเวลาในการสอบสวนวินัยร้ายแรงมีความสำคัญอย่างไร ?

คดีนี้...มาตรา 87 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดกรอบระยะเวลาการสอบสวนทางวินัยไว้ 240 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ซึ่งให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกิน 60 วัน และหากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาทกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อน และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสืบสวนหรือสอบสวนนับแต่วันครบกำหนดเวลาจนกว่าการพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้นและมีคำสั่ง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการกำหนดกรอบระยะเวลาการสอบสวนไว้ชัดเจน โดยมีเหตุผล 2 ประการ

ประการแรก... เพื่อเป็นมาตรการเร่งรัดให้มีการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่กระทำผิดโดยไม่ชักช้า

ประการที่สอง...เพื่อเป็นมาตรการคุ้มครองป้องกันไม่ให้ข้าราชการที่มีได้กระทำความผิดวินัยได้รับความเสียหายจากการใช้ระยะเวลาสอบสวนที่ยาวนานจนเกินสมควร

กรณีที่ทำทการสอบสวนพิจารณาดำเนินการไม่เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ กฎหมายก็ได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะให้เป็นอำนาจผูกพัน โดยบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาทกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อน และให้ถือว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนนับแต่วันครบกำหนดเวลาการสอบสวน จนกว่าการพิจารณาเรื่องนั้นจะเสร็จสิ้น และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเดิมแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องคืนตำแหน่ง อัตราเงินเดือน หรือสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมา (ระหว่างพิจารณาคดีของศาลปกครอง) ว่า ผลการดำเนินคดีอาญาถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งให้ยุติเรื่องทางวินัย ส่วนการคืนสิทธิประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนยศ ได้รับการคืนเงินเดือน และต้นสังกัดได้มีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนที่รอเลื่อนขึ้นเงินเดือน (2 ปี) และปรับอัตราเงินเดือนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด

สรุปก็คือ ผู้ฟ้องคดีได้รับการคืนเงินเดือนที่กันไว้ระหว่างถูกคำสั่งให้ออกจากราชการ ได้รับการคืนตำแหน่ง ได้รับการเลื่อนยศ ที่ถูกระงับในระหว่างถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและถูกคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา แต่ยังไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนย้อนหลังอีก 4 ปี ตามข้อ 14 ข้อ 15 และข้อ 16 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2548 ครับ...!!!

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ถือว่าผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ...ครับ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเลื่อนขึ้นเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1101/2558 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admircourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ว่าการสั่งให้กลับเข้ารับราชการ และการคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการตำรวจที่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงเป็น “อำนาจผูกพัน” ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติ หากการสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือในกรณีที่ปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีความผิดทางอาญาหรือความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการผู้นั้นเสมือนว่าไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนนับแต่วันครบกำหนดเวลาการสอบสวน ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 322/2558 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันนี้ด้วย...ครับ

ส่วนที่ 3 รู้ทันกรอบระยะเวลาการสอบสวนวินัยร้ายแรง

กรณีตามอุทธรณ์นั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบระยะเวลาการดำเนินการสอบสวนวินัยร้ายแรงข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้น มาตรา 101 วรรคหนึ่ง วรรคหก และวรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 79 และข้อ 84 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณา หรือผลแห่งคดีได้ ซึ่งการสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น ให้สั่งพักสั่งให้ออกจากราชการตลอดเวลาที่สอบสวนหรือพิจารณา เว้นแต่ ผู้ถูกสั่งพักราชการผู้ใด ได้ร้องทุกข์ และผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ เห็นว่าสมควรสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น (1) เนื่องจากพฤติการณ์ของผู้ถูกสั่งพักราชการไม่เป็นอุปสรรค ต่อการสอบสวนหรือพิจารณา และไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยต่อไป หรือ (2) เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยได้ล่วงพ้น 1 ปีนับแต่วันพักราชการแล้วยังไม่แล้วเสร็จ และผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีพฤติกรรมดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น

ประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง ... ต้องถูกเลิกจ้าง ?

โดย นายปกครอง

“ประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง” ถือเป็นมาตรการทางวินัยประการหนึ่ง เพื่อการลงโทษบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐหรือแม้กระทั่งในหน่วยงาน ภาคเอกชนก็อาจมีการกำหนดมาตรการเช่นเดียวกันนี้ได้

แต่ ... การ “ประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง” จะต้องพิจารณาอย่างไร

คดีปกครองที่ “นายปกครอง” นำมาให้อ่านวันนี้ มีคำอธิบายในเรื่องดังกล่าว ... ครับ !

มูลเหตุของคดีนี้ เกิดจากการที่มีผู้ร้องเรียนว่า นาย ก. ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ตำแหน่งนักวิชาการโสตทัศนอุปกรณ์ มีหน้าที่ต้องให้บริการนักศึกษา คณาจารย์ และบุคลากร มีพฤติการณ์ ไม่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง ไม่มีความสุภาพเรียบร้อย แสดงสีหน้าบึ้งตึง ใช้อาจาไม่สุภาพ ไม่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ต่อผู้เข้ารับบริการและผู้ร่วมงาน ผู้บังคับบัญชาตักเตือนหลายครั้ง

หน่วยงานของรัฐ (มหาวิทยาลัย) ต้นสังกัดจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง และผลการสอบสวนก็เป็นจริงตามคำร้องเรียน แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรให้โอกาสปรับปรุงพัฒนา พฤติกรรมและบุคลิกภาพ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่น และหากยังมีพฤติกรรมหรือยังถูกร้องเรียนอีก จึงพิจารณาบอกเลิกสัญญา

แต่หน่วยงานต้นสังกัดได้มีคำสั่งเลิกจ้างนาย ก. โดยอ้างเหตุผลว่า เพราะเหตุประพฤติน ไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ข้อ ๓ (๔) ซึ่งกำหนดว่า “สัญญานี้สิ้นสุดลงเมื่อผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาเพราะผู้รับจ้างประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง”

นาย ก. จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการบอกเลิก สัญญาจ้างและให้จ่ายเงินชดเชยพร้อมดอกเบี้ย

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ นาย ก. (ผู้ฟ้องคดี) เป็นผู้มี “ประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง” ถึงขั้นที่ต้นสังกัดหรือผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างหรือไม่ ?

โดยศาลปกครองสูงสุดท่านได้อธิบายการ “ประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง” ไว้ว่า ในการพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะมีลักษณะเป็นการประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรงหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงความประพฤติและความรู้สึกหรือเจตนาในการกระทำนั้นเป็นสำคัญ โดยพิจารณา รายละเอียด ข้อเท็จจริง และพฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไปว่า มีผลกระทบต่อหน้าที่และความรู้สึกของวิญญูชน โดยทั่วไปหรือความรู้สึกของสังคมว่ารู้สึกต่อการกระทำนั้น ๆ เป็นความประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง หรือไม่อาจยอมรับได้หรือไม่

สำหรับพฤติการณ์ของนาย ก. ถือว่าประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรงหรือไม่ นั้น ศาลท่านได้พิจารณาจากผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงโดยเห็นว่า พฤติการณ์เป็นเพียง ความประพฤติที่ไม่เหมาะสม แต่ยังไม่ถึงขนาดร้ายแรงที่จะเป็นเหตุให้บอกเลิกสัญญาจ้าง อย่างไรก็ตาม ตามสัญญาจ้างเป็นสัญญาจ้างปีต่อปี ก่อนต่อสัญญาแต่ละปีมีการประเมินผลการปฏิบัติงานและผู้ฟ้องคดี ได้รับการประเมินโดยมีผลคะแนนอยู่ในเกณฑ์ดีมาก และเหตุแห่งการร้องเรียนส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ นักศึกษาไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎ ระเบียบและขั้นตอนการใช้บริการ ตามพฤติการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ เกี่ยวกับการให้บริการ ในส่วนบุคลิกภาพโดยรวม ได้แก่ กิริยา ท่าทาง น้ำเสียง คำพูด และการติดต่อสัมพันธ์ กับผู้รับบริการนั้น แม้มีส่วนที่ไม่เหมาะสมกับนิสัยของลูกจ้างที่มีหน้าที่ต้องให้บริการอยู่บ้าง แต่ยังไม่ถึงขนาด ที่จะถือได้ว่าเป็นการประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง

การบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๓ (๔) ของสัญญาจ้างดังกล่าว และเมื่อการบอกเลิกสัญญาจ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับค่าจ้าง จึงชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการผิดสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๖๑)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการวินิจฉัยลักษณะการประพฤตินไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรงซึ่งต้องพิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ทั้ง (๑) ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง (๒) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ เช่น หน้าที่ความรับผิดชอบ บุคลิกภาพโดยรวม เช่น การแสดงกิริยาท่าทาง น้ำเสียง คำพูด และการติดต่อสัมพันธ์ ความรู้สึก หรือเจตนาในการกระทำ (๓) ผลกระทบของการกระทำที่เกิดขึ้นต่อหน้าที่และต่อความรู้สึกของวิญญูชนโดยทั่ว ๆ ไป หากมีรายละเอียดข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอย่างรอบด้านเช่นนี้แล้วก็จะช่วยให้การวินิจฉัยเป็นไปอย่างถูกต้อง ครับ !

“ความ (อ)...ยุติธรรม”

กับการพิจารณาความดีความชอบในระบบราชการ

โดย นางสาวปรานี สุขศรี

พนักงานคดีปกครอง ๗

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักงานศาลปกครอง

ในที่สุดปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ก็สิ้นสุดลง พร้อมๆ กับการย่างก้าวสู่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ (เดือนตุลาคม ๒๕๕๑) ก็ต้องขอแสดงความยินดีกับข้าราชการหลายท่าน ไม่ว่าจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนสูงขึ้น หรือได้รับการโยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตามที่ต้องการก็ตาม และขณะเดียวกันก็ต้องขอแสดงความเสียใจกับข้าราชการอีกหลายท่านที่อาจรู้สึกผิดหวังและเศร้าใจกับสภาวะการณ์ของการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าว

หากการใช้อำนาจเป็นไปด้วยความถูกต้องชอบธรรม ก็ควรจะเป็นเรื่องปกติที่ข้าราชการต้องยอมรับและร่วมปิติยินดีกับเพื่อนข้าราชการด้วยกัน แต่หากการใช้อำนาจเป็นเครื่องหมายที่สะท้อน “ความยุติธรรม” แม้หลายคนจะจำยอมรับผลของการใช้อำนาจ จะด้วยความเข้าใจดีถึงสภาวะการณ์ของการใช้อำนาจที่ยืดโยงกับพรรคพวกหรือผลประโยชน์ตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินหรือจำยอมเพราะ “ปลง” กับเหตุผลที่ผู้มีอำนาจมักหยิบยก “ความเหมาะสม” ขึ้นกล่าวอ้างอยู่เสมอๆ จนจิตได้สำนึกคุ้นชินว่านั่นคือความถูกต้องชอบธรรมที่สุดแล้วโดยไม่จำเป็นต้องเรียกร้องหา “ความยุติธรรม” อีกต่อไปก็ตาม ภาวะจำยอมดังกล่าว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจและประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่รับใช้กิจการบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทั้งประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แน่นอนที่สุด คงไม่มีข้าราชการใด ฟังพอใจกับ “ความยุติธรรม” ของการใช้อำนาจดังที่กล่าวและยังเชื่ออีกต่อไปด้วยว่าการใช้อำนาจที่บิดเบี้ยวไปจากกรอบของความยุติธรรมจะไม่ยั่งยืนจนคนรุ่นหลังเห็นดีเห็นงาม กระทั่งกลายเป็น “วัฒนธรรมของความ (อ)...ยุติธรรม” เพราะสังคมโลกปัจจุบัน นับวันจะรังเกียจการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง ยึดเอา “ระบบอุปถัมภ์” เป็นหลักในการใช้อำนาจโดยมิได้เหลียวแลต่อบทบาทหน้าที่วางไว้ให้ปฏิบัติหรือหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจ

ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการทางด้านกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบันต่างจากสมัยก่อนอย่างสิ้นเชิง เพราะเดิมนั้นกระบวนการยุติธรรมไทยมุ่งเน้นการสร้างรากฐานและความมั่นคงให้กับรัฐ สิทธิเสรีภาพและความชอบธรรมของปัจเจกชนเป็นเรื่องรอง แต่สมัยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ที่เรียกว่า ฉบับประชาชน) หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ที่เรียกว่า ฉบับประชามติ) ได้รับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ของประชาชนมากมายหลายประการ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและความถูกต้องชอบธรรมผ่านองค์กรในกระบวนการยุติธรรมหรือเวทีสาธารณะต่างๆ มากมาย การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงย่อมเป็นบทพิสูจน์ที่ดีว่ากระบวนการยุติธรรมไทยได้ปรับเปลี่ยนบทบาทต่อการให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ว่ามีชีวิตอยู่ที่จะรองรับ “ความ (อ)...ยุติธรรม” ของการใช้อำนาจอีกต่อไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประเทศไทยมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย “หลักนิติธรรม” หรือ “หลักนิติรัฐ” (The Rule of Law) ถือเป็นหัวใจสำคัญที่ผู้มีอำนาจทั้งหลายพึงตระหนักว่ากฎหมายนั้น “เป็นใหญ่ในแผ่นดิน” ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันทั้งสิ้น ผู้มีอำนาจจึงไม่สามารถที่จะใช้อำนาจนอกเหนือหรือเกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือใช้อำนาจโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่สุจริตบิดเบือนหลักการที่ถูกต้องชอบธรรมและหากยังขึ้นกระทำในลักษณะดังกล่าว ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการ คือ “ศาลปกครอง” ให้เพิกถอนการกระทำและเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดเพื่อยุติ “ความอยุติธรรม” ที่เกิดขึ้นนั้นได้

ดังเช่นคดีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบในระบบราชการ อันเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไปนี้

ตัวอย่างกรณีที่ ๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งชั้น โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอน ตามวิธีการประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ไม่แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบและใช้อำนาจพิจารณาความดีความชอบเพียงฝ่ายเดียวแล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งชั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๘ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนได้กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าจะต้องนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด มาประกอบการพิจารณา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้รับการประเมินเป็นผู้ประเมินเบื้องต้น โดยประเมินตามหัวข้อที่กำหนด แล้วให้นำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาที่หน่วยราชการนั้นๆ กำหนด ทั้งนี้ ให้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง โดยระยะเวลาในการประเมินห่างกันพอสมควรและเมื่อเสร็จสิ้นการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่ละครั้งแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินจะต้องแจ้งการประเมินผลและผลการประเมินให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลและผลการประเมินดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ อีกทั้ง ยังให้โอกาส

ผู้ได้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทราบผลการประเมินเพื่อการโต้แย้งหรือปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า “ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนี้อย่างผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ ก.ค. กำหนด” จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับทราบผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา และหากจัดให้มีการประเมินอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง กับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมินตั้งแต่ครั้งแรกก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินทราบ ดังนั้น การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างกรณีที่ ๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๒/๒๕๔๘ เลขชาธิการ สภาการศึกษา (เลขชาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (เดิม)) (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และไม่ปรากฏความบกพร่องในการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวและให้มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีมากกว่า ๐.๕ ขั้น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเฉพาะรายผู้ฟ้องคดี เนื่องจากแบบประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งต่อศาลในครั้งหลังแตกต่างหรือขัดแย้งกับแบบประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งศาลในครั้งแรก กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิ่มเติมในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการตามคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

คดีตัวอย่างทั้งสองเรื่องข้างต้น ชี้ชัดถึงกระบวนการพิจารณาความดีความชอบที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดและแม้จะเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ก.ค. แต่ก็มีได้มีความแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนแต่อย่างใด เช่น การให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายนำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่ได้ดำเนินการ มาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง โดยพิจารณาประกอบข้อมูลการลา พฤติกรรมการมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของผู้นั้น แล้วรายงานผลการพิจารณาพร้อมด้วยข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้ผู้บังคับบัญชานำไปใช้เป็นมาตรฐานประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการเกิดความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือให้ข้าราชการที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมได้เกิดจิตสำนึก โดยได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง

จากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รักษาวินัยและปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

ฉะนั้น เมื่อกฎ ก.พ. กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้แล้ว โดยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอดสาหัสในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ผู้ใช้อำนาจจึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ถึงแม้กฎหมายจะให้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ก็ควรที่จะใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมภายใต้เจตนารมณ์และหลักเกณฑ์การดำเนินงานที่กฎหมายให้อำนาจไว้ มิใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจโดยมีอคติ ลำเอียงหรือเพื่อประโยชน์ของตนหรือพรรคพวก เพราะการกระทำเช่นนั้น นอกจากจะก่อให้เกิด “ความ (อ)...ยุติธรรม” ต่อความรู้สึกของข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่งแล้ว ยังเป็นตัวเร่งให้ข้าราชการในองค์กรซึ่งเป็นองค์การสำคัญและมีคุณภาพสูญเสียกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถอีกด้วย

ตัวอย่างกรณีที่ ๓ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๔/๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนตำแหน่งนักพัฒนาศึกษาบุคคล ๘ว ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากอธิบดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งบุคลากร ๘ (ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่) แต่กลับมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้ง นาง ว. ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งบุคลากร ๗ ขึ้นดำรงตำแหน่งบุคลากร ๘ (ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์ว่าในการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในกรม ให้ อ.ก.พ. กรมมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือกและประเมินบุคคล โดยให้พิจารณาเทียบข้อมูลบุคคล เช่น คุณสมบัติ ผลงาน ประวัติ การรับราชการของแต่ละคนกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง ประกอบกับหนังสือของสำนักงานปลัดกระทรวงกำหนดว่าการเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ให้นำรายชื่อของข้าราชการระดับ ๗ ที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์การแต่งตั้งมาประเมินด้วย คือ ด้านอาวุโส ด้านความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน คุณลักษณะการบริหารงาน และการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๘ กระทำได้ ๒ วิธี (๑) การสรรหาโดยการโยกย้ายข้าราชการระดับ ๘ มาดำรงตำแหน่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์นี้ด้วย (๒) โดยการเลื่อนข้าราชการระดับ ๗ ขึ้นดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของทั้ง ๒ กลุ่มใช้เกณฑ์เดียวกันและครบถ้วนหลักเกณฑ์ทุกด้านและมีการเปรียบเทียบวัดค่าเป็นคะแนน ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ ๑๑๗.๑๐๘ คะแนน ขณะที่ นาง ว. ซึ่งเป็นข้าราชการระดับ ๗ ได้ ๑๒๓.๕๕๘ คะแนน และไม่ปรากฏว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และนอกจากนั้นในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนอกจากจะต้องพิจารณาความรู้ ความสามารถ ความประพฤติและผลงานแล้วยังจะต้องพิจารณาประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนศักยภาพในการปฏิบัติงานประกอบด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในตำแหน่งบุคลากร ระหว่างปี ๒๕๓๔ - ปี ๒๕๓๗

และนาง ว. ดำรงตำแหน่งบุคลากรระดับ ๓ จนถึงระดับ ๗ รวมเวลา ๒๑ ปี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้ว ย่อมเห็นได้ชัดว่า นาง ว. มีประสบการณ์ในสายงานบุคลากรมากกว่า ย่อมมีความเข้าใจในหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในสายงานนั้นได้ดีกว่าหรืออีกนัยหนึ่งมีศักยภาพที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งได้ดีกว่าซึ่งหมายความว่ามีความเหมาะสมมากกว่า แต่ก็ก็เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาผลการประเมินโดยรวมยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนต่ำกว่า นาง ว. และต่ำกว่า นาง จ. ดังนั้น การที่อธิบดีนำเรื่องอายุงานมาพิจารณาประกอบการแต่งตั้งแล้วเลือกนาง ว. ซึ่งมีอายุงานมากกว่า จึงมีเหตุผลสมควรอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ

คำพิพากษาทั้งสามกรณีข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน และนำมาซึ่งการยุติ “ความ (อ)...ยุติธรรม” ที่แตกต่างกันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนี้สามเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาความดีความชอบที่เป็นไปด้วยความรอบคอบ มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนรอบด้าน ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด มิได้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด แม้ในการใช้อำนาจจะทำให้ข้าราชการบางคนได้รับผลกระทบกระเทือนและรู้สึกถึง “ความยุติธรรม” บ้าง แต่แรงกระเพื่อมที่เกิดขึ้นในความรู้สึกของบรรดาข้าราชการ ย่อมไม่รุนแรงพอที่จะทำให้การดำรงอยู่ขององค์กรสั่นคลอนหรือประสิทธิภาพและประสิทธิผลลดน้อยลงได้ง่ายๆ ในทางตรงกันข้าม กลับจะเกิดเป็นแรงหนุนผลักดันและส่งเสริมภาพลักษณ์ให้องค์กรได้รับความไว้วางใจจากสังคมทุกภาคส่วนและประสบผลสำเร็จจากการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ฉะนั้น จึงเป็นบทพิสูจน์ได้ว่า การใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมหรือใช้อำนาจที่แฝงไว้ด้วย “ความ (อ)...ยุติธรรม” มิได้ยั่งยืนหรือก่อให้เกิดความสงบสุขต่อใครคนใดคนหนึ่งเลย และในที่สุดหากข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยความถูกต้องชอบธรรม ผู้ใช้อำนาจก็จำเป็นที่จะต้องสะสางปัดกวาดสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้ถูกต้อง “ยุติธรรม” ตามคำพิพากษาผลที่ตามมาคือการสูญเสียทั้งเวลาในการบริหารกิจการบ้านเมืองและงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นภาษีของประชาชนทุกคน และหากผู้มีอำนาจประกาศก้องที่จะขจัด “ความยุติธรรม” ที่แฝงมากับกระบวนการพิจารณาความดีความชอบในระบบราชการ ล้มเลิกหรือสนับสนุนส่งเสริมให้ “วัฒนธรรมของความ (อ)...ยุติธรรม” ไม่ถูกบ่มเพาะในจิตสำนึกของคนรุ่นหลังเสียแต่วันนี้ กระบวนการยุติธรรมไทยมิใช่เพียงการเปลี่ยนผ่านไปสู่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงเท่านั้น หากแต่จะส่งผลให้สังคมประเทศได้รับการพัฒนาด้านอื่นๆ อย่างทัดเทียมหรืออาจจะก้าวล้ำนำหน้านานาอารยะประเทศอีกด้วย

คุณธรรมในการโยกย้ายข้าราชการ

จัดทำโดย นายนิรันดร อินทร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไม่ว่าจะเป็นในฤดูกาลหรือนอกฤดูกาลและไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในระดับใดก็ตาม ประการสำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องตระหนักอยู่เสมอคือ ขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยหลักการของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ชัดเจนว่า การบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง และประการสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ในการใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการนั้น ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติรองรับอำนาจและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนด้วย

ในทิวทัศน์นี้เรามักจะพบบ่อยครั้งว่า มีปัญหาถกเถียงกันอย่างมากถึงความใสสะอาดของการดำเนินการโยกย้ายในระบบราชการ ว่าผู้มีอำนาจในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชานั้น ได้ใช้อำนาจในการโยกย้ายข้าราชการแต่ละครั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีความชอบธรรมหรือไม่

ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไว้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และสำหรับการที่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาทุกคนจะใช้เป็นเกราะป้องกันสิทธิของตนได้ อันได้แก่ กรณีการโยกย้ายพยาบาลวิชาชีพ : โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๗) กลุ่มงานการพยาบาล ประจำโรงพยาบาลชุมชน สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามตัวไปตั้งจ่าย ต่อมาผู้อำนวยการโรงพยาบาลดังกล่าวได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการระดับ ๖ ถือครองอยู่ พร้อมทั้งแต่งตั้งให้ข้าราชการระดับ ๗ รายอื่นมาปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลแทนผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานในโรงพยาบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผล ผู้ฟ้องคดีร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานและลดชั้นตำแหน่งผู้ฟ้องคดีจากหัวหน้าฝ่ายเป็นหัวหน้างาน อันเป็นการกีดกันแก่งผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการพิจารณาว่า กรณีเป็นการปรับเปลี่ยนหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการในการบริหารจัดการภายในโรงพยาบาลโดยมีเหตุผลอันสมควร ไม่ได้เป็นการกีดกันแก่งผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการโรงพยาบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อโรงพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดเป็นโรงพยาบาลชุมชนในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของโรงพยาบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างภายในโรงพยาบาลมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานตามความจำเป็น อันเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะกำหนดได้ก็ตาม แต่การมอบหมายงานดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม มีเหตุผล และมีกำหนดระยะเวลาตามสมควร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ครองอยู่โดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงให้เห็นว่าไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งตามคำสั่งย้ายข้าราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป กรณีจึงถือว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการโรงพยาบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๕๒)

จากคำพิพากษาดังกล่าว น่าจะเป็นเรื่องเตือนใจที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจทั้งหลายที่จะต้องตระหนักถึงการใช้อำนาจของตนว่า ได้ตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งการใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาจเป็นเหตุนำมาซึ่งความเดือดร้อนของผู้ใต้บังคับบัญชาอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่ผิดๆ นั้นได้

การบรรจุแต่งตั้ง...กับหลักเกณฑ์ที่จะต้องถือปฏิบัติ

จัดทำโดย นายนิรัญ อินทร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหาการตงงาน - วางงาน อันส่งผลต่อการเพิ่มปริมาณคนหางานในตลาดแรงงานเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจถดถอยประกอบกับปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่มีเมื่อมีการเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในทุกๆ ครั้ง จะมีบัณฑิตทั้งที่จบใหม่และจบมานานแล้ว สมัครเข้ารับการศึกษาคัดเลือกเป็นจำนวนมาก อันแสดงให้เห็นว่าการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระบบราชการและรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นที่นิยมและเป็นทางเลือกสำคัญที่คนหางานจำนวนมากต้องการยึดเป็นอาชีพหลัก เป็นผลให้มีอัตราการแข่งขันที่สูงขึ้นเรื่อยๆ จนน่าเป็นห่วงต่ออนาคตในการหางานทำของคนหางานกลุ่มดังกล่าว แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงในประการสำคัญที่เกิดขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ กรณีที่คนหางานนั้น แม้ว่าจะผ่านการสอบคัดเลือกจนได้รับการขึ้นบัญชีเพื่อรอเรียกบรรจุแต่งตั้งแล้ว ก็ยังมีกรณีที่บุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตนเพื่อที่จะให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่ได้รับการขึ้นบัญชีไว้แล้วนั้นเกิดขึ้นอีก ดังปรากฏกรณีตัวอย่างตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งพนักงานธุรการ ๒ - ๓ สำนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับที่ ๓ ตามประกาศรับสมัครสอบลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ และประกาศผลการสอบลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยประกาศดังกล่าวระบุว่าจะขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกไว้สองปี นับจากวันประกาศผลการสอบและจะเรียกผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามลำดับเมื่อมีอัตราว่าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับที่ ๑ และลำดับที่ ๒ เป็นพนักงานธุรการ ๓ ของสำนักงาน ธ.ก.ส. จังหวัดแม่ฮ่องสอนไปแล้ว ต่อมาภายหลังในขณะที่บัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกยังมีผลใช้บังคับ ผู้ที่สอบได้ในลำดับที่ ๒ ได้ขอลาออกจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้มีอัตราว่างที่จะแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งสอบได้ในลำดับถัดไป แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานธุรการ ๑ - ๓ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ ให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งของผู้สอบได้ในลำดับที่ ๒ ซึ่งลาออกไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในฐานะที่เป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในลำดับถัดไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทำการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิจากการขึ้นบัญชีในการสอบคัดเลือกดังกล่าว และเมื่อการอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นผล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งที่สอบคัดเลือกได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ
 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตร
 และสหกรณ์การเกษตรมีหน้าที่บริหารกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับของ
 ธนาคาร และมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งพนักงานและลูกจ้างได้ภายใต้ข้อบังคับของธนาคาร อันเป็น
 บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะบรรจุแต่งตั้งพนักงานและ
 ลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามประกาศรับสมัครสอบและประกาศผลการสอบ
 คัดเลือกบุคคลภายนอกที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ว่า จะขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกไว้สองปี
 นับจากวันประกาศผลการสอบและจะเรียกบรรจุผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามลำดับเมื่อมีอัตราว่าง
 ประกอบกับประกาศเรื่อง ผลการสอบคัดเลือกพนักงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานธุรการ ๑ - ๓
 ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๖ ที่กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาแต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือก
 เรียงตามลำดับตามอัตราที่ว่างในแต่ละภาคหลังจากการพิจารณาสับเปลี่ยนโยกย้ายพนักงานแล้ว
 ตามหลักเกณฑ์การแต่งตั้งพนักงานที่ผ่านการสอบคัดเลือกและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง
 แล้วนั้น เห็นได้ว่า แม้การแต่งตั้งพนักงานธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จะเป็นไปตามประกาศ
 ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๓ ฉบับ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีตั้งที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕
 และประกาศผลการสอบคัดเลือกบุคคลภายนอกลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว
 พบว่ามีได้มีข้อกำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาแต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามอัตราที่ว่าง
 ภายหลังจากการพิจารณาสับเปลี่ยนโยกย้ายพนักงานแล้ว รวมถึงจะพิจารณาจากพนักงานของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่สอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งได้ก่อนจึงจะพิจารณาจากบุคคลภายนอกผู้ผ่าน
 การสอบคัดเลือกแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจกล่าวอ้างหลักเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติ
 ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นระเบียบภายในของผู้ถูกฟ้องคดีมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น
 บุคคลภายนอกได้ และเพื่อเป็นการคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของประกาศเกี่ยวกับการ
 การสอบคัดเลือกบุคคลภายนอกของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องผูกพัน
 ตามข้อกำหนดในประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับนั้นที่จะขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกไว้สองปี
 นับจากวันประกาศผลการสอบและจะเรียกบรรจุแต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามลำดับเมื่อมีอัตราว่าง
 ฉะนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกของผู้ฟ้องคดีได้มีการประกาศก่อนบัญชี
 ผลการสอบคัดเลือกพนักงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานธุรการ ๑ - ๓ ประกอบกับในขณะที่
 ผู้สอบได้อันดับที่ ๒ ในบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้บัญชีเดียวกับผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากการเป็นพนักงาน
 ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีผลทำให้สำนักงาน ช.ก.ส. จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีอัตราว่างนั้น บัญชีของผู้ฟ้องคดี
 ยังอยู่ในระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้ผ่านการสอบคัดเลือกสองปีนับจากวันประกาศผลการสอบ อันทำให้
 บัญชีดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับได้อยู่ ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้อง
 พิจารณาเรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สอบได้ในลำดับถัดไปบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่ว่างนั้นก่อนผู้ที่สอบได้
 ตามบัญชีผลการสอบคัดเลือกพนักงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานธุรการ ๑ - ๓ ทั้งนี้ เพื่อให้
 เป็นไปตามข้อกำหนดในประกาศผลการสอบคัดเลือกผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ การที่

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวินัยนาครเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานธุรการ ๒ - ๓ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าศาลได้วางหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองไว้ว่า หน่วยงานทางปกครองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้แสดงไว้ต่อบุคคลภายนอก โดยไม่อาจกล่าวอ้างหลักเกณฑ์หรือระเบียบภายในของตนมาใช้บังคับกับบุคคลภายนอกเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว

คำบังคับของศาลปกครองในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

จัดทำโดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เมื่อถึงเดือนกันยายนอันเป็นเดือนที่มีการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของหน่วยราชการต่าง ๆ ข้าราชการบางคนอาจจะชะงักเขม่นกับการทำงานเพื่อให้บรรลุตามข้อตกลงในการปฏิบัติงานโดยมีความมุ่งหมายให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ตนเอง ซึ่งเป็นธรรมดาที่บางคนอาจจะสมหวังจากการได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน แต่บางคนอาจผิดหวังเนื่องจากไม่ได้รับการประเมินให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนเนื่องจากทำงานไม่บรรลุผลหรือไม่มีประสิทธิภาพดีเทียบเท่าคนอื่น โดยผู้ที่ไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้นอาจจะไม่พอใจในผลการประเมินดังกล่าว และอาจนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ตนเองได้ ซึ่งศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มากน้อยเพียงใดนั้น สามารถหาคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๗/๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลโนนสูงเปลือย มูลกรณีพิพาทเกิดจากการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ๒๕๔๕ ในรอบครึ่งปีหลัง ซึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยนายกเทศมนตรีตำบลโนนสูงเปลือย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยมีคะแนนประเมินทั้งปีจำนวน ๑๖๒ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๔๐๐ คะแนน หรือ ๔๐.๕๐% ซึ่งเป็นคะแนนประเมินที่ต่ำกว่า ๕๐% จึงอยู่ในระดับ “ต้องปรับปรุง” และมีข้อเสนอในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน (ผลการประเมินทั้งปี) ของผู้ฟ้องคดีว่าไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลโนนสูงเปลือยที่ ๑๔๖/๒๕๔๕ เรื่อง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลสามัญครั้งที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ (ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึง มีนาคม ๒๕๔๖) ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วมีมติยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนข้างต้น และให้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า ๐.๕ ขึ้น

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ก่อนการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แจ้งผลการประเมินครั้งที่ ๑ เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในการแก้ไขปรับปรุงการทำงานของตน การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เป็นเหตุให้คำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕

ครั้งที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผล การปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีในช่วงเวลาดังกล่าวใหม่ให้ผู้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่ามีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผลการปฏิบัติงาน ของตนเองใหม่ แต่ประสงค์ให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี บประมาณ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ให้แก่ตนไม่น้อยกว่า ๐.๕ ขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผล การปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามกฎหมายและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ อันเป็นกรณีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยต่อมาศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ใหม่ ให้ถูกต้อง ตามกฎหมายต่อไป จึงเป็นการออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติตามที่มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า ๐.๕ ขึ้น นั้น ศาลเห็นว่า กรณีเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้น กฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน และคำสั่งของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยมาตรา ๑๕ ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนจำนวนกี่ขั้นหรือไม่เพียงใด เป็นกรณีที่ขึ้นอยู่กับ การประเมินผลการปฏิบัติราชการซึ่งเกี่ยวกับสมรรถนะในการปฏิบัติงานและ ผลงานของผู้ฟ้องคดีมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา จะเห็นสมควรภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณา สั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม หากภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประเมินผล การปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เป็นคดีใหม่ภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี จึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ในการออกคำสั่งบังคับของ ศาลปกครองนั้น ไม่ใช่ศาลจะสามารถออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ในทุกกรณี โดยศาล จะออกคำสั่งบังคับได้แค่ไหนเพียงใดนั้น ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ แม้ศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจ แทนผู้บังคับบัญชาในเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชานั้นได้

สิทธิการลา กับ สำเนา รับผิดชอบ ต่อหน้า ที่ราชการ

โดย นายนิรัฐ อินทร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

แม้ว่าการลาจะเป็นสวัสดิการประเภทหนึ่งที่ข้าราชการทุกคนพึงได้รับจากทางราชการ แต่หากปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบและแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการ ก็อาจจะเป็นความผิดทางวินัยได้ ดังนั้น จึงควรศึกษาระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ดี เพราะจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการที่ได้วางไว้อย่างเคร่งครัด ดังเรื่องที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษา ดังต่อไปนี้

โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและธรรมเนียมของทางราชการ และฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ อันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยมีพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหลายประการ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีป่วยเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลรวม ๘ วัน โดยไม่ปรากฏเอกสารการลาป่วยแต่อย่างใด และในระหว่างที่ป่วย ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการ โดยมีเจ้าหน้าที่นำสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการและเอกสารราชการอื่น ๆ ไปให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในขณะที่รักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาล เมื่อทำการสอบสวนเสร็จผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) จึงมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ บัญญัติว่า ให้นายกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่พนักงานเทศบาลโดยอนุโลม... ซึ่งตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด และตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการลาของพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า พนักงานเทศบาลซึ่งประสงค์จะลาป่วยเพื่อรักษาตัว ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนในวันที่ลา เว้นแต่กรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้

ในการปฏิบัติราชการโดยปกติทั่วไป ข้าราชการต้องมาปฏิบัติราชการยังสถานที่ปฏิบัติราชการของหน่วยงานนั้น ๆ และเพื่อเป็นหลักฐานว่าได้มาปฏิบัติราชการจึงได้มีระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติให้ข้าราชการลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ณ สถานที่ปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกวัน ในกรณีของผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีป่วยเข้ารับการรักษาตัว

ในสถานพยาบาล แต่เพื่อสร้างหลักฐานว่ามาปฏิบัติราชการจึงได้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำสมุดลงลายมือชื่อมาให้ผู้ฟ้องคดีลงนาม ณ สถานพยาบาล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีงานเร่งด่วนต้องปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากน้ำท่วมจึงต้องกระทำการเช่นนั้น ศาลเห็นว่า เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเองจะได้ไม่ต้องเสียวันลาซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการศึกษาเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี และในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการระดับบริหารที่ต้องปกครองดูแลผู้ใต้บังคับบัญชายังเป็นการไม่สมควรที่จะประพฤติปฏิบัติเช่นนี้ที่จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเอาเยี่ยงอย่าง นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีป่วยก็มีระเบียบกฎหมายอยู่แล้วที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาแทนหรือรักษาราชการแทน อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ ผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีนำสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการไปให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อที่โรงพยาบาล ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพักรักษาตัวเป็นระยะเวลารวม ๕ วัน ซึ่งเป็นวันเปิดทำการของราชการโดยไม่ยื่นใบลาป่วยตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการลาของพนักงานเทศบาลฯ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแบบธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการ และจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการลาของพนักงานเทศบาลฯ กรณีจึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลฯ การที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีก็เป็นโทษสถานเบาอยู่แล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๓)

ข้าราชการย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องรักษา “วินัย” อย่างเคร่งครัด หากเมื่อใดที่ประพฤติหรือปฏิบัติฝ่าฝืน “วินัย” แล้ว จึงต้องได้รับโทษตามสมควรแก่กรณี ยิ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับผู้บริหารก็ยิ่งสมควรที่จะประพฤติปฏิบัติให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเอาผลประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้งมากกว่าเอาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง

ข้าราชการ กับ “การลา” ตามระเบียบของทางราชการ

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“จำขึ้นใจ : ข้าราชการ ข้างของแผ่นดิน ต้องเป็นคนดี คนเก่ง” เป็นคำขวัญที่สำนักงาน ก.พ. ได้เผยแพร่ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการทุกคนปฏิบัติราชการไปด้วยความมีคุณธรรม มีจริยธรรม มีวินัย โปร่งใส และสร้างสรรค์ ทั้งต่อระบบงานราชการและการปฏิบัติตนเป็นข้าราชการอันเป็นแบบอย่างที่ดีต่อบุคคลผู้เป็นข้าราชการด้วยกันและต่อประชาชนโดยทั่วไป

การปฏิบัติตนให้เป็นข้าราชการที่ดีนั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามปฏิบัติงานไปตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงและมีคุณภาพแล้ว การรักษาวินัยและปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้ก็ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่ข้าราชการทุกคนจะต้องยึดถือและใส่ใจที่จะปฏิบัติ เช่น ระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับการลา การเสนอ หรือการจัดส่งใบลา นั้น ถือเป็นเรื่องใกล้ตัวและเป็นเรื่องที่มีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจน และมีประเด็นที่น่าสนใจทั้งในแง่ของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาอนุญาตหรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการลาหรือการขาดราชการโดยมิได้ลา จนกระทั่งมีการดำเนินการทางวินัย และในแง่ของข้าราชการทุกคนที่ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการลา

คดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างต่อไปนี้จะป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะลาป่วยว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบและป้องกันมิให้เกิดปัญหาบานปลายใหญ่โตจนกระทั่งถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกระทบกระเทือนสถานะความเป็นข้าราชการ และเป็นอุทธรณ์สำหรับผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่นอกจากจะต้องพิจารณาถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว การพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบสมเหตุสมผล เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ก็ถือเป็นเรื่องสำคัญที่ละเลยไม่ได้

กรณีแรก การใช้อำนาจออกคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยไม่ได้พิจารณาหลักฐานใบรับรองแพทย์ ทำให้ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายโดยผิดพลาด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นข้าราชการ แต่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้มาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒ ถึง ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และผลจากการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการเกินกว่าสิบห้าวัน ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าป่วยโดยนำใบรับรองแพทย์มาแสดง แต่แพทย์ให้ปากคำว่าผู้ป่วยสามารถเดินทางไปในที่ต่างๆ ได้ จึงยอมสามารถเดินทางมายื่นใบลาตามระเบียบได้และใบรับรองแพทย์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหยุดพักรักษาตัวเพียงสิบวันเท่านั้น พฤติการณ์จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล) จึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะไต่ยื่นอุทธรณ์ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกรัฐมนตรีย) พิจารณาแล้วก็มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้แจ้ง

ให้ผู้บังคับบัญชาทราบแล้วว่ามีอาการเจ็บป่วยและได้ยื่นใบลาป่วยตามระเบียบแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วย ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าไม่เป็นธรรมและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มาปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒ ถึง ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และได้อ้างว่าเมื่อกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติก็ได้ยื่นใบลาป่วยแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาต ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นใบลาป่วย กรณีเห็นว่าแม้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาป่วยแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตการลาหรือกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นใบลาป่วยก็ตามโดยพฤติการณ์ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ละทิ้งหน้าที่ราชการแล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหลักฐานเกี่ยวกับใบรับรองแพทย์จำนวนสองฉบับ โดยฉบับแรกให้ผู้ฟ้องคดีหยุดพักก่อนตั้งแต่วันที่ ๕ ถึง ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และใบรับรองแพทย์ฉบับที่สองตั้งแต่วันที่ ๑๐ ถึง ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รวมสิบวัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๕ ถึง ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการเพราะเหตุเจ็บป่วยโดยมีหลักฐาน คือ ใบรับรองแพทย์ กรณีจึงรับฟังได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร แต่สำหรับวันที่ ๒ ถึง ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๕ ถึง ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ รวมเป็นสิบสามวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติราชการนั้นแม้จะเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแต่ก็เป็นเวลาไม่เกินสิบห้าวัน พฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยไม่ได้ยื่นใบลาป่วยในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการและไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการโดยละทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๗/๒๕๕๒)

กรณีที่สอง ข้าราชการไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบของทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการเสนอหรือการจัดส่งใบลา

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ แต่มิได้มาปฏิบัติราชการในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีได้ยื่นใบลาป่วยภายหลังทันทีที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมคุมประพฤติ) ได้อนุมัติคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการฝึกอบรมหลักสูตรการเตรียมความพร้อมเพื่อการบริหารราชการยุคใหม่ รุ่นที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๔ ถึง ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้ารับการอบรมในวันดังกล่าวและมีได้ไปปฏิบัติราชการ ทั้งมิได้ยื่นใบลาป่วยภายหลังทันทีที่มาปฏิบัติราชการอีกเช่นกัน หลังจากนั้น ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาป่วยโดยอ้างว่าหลงลืม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (หัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล) ได้รับใบลาป่วยของผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่อนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการเฉพาะรายเฉพาะส่วนที่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมาได้มาปฏิบัติราชการในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีได้เสนอใบลาป่วยในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการแต่กลับเสนอใบลาป่วยภายหลังจากวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการหลังการลาป่วยถึง ๔๒ วัน กรณีถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดว่าข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาป่วยให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันทีลา เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๖ว และผู้บังคับบัญชาได้เคยตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดถึงสองครั้ง จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องเสนอหรือจัดส่งใบลาป่วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วยจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วและการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้ารับการอบรมตามคำสั่ง โดยมีได้แจ้งเหตุขัดข้องกับทั้งมิได้ไปปฏิบัติราชการในวันดังกล่าวโดยมิได้ยื่นใบลาตามระเบียบของทางราชการ โดยอ้างว่าเป็นไข้หวัดและหลงลืมนั้น เห็นว่า การที่ข้าราชการได้รับอนุมัติหรือได้รับคำสั่งให้ไปฝึกอบรมข้าราชการผู้นั้นมีหน้าที่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากไม่สามารถเข้ารับการอบรมตามคำสั่งได้ต้องรายงานเพื่อชี้แจงถึงเหตุผลหรือเหตุขัดข้องให้ผู้บังคับบัญชาทราบก่อนกำหนดวันฝึกอบรมหรือหากมีเหตุจำเป็นก็ให้แจ้งในวันฝึกอบรมหรือภายหลังฝึกอบรมทันทีที่สามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างช้าในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้รายงานถึงเหตุผลหรือเหตุขัดข้องที่ไม่สามารถเข้ารับการฝึกอบรมได้กับทั้งมิได้ไปปฏิบัติราชการและมีได้เสนอหรือจัดส่งใบลาตามระเบียบว่าด้วยการลาของทางราชการ โดยอ้างว่าป่วยเป็นไข้หวัดและหลงลืมทั้งที่ทราบระเบียบของทางราชการเป็นอย่างดี กรณีถือได้ว่าไม่มีเหตุผลสมควรรับฟังได้

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาป่วยเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าอบรมและมีได้ไปปฏิบัติราชการในวันดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่มีความสมควรรับฟังได้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการในครึ่งปีที่แล้วมาและถือเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบด้วยข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และไม่มีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษที่จะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน การมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗/๒๕๕๓)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองเรื่องข้างต้นแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบหรือแนวปฏิบัติในเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะ แต่มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมและต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้ข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่ก็ต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้อง

ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องนั้น หรือหากกฎหมายให้เป็นดุลพินิจจะต้องใช้โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน กล่าวคือ ต้องนำข้อเท็จจริงหรือปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา และปรับเข้ากับองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหากไม่มีการพิจารณาถึงข้อเท็จจริง อย่างรอบด้านหรือมีการนำข้อเท็จจริงที่ได้มาปรับเข้ากับบทบัญญัติของกฎหมายโดยผิดพลาดก็จะ ส่งผลให้การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังเช่น กรณีแรกซึ่งข้อเท็จจริง ปรากฏชัดว่า ข้าราชการมิได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการถึงยี่สิบสามวัน แต่ก็มิไปรับรองแพทย์มาแสดง โดยให้หยุดได้สิบวันซึ่งถือว่ามีเหตุผลสมควรที่ทำให้ไม่สามารถมาปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อปรับข้อเท็จจริง ดังกล่าวกับบทบัญญัติของมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๙๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) กรณีจึงถือไม่ได้ว่า บุคคลผู้นั้นละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเกินกว่าสิบห้าวัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้พิจารณาออกคำสั่งว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ประการหนึ่งของข้าราชการ ที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทางราชการได้กำหนดไว้ เพราะหากละเลยไม่เอาใจใส่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ดังเช่น กฎระเบียบในเรื่องเกี่ยวกับการลาและการยื่น ใบลา หากมิได้ปฏิบัติก็จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นนอกจากจะกระทบต่อการเลื่อนขั้น เงินเดือนแล้ว ยังอาจส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการอีกด้วย และเมื่อ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักการสำคัญทั้งในส่วนที่เป็น **“ข้อปฏิบัติ”** ให้ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติตาม เช่น มาตรา ๙๒ (๒) ได้กำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติ หน้าที่ไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการ ฯลฯ และในส่วนที่เป็น **“ข้อห้าม”** ที่ กำหนดให้ข้าราชการทุกคนต้องไม่กระทำ เช่น มาตรา ๙๓ (๑) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ฯลฯ และหากไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้าม ย่อมถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ข้าราชการจึงต้องจำให้ขึ้นใจด้วยเหมือนกันว่า **“ต้องไม่ละเลยข้อปฏิบัติ ต้องไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม หากไม่ปฏิบัติ หากฝ่าฝืนจะถือว่ากระทำผิดวินัย”** แน่นนอน

จากที่กล่าวมานับเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ดีทั้งต่อตัวผู้บังคับบัญชา ในฐานะข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณา ถึงข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านและนำข้อเท็จจริงที่ได้ไปปรับเข้ากับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างถูกต้อง และเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีต่อข้าราชการในเรื่องเกี่ยวกับกฎระเบียบในเรื่องของการเสนอ และจัดส่งใบลาที่ต้องปฏิบัติไปตามระเบียบที่ทางราชการได้กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติ “หน้าที่” ในฐานะข้าราชการที่ดีเป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสม

ถูกย้าย... ขอค่าเสียหายทางจิตใจ ได้หรือไม่ ?

เรื่องที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เหมาะสมกับช่วงเวลาสิ้นปีงบประมาณที่มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งอาจมีทั้งคนที่พอใจและคนที่ไม่พอใจเป็นธรรมดา

สำหรับผู้ที่ถูกโยกย้ายบางท่าน อาจเกิดความห่อเหี่ยวโศกเศร้าเสียใจ เสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานและรู้สึกว่า ตนถูกลดความสำคัญทางตำแหน่งหน้าที่การงานลงไป ขาดความเชื่อถือ ต้องการให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาความเสียหาย และอาจนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการผู้หนึ่ง (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ 6 สังกัดหน่วยกิจการศึกษา งานบริการการศึกษาและรักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากิจการนักศึกษา ได้ถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ฝ่ายวิชาการภายในหน่วยงานเดียวกัน และมีคำสั่งให้พ้นจากการเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าหน่วยกิจการนักศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายกระทบสิทธิที่จะเข้าดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เสียสิทธิที่จะได้รับการปรับเลื่อนเงินเดือน ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และทำให้เสียสุขภาพจิต ขาดความเชื่อถือทางสังคมและไม่สามารถจัดทำผลงานหรือประเมินได้

จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด

ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดเงื่อนไขสำคัญของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือความเสียหายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น

ความเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ถือเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่?

มาดูกันว่าศาลท่านจะตัดสินอย่างไร?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่ง นักวิชาการศึกษา ระดับ 6 สังกัดหน่วยกิจการนักศึกษา งานบริการการศึกษา ให้ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ 6 ฝ่ายวิชาการ และคำสั่งให้พ้นจากการเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าหน่วยกิจการนักศึกษา พร้อมกับแต่งตั้งข้าราชการคนอื่นเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวแทนนั้น เป็นการสั่งย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในระดับและอัตราเงินเดือนเดิม และเป็นการย้ายภายในหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง จะพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แม้การย้ายจะเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งโยกย้ายรู้สึกถูกลดความสำคัญในหน้าที่การงานลง แต่เมื่อยังคงได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่นอันไม่แตกต่างจากตำแหน่งเดิม การย้ายดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกย้ายโดยตรง เนื่องจากมิได้ทำให้สภาพของสิทธิหรือหน้าที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะยังคงดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ 6 รับเงินเดือนในระดับเดิม และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานเดิม อีกทั้งการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล ซึ่งหน่วยงานอาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ศาลปกครองไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแทนฝ่ายปกครองได้ และการอ้างว่า ไม่ได้จัดทำผลงานและจัดส่งผลงานทางวิชาการไปยังผู้มีหน้าที่พิจารณาประเมินผลงานในการเลื่อนระดับ ก็เป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้า ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งย้ายมีขอบด้วยกฎหมาย และการอ้างว่า คำสั่งย้ายทำให้ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เสียชื่อเสียง เสียสุขภาพกายและใจนั้น กรณีนี้ถือว่าเป็นความรู้สึกและเป็นเรื่องผลกระทบทางด้านจิตใจ มิใช่เป็นผลกระทบต่อสภาพของสิทธิ

หรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น โดยมติของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในฐานะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 5/2553)

คดีนี้เป็นข้อควรรู้สำหรับข้าราชการทั่วไปว่า การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ในการบริหารงานบุคคลภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของราชการ ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงอำนาจนั้นได้ และหากข้าราชการเห็นว่า การสั่งย้ายทำให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และประสงค์จะฟ้องต่อศาลปกครองให้เยียวยาความเสียหายให้ ก็จะต้องเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้เท่านั้น

นายปกครอง

ส่งย้ายข้าราชการครู ... เพราะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการโรงเรียน

“คำว่า “ครู” คำนี้มีความหมาย อันหลากหลายคำพูดจะกล่าวถึง คือผู้ที่ทรัพยากรวิษานาคำนี้
คือผู้ซึ่งเป็นแบบอย่างให้ทำดี” จากบทกวีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านอกจากครูจะเป็นผู้ให้การศึกษาให้ความรู้แก่เด็ก
และเยาวชนแล้ว ครูยังนับเป็นแบบอย่างที่ดีที่เด็กและเยาวชนได้ยึดถือเอาเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตอีกด้วย ดังนั้น หน้าที่ของครู
นอกจากเป็นผู้ให้ความรู้ในเรื่องการเรียนการสอนแล้ว การปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีก็นับเป็นอีกหน้าที่หนึ่งที่สำคัญ
ไม่แพ้กัน

แต่การที่ครูและผู้อำนวยการ โรงเรียนเกิดความไม่เข้าใจกันหรือขัดแย้งใจกันจากการปฏิบัติหน้าที่
ภายในโรงเรียนเดียวกัน แม้จะเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีแก่เด็กและเยาวชน แต่การมีคำสั่งย้ายข้าราชการครูที่มีปัญหาดังกล่าว
ออกจากโรงเรียนโดยอ้างเหตุผลเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานโดยรวมขององค์กร โดยที่ข้าราชการครูผู้ถูกส่งย้าย
ไม่ได้กระทำผิดวินัยและไม่ได้มีคำร้องขอย้ายนั้น การกระทำลักษณะเช่นนี้ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบได้หรือไม่

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าให้ฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
(อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีคำสั่งโดยความเห็นชอบของ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา ย้ายข้าราชการครู
(ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งทำหน้าที่สอนผู้เรียน ผู้อำนวยการ โรงเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค
และต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งร้องเรียนต่อสื่อมวลชน เนื่องจากผู้อำนวยการโรงเรียนเบิกเงินค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการโดยไม่ถูกต้องและดำเนินการบริหารราชการในหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ความวุ่นวาย
และความแตกแยกภายในโรงเรียน รวมทั้งเป็นการดำเนินการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาข้ามชั้นตอน และให้ข่าวต่อสื่อมวลชน
โดยไม่มีหน้าที่ เพื่อเป็นการระงับเหตุขัดแย้งภายในโรงเรียน ประกอบกับโรงเรียนมีอัตราเจ้าหน้าที่เกินกรอบอัตรากำลัง
และโรงเรียนที่ส่งย้ายให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่นั้นมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบทำให้ได้รับความเสียหาย
เนื่องจากได้กระทำไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการและไม่ได้มีเจตนาก่อให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยก
แต่ประการใด จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งย้ายและเรียกค่าเสียหาย

การมีคำสั่งย้ายข้าราชการครูของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการกระทำไปโดยมีอำนาจและถูกต้องตามชั้นตอน
หรือไม่? และการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? โดยคดีนี้มีข้อกฎหมายที่สำคัญ
คือ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดว่า
การบรรจุและแต่งตั้งให้ข้าราชการครูดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 7 และระดับ 6 นั้น ให้อธิบดีโดยอนุมัติ
อ.ก.ค. กรม เป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง และการย้ายข้าราชการครูให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไป
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับเดียวกัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณาออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยได้รับความ
เห็นชอบจาก อ.ก.ค. กรม ประกอบกับได้พิจารณาถึงความเหมาะสมตามกรอบอัตรากำลังทั้งโรงเรียนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และ
โรงเรียนที่จะย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยชั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญแล้ว และ
เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้บริหาร โรงเรียนอันเนื่องมาจากการร้องเรียน
ผู้อำนวยการโรงเรียนและได้มีการร้องต่อสื่อมวลชนจนมีการฟ้องร้องเป็นคดีความระหว่างผู้บริหาร โรงเรียนกับผู้ฟ้องคดี
กรณีย่อมเห็นได้ว่าการบริหารงานของโรงเรียนย่อมมีปัญหาจากความไม่เข้าใจกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและ
การเรียนการสอนภายใน โรงเรียน และเมื่อการออกคำสั่งย้ายได้พิจารณาอัตรากำลังข้าราชการครูแต่ละโรงเรียน

ประกอบกับการย้ายถือเป็นการออกคำสั่งทางการบริหารเพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เมื่อองค์กรมีปัญหา อันจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานโดยรวมขององค์กร และเพื่อให้การบริหารจัดการโรงเรียนสามารถดำเนินการต่อไปได้ ถึงแม้จะมีการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดี และผู้อำนวยการโรงเรียนแล้ว แต่คู่กรณีก็ยังมีกรฟ้องร้องเป็นคดีอาญา ความขัดแย้งภายในโรงเรียนจึงยังคงมีอยู่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เลือกใช้มาตรการในการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นการกระทำที่จำเป็นและเหมาะสมพอสมควรแก่เหตุแล้ว

อีกทั้ง การย้ายข้าราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงซึ่งแม้จะไม่มีคำร้องขอย้ายก็มีอำนาจในการพิจารณาย้ายข้าราชการเพื่อความเหมาะสมในการบริหารองค์กรได้ คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 263/2553)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การมีคำสั่งย้ายข้าราชการเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในงานตามหน้าที่ และหากการใช้อำนาจเป็นไปในลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นการใช้อำนาจไปโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการ โดยเฉพาะ “ข้าราชการครู” ว่าการเกิดข้อโต้แย้งหรือคอยจับผิดจนเกิดการร้องเรียนกล่าวหาหะหว่างกัน นอกจากจะเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีในสายตาของเด็ก เยาวชน หรือผู้ปกครองแล้ว ยังอาจส่งผลไปถึงสถานะและตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย ดังนั้น จึงควรร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีกับองค์กรดีกว่าครับ !

นายปกครอง

ขาดคุณสมบัติในการโอนย้ายตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดขึ้นภายหลัง ... จะโอนย้ายได้หรือไม่ ?

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ข้าราชการบางท่านที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เมื่อได้รับราชการในหน่วยงานนั้นๆ มาระยะหนึ่งแล้ว อาจมีความประสงค์ที่จะโอนย้ายจากหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ไปอีกหน่วยงานหนึ่งเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถ ถ้าเห็นว่าตนมีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของหน่วยงานที่จะรับโอน ซึ่งตามหลักเกณฑ์ปกติการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวง อาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกันในระดับและอัตราเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม และในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับโอนข้าราชการ หน่วยงานผู้รับโอนจำเป็นต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอโอนตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงาน หากเห็นว่าการรับโอนข้าราชการดังกล่าวมารับราชการในสังกัดจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ก็จะมีมติให้รับโอนข้าราชการผู้ขอโอนและขอทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้น หากหน่วยงานต้นสังกัดแจ้งว่าไม่ขัดข้องและยินยอมให้รับโอนข้าราชการดังกล่าว หน่วยงานผู้รับโอนก็จะดำเนินการเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ขอโอนเข้ารับราชการในหน่วยงานต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้าในระหว่างดำเนินการเพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ขอโอนนั้น หน่วยงานที่จะรับโอนได้มีการออกหลักเกณฑ์ใหม่มาใช้บังคับโดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการแตกต่างจากหลักเกณฑ์เดิม หน่วยงานที่จะรับโอนจะมีคำสั่งระงับการโอนได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕/๒๕๕๕ วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดมหาวิทยาลัยได้ทำเรื่องขอโอนเข้ารับราชการเป็นตำรวจ หลังจากที่คุณธรรมการตรวจสอบและพิจารณากลับกรองการบรรจุบุคคลภายนอกเข้ารับราชการของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กรมตำรวจ เดิม)) ได้พิจารณาคุณสมบัติแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเท่าที่ได้รับจากทางส่วนราชการเดิม พร้อมทั้งยกเว้นการขาดคุณสมบัติกรณีไม่ผ่านการตรวจร่างกาย เนื่องจากสายตาคิดปกติเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ และมีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอรับโอนผู้ฟ้องคดีถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าไม่ขัดข้องในการขอรับโอนผู้ฟ้องคดี ต่อมา ระหว่างดำเนินการเกี่ยวกับหลักฐานประกอบการรับโอนเพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดีให้มีคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่อนุมัติให้ยกเว้นกรณีขาดคุณสมบัติเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีตาบอดสี โดยอ้างว่าเพื่อให้สอดคล้องกับร่างกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ ซึ่งอยู่ในระหว่างรอประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อกฎ ก.ตร. ดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยขอระงับการโอนผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุผลว่ามีตาบอดสี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งระงับการโอน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะกำหนดว่าผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นตำรวจจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ ต้องไม่มีผู้มาบอดสีโดยไม่มีข้อยกเว้น แต่ในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดี กฎ ก.ตร. ดังกล่าวยังมีได้มีผลใช้บังคับ กรณีจึงยังไม่อาจจะนำข้อกำหนดในกฎ ก.ตร. ดังกล่าวที่ยังไม่มีผลบังคับมาอ้างเพื่อระงับการโอนผู้ฟ้องคดีได้ โดยคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจะต้องเป็นไปตามประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑ ซึ่งกำหนดว่าผู้ที่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องมีคุณสมบัติประการหนึ่ง คือ ไม่มีตาบอดสี แต่ถ้าเป็นการบรรจุในหน้าที่ซึ่งต้องมีคุณสมบัติเฉพาะหรือต้องใช้ความชำนาญในทางวิชาการเป็นพิเศษ หากเห็นว่าการขาดคุณสมบัติตาบอดสีไม่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ให้ขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ยกเว้นเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเป็นรายๆ ไป ซึ่งมีความหมายว่าในขณะที่พิจารณาคำขอโอน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจตามกฎหมายที่จะอนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตาบอดสีมาบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจได้ หากเห็นว่าการมีตาบอดสีไม่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าควรให้รับโอนผู้ฟ้องคดี โดยยกเว้นการขาดคุณสมบัติกรณีไม่ผ่านการตรวจร่างกายเนื่องจากสายตาคิดปกติ และได้มีหนังสือขอทำความตกลงกับส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น ซึ่งส่วนราชการดังกล่าวก็ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับโอนผู้ฟ้องคดีได้ และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนได้มีหนังสือส่งตัวผู้ฟ้องคดีให้ไปตรวจร่างกายกับคณะกรรมการแพทย์โรงพยาบาลตำรวจแล้ว ถือได้ว่าการดำเนินการเพื่อรับโอนผู้ฟ้องคดีได้ข้อยุติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติได้บัญญัติไว้ มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีในการรับโอนผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจในตำแหน่ง ชั้นยศ และอัตราเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร. กำหนดต่อไป และถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะมีนโยบายที่จะไม่อนุมัติให้ยกเว้นกรณีขาดคุณสมบัติเนื่องจากตาบอดสีให้กับผู้ที่จะขอบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจในทุกกรณี ตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเคยมีความเห็นไว้เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นก่อนการพิจารณาให้รับโอนผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณารับโอนจะต้องปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้นให้ในทุกกรณี ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องไม่อนุมัติให้รับโอนผู้ฟ้องคดี ดังนั้นคำสั่งระงับการโอนผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ

๑. ความมีผลสมบูรณ์ของการโอนข้าราชการ เมื่อหน่วยงานที่จะรับโอนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ขอโอนมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่กำหนดขึ้น และการโอนเป็นประโยชน์ต่อราชการของหน่วยงานผู้รับโอน และหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ขอโอนได้ยินยอมโดยไม่มีข้อขัดข้องประการใดแล้ว กรณีถือว่าการดำเนินการเพื่อรับโอนข้าราชการมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายและผูกพันหน่วยงานผู้รับโอนให้ต้องมีคำสั่งรับโอนข้าราชการผู้นั้นมาบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการในสังกัดต่อไป

๒. การใช้ข้อกฎหมายปรับเข้ากับข้อเท็จจริง ถือเป็นนิติวิธีในทางกฎหมายประการหนึ่ง ที่ศาลได้นำมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยจะต้องนำกฎหมายหรือระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี จะนำกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นภายหลังมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและพึงยุติแล้วไม่ได้

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ... กรณีมีสาเหตุจากการร้องเรียน

นายนิรัฐ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองและเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ และโดยทั่วไปการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการมีสองลักษณะคือการย้ายกรณีปกติหรือย้ายตามฤดูกาล และการย้ายกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ของราชการ **สำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายในกรณีปกติ ผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องปฏิบัติต่อสิทธิของคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙** ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็จะต้องมีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนเพียงพอประกอบการใช้ดุลพินิจสั่งย้ายด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้อำนาจดุลพินิจกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการผู้ใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นก็ตาม (ซึ่งโดยปกติจะต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน แต่บางกรณีก็อาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้นๆ แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด) แต่มีได้หมายความว่าผู้มีอำนาจจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจและโดยเฉพาะการย้ายที่มีสาเหตุมาจากการร้องเรียนกล่าวหาว่า ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติงานบกพร่อง ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานต่ำ ถูกร้องเรียนในเรื่องการบริหารงานและการเงินบ่อยครั้ง มีพฤติกรรมทำให้เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานนั้น

ผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจอย่างไร? สามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายได้ตั้งเช่นการแต่งตั้งโยกย้ายในกรณีปกติได้หรือไม่ ?

คดีตัวอย่างที่จะนำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข ๖ สาธารณสุขกิ่งอำเภอ ป. รักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอ บ. ถูกร้องเรียนว่า ไม่มีวุฒิภาวะในการบริหารงาน ขาดภาวะผู้นำ ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชา ได้ว่ากล่าวตักเตือนแล้วหลายครั้ง หลังจากที่มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี) จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยใช้อำนาจทางการบริหารตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยไม่ได้ลดระดับหรือเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและเป็นการย้ายลดตำแหน่ง เพราะตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งผู้บริหาร แต่ต้องย้ายไปทำงานในตำแหน่งวิชาการ มีลักษณะเป็นลงโทษผู้กระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ หลังจากมีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อทางจังหวัดและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขแล้ว ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ (ย้าย) ที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือออกคำสั่งย้ายข้าราชการดังกล่าว โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การใช้อำนาจต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม โดยต้องเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมหรือเป็นดุลพินิจโดยชอบ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับในการดำเนินการบริการสาธารณะ และขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกัน

ซึ่งการสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือการย้ายข้าราชการ ย่อมมีผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นทั้งในทางที่เป็นประโยชน์ คือ ข้าราชการผู้นั้นพึงพอใจ หรือในลักษณะที่เข้าใจว่าถูกกลั่นแกล้ง หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม และโดยปกติการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ผู้ออกคำสั่งสามารถพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่กรณีดังกล่าวหมายถึงกรณีแต่งตั้งโยกย้ายตามปกติโดยมีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งย้าย แต่มิใช่หมายความรวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายที่มีสาเหตุจากการร้องเรียนกล่าวหาการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งเป็นกรณีโยกย้ายที่ไม่ปกติ การใช้อำนาจในการพิจารณาสั่งย้ายต้องเป็นการใช้อำนาจโดยชอบ มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอและก่อนมีคำสั่งย้าย ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรม

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการเพื่อพิจารณาคำสั่ง อ.ก.พ. จังหวัดได้ประชุมพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการสาธารณสุขอำเภอในปี ๒๕๔๔ เห็นชอบให้ย้ายผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด หลังจากที่ถูกฟ้องคดีร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อทางจังหวัดและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและรายงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขและผู้ถูกฟ้องคดี สรุปว่า ผู้ฟ้องคดีบริหารงานบกพร่อง มีปัญหาเรื่องการเงิน และมีปัญหาด้านมนุษยสัมพันธ์และการประสานงาน โดยนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด มีคำสั่งในท้ายบันทึกรายงานให้ตัดเงินเดือนและให้ปรับปรุงการทำงานและปรับปรุงตัวโดยใช้เวลา ๒ สัปดาห์และคอยติดตามประเมินผลจากบุคลากรของกิ่งอำเภอ ป. ประกอบกับนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดคนเดิมในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายสาธารณสุขอำเภอในปี ๒๕๔๔ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดคนปัจจุบันว่าการโยกย้ายผู้ฟ้องคดีมาประจำที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย มีเหตุผลคือผู้ฟ้องคดีไม่มีวุฒิภาวะในการบริหารงาน ขาดภาวะผู้นำ ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในหน้าที่รับผิดชอบต่ำ ถูกร้องเรียนตลอดเวลาในเรื่องการบริหารงานและการเงินการคลัง ผู้บังคับบัญชาได้กล่าวตักเตือนแล้วหลายครั้งและให้โอกาสย้ายไปปฏิบัติงานในตำแหน่งสาธารณสุขอำเภออื่นมาแล้ว ๑ ครั้ง ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ แต่ไม่มีการปรับปรุงตนเองในช่วง ๑ ปี ที่ผ่านมาและเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข รวม ๑๒ คน ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีจนทำให้เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

การย้ายผู้ฟ้องคดี จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงวุฒิภาวะด้านบริหารและปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาคำสั่งการขาดขวัญกำลังใจ และความระส่ำระสายภายในองค์กร แม้ว่าการให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในครั้งนี้ อาจเป็นการลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนตามกฎหมาย มาปฏิบัติงานประจำที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย โดยไม่มีอัตราตำแหน่งที่เทียบเท่ากันรองรับและจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้ากลุ่มงานหรือผู้บังคับบัญชาจะมีการมอบหมายก็ตาม แต่ถือได้ว่านายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแทนการลงโทษทางวินัย ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากร อันเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการพัฒนาให้ผู้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย รวมทั้งขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามสมควรแก่กรณีได้ การว่ากล่าวตักเตือนและการย้ายผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นมาตรการป้องกันการกระทำผิดวินัยที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกระทำได้โดยชอบอีกด้วย

ดังนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ (ย้าย) ที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๙/๒๕๕๔)

การบริหารกิจการภาครัฐที่ดีต้องมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจจึงจำเป็นต้องยึดหลักธรรมาภิบาล (Good governance) บนพื้นฐานของความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม แม้กฎหมายจะให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการได้ แต่การใช้ดุลพินิจมีเจตนารมณ์เพียงเพื่อที่จะให้ผู้มีอำนาจสามารถปรับใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณีและเลือกทางเลือกหลายทางเลือกที่ถ่วงแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เหมาะสมและจำเป็น สามารถดำเนินการทางปกครองให้บรรลุตามเจตนารมณ์ได้เท่านั้น มิได้ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ คดีนี้

เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการและตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ โดยเฉพาะกรณีการย้ายข้าราชการที่มีสาเหตุจากการร้องเรียนว่า จะต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมโดยแสวงหาข้อเท็จจริงและพินิจพิเคราะห์ข้อเท็จจริงพยานหลักฐานอย่างรอบคอบและรอบด้านและออกคำสั่งโดยมีเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ของทางราชการและขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกันแล้วยังจะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกย้ายโดยไม่ใช้อำนาจโดยมิชอบคดี ลำเอียง กลั่นแกล้งหรือเป็นไปในลักษณะการลงโทษ ...

มีพฤติการณ์ไม่เหมาะสม ... ย้ายได้ ! ไม่ใช่กลับแก้

อะไร ? คือ ความเหมาะสม อะไร ? คือความจำเป็นในการสั่งย้ายข้าราชการ คำถามเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้กับแคว้นข้าราชการในช่วงฤดูกาลโยกย้ายซึ่งเหลืออีกเพียงไม่กี่วันก็จะสิ้นปีงบประมาณ 2555 ซึ่งข้าราชการหลายคนต้องเกษียณอายุราชการหรือขอเกษียณก่อนกำหนด (Early Retirement)

ข่าวการโยกย้ายจึงมีให้เห็นทุกวัน โดยเฉพาะการย้ายข้าราชการในระดับบริหาร เช่น อธิบดี รองอธิบดี เลขาธิการ รองเลขาธิการของหน่วยงานราชการที่สำคัญๆ เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมและจำเป็นแค่ไหนเพียงใดแก่ขยายวงกว้าง ได้รับรู้กันทั่วไป ส่วนข้าราชการในระดับต่ำลงมาแม้ไม่มีเสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้าง แต่สำหรับภายในหน่วยงานราชการนั้นๆ ก็คงไม่แตกต่างกันมากนัก

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้สอดคล้องกับฤดูกาลโยกย้ายและน่าจะเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐกรณีที่มีการโยกย้ายข้าราชการในหน่วยงานและเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ประพฤติปฏิบัติตนให้สมกับตำแหน่งหน้าที่และเคร่งครัดต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจออกคำสั่งย้ายได้ง่ายๆ

ข้อเท็จจริงก็คือ หัวหน้าฝ่ายซ่อมบำรุงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนายช่างไฟฟ้า 6 ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานซ่อมบำรุง 6 ฝ่ายซ่อมบำรุงและกำจัดของเสีย รายงานผลการตรวจสอบลิฟต์ซึ่งได้รับแจ้งว่าอุปกรณ์ชำรุดและให้รายงานผลการปฏิบัติงานย้อนหลัง 3 เดือน ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงแต่ไม่ตรงตามประเด็นที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ชี้แจง และคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงรายงาน ว่า ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาการทำงานกับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันลงชื่อไม่ขออยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และหัวหน้าฝ่ายซ่อมบำรุงเห็นว่าหากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยซ่อมบำรุง อาจเกิดความเสียหายต่อการทำงานส่วนรวม และอาจมีปัญหาอื่นๆ ที่รุนแรงตามมา ส่วนผู้ฟ้องคดีให้การว่าไม่สามารถสั่งงานผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานได้ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงพยาบาล) จึงมีคำสั่งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการและลูกจ้างฝ่ายซ่อมบำรุงและกำจัดของเสียใหม่ โดยให้นาย อ. ไปปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานหัวหน้า และต่อมาให้ไปช่วยราชการที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไป แต่ผู้ฟ้องคดีขอไปช่วยราชการที่ฝ่ายพัสดุแทน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกลับแก้ให้ไปทำงานที่ไม่ตรงกับความสามารถ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบ ทำให้เสียโอกาสเจริญก้าวหน้าในตำแหน่ง ถูกดูหมิ่นจากเพื่อนร่วมงาน ภายหลังจากการร้องทุกข์ต่อผู้อำนวยการแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งดังเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 88 มาตรา 90 ประกอบมาตรา 99 กำหนดเป็นหลักการเอาไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง ต้องไม่รายงานเท็จ การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือว่าเป็นการรายงานเท็จ และผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยการป้องกันมิให้กระทำผิดวินัยนั้นผู้บังคับบัญชาต้องกระทำโดยการเอาใจใส่ สังเกตการณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่รับผิดชอบ และต้องเอาใจใส่ขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัย

ที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยให้โอกาสผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ผู้ฟ้องคดี และผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ให้ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยงาน และช่วยราชการทั้งสามคำสั่งดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการซึ่งได้คำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผล ความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจไม่พอใจและต้องปรับตัว เข้ากับงานใหม่ แต่การให้ช่วยงานหรือช่วยราชการเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะออกคำสั่งได้ตามที่ เห็นสมควร

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำสั่งย้ายเป็นการก่อกวนแก่ง เนื่องจากได้โต้แย้งการกำหนดรายละเอียด ภารกิจที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะจัดซื้อ เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่มีพยานหลักฐาน เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการ โดยมีคดีหรือมีเจตนาก่อกวนแก่งผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดี ได้ออกคำสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 172/2555)

คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์ที่ดีว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการอย่างเคร่งครัดเพื่อให้งานในหน้าที่ความรับผิดชอบ เกิดประโยชน์สูงสุดและหากเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การบริหารราชการของหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับย่อมมีอำนาจพิจารณาเพื่อให้มีการโยกย้ายสับเปลี่ยน หน้าที่ความรับผิดชอบให้เหมาะสมครับ !

นายปกครอง

วันลาไม่มี หน้าที่ก็โดดเด่น ... เหตุไฉน ! ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ

ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ เรื่องสำคัญประการหนึ่งของข้าราชการทุกหน่วยงานเห็นจะหนีไม่พ้นการรอคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการแต่ละคน และผลพวงของการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนก็เห็นจะหนีไม่พ้นการวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาว่าไม่เหมาะสมบ้าง เลือกปฏิบัติบ้าง ไม่เป็นธรรมบ้าง และท้ายที่สุดหากไม่สามารถชี้แจงแสดงเหตุผลให้เป็นที่พอใจได้ก็ถนัดหนีไม่พ้นการเป็นเรื่องเป็นราวถึงโรงถึงศาล

ดังเช่น คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ ซึ่งเป็นเรื่องของข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) ที่เห็นว่าผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยมือคด เนื่องจากคนได้ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความอุตสาหะไม่หยุด ไม่ลา และมีผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ชัดได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นครูภูมิปัญญาไทย และเป็นผู้ประสานงานโครงการของโรงเรียนซึ่งควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ แต่กลับได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 0.5 ขั้นเท่ากับผู้ที่มิวันลา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน 0.5 ขั้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โต้แย้งว่าได้ประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีได้ 185 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 92.5 ซึ่งแม้คะแนนของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในเกณฑ์ดีเด่น แต่การพิจารณาในภาพรวมต้องอยู่ในวงเงินและโควตาร้อยละของจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่จริงตามเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดด้วย กรณีของผู้ฟ้องคดีและข้าราชการครูที่ได้คะแนนประเมิน 185 คะแนนจึงพิจารณาให้เลื่อนขั้นคนละ 0.5 ขั้น จากนั้นได้เสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการกลั่นกรองระดับเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่เสนอจึงมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 0.5 ขั้น

คดีนี้มีหลักกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ข้อ 9 กำหนดว่า ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ผู้ประเมินต้องนำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานในรอบประเมินมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่วนข้อมูลการลาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่วมกับพฤติกรรมการมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่นๆ ของข้าราชการผู้นั้นประกอบด้วย

ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประเมินที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีวันลาและมีผลการปฏิบัติงานในรอบการประเมินที่โดดเด่น ควรจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ เป็นข้ออ้างที่รับฟังได้หรือไม่ และการมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 0.5 ขั้น เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีวันลาไม่ได้หมายความว่า ต้องได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ เนื่องจากข้อมูลการลาเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่ใช้พิจารณาร่วมกับข้อควรพิจารณาอื่นๆ เท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากคะแนนในแต่ละหัวข้อแล้วไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มือคด เกณฑ์การให้คะแนนก็ไม่ได้แตกต่างกันกับข้าราชการครูในสถานศึกษาเดียวกัน และแม้ผลงานของผู้ฟ้องคดีอาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับวงเงินที่ใช้เลื่อน จึงเป็นการประเมินที่เหมาะสมและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการเลื่อนขั้นเงินเดือนก็เพื่อประโยชน์ตอบแทนให้แก่ข้าราชการที่ได้ประพฤติตนและปฏิบัติงานให้เป็นที่ประจักษ์ตามเงื่อนไขและเวลาที่กำหนด

ดังนั้น การพิจารณาจึงต้องพิจารณาจากความประพฤติและผลการปฏิบัติงานในรอบการประเมินนั้น นอกจากนี้ ผลงานที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็เป็นผลงานที่ได้รับการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาไปแล้ว และแม้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความรู้ความสามารถในการประสานงานโครงการของโรงเรียน แต่ผลสำเร็จของการดำเนินงานตาม

โครงการดังกล่าวนั้นย่อมต้องเกิดจากความร่วมแรงร่วมใจจากบุคลากรในสถานศึกษาทุกฝ่าย และไม่ปรากฏข้อมูลเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษอย่างไร และมีผลงานโดดเด่นเหนือกว่าข้าราชการคนอื่น อันสมควรจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษแต่อย่างใด

การมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี 0.5 ขั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 243/2555)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับข้าราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาว่าการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หากได้ดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบเหมาะสม และปราศจากอคติ นอกจากจะเป็นธรรมกับข้าราชการด้วยกันแล้ว ยังทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนข้าราชการในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา นอกจากจะต้องพิจารณาถึงผลงานที่เกิดขึ้นจริงในรอบการประเมินผลงานนั้นแล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่าผลงานมีความโดดเด่นเหนือกว่าข้าราชการคนอื่นหรือไม่ ไม่ใช่เพียงแค่มัวเจ็บ ไม่ป่วย ไม่ลา เท่านั้นครับ !

นายปกครอง

ระเบียบรหัสประจำตัวสอบผิด “ไม่ตัดสิทธิ” คะแนนสอบ

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น การทดสอบความรู้ความสามารถของบุคคลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการนั้น ๆ กำหนด ถือเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานมากที่สุด โดยผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกจะต้องปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเข้าสอบและวิธีการสอบอย่างเคร่งครัด เช่น การสอบข้อเขียนซึ่งผู้เข้าสอบจะต้องกรอกรหัสประจำตัวสอบ การแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรที่ทางราชการออกให้ก่อนเข้าห้องสอบ ห้ามนำเครื่องมือสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ทุกชนิดเข้าห้องสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในการสอบ หากผู้สมัครสอบไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเข้าสอบและวิธีการสอบดังกล่าว หรือมีเจตนาทุจริตในการสอบหรือพยายามกระทำการทุจริตในการสอบ ผู้สมัครสอบอาจไม่ได้รับอนุญาตให้สอบหรืออาจถูกพิจารณาตัดสิทธิไม่ตรวจให้คะแนนสอบได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการสอบคัดเลือกจะกำหนดให้อำนาจหน่วยงานที่จัดสอบในการไม่อนุญาตหรือตัดสิทธิไม่ตรวจคะแนนสอบได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการสอบคัดเลือกหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการผู้เข้าสอบได้ระเบียบรหัสประจำตัวสอบผิดและถูกตัดสิทธิในการตรวจคะแนนในวิชานั้น ทำให้ไม่มีชื่อเป็นผู้สอบผ่าน

กรณีดังกล่าวถือเป็นข้อผิดพลาดถึงขนาดต้องตัดสิทธิไม่ได้รับคะแนนในรายวิชานั้นหรือไม่ **คดีนี้เกิดจาก** ผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้ประกาศรายชื่อผู้ผ่านภาค ก. ปรากฏว่าไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไปขอดูคะแนนสอบจึงทราบว่า ผู้ฟ้องคดีทำข้อสอบวิชาภาคเข้าได้ ๖๒ คะแนน แต่ระเบียบรหัสประจำตัวสอบในการกระดาษาคำตอบวิชาดังกล่าวผิด ส่วนข้อสอบวิชาภาคบ่ายผู้ฟ้องคดีได้ ๖๗ คะแนน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่นำคะแนนในวิชาที่ระเบียบรหัสประจำตัวสอบผิดรวมกับคะแนนสอบอีกวิชา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อเป็นผู้สอบผ่านภาค ก.

ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า ในกระดาษาคำตอบได้ปรากฏชื่อและชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดี การระเบียบรหัสประจำตัวสอบผิดจึงไม่ใช่สาระสำคัญที่จะทำให้การตรวจข้อสอบต้องเสียไป เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ผลคะแนนสอบสองวิชารวมกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบถือเป็นผู้ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบภาค ก. เฉพาะรายชื่อของผู้ฟ้องคดี และให้ประกาศผลการสอบภาค ก. ใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดี อ้างว่า ในกระดาษาคำตอบมีคำแนะนำการระเบียบรหัสอย่างชัดเจน ซึ่งผู้เข้าสอบทุกคนต้องทราบและปฏิบัติตาม การที่ผู้ฟ้องคดีระเบียบรหัสประจำตัวสอบผิดถือเป็นความผิดของผู้เข้าสอบเอง คณะกรรมการตรวจกระดาษาคำตอบและประมวลผลการคัดเลือกจึงไม่อาจแก้คะแนนของผู้เข้าสอบได้ ประกอบกับการตรวจกระดาษาคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันได้ดำเนินการด้วยเครื่องจักรตามแนวปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๔/ว ๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ข้อ ๒.๑.๒ และข้อ ๒.๒ กำหนดว่ากรณีที่กระดาษาคำตอบไม่สามารถตรวจได้ อันเนื่องมาจากความผิดพลาดของผู้เข้าสอบ เช่น ผู้เข้าสอบลงรหัสผิดพลาด ลงรหัสซ้ำกันหรือลงรหัสด้วยปากกาจะไม่มีผลแก้ไขใด ๆ ทั้งสิ้น และจะไม่นำคะแนนที่ได้จากการตรวจกระดาษาคำตอบมาประมวลผล

ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธินำเหตุผลพร้อมของผู้ฟ้องคดีจากการระเบียบรหัสประจำตัวสอบผิดมาตัดสิทธิคะแนนสอบ โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบไม่ผ่านหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผล การสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักรฯ ที่นำมาใช้ขณะเกิดข้อพิพาทเป็นระเบียบภายในเพื่ออำนวยความสะดวก ในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบ แต่การคัดเลือกข้าราชการครูเพื่อดำรงตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้ารับ การคัดเลือก การกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไปต้องเป็นการกระทำ ที่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถ เช่น การทุจริตในการสอบ แต่การระบายหีส ประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถ ของผู้เข้าสอบ และไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตในการสอบและมีผลคะแนนออกมาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีขั้นตอน ที่ต้องปฏิบัติต่อไปเพียงการประมวลผลคะแนน

การตรวจสอบชื่อผู้เข้าสอบในกระดาษคำตอบที่มีการระบายหีสประจำตัวสอบไม่ตรงกับ เลขรหัสประจำตัวสอบจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวก และก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจ ให้คะแนนและประมวลผลคะแนนเท่านั้น แต่ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญในการคัดเลือกดังกล่าวเสียไป การนำ แนวปฏิบัติดังกล่าวมาตัดสิทธิในคะแนนของผู้ฟ้องคดี จึงขัดต่อเจตนารมณ์ทางกฎหมายของการทดสอบ ความรู้ความสามารถเพื่อคัดเลือกรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา

นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังต้องนำแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบภาค ก. ที่กำหนด ขึ้นมาใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มาพิจารณาประกอบด้วย เมื่อแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบภาค ก. ได้กำหนดให้กรรมการกำกับห้องสอบมีหน้าที่ตรวจสอบการลงรหัสวิชาและรหัสประจำตัวสอบของผู้เข้าสอบ เพื่อป้องกันการทุจริตในการสอบ กรรมการกำกับห้องสอบจึงมีหน้าที่ต้องตรวจการระบายหีสประจำตัวสอบ ให้ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบและตัวบุคคลที่เข้าสอบก่อนเก็บกระดาษคำตอบ

ดังนั้น เมื่อพบว่าผู้เข้าสอบระบายหีสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ จึงไม่ได้เป็นความผิดพลาดของผู้เข้าสอบเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นความผิดพลาดของกรรมการกำกับห้องสอบ ประกอบด้วย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดมาจากความผิดพลาดของผู้เข้าสอบตามข้อ ๒.๒ ของแนวปฏิบัติ ในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักรฯ ที่จะตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี เนื่องจากระบายหีสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ

ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่ไม่ประกาศรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านภาค ก. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องนำคะแนนสอบในวิชาที่ระบายหีสประจำตัวสอบผิด มารวมในบัญชีคะแนนและประกาศรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านภาค ก. ให้ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๔๗๙/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการกำหนด แนวปฏิบัติขึ้นเป็นการภายในเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ในการทำหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใช้อำนาจก็ไม่อาจนำแนวปฏิบัติดังกล่าวมาใช้ในทางที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้ หรือไม่อาจนำข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าวในข้อที่มีใช้สาระสำคัญมาเป็น เหตุผลของการใช้อำนาจ จนส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา ทางปกครอง นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้เข้าสอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขันในทุกสนามสอบ ที่จะต้องปฏิบัติตามคำชี้แจงหรือข้อสั่งการที่กำหนดไว้สำหรับการสอบในครั้งนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเขียนเลขประจำตัวสอบหรือการระบายหีสประจำตัวสอบจะต้องถูกต้องเพื่อมิให้ต้องเกิดเป็นประเด็น ข้อพิพาทดังเช่นคดีนี้ เป็นต้น

ไม่ได้แจ้งผลการประเมิน ... แต่ให้ชี้แจงในภายหลัง ถือว่าดำเนินการถูกต้อง !

นางสาวจิตติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในช่วงเวลานี้ส่วนราชการหลายหน่วยงานอาจพิจารณาการเลื่อนเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๑ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗) เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งผลที่ตามมาอาจมีทั้งข้าราชการที่พอใจและไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว และข้าราชการที่ไม่พอใจก็อาจจะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษผู้บังคับบัญชาถึงความไม่เป็นธรรมในการประเมิน ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาไม่พอใจผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนและโต้แย้งว่าไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมินและผลการประเมินจนกระทั่งลงชื่อรับเงินเดือน และเห็นว่าตนเองถูกกลั่นแกล้ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ต้อยต่อน้อย ๒ ประการ ประการแรก การปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือน และประการที่สอง การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการพลเรือนปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๑ (ครึ่งปีแรก) โดยนาย พ. ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นให้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕ และให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรทำงานให้ทันเวลาและควรปรับปรุงการติดต่อประสานงาน วางตัวให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและมีส่วนร่วมกับกิจกรรมบ้าง แต่ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ (ครึ่งปีหลัง) นาย พ. เห็นว่าไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผลคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยระบุหมายเหตุว่าปฏิบัติงานตามหน้าที่ไม่ได้ผลตามเป้าหมาย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมินและไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ต่อมา ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบมีความเห็นไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าว ประเด็นที่หนึ่ง การออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบ

ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบซึ่งเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงการร้องทุกข์ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับฟังและชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะยืนยันมีมติไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม จะถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินแล้วหรือไม่ ?

หลักกฎหมายสำคัญสำหรับประเด็นนี้ก็คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ กำหนดให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่ง ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ แจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติสรุปได้ดังนี้ ข้อ ๒ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานแจ้งผลการประเมินและผลการประเมิน

ให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน ข้อ ๔ ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าวก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่รับทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ได้แจ้งการประเมินและผลประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนมีคำสั่งมีผลให้การพิจารณามีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ และข้อ ๔ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่เป็นเหตุให้คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์

แต่การที่คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับฟังและชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะยื่นยันมีมติไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม กรณีย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้เห็นเกี่ยวกับการประเมินและผลประเมินก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้วตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้และเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

ประเด็นที่สอง การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยที่ขณะเกิดข้อพิพาทได้ใช้บังคับตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ (ปัจจุบันคือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๒/ว ๒๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒) ซึ่งข้อ ๔ และข้อ ๙ ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด โดยพิจารณาประกอบกับข้อมูลการลา พฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของผู้นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๑ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕ แต่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานที่ต้องแก้ไขและปรับปรุง จึงหมายความว่า ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานบางอย่างที่ควรต้องแก้ไขและปรับปรุง และต่อมาในการประเมินฯ ครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับคะแนนทั้งด้านผลงานและด้านคุณลักษณะไม่ถึงร้อยละ ๖๐ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนาย พ. เกี่ยวกับการพัฒนาของผู้ฟ้องคดีที่ว่าปฏิบัติงานไม่ได้ตามเป้าหมาย งานที่รับผิดชอบล่าช้าทำให้เกิดความเสียหายมีปัญหาในการประสานงานและไม่มีกิจกรรมส่วนร่วม และผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่างานของตนมีข้อบกพร่อง จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมาตั้งแต่การประเมินฯ ครั้งที่ ๑ และผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสปรับปรุงและพัฒนาตนเองแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปรับปรุงและพัฒนาจนผลงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การที่นาย พ. ประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยคะแนนดังกล่าวและไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบได้มีการพิจารณาทบทวนอย่างรอบด้านและโดยละเอียดแล้ว และไม่ปรากฏว่าเป็นการกลั่นแกล้งแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๙/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี ดังนี้

(๑) ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ว่า ก่อนออกคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งและชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนได้ แต่หากฝ่ายปกครองได้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ย่อมถือว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังเช่นคดีนี้ที่ฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับฟังและชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ได้มีการร้องทุกข์อันเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว

(๒) สำหรับการใช้อดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนให้กับข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ไม่เพียงแต่จะพิจารณาเฉพาะด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาถึงความสามารถและความอดุสาหะ การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อพิจารณาอื่นประกอบกันด้วย ส่วนจะมีข้อพิจารณา ก่อนการใช้อดุลพินิจอย่างไรนั้นสามารถศึกษารายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว

“ต้องโทษจำคุก”... ถูกจำคุกจริงหรือเพียงแต่รอการลงโทษ ... !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแปลความในภาษากฎหมาย คำว่า “ต้องโทษจำคุก” ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 จะมีความหมายอย่างไร ? ระหว่าง **ต้องถูกลงโทษจริง** กับมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ให้ **“รอการลงโทษ”**

เพราะถ้าหากแปลความว่า **จะต้องเป็นการจำคุกจริง** ข้าราชการผู้ถูกลงโทษก็จะหมดสิทธิในการ **“รับเงินบำนาญปกติ”** ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และถ้าต่อมาได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด จะยังคงถือว่า **“ต้องโทษจำคุก”** หรือไม่ ?

คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อข้าราชการ (ผู้ฟ้องคดี) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากถูกดำเนินคดีอาญา ในความผิดฐานฉ้อโกงและความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 โดยได้รับบำนาญปกติตั้งแต่เดือนที่ออกจากราชการ ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดี โดยไม่รอการลงโทษ หน่วยงานต้นสังกัดจึงงดเบิกจ่ายเงินบำนาญปกติ

ระหว่างรับโทษจำคุก ผู้ฟ้องคดีได้ขอพระราชทานอภัยโทษ และได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด เป็นการเฉพาะราย และเมื่อได้รับการปล่อยตัว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนที่งดจ่ายเงินบำนาญปกติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ว่า ผู้ฟ้องคดีหมดสิทธิรับบำนาญตั้งแต่วันที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะได้รับพระราชทานอภัยโทษก็ไม่อาจเรียกร้องสิทธิได้ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยืนยันตามความเห็นเดิม

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษ โดยมีผลบังคับย้อนหลังนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ทำให้มีสิทธิรับบำนาญปกติ และผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งหมดตามระบบงานราชการจะถือว่าเป็นบุคคลที่ไม่มีความต้องโทษจำคุกแม้แต่วันเดียว เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุก แต่ให้รอการลงโทษจำคุกไว้ก่อน ยังเป็นบุคคลที่มีสิทธิรับบำนาญปกติ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้งดเบิกเงินบำนาญปกติและขอให้เป็นผู้มีสิทธิรับบำนาญปกติต่อเนื่องต่อไป

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ก็คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 52 บัญญัติว่า **“ผู้ใดได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดอยู่ ถ้า (1) กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุก โดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือ (2) เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ผู้นั้นหมดสิทธิรับบำนาญปกติ หรือบำนาญตกทอดตั้งแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด”**

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย 2 ประเด็น คือ

(1) คำว่า **“ต้องโทษจำคุก”** ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 52 ดังกล่าวได้บัญญัติถึงองค์ประกอบของการหมดสิทธิรับบำนาญปกติไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องเป็นกรณีที่ผู้ได้รับบำนาญปกติได้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาลงโทษจำคุก ซึ่งคำว่า **“ต้องโทษจำคุก”** หมายความว่า **ผู้นั้นต้องคำพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกจริง** ส่วนกรณีที่บุคคลผู้รับบำนาญปกติได้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุก แต่ได้รับการรอการลงโทษจำคุกไว้ ตามมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ถือว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้ถูกจำคุกจริง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับโทษจำคุกจริงตามคำพิพากษาของศาลฎีกาในความผิดที่มีโทษความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

จึงหมดสิทธิรับบำนาญปกติตั้งแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

(2) การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษก่อให้เกิดสิทธิในการได้รับเงินบำนาญปกติหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับพระราชทานอภัยโทษทั้งหมดโดยมีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิที่จะได้รับบำนาญปกติ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกจริง การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษมิได้มีผลให้ลบล้างความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว หากมีผลเพียงมิให้มีการบังคับโทษจำคุกนั้นต่อไปตามมาตรา 265 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกและได้รับโทษจำคุกจริง แม้ต่อมาได้รับพระราชทานอภัยโทษให้ปล่อยตัวออกจากเรือนจำ ก็เป็นกรณีที่แตกต่างกันกับกรณีต้องโทษจำคุก แต่ได้รับการรอกการลงโทษจึงไม่อาจเปรียบเทียบกันได้

ดังนั้น จึงยังคงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาซึ่งเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการรับบำนาญปกติตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

คำสั่งไม่จ่ายเงินบำนาญปกติแก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 219/2555)

คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทธรณ์ที่ดีให้กับข้าราชการทั่วไป ที่จะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบให้กับตนเองหรือผู้อื่นแล้ว ยังนับว่าเป็นตัวอย่างและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับนักวิชาการ นักกฎหมาย หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแปลความถ้อยคำภาษาในบทบัญญัติของกฎหมาย คำว่า “ต้องโทษจำคุก” และการวินิจฉัยสถานะของผู้ต้องโทษจำคุกที่ “ได้รับพระราชทานอภัยโทษ” ...ครับ !

นายปกครอง

ลาป่วยหลายวัน ! มีคำสั่งเลิกจ้างได้หรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาฝากกันในวันนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานทำความสะอาด ก่อนครบกำหนดเวลาจ้างตามสัญญา โดยอ้างเหตุว่ามีปัญหาด้านสุขภาพ ซึ่งกระทบต่องานทำความสะอาด

เรื่องมีอยู่ว่า ... ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (มหาวิทยาลัย) ได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพนักงานทำความสะอาด อาคารโรงพยาบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดคณะแพทยศาสตร์ มีกำหนดระยะเวลาจ้างตามสัญญาตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2548 ถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2549 อัตราค่าจ้างเดือนละ 4,640 บาท

ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ผู้ฟ้องคดีได้ลาป่วยจำนวน 27 วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี มีผลตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2549 เนื่องจากปัญหาสุขภาพซึ่งไม่เหมาะสมกับภาระงานที่ต้องใช้แรงงานด้านการทำความสะอาด ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งเลิกจ้างดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดเวลาในสัญญา ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาลักษณะอาการป่วยของผู้ฟ้องคดีตามใบรับรองแพทย์ ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2549 ระบุว่ากล้ามเนื้ออักเสบ ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2549 ระบุว่ามีอาการข้อมือซ้ายเคล็ด และลงวันที่ 1 สิงหาคม 2549 ระบุว่าอาการข้อมือซ้ายเคล็ดและเอ็นอักเสบบริเวณข้อศอกดีขึ้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บป่วยเป็นครั้งคราวเท่านั้นและมีอาการดีขึ้น จึงมิใช่อาการเรื้อรังและมีได้เป็นโรคอันตรายร้ายแรงจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ทำความสะอาดได้ (ข้อ 60 (1) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537)

และการลาป่วยของผู้ฟ้องคดีในครั้งที่ 1 เป็นเวลา 6 วัน ด้วยเหตุกล้ามเนื้ออักเสบ ครั้งที่ 2 เป็นเวลา 6 วัน ด้วยเหตุข้อมือหัก ครั้งที่ 3 เป็นเวลา 1 วัน ด้วยเหตุข้อมือเคล็ด และครั้งที่ 4 เป็นเวลา 14 วัน ด้วยเหตุข้อเท้าแตก เนื่องจากสามทำร้ายร่างกาย เมื่ออาการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดีได้เกิดขึ้นจริงจึงเป็นสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะลาป่วยได้ ไม่ว่าเหตุ จะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือเหตุส่วนตัว และผู้ฟ้องคดีได้มีใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลแนบมาพร้อมกันด้วยการลาป่วยจึงเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ (ข้อ 29 ของระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ประกอบข้อ 17 วรรคสี่ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535)

ส่วนกรณีที่มีการลาป่วยของผู้ฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของเพื่อนร่วมงาน หรือต่อการประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณาจ้างต่อในปีงบประมาณถัดไป ก็มีเหตุที่จะทำให้ สิทธิในการลาป่วยของผู้ฟ้องคดีหมดไป

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2548 ถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2549 อันเป็นการจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2549 เป็นต้นไป โดยอาศัยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาสุขภาพ ซึ่งไม่เหมาะสมกับภาระงานที่ต้องใช้แรงงานด้านการทำความสะอาดและไม่ปรากฏว่าได้อาศัยเหตุพฤติการณ์ส่วนตัวที่ไม่เหมาะสมและการลาป่วยบ่อยครั้ง มาเป็นมูลในการเลิกจ้างตามข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

เมื่อสัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอนจนถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2549 จึงยังคงเหลือเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องปฏิบัติตามสัญญาอีกจำนวน 17 วัน ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับจึงคิดเป็น

จำนวน 2,544.52 บาท ส่วนดอกเบี้ยของค่าเสียหายจำนวนดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอดอกเบี้ยในส่วนนี้มา ศาลจึงไม่อาจกำหนดดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 2,544.52 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 482/2554)

คดีนี้คงเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองในการพิจารณาเลิกจ้างก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา เพราะถ้าหากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และมีได้กระทำการใดๆ อันเป็นการผิดสัญญา การมีคำสั่งเลิกจ้างดังกล่าวย่อมทำให้หน่วยงานทางปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญา ซึ่งจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย ส่วนคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถ มีความรับผิดชอบ และไม่เอาเปรียบเพื่อร่วมงานด้วยเช่นเดียวกันนะครับ ...

นายปกครอง

หนังสือแจ้งมติไม่รับโอนข้าราชการจนกว่าคดีอาญาจะถึงที่สุด

จัดทำโดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลายท่านที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เมื่อได้รับราชการในหน่วยงานนั้นๆ มารยะหนึ่ง อาจมีความประสงค์ที่จะขอโอนย้ายจากหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นเพราะต้องการเปลี่ยนแปลงงานที่เคยทำอยู่ หรือต้องการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่มากขึ้นก็ตาม ซึ่งไม่ว่าจะเพื่อเหตุผลใดก็ตาม ก็ล้วนแล้วแต่เพื่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานทั้งสิ้น และแน่นอนว่าบางท่านอาจสมหวังจากการที่ได้รับการโอนย้ายไปทำงานยังหน่วยงานที่ตนต้องการ แต่บางท่านอาจผิดหวังจากการที่ไม่ได้รับรับการโอนย้ายด้วยเหตุผลต่างๆ นานาของหน่วยงานผู้รับโอน เช่น ในกรณีผู้ที่ขอโอนย้ายซึ่งได้สอบผ่านเกณฑ์การวัดผลความรู้ความสามารถแล้ว แต่หน่วยงานที่จะรับโอนมีหนังสือแจ้งมติว่าให้รอการรับโอนไว้ก่อน เนื่องจากข้าราชการผู้นั้นอยู่ระหว่างดำเนินคดีอาญา หากข้าราชการผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับมติ จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้หน่วยงานที่จะรับโอนยกเลิกหนังสือดังกล่าวได้หรือไม่ เป็นกรณีที่ไต่มีการวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๖/๒๕๕๓

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง ๓ องค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบ ได้สมัครสอบเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๓ (ด้านโยธา) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) และสอบได้ลำดับที่ ๓๔ ระหว่างการดำเนินการรับโอนผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่สำนักงานกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีบันทึกข้อความถึงผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายเพื่อเสนอให้ดำเนินการทางอาญากับผู้ฟ้องคดีกรณีเป็นผู้มีวิชาชีพในการออกแบบอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการอันพึงกระทำ โดยประการที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น ซึ่งต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) ว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ในข่ายต้องรับผิดชอบทางอาญา และเป็นผู้สอบแข่งขันเข้ารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ควรแจ้งกองการเจ้าหน้าที่เพื่อไม่รับโอน หลังจากนั้น คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงได้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) เพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามเหตุผลของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงนายกองการการบริหารส่วนตำบลดงตะขบ แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติว่าให้รอผลการดำเนินทางอาญาก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นว่าในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำผิดไม่ได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติให้รอผลการดำเนินคดีอาญาจนกว่าคดีถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้รอการรับโอนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างดำเนินคดีอาญาเป็นเหตุผลที่

ไม่ถูกต้อง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งยกเลิกหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าตอบแทนเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๗ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๗

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่ายังไม่รับโอนผู้ฟ้องคดีจนกว่าการดำเนินคดีอาญาจะถึงที่สุด เป็นขั้นตอนภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐผู้รับโอนกับองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีสังกัด หนังสือแจ้งผลมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว หากจะมีผลทางกฎหมายก็จะมีผลทางกฎหมายแต่เฉพาะในความสัมพันธ์ภายในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบเท่านั้น ยังหาผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ แม้ในภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก็หาผลให้หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลดงตะขบเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ จึงมีต้องพิจารณาในปัญหาที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้จ่ายค่าตอบแทนที่เป็นค่าตอบแทนตามสิทธิที่พึงได้รับในสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใดไม่

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การที่ข้าราชการซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งขอโอนย้ายไปสังกัดยังหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง และหน่วยงานของรัฐผู้รับโอนมีหนังสือแจ้งมติว่ายังไม่รับโอนข้าราชการผู้นั้นจนกว่าการดำเนินคดีอาญาจะถึงที่สุดนั้น หนังสือแจ้งมติดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐผู้รับโอนกับหน่วยงานของรัฐที่ข้าราชการผู้ขอโอนสังกัด ยังไม่ถือว่ามีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้ขอโอน หรือก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัว อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ข้าราชการผู้นั้นจะมีสิทธินำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกหนังสือนั้นได้

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

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย ... เพราะ (ไม่) ตรวจสอบปีเกิดให้ถูกต้อง

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น สิ่งที่สำคัญและมีความสำคัญประการหนึ่งเพื่อให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งหากเห็นว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอเจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกให้คู่กรณีได้อย่างแท้จริง

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ กรณีข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการไม่สอดคล้องตรงกัน

คดีนี้เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีขณะที่ดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่า ผู้ฟ้องคดีจะครบวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไปตรวจสอบทะเบียนประวัติและพบว่า มีการแก้ไขปีเกิดของตน จาก พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็น พ.ศ. ๒๔๘๒ จึงได้โต้แย้งและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ททำการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับฟัง และรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (จังหวัด) เพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรายงานดังกล่าว และตรวจสอบทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงยื่นอุทธรณ์ และหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดิม หากไม่อาจแต่งตั้งได้ให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปัญหา คือ การพิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงโดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานใด ? เพราะเป็นเอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้แต่ระบุข้อมูลไม่ถูกต้องตรงกัน โดยข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดี ที่ปรากฏตามเอกสารสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยไม่ระบุวันที่ และเดือนเกิด แต่ใบสุทธิการจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ระบุว่า เกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๘๕ ส่วนทะเบียนประวัติก้านผู้ใหญ่วัย (สน. ๑๑) ซึ่งมีร่องรอยการแก้ไข ระบุว่า เกิดวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหลักฐานมาขอแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉย และกรณีที่ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่า เอกสารหลักฐานใดแสดงวัน เดือน ปีเกิดที่แท้จริง การนับอายุของบุคคลเพื่อทราบว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากทะเบียนประวัติก้านผู้ใหญ่วัย (สน. ๑๑) เป็นสำคัญ

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพิจารณาจากเอกสารทะเบียนประวัติการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๕๕ แต่เหตุที่ทะเบียนประวัติ ตามแบบ สน. ๑๑ ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๕๒ เนื่องจากมีการแก้ไข พ.ศ. เกิด จึงเป็นการโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีมีได้มีอายุครบ ๖๐ ปี บริบูรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพียงแต่พิจารณาเอกสารทะเบียน ประวัติตามแบบ สน. ๑๑ โดยไม่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ประกอบการพิจารณา จึงถือว่ามิได้พิจารณาตามคำโต้แย้งของ ผู้ฟ้องคดี ก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตามเอกสารต่าง ๆ จะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็ยังมีเพียง ทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ เท่านั้น ที่ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๕๒ และเมื่อการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ ต้องอาศัยฐานข้อมูลจากหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น ข้อมูลตามเอกสารต่าง ๆ จึงต้องถูกต้องตรงกัน เมื่อพยานหลักฐานตามสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และ หลักฐานการศึกษาระบุข้อมูลปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตรงกันว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๕๕ โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดว่า ผู้ฟ้องคดี ขอแก้ไขปีเกิดในภายหลัง จึงเชื่อได้ว่า การบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติอาจมีข้อผิดพลาดหรือมีการแก้ไขข้อมูลภายหลัง ประกอบกับทะเบียนประวัติมีร่องรอยการแก้ไข จึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ไม่อาจรับฟังข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้ เมื่อหลักฐาน ตามสำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นเอกสารราชการที่ออกให้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน ไม่ปรากฏข้อพิรุธสงสัยในความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในปี พ.ศ. ๒๔๕๕

ส่วนวันที่และเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัว ประชาชนไม่ได้ระบุวันที่และเดือนเกิดไว้ และใบสุทธิของโรงเรียน ระบุว่า เกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๕๕ ก็เป็นเพียงหลักฐาน ที่รับรองว่า ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ ๔ เท่านั้น มิใช่หลักฐานที่รับรอง วัน เดือน ปีเกิดโดยตรง จึงไม่อาจ ฟังยุดีว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในวันดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่รู้ปีเกิด แต่พื้นวิสัยที่จะหยั่งรู้เดือนและวันเกิด การนับอายุบุคคลจึงให้ เริ่มนับตั้งแต่ต้นปีปฏิทิน ซึ่งเป็นปีที่บุคคลนั้นเกิด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๕๕ และครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๕

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ ๖๐ ปี ซึ่งยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เป็นค่าเสียหายในการรับเงินเดือนหรือเงินตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อย่างอื่นจากทางราชการซึ่งเป็นการเสียหายโดยตรง จากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๔/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ก่อนที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบพยานหลักฐานและแสวงหา ข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน ซึ่งตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่องโดยไม่จำเป็นต้อง ผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ดังนั้น ในเบื้องต้นถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้อง ค้นหารวบรวม และตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อย่างรอบคอบและรอบด้าน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแท้จริงและ เพียงพอสำหรับการพิจารณาในเรื่องทางปกครอง และเพื่อชี้แจงน้ำหนักหรือพิสูจน์ให้ทราบว่า พยานหลักฐานใดมีน้ำหนัก ควรแก่การรับฟังหรือเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใดและหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเช่นว่านั้นอย่างรอบด้านแล้ว ย่อมส่งผลทำให้ การใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นไปอย่างถูกต้อง...

มีมลทินมัวหมอง ... ไม่ต้องปรากฏหลักฐานความผิดชัดแจ้ง ... ครับ !!!



โดย... ลุงเป็นธรรม
สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 ถูกให้ออกจากราชการ...เพราะมีมลทินมัวหมอง

“ข้าราชการ” ต้องเป็นผู้ที่รักษาวินัยอย่างเคร่งครัด เพื่อให้สามารถดำรงตนในราชการได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และจรรยาบรรณของทางราชการ หากข้าราชการผู้ใดไม่รักษาวินัยก็ต้องถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งมี 2 ประเภทครับ คือ 1) **โทษวินัยร้ายแรง** ประกอบด้วย การปลดออก และไล่ออกจากราชการ และ 2) **โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง** ประกอบด้วย การภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน และหากการไม่รักษาวินัยนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายบ้านเมือง ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องถูกลงโทษทางอาญาอีกทางหนึ่งแยกต่างหากจากความผิดทางวินัยด้วย..ครับ

แต่กระนั้น ...หลายครั้งที่มีการลงโทษทางวินัย อันเนื่องมาจากการกระทำผิดทางอาญา แต่พยานหลักฐาน

ไม่เพียงพอจะรับฟังว่ากระทำความผิดอาญา ศาลจึงไม่ลงโทษทางอาญา ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยจึงมักจะกล่าวอ้างว่า

เมื่อ “**ความผิดทางอาญาศาลยกฟ้อง ก็ไม่ต้องรับผิดทางวินัย**”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเรื่องนี้ไว้แบบนี้ครับ.. ว่า..

“...การลงโทษทางวินัยแตกต่างกับการลงโทษทางอาญา โดยในคดีอาญานั้น ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อพยานหลักฐานปรากฏชัดแจ้งว่าจำเลยกระทำความผิดตามที่ฟ้องจริง หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือยังเป็นที่น่าสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยโดยพิพากษายกฟ้อง ส่วนการลงโทษทางวินัยนั้น แม้ผู้ฟ้องคดี จะมีได้กระทำความผิดทางอาญา แต่หากกระทำการนั้นถือเป็นความผิดทางวินัยแล้วผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะลงโทษทางวินัยได้...” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 384/2560)

ดังนั้น **โทษวินัยกับโทษอาญา ... จึงเป็นคนละเรื่องกันครับ !**

การให้ “**ออกจากราชการ**” เพราะคำสั่งปลดออกจากราชการและคำสั่งไล่ออกจากราชการเป็นเรื่องการ

ลงโทษทางวินัย..จากการที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย..ครับ แต่มีคำสั่งให้ “**ออกจากราชการ**” อีกลักษณะหนึ่งครับ...

คือการออกจากราชการที่ไม่ใช่การลงโทษทางวินัย แต่เพราะมี “**มลทินหรือมัวหมอง**” ในกรณีที่ถูกสอบสวนนั้น หากจะให้

ข้าราชการผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาก็อาจสั่งให้ผู้นั้น**ออกจากราชการ**ได้ ...

การให้ออกจากราชการเพราะมี “**มลทินหรือมัวหมอง**”...มีลักษณะอย่างไร

ฉบับนี้ ลุงเป็นธรรมนำอุทาหรณ์จากคดีปกครองมาให้ศึกษากันนะครับ ...คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้

ข้าราชการตำรวจออกจากราชการเพราะมีมลทินมัวหมอง.ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

(ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำความผิด ปัจจุบันคือมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547)

มูลเหตุของคดีนี้ เกิดจากร้อยตำรวจเอก สอพิณยา ตำรวจปราบปรามยาเสพติดแห่งเมืองเมียนมา

มีหนังสือถึงนายจะเด็จ ผอ. กองกฎหมายยาเสพติด สำนักงาน ปปส. แจ้งว่า มีข้าราชการตำรวจ 3 นาย สมมติชื่อ ดาบ เข็ม

จำหอย และจำแห้ว มีพฤติกรรมเรียกรับสินบนและสับเปลี่ยนตัวผู้ต้องหาติดยาเสพติดสัญชาติเมียนมา 3 คน และตรวจยึด

รถเก๋ง โทรศัพท์มือถือ สร้อยคอ แหวนและเงินสด

จากนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีการตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและผลการสืบสวน เห็นว่าคดีนี้มีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงข้าราชการตำรวจ 3 นาย และคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานต่าง ๆ ฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอย่างร้ายแรง และไม่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน จึงเห็นควรยุติเรื่อง

แต่อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ไม่เห็นด้วยครับ เพราะจากประจักษ์พยานแม้จะยังรับฟังได้ความไม่เพียงพอที่จะลงโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกได้ แต่ตามพฤติการณ์เป็นกรณีมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน หากจะให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ และคาบเกี่ยวกับการกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ชายแดนระหว่างประเทศ จึงมีมติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสั่งให้ข้าราชการตำรวจ ๓ นาย ออกจากราชการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจึงมีคำสั่งตามมติดังกล่าวครับ

ข้าราชการตำรวจ 3 นาย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์มีมติให้ยกอุทธรณ์

ข้าราชการตำรวจ 3 นาย (ผู้ฟ้องคดี) จึงฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการ ... ครับ

ส่วนที่ 2 มีมลทินมัวหมอง ... ไม่ต้องปรากฏหลักฐานความผิดชัดแจ้ง ... ครับ !!!

อย่างที่สูงเป็นธรรมได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่า การให้ออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินหรือมัวหมองนั้น ไม่ใช่การลงโทษทางวินัยนะครับ แต่เป็นกรณีที่ข้าราชการผู้หนึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง แม้ผลการสอบสวนวินัยร้ายแรงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่พอฟังจะลงโทษได้ แต่ข้าราชการผู้นั้นก็ไม่ได้ได้รับความไว้นื้อเชื่อใจให้ดำรงอยู่ในราชการต่อไปได้อีก ถ้าเปรียบง่าย ๆ ก็เหมือนกับผู้ที่ล้มละลายในทางสังคมนั้นแหละครับ ผู้บังคับบัญชาก็สามารถสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการได้ครับ

การกระทำที่จะมีลักษณะเข้าข่ายมีมลทินหรือมัวหมองผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการได้... มีลักษณะอย่างไร

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดท่านก็วินิจฉัยไว้ว่า แม้พยานบุคคลไม่ใช่ประจักษ์พยานรู้เห็นเหตุการณ์ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับพวกเรียกเงินผู้ต้องหา แต่เห็นว่าคำให้การของพยานต้องตรงกันเป็นลำดับจนฟังได้ว่า ได้มีการพูดคุยและส่งคืนรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำการยึดหรือมีส่วนรู้เห็นในการยึดทรัพย์สินอื่น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับพวกมิได้จับกุมผู้ต้องหาไว้ดำเนินคดีในความผิดอาญาข้อหาใดแล้ว ก็ไม่มีเหตุที่จะยึดรถยนต์ไว้ ส่วนทรัพย์สินอื่นหากผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้เอาไว้ ก็ไม่มีกรณีต้องคืนทรัพย์สินให้แก่กัน แม้จะไม่มีพยานหลักฐานที่พอฟังได้อย่างชัดเจนได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเรียกร้องเงินจากผู้เสียหายทั้งสาม อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหา แต่ก็มีพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะต้องมีส่วนร่วมรู้เห็นอยู่ด้วยในการยึดทรัพย์สินและส่งคืนให้กับผู้เสียหายทั้งสามจริง

พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามถือได้ว่ามีส่วนพัวพันและเกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวน การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งหากจะให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับราชการตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายต่อไป ก็อาจทำให้ประชาชนทั่วไปขาดความศรัทธาและเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นผลให้ทางราชการซึ่งได้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหาย

กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ซึ่งจะให้รับราชการต่อไป อาจจะเป็นการเสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

ดังนั้น การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามออกจากราชการ จึงชอบแล้ว (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1067/2560 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

โดยสรุป... การกระทำที่จะมีลักษณะเข้าข่ายมีมลทินหรือมีหมองที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการได้...ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า .. (1) ต้องผ่านกระบวนการสอบสวนวินัยร้ายแรงมาก่อน คือ การตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและแสวงหาพยานหลักฐานตามกระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง (2) โดยผลการสอบสวนไม่ปรากฏประจักษ์พยานที่จะลงโทษทางวินัยตามข้อกล่าวหา (๓) แต่พยานหลักฐานมีความสอดคล้องตรงกันทำให้เชื่อได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหามีส่วนร่วมรู้เห็นอยู่ด้วยในการเรื่องที่สอบสวนการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิดไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ..ครับ !!! อุทธรณ์จากคดีปกครองนี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการรักษาวินัยของข้าราชการว่า ผู้ที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากจะต้องปฏิบัติตนให้อยู่ในขอบเขตไม่กระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายบ้านเมือง และวินัยของข้าราชการแล้ว ก็ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความน่าเชื่อถือและศรัทธาแก่ประชาชนทั่วไปด้วยครับ

อันที่จริง...คดีนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีกเรื่องหนึ่งนะครับ...คือ **“ปัญหาความสงบเรียบร้อยของประชาชน”** ซึ่งแม้ว่าคู่กรณีไม่ได้กล่าวอ้างหรือโต้แย้งไว้ในคดี ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ ตามข้อ 101 วรรคสอง ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ...เรื่องนี้ถือว่ามีความสำคัญมากต่อการ**อำนวยความสะดวกทางปกครองให้กับประชาชน...ตามหลักนิติธรรม**..ครับ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็น **“ปัญหาความสงบเรียบร้อยของประชาชน”** ไว้อย่างไร และเรื่องใดบ้างติดตามในตอนต่อไปนะครับ!

ส่วนที่ 3 รู้ทันการให้ออกจากราชการตำรวจ

โดยทั่วไปแล้วข้าราชการตำรวจจะต้องออกจากราชการก็เพราะเหตุถึงแก่ความตาย เกษียณอายุราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออกจากราชการ หรือถูกลงโทษวินัยร้ายแรงโดยการปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

นอกจากนี้ ก็ยังมีเหตุในการออกจากราชการกรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้อีกหลายกรณี กล่าวคือ (1) ถูกสั่งให้ออกจากราชการอันเนื่องมาจากการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ (2) ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาทางวินัย (3) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย (4) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน (5) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ (6) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมีหมองจากการถูกสอบสวนวินัยร้ายแรง และ (7) ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ทั้งนี้ ตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผลงานทางวิชาการที่ “อ้างอิง” ไม่ถูกต้องถือเป็นการ “ลอกเลียน”

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานหรือการได้รับการเลื่อนตำแหน่งนับเป็นสิ่งที่ทุกคนต่างต้องการ และการจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อยื่นขอเสนอเลื่อนตำแหน่งเป็นวิธีการหนึ่งที่หลายหน่วยงานได้นำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง อาทิเช่น ตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งต้องมีการจัดทำผลงานทางวิชาการโดยการแต่งหรือเรียบเรียง ตำรา หนังสือหรือบทความทางวิชาการให้มีคุณภาพดีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้กำหนดไว้

ดังเช่น คอสมันน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ได้นำคดีพิพาทกรณีที่ยื่นเสนอขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์โดยเสนอผลงานในประเภท “ตำรา หรือ หนังสือ” ซึ่งเป็นผลงานทางวิชาการในลักษณะของการแปลจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยและได้มีการอ้างอิงหนังสือต้นฉบับไว้ในบรรณานุกรม

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็น อาทิเช่น (๑) การจัดทำผลงานทางวิชาการในลักษณะดังกล่าวจะถือเป็นการเสนอผลงานเพื่อใช้เลื่อนตำแหน่งทางวิชาการได้หรือไม่ (๒) การจัดทำผลงานทางวิชาการประเภทตำราหรือหนังสือที่มีคุณภาพดีที่ถูกต้องนั้นควรต้องมีการจัดทำและอ้างอิงในลักษณะใด และ (๓) ผลจากการที่จัดทำหรืออ้างอิงไม่ถูกต้องจะส่งผลต่อการเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเลื่อนตำแหน่งอย่างไร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ได้เสนอผลงานทางวิชาการเพื่อขอเลื่อนตำแหน่งเป็นรองศาสตราจารย์ โดยผลงานทางวิชาการที่เสนอเป็นเอกสารประเภทตำรา หนังสือ ชื่อเรื่อง วัสดุอุตสาหกรรม โดยระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เรียบเรียง ร่วมกับบุคคลอื่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ) ได้พิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่า เนื้อหาตำราหนังสือของผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่แปลมาจากต้นฉบับหนังสือ Principles of Materials Science and Engineering ของ William F. Smith แบบคำต่อคำในหลายบทและมีการนำรูปประกอบมาใช้เป็นจำนวนมากโดยไม่มีการอ้างอิง จึงมีมติว่าการแปลหนังสือโดยไม่ได้มีการอ้างอิงถือว่าขาดจริยธรรมทางวิชาการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) เห็นว่า กรณีดังกล่าวถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นไปใช้ในการเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการโดยปกปิดว่าเป็นผลงานของตนเอง หากปรากฏหลักฐานชัดเจนให้ดำเนินการลงโทษทางวินัยตามมาตรการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) (ปัจจุบันคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.)) กำหนด

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย)) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริง และผลปรากฏว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เป็นการแปลโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ จึงถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นหรือนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นไปใช้ เป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรมและไม่เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ และสมควรถูกลงโทษทางวินัย จึงมีมติให้งดการพิจารณาการขอตำแหน่งทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี และห้ามผู้ฟ้องคดีเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นเวลา ๓ ปี นับจากวันที่มีมติ และให้อธิการบดีดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเคยมีกรณีผู้เสนอผลงานอ้างอิงในบรรณานุกรมก็เพียงพอที่จะถือเป็นการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลแล้ว และการห้ามเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นเวลา ๓ ปี เป็นมาตรการลงโทษที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานทางวิชาการประเภทตำรา โดยแปลเอกสารจากต้นฉบับและอ้างอิงต้นฉบับเฉพาะในบรรณานุกรมเป็นการเสนอผลงานทางวิชาการที่ถูกต้อง หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานทางวิชาการประเภทตำรา หนังสือชื่อเรื่อง วัสดุอุตสาหกรรม โดยเป็นเจ้าของผลงานร้อยละ ๙๐ และยอมรับว่า เนื้อหาส่วนใหญ่แปลมาจากหนังสือชื่อ Principles of Materials Science and Engineering ของ William F. Smith แต่ได้เพิ่มเนื้อหาบางส่วน และได้อ้างอิงหนังสือดังกล่าวไว้ในบรรณานุกรมแล้วนั้น เมื่อเป็นการเสนอผลงานทางวิชาการประเภทตำรา มิได้เสนอเป็นการแปล แต่กลับเพียงแต่อ้างอิงไว้ในบรรณานุกรม ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้และดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ควรทราบดีอยู่แล้วว่าการอ้างอิงในผลงานทางวิชาการประเภทตำรา ซึ่งมีใช้เอกสารประกอบการสอนนั้นต้องอ้างอิงตามหลักสากลทั่วไปซึ่งมี ๓ วิธี คือ เชิงอรรถ Quotation และบรรณานุกรม และต้องทำทุกวิธี ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกต้องและถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น โดยปกปิดว่าเป็นผลงานของตนเอง ส่วนกรณีของผู้เสนอผลงานทางวิชาการรายอื่นนั้นเมื่อเป็นการเสนอผลงานในลักษณะเอกสารประกอบการสอนไม่ใช่ตำรา การอ้างอิงในบรรณานุกรมก็เพียงพอที่จะถือเป็นการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลแล้ว

ส่วนกรณีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้งดการพิจารณาการขอตำแหน่งทางวิชาการและห้ามผู้ฟ้องคดีเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นเวลา ๓ ปี เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) จะได้ว่ามาตรการในการลงโทษห้ามเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี แต่ด้วย อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้มีมติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ที่คัดลอกผลงานทางวิชาการของผู้อื่นให้ถือเป็นการกระทำที่มีเจตนาทุจริต และจะไม่พิจารณาตำแหน่งทางวิชาการให้แก่ผู้นั้น มีกำหนด ๓ ปี ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติโดยพิจารณามาตรการลงโทษทั้งสองแนวทางประกอบกัน การมีมติดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (ปัจจุบัน ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๐.๑ ได้กำหนดห้ามผู้ลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี)

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในตำราหรือหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการเปรียบเทียบกับหนังสือของ William F. Smith ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้มีการแปลหรือถอดความมาจากหนังสือดังกล่าวจริง กรณีจึงเป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอส่งผลงานทางวิชาการ อันเป็นข้อยกเว้นซึ่งไม่จำเป็นต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๐/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่เพียงแต่จะทำให้บุคคลที่ต้องการเสนอผลงานทางวิชาการได้รับรู้และเข้าใจว่าการจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อเสนอขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการนั้น หากเป็นการเสนอผลงานในประเภทตำราหรือหนังสือแล้ว การอ้างอิงเพื่อให้เป็นผลงานที่มีคุณภาพดี และเป็นไปตามมาตรฐานต้องมีการอ้างอิงตามหลักสากลทั่วไปซึ่งมี ๓ วิธี ได้แก่ เชิงอรรถ Quotation และ บรรณานุกรม และต้องจัดทำให้ครบทุกวิธี ซึ่ง**การจัดทำอ้างอิงโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนนอกจากจะถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นแล้ว** ยังอาจส่งผลกระทบต่อ การเสนอผลงานทางวิชาการ เพื่อการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งในคราวต่อไป และยังอาจถูกลงโทษทางวินัยเพราะเป็นการกระทำที่ ขาดจริยธรรม ไม่เหมาะสม หรือส่อเจตนาทุจริตในทางวิชาการในกรณีที่หน่วยงานนั้นๆ ได้มีระเบียบ หลักเกณฑ์หรือวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอผลงานทางวิชาการไว้ อีกด้วย

ผมหยุดงานเพราะป่วยจริง ... ไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ครับ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องการเจ็บป่วยของข้าราชการและได้ใช้สิทธิลาป่วยและลาพัก แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้ลาเนื่องจากไม่เชื่อหลักฐานใบรับรองแพทย์ที่ยื่นประกอบใบลาป่วยและไม่มีเหตุผลในการลาพัก

เรื่องราวในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อนายตะวันข้าราชการครู ขอลาหยุดงานเพราะอาการปวดศีรษะและอ่อนเพลียเป็นเวลา 4 วัน และได้ยื่นใบลาป่วยต่อผู้อำนวยการโรงเรียนในวันที่มาทำงาน แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่เชื่อว่านายตะวันป่วยจริง จึงให้นำใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐมาประกอบใบลาป่วยภายในวันรุ่งขึ้น แต่เนื่องจากนายตะวันเข้ารับการรักษาที่คลินิกเอกชนและสถานีนอนามัย จึงได้นำใบรับรองแพทย์ของคลินิกเอกชนและใบรับรองการป่วยของหัวหน้าสถานีนอนามัยมาแสดง แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนเห็นว่าใบรับรองแพทย์ที่นำมายื่นไม่เป็นไปตามที่ตนเองร้องขอ จึงถือว่านายตะวันขาดราชการ

ต่อมานายตะวันได้ยื่นใบลาพัก 2 วัน เนื่องจากตำรวจกุมบุดรชาย และแจ้งให้นายตะวันเตรียมหลักฐานพร้อมกันตัว แต่ได้ฝากใบลาพักไว้กับนักการภารโรงเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการโรงเรียนเพื่ออนุญาตต่อไป แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่อนุญาตให้ลาพักเพราะไม่สามารถสอบถามเหตุผลได้และถือว่านายตะวันขาดราชการจากนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนในปีงบประมาณนั้นและเรียกเงินเดือนคืน ในวันที่ขาดราชการรวม 6 วัน

นายตะวันเห็นว่าตนเองไม่ได้ขาดราชการตามที่ถูกกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีนี้มีประเด็นสำคัญ 2 เรื่อง

เรื่องที่ 1 การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนปฏิเสธไม่รับเอกสารประกอบการลาป่วย เนื่องจากไม่ใช่ใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยข้อ 17 ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 กำหนดสาระสำคัญว่า การลาป่วยให้เสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชาในวันลา เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการ โดยผู้มีอำนาจอาจจะสั่งให้มีใบรับรองแพทย์ซึ่งเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือสั่งให้ผู้ลาไปรับการตรวจจากแพทย์ของทางราชการเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตก็ได้

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ใบรับรองแพทย์ที่นายตะวันนำมายื่นขาดความน่าเชื่อถือก็ชอบที่จะสั่งให้นายตะวันใช้ใบรับรองแพทย์ซึ่งผู้บังคับบัญชาเห็นชอบแทน หรือสั่งให้ไปรับการตรวจจากแพทย์ของทางราชการ เมื่อนายตะวันยื่นใบลาป่วยพร้อมทั้งหลักฐานการรับรองการป่วยถึง 2 ฉบับ 2 สถานที่แสดงว่านายตะวันเป็นผู้ป่วยจริงและใบรับรองแพทย์ที่นำมายื่นไม่ปรากฏว่าเป็นเอกสารเท็จ จะถือว่านายตะวันละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ได้ การที่ผู้บังคับบัญชาปฏิเสธไม่รับหลักฐานใบรับรองแพทย์และมีคำสั่งไม่อนุญาตการลาป่วย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ

เรื่องที่ 2 การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่อนุญาตให้นายตะวันลาพักเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยข้อ 19 วรรคหนึ่ง ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 กำหนดสาระสำคัญว่า ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาพักส่วนตัวจะหยุดราชการได้เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่สามารถรออนุญาตได้ทันจะเสนอหรือจัดส่งใบลาพร้อมระบุเหตุจำเป็นไว้แล้วหยุดราชการไปก่อนก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลให้ผู้มีอำนาจอนุญาตทราบโดยเร็ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายตะวันมีเหตุจำเป็นต้องลาจิสส่วนตัวและมีเหตุพิเศษที่ไม่อาจยื่นใบลาจิสส่วนตัวและรอรับคำสั่งอนุญาตการลาจากผู้บังคับบัญชาก่อนหยุดราชการได้ แต่ก็ได้พยายามดำเนินการตามระเบียบ โดยรอผู้บังคับบัญชานุมัติและจัดส่งใบลาพร้อมระบุเหตุผลความจำเป็นแล้ว ทั้งผู้เสนอใบลาแทนก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และคณะกรรมการโรงเรียนต่างก็รู้ถึงเหตุผลของการลาจิสส่วนตัวโดยยื่นหนังสือรับรองการติดต่อราชการของผู้กำกับการสถานีตำรวจด้วย ดังนั้น จะถือว่านายตะวันละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ได้ การที่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้ลาจิสส่วนตัว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 143/2555)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้บังคับบัญชาว่า การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดลาป่วยหรือลาจิสหรือไม่ นอกจากต้องอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายแล้วจะต้องพิจารณาด้วยความชอบธรรม ไม่มีอคติลำเอียง หรือกลับแก้งครับ !

นายปกครอง

แม่ไม่ต้องรับโทษวินัย ... แต่ก็อาจไม่ได้เลื่อนตำแหน่ง



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 อูกร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการเป็นผู้บริหาร

หลังจากที่ลุงเป็นธรรมนำอุทธรณ์จากคดีปกครองเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนำราชการไปใช้ส่วนตัว และเกิดความเสียหายขึ้น ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ... มาทำให้ท่านทั้งหลายได้ศึกษากันแล้ว ก็มีเสียงเรียกร้องจากท่านผู้อ่าน... ครับว่า

อยากให้ลุงเป็นธรรมนำเสนอถึงผลกระทบในแง่มุมมองอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการนำราชการไปใช้ส่วนตัว โดยอาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเข้าใจผิดว่าสามารถทำได้ หรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อเองก็ตาม เพื่อเป็นข้อคิดหรือข้อเตือนใจให้ตระหนักถึงความเสียหายของราชการและความรับผิดชอบของตนเอง ... ครับ! เพราะความรับผิดชอบของผู้ที่อยู่ในสถานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แตกต่างจากประชาชนทั่วไปที่มีเฉพาะความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญา โดยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจแบ่งออกได้เป็น 4 มิติ กล่าวคือ 1) มิติทางอาญา คือการถูกลงโทษทางอาญา ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดอาญา 2) มิติทางแพ่ง คือการถูกสั่งให้ใช้เงิน กรณีที่เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือต่อบุคคลอื่น หรือกระทำผิดสัญญาทางปกครอง 3) มิติทางปกครอง คือการถูกลงโทษทางวินัย กรณีที่เป็นการกระทำผิดวินัย และ 4) มิติทางวินัยการคลังและการงบประมาณ คือ การถูกลงโทษปรับทางปกครอง กรณีกระทำผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณ

อุทธรณ์จากคดีปกครองสองเรื่องที่ผ่านมาเป็นการนำเสนอในมิติความรับผิดชอบทางแพ่ง คือ การใช้เงินค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่คดีตัวอย่างในคราวนี้เป็นมิติในทางปกครอง กรณีที่หัวหน้าส่วนราชการถูกร้องเรียนว่า “ใช้อำนาจข่มขู่ผู้ใต้บังคับบัญชา และนำราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว” และคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงรายงานผลการสอบสวนว่า หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าว (ระดับ 8 บก.) มีพฤติกรรมถือว่าอาจถือเป็นความผิดทางวินัย แต่ให้ชะลอการลงโทษทางวินัย โดยใช้อำนาจทางการบริหารในการพิจารณาความดีความชอบ ... และในการพิจารณาเลื่อนข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น (ระดับ 9 บส.) ปลัดกระทรวงได้นำผลจากการสอบสวนข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ตรวจราชการกระทรวงมาประกอบการใช้ดุลพินิจไม่เสนอชื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 9 ตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้ง

เพราะถือว่าการประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการระดับบริหาร ... ครับ!!

มูลเหตุของคดีเกิดขึ้นในขณะที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยกระทรวงต้นสังกัดของ ผอ. กพชาติ (นามสมมติ) ได้รับอนุมัติอัตรากำลังเพิ่มเติมระดับ 9 บส. จากสำนักงาน ก.พ. จำนวน 26 ตำแหน่ง โดยปลัดกระทรวงดังกล่าวได้ออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการ (ระดับ 8 บก.) ในสังกัด ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. แต่ ผอ. กพชาติ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด และมีอายุราชการเหลืออีกเพียง 9 เดือน ไม่ได้รับแต่งตั้งด้วย จึงได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมไปยังปลัดกระทรวง และประธาน อ.ก.พ. กระทรวง และร้องทุกข์ ต่อ ก.พ. อ้างว่า เมื่อเปรียบเทียบลำดับอาวุโสกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 บก. ของหน่วยงานเดียวกันจากทั่วประเทศ ตนเองมีอาวุโสอยู่ในลำดับต้น ๆ ที่มีคุณสมบัติสมบูรณ์ครบถ้วนและเหมาะสม ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นระดับ 9 แต่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งยกคำร้องทุกข์


ผอ. กพขาคี เห็นว่า การกระทำของปลัดกระทรวงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องกระทรวงต้นสังกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และปลัดกระทรวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงจำนวน 26 คน ซึ่งไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับแต่งตั้ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งแต่งตั้งให้ตนเองดำรงตำแหน่งระดับ 9

ส่วนที่ 2 แม้ไม่ต้องรับโทษวินัย ... แต่ก็อาจไม่ได้เลื่อนตำแหน่ง


คดีนี้ เนื่องจากวิธีการและขั้นตอนในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ...ครับ! โดยปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นผู้ส่งรายชื่อของข้าราชการที่มีคุณสมบัติให้คณะกรรมการคัดเลือกฯ ที่ อ.ก.พ. กระทรวง แต่งตั้งพิจารณา และเสนอปลัดกระทรวงเพื่อมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง

ดังนั้น ลุงเป็นธรรมจึงขอข้ามประเด็นดังกล่าว แต่ขอเน้นประเด็นที่น่าสนใจซึ่งถือว่าเป็นความรู้สำคัญ

โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง คือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออุดข้อได้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กฎหมายกำหนด คือ สั่งให้เพิกถอนคำสั่งได้ ตามมาตรา 42 และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ...ครับ..

 กรณีที่นายภพชาติ (ผู้ฟ้องคดี) มีคำขอให้มีศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงจำนวน 26 คน ซึ่งไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับแต่งตั้ง ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการ (จำนวน 26 คน) ดังกล่าว เพราะแม้ศาลจะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งนั้นแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 แต่ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 พิจารณา ซึ่งถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

 การใช้อำนาจของปลัดกระทรวงที่ไม่ดำเนินการเสนอชื่อ ผู้ฟ้องคดีให้คณะกรรมการคัดเลือกฯ ตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง แต่งตั้ง เพื่อพิจารณานั้น ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การคัดเลือกข้าราชการผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 เพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกฯ กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้บังคับบัญชา

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ได้ถูกข้าราชการและลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโรงเรียนกล่าวหาว่า ประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการระดับผู้บริหาร ใช้อำนาจข่มขู่ผู้ได้บังคับบัญชา นำรกราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการถูกร้องเรียน มีความเห็นว่า..พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีต่อว่าอาจถือเป็นความผิดวินัย แต่พยานหลักฐานยังไม่แน่ชัดเพียงพอที่จะลงโทษทางวินัยให้ชะลอการลงโทษทางวินัยไว้ก่อน และให้ชี้แจงแนวทางการบริหารดำเนินการกับผู้ฟ้องคดีในการพิจารณาความดีความชอบและการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไป และผู้ตรวจราชการกระทรวงบางรายมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการเสนอชื่อให้ที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกฯ พิจารณา

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งระดับ 9 โดยนำมูลเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกรื้อเรียนและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ ที่เห็นว่าพฤติกรรมยังไม่แน่ชัดเพียงพอที่จะลงโทษทางวินัย แต่เมื่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ให้แนวทางการลงโทษในเชิงบริหาร ประกอบกับนำความเห็นของผู้ตรวจราชการกระทรวงมาพิจารณาประกอบการไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีขึ้นแต่งตั้งดังกล่าว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ใช้ดุลพินิจในการดำเนินการดังกล่าวชอบแล้ว และไม่ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 848/2558 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admncourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

อุทธรณ์เรื่องนี้ก็สะท้อนให้เห็นว่า ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อทรัพย์สินของทางราชการ โดยเฉพาะรถราชการ ในกรณีที่น่าไปใช้ส่วนตัว นอกจากจะต้องรับผิดชอบละเมิดชดใช้ค่าเสียหายจากความสูญหายหรือเสียหายของรถยนต์นั้นแล้ว ก็ยังต้องมีความรับผิดชอบที่มีผลต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือ การถูกลงโทษทางวินัยหรือการลงโทษในเชิงบริหารสำหรับการพิจารณาความดีความชอบและการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้นอีกด้วยครับ !!!

ส่วนที่ 3 รู้ทันกฎหมายข้าราชการพลเรือน

ในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ครบทุกข้อกล่าวหาและทุกประเด็นแล้ว หากคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าผลการสอบสวนยังไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาอ่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ คณะกรรมการสอบสวนก็สามารถทำความเห็นเสนอไว้ในรายงานการสอบสวนเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาก็สามารถนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการผู้นั้นได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 52 วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

โยกย้ายข้าราชการเพื่อความเหมาะสม...เจตนาแท้จริงหรืออำพราง

โดย นายนิรัญ อินทร พนักงานคดีปกครอง ๓

ตรวจแก้ไขโดย นางสาวปราณี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๖ว

กลุ่มวารสารและเอกสารวิชาการ

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

ชะตากรรมที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา กับบรรดาข้าราชการระดับสูงในหลาย ๆ หน่วยงานที่ถูกโยกย้ายไม่เว้นแต่ละวัน โดย “อ้างเหตุผลความเหมาะสมและจำเป็น” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในองค์กรกระบวนกรยุติธรรมเช่นองค์กรตำรวจหรือองค์กรที่มีผลต่อการสร้างเสริมความเป็นธรรมในสังคมดังเช่นสื่อสารมวลชนนั้น นับว่ารุนแรงและเสียดทานความรู้สึกรู้สึกต่อต้านของกระแสสังคมมากมาย บางท่านอาจเห็นว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาในช่วงที่มีการปรับเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ที่มีอำนาจกำหนดนโยบายจำเป็นต้องจัดกระบวนทัพใหม่ เลือคนของตนเข้าทำงานเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถผลักดันนโยบายไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายให้พี่น้องประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยเร็วหรือเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องมีผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและเหมาะสมกับตำแหน่งเข้ามาทำหน้าที่จัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรใหม่ให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของการบริหารกิจการองค์กรให้บรรลุเป้าหมายโดยเร็ว เป็นต้น

เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้ข้าราชการการเมืองเข้ามามีบทบาทและอำนาจในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายข้าราชการประจำได้ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่บรรดานักการเมืองผู้มีอำนาจกุมนโยบายของรัฐมักจะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำในรูปแบบต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ ซึ่งคงมิใช่เฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงที่เป็นหัวกระบวนสำคัญของการบริหารจัดการภารกิจในองค์กรเท่านั้น ทว่าอาจรวมไปถึงการใช้อำนาจสั่งการให้ฝ่ายข้าราชการประจำกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยเหตุผลซ้ำ ๆ ว่า “เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน”

หากการใช้อำนาจเป็นไปตามเหตุผลที่ยกขึ้นอ้างอย่างแท้จริง ก็นับเป็นความโชคดีของประชาชนในสังคมประเทศที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุขและสงบเรียบร้อยภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลและข้าราชการประจำที่ร่วมมือร่วมใจกันทำงานอย่างเต็มกำลังความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ ในทางตรงกันข้ามหากผู้มีอำนาจใช้อำนาจของตนโดยมีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง ขาดจริยธรรม คุณธรรมและหลงลืมความถูกต้องชอบธรรมภายใต้หลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้ นอกจากจะทำลายขวัญและกำลังใจของข้าราชการดี ๆ ที่มุ่งมั่นจะทำงานเพื่อประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว ยังเป็นการทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อระบบราชการหรือแม้กระทั่งการทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่เลื่อมใสรัฐบาลให้เข้าทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนตนอีกด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นประชาชนในสังคมประเทศย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องเผชิญกับความเดือดร้อน วุ่นวายและส่งผลให้ประเทศต้องล่มสลายในที่สุด

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ไม่ว่าจะ เป็นในฤดูกาลหรือนอกฤดูกาลและไม่่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในระดับใดก็ตาม ประการสำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องตระหนักที่สุดก็คือขอขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือฉบับที่แก้ไขใหม่คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๒ ก. วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๑) โดยกฎหมายดังกล่าวได้แสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า “บริหารบุคคล โดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึง ความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติและมีความเป็น กลางทางการเมือง”

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไว้หลายต่อหลายคดี อันเป็นการยืนยันหลักการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้มีอำนาจสามารถนำไปเป็นบรรทัดฐาน สำหรับการใช้อำนาจของตนหรือแม้กระทั่งบรรดาข้าราชการผู้อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาทุกคนก็สามารถศึกษาทำความเข้าใจเพื่อสร้างภูมิความรู้สำหรับปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนได้เป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น

๑. คดีย้ายข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ สถานที่ที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ : มีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป หรืองานเลขานุการที่ยากมาก โดยต้องประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์กับงานที่ปฏิบัติ เพื่อกำหนดและปรับเปลี่ยนแผนงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยไม่ต้องมีการกำกับ ตรวจสอบ แนะนำหรือสามารถวางแผนการปฏิบัติงานเองและตัดสินใจแก้ไข ปรับเปลี่ยนแผน หรือแก้ไขปัญหาในงานที่รับผิดชอบโดยอิสระ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัฐฯ ซึ่งเป็นท่าเทียบเรือที่ให้เอกชนเช่าดำเนินการ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการใช้ท่าเทียบเรือรัฐฯให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย และประสานงานระหว่างผู้เช่าท่าเทียบเรือรัฐฯกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการท่าเทียบเรือรัฐฯ เช่น ตำรวจน้ำ เจ้าท่าภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัฐฯดังกล่าว ส่วนอำนวยการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีกรอบอัตรากำลังข้าราชการจำนวน ๙ อัตรา และมีข้าราชการตามกรอบอัตรากำลังจริงจำนวน ๖ อัตรา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกั้นกัณฑ์จนได้รับความเดือดร้อน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งและสั่งให้กลับไปปฏิบัติงานที่เดิม

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า แม้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจดุลพินิจตามกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่การออกคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ คำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ คำสั่งใดที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงได้ ย่อมเป็นคำสั่ง

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่ง กล่าวคือ จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ

ดังนั้น แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือจะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การดูแลการดำเนินกิจการท่าเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีออกไปปฏิบัติงานประจำก็ได้ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราวและในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารกระทำได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่จำเป็นต้องไปนั่งปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน การให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น ๆ ได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาดังกล่าวได้วางหลักเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการว่า ถึงแม้จะมีอำนาจออกคำสั่งได้ก็ตาม การออกคำสั่งก็ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญคือ (๑) ผลของการออกคำสั่ง จะต้องทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายปรากฏเป็นจริงได้ (๒) ความจำเป็นของการออกคำสั่ง การใช้อำนาจจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของข้าราชการเกินกว่าความจำเป็น โดยทำได้เพียงเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น (๓) ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลได้ผลเสียที่เอกชนได้รับและประโยชน์ของมหาชนควบคู่กัน โดยมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ ฉะนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจจึงไม่ได้หมายความว่าผู้มีอำนาจจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจจนละเลยความถูกต้องชอบธรรมและเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใด

๒. คดีย้ายให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าตำแหน่งสายงานเดิม : มีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาล ขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ ๘ นายกเทศมนตรีตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งโอน (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ ๘ วิชาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งย้ายดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นการกลั่นแกล้งและไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่าประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ข้อ ๒๒ กำหนดว่าการย้ายพนักงานเทศบาลตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าตำแหน่งสายงานเดิมหรือระดับต่ำกว่าเดิมหรือย้ายพนักงานเทศบาลในตำแหน่งสายงานผู้บริหารและผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสายปฏิบัติงานให้กระทำได้อต่อเมื่อพนักงานเทศบาลผู้นั้นสมัครใจและได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงาน

เทศบาล ในการย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ ๘ ไปดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้สมัครใจนั้น แม้ว่าจะเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม ในการย้ายก็ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประกาศ ตามข้อ ๒๒ ด้วยและเมื่อตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายบริหารสถานศึกษากำหนดให้ตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบและปริมาณงานและคุณภาพงานสูงกว่าตำแหน่ง อาจารย์ใหญ่ประกอบกับผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่าการโอนย้ายในลักษณะดังกล่าว เป็นการให้ไปดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าตำแหน่งในสายงานเดิมและถือว่าพ้นจากหน้าที่ ผู้อำนวยการโรงเรียนไปปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ใหญ่เพียงตำแหน่งเดียว จึงเป็นการโอน (ย้าย) โดยมิได้สอบถามความสมัครใจจากผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีก็ได้สมัครใจที่จะไปรักษาการใน ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่อย่างไรก็ตาม จะนั้น จึงเป็นการออก คำสั่งที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามข้อ ๒๒ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงาน เทศบาลดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและแม้ว่าจะผ่านความเห็นชอบจาก คณะกรรมการพนักงานเทศบาลแล้วก็ตาม และเมื่อผลของคำสั่งทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องย้ายจากตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเงินประจำตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งรักษาการอาจารย์ใหญ่ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินประจำตำแหน่ง ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำ ละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เทศบาลในฐานะหน่วยงานของรัฐในสังกัดจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหม ทดแทนเพื่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

จากคำพิพากษาดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการโดยผู้ออก คำสั่งได้รู้และเข้าใจบทบัญญัติกฎหมายเป็นอย่างดี อันเป็นการสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็น การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่เคารพกฎหมายหรือกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งทำให้ผู้ได้ อำนาจบังคับบัญชาได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและผลของการใช้อำนาจที่ผิดๆ นั้น นำมาซึ่ง การสูญเสียงบประมาณที่ต้องเบิกจ่ายสำหรับการชดเชยค่าเสียหายอีกด้วย

๓. คดีย้ายข้าราชการเพราะมีพฤติการณ์กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชาและมีปัญหา ด้านการปกครอง : มีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมราชทัณฑ์ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำจังหวัด ต่อมาผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดได้มีหนังสือถึงอธิบดี กรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีกับข้าราชการอื่น ไปปฏิบัติหน้าที่เรือนจำอื่น ที่ขาดแคลนอัตรากำลัง โดยมีเหตุผลว่ามีพฤติการณ์กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา มีปัญหาด้านการ ปกครองและเคยถูกลงโทษทางวินัยหลายครั้ง เช่น ขาดราชการ บกพร่องต่อหน้าที่ทำให้ผู้ต้องขัง หลบหนี ไม่ปฏิบัติหน้าที่เวรยาม กิริยาก้าวร้าวต่อผู้บังคับบัญชา อธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มอบหมายให้คณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งของกรมราชทัณฑ์รับไปพิจารณาและต่อมาอธิบดี กรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีรวมทั้งข้าราชการอื่น ไปปฏิบัติราชการที่ เรือนจำอื่นตามมติคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการย้ายดังกล่าวเป็นการสั่งที่รวดเร็วและผิดธรรมเนียม ในการโยกย้ายตามฤดูกาล จึงฟ้องเพิกถอนคำสั่ง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการ

พลเรือนสามัญ ระดับ ๓ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำจังหวัดที่ว่างได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อก่อนออกคำสั่งอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพิจารณาและอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีความเห็นว่าการเสนอให้สั่งย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อความเหมาะสม ขจัดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของเรือนจำและเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอีก ฉะนั้น การสั่งย้ายดังกล่าวได้พิจารณาอย่างรอบด้านโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจไม่พอใจที่ไม่ได้รับความสะดวกจากการถูกย้าย แต่การย้ายเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควร และการย้ายมิใช่การลงโทษ แต่เป็นเรื่องของความจำเป็น ความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่ต้องมีการกระทำความผิดทางวินัยเสียก่อนจึงจะย้ายได้ การย้ายเป็นการบริหารงานของผู้บังคับบัญชาสามารถจะคัดสรรหรือจัดคนลงในตำแหน่งที่เหมาะสมตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยมีอคติหรือมีเจตนาถั่นแถ้งผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาทั้งสามเรื่องดังกล่าว น่าจะเป็นเครื่องเตือนใจที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจทั้งหลายว่า การใช้อำนาจโดยมีเจตนาแท้จริงตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องและชอบธรรม ก่อให้เกิดประโยชน์กับสาธารณะโดยตรง ถึงแม้จะกระทบกระเทือนประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลบางคนบ้างก็ตาม แต่หากใช้อำนาจโดยมีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงไว้เพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้อง กดขี่ข่มเหงรังแกผู้ที่อ่อนด้อยกว่าหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของคนอื่น ไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รังแต่จะแสวงหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อยืนยันการใช้อำนาจของตนว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วละก็ นอกจากศาลปกครองจะใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งซึ่งจะมีผลให้ฝ่ายปกครองต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ถูกต้องตามคำพิพากษาแล้ว สังคมจะสงบสุขได้อย่างไร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการใช้อำนาจจนละเมิดสิทธิเสรีภาพของข้าราชการด้วยกันเสียเอง ย่อมส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจที่แอบแฝงด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวก็คือประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง

สอบได้... แต่หน่วยงานเปลี่ยนใจ – ไม่ทำสัญญาจ้าง ได้หรือ !?

อัญชร บึงประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เรื่องที่น่าเสนาในในวันนี้ น่าสนใจทีเดียว... กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีประกาศรับสมัครสอบบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไป โดยหลังจากประกาศผลการสอบเรียบร้อยแล้วได้มีการเปลี่ยนผู้บริหาร โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่เห็นว่าการสรรหาดังกล่าวดำเนินการในสมัยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเก่าจึงไม่ผูกพันตนที่จะต้องทำสัญญาว่าจ้างผู้ที่สอบได้

กรณีเช่นนี้จะทำได้หรือไม่ มาดูคำตอบในคดีต่อไปนี้ค่ะ

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้มีประกาศรับสมัครสอบพนักงานจ้างและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่สอบผ่านเกณฑ์เป็นลำดับที่ 1 ในตำแหน่งคนงานทั่วไป แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. กลับไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาจ้าง และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้มีการปรับระบบการทำงาน โดยได้มอบหมายงานในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้ให้บุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ทำแทนแล้ว เนื่องจากมีนโยบายที่จะประหยัดเงินงบประมาณ จึงทำให้ไม่มีการกิจที่จะต้องจ้างพนักงานในตำแหน่งดังกล่าวอีกต่อไป

ผู้ฟ้องคดีซึ่งรอกการเรียกทำสัญญาจ้างมาหลายเดือน จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ไม่ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามประกาศรับสมัครสอบและประกาศผลการสอบ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศรับสมัครสอบบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 **ประกาศผลการสอบ**จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล **จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง** ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดยในการว่าจ้างพนักงานที่สอบได้จะต้องมีการทำสัญญาจ้าง ซึ่งการทำสัญญาจ้างไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ฉะนั้นหนังสือปฏิเสธการจ้างจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการปฏิเสธไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งการปฏิเสธดังกล่าวก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 **เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่ว่าจ้างดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที** ข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้อุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธไม่ทำสัญญาก่อนจึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับประเด็นเนื้อหาของคดีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ 19 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 กำหนดให้องค์การ

บริหารส่วนตำบลดำเนินการประกาศรับสมัครสอบเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นชอบให้กำหนดตำแหน่งแล้ว และเมื่อมีการดำเนินการสรรหาและจัดสอบแล้ว ต้องรายงานผลต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประกาศบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการทดสอบและดำเนินการจัดจ้างโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตามข้อ 20 ของประกาศเดียวกัน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศรับสมัครบุคคล โดยระบุว่า มีตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไปจำนวน 2 อัตรา เป็นตำแหน่งคนงานประจำระยะ 1 อัตรา และตำแหน่งคนงานทั่วไป 1 อัตรา และข้อ 10 ของประกาศรับสมัครดังกล่าวกำหนดว่าผู้ผ่านการคัดเลือกและได้รับการขึ้นบัญชี จะได้รับการทำสัญญาจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไปเป็นระยะเวลา 1 ปี และอาจมีการต่อระยะเวลาจ้างได้อีกไม่เกินครั้งละ 1 ปี และผู้สอบผ่านจะได้รับการเรียกมาทำสัญญาโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อน ย่อมแสดงว่าได้มีการกำหนดตำแหน่งพนักงานจ้างดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแล้ว และเมื่อมีการประกาศผลการสอบผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดจ้างโดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าหลังจากประกาศผลการสอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างบุคคลภายนอกเข้าทำงานเป็นลูกจ้างรายวันในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้ อันแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีความจำเป็นที่จะต้องว่าจ้างบุคคลเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าว

เมื่อเหตุที่ไม่อาจจัดจ้างผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แต่เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ และเมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งไม่ว่าจะกระทำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนคนใดก็ตาม ย่อมมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการเปลี่ยนตัวผู้แทนหรือความขัดแย้งหรือกระบวนการภายใน มาเป็นเหตุผลให้การกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้งหากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการสรรหาพนักงานจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนประกาศผลการสอบซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องว่าจ้างผู้ฟ้องคดี เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อ้างว่าการดำเนินการสรรหาและผลการคัดเลือกไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องว่าจ้างผู้ฟ้องคดี การปฏิเสธไม่ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1451/2558)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี กรณีการทำสัญญาว่าจ้างผู้สอบได้หรือการปฏิเสธไม่ว่าจ้างผู้สอบได้ซึ่งเป็นการปฏิเสธว่าจะไม่ดำเนินการจัดจ้างนั้น ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้สอบได้เห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการไม่ว่าจ้างดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์โต้แย้งหนังสือที่ปฏิเสธการว่าจ้างก่อน และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ เช่น เมื่อมีประกาศผลการสอบแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดจ้างโดยขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และการดำเนินการสรรหาบุคลากรโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะกระทำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใด ย่อมมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก โดยไม่อาจอ้างการเปลี่ยนตัวผู้แทนหรือความขัดแย้งหรือกระบวนการภายในมาเป็นเหตุผลในการที่จะไม่ดำเนินการจัดจ้างได้

มาทำงานสายเกินกำหนด ... หมดสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือน !

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การเป็นข้าราชการที่ดี จะต้องดำรงตนให้เหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัย เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์แก่ทางราชการ ซึ่งผลของการประพฤติปฏิบัติดังกล่าวนอกจากราชการจะได้รับประโยชน์แล้ว ผู้นั้นก็จะได้รับการตอบแทนความดีความชอบไม่ว่าจะเป็นคำชมเชยหรือเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน ในทางกลับกัน หากข้าราชการผู้ใดปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบวินัย ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อ การพิจารณาความดีความชอบหรืออาจถูกดำเนินการทางวินัยต่อไปได้

การ “อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ” ถือเป็นข้อปฏิบัติประการหนึ่งของข้าราชการ ตามมาตรา ๘๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดว่าต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้และหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติดังกล่าว ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ข้าราชการมาทำงานสายเป็นอาจิม แม้ว่าจะยังไม่ถูกดำเนินการทางวินัย แต่การประพฤติปฏิบัติตนดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการพิจารณาความดีความชอบ เช่น การเลื่อนเงินเดือน

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ เป็นกรณีของข้าราชการมาทำงานสายเกินกว่าเวลาที่ราชการกำหนด ซึ่งแม้ขณะเกิดข้อพิพาทในคดีนี้จะใช้บังคับตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ (๗) และกฎ ก.พ. ดังกล่าวได้ถูกยกเลิก โดยปัจจุบันได้ใช้บังคับตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๘ (๘) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมาทำงานไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ข้าราชการพลเรือนซึ่งจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนจะต้องไม่มาทำงานสายเกินจำนวนครั้งที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายกำหนดเป็นหนังสือไว้ก่อนแล้ว โดยคำนึงถึงลักษณะงานและสภาพท้องที่อันเป็นที่ตั้งของแต่ละส่วนราชการหรือหน่วยงาน

ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการในปัจจุบันได้

โดยคดีนี้ นางสาวดาว (นามสมมติ) เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ระดับชำนาญการ ปฏิบัติราชการในจังหวัดแห่งหนึ่ง มาทำงานสาย ๖๐ กว่าวัน ซึ่งเกินกว่าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลและปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดไว้ คือ ในรอบการพิจารณาเงินเดือน ครั้งที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้ลาได้ไม่เกิน ๑๐ ครั้ง และให้สายได้ไม่เกิน ๑๘ ครั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการในส่วนภูมิภาคจึงมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ทั้ง ๆ ที่นางสาวดาว มีสิทธิได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้น เนื่องจากได้รับผลการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานรวม ๗๑.๕๐ คะแนน

เมื่อเกิดเรื่องแบบนี้ขึ้น นางสาวดาวจึงร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พร้อมกับโต้แย้งว่าหลักฐานการมาทำงานที่นำมาอ้างไม่ถูกต้อง และไม่เคยมีการแจ้งให้ตนชี้แจงเรื่องดังกล่าว อีกทั้งการพิจารณาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนเพราะการมาทำงานสายก็ไม่ได้ให้ออกาสโต้แย้งในหลักฐานต่าง ๆ

หลังจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาคำร้องทุกข์และมีคำสั่งยกคำร้องทุกข์

นางสาวดาว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่สั่งงดเลื่อนขั้นเงินเดือนและเพิกถอนคำวินิจฉัยร้องทุกข์

ในเรื่องนี้ โรงพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของนางสาวดาวชี้แจงว่า แม้ผลการประเมินทำให้นางสาวดาวมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้น แต่เนื่องจากนางสาวดาวมาทำงานสายเกินกว่าจำนวนวันที่กำหนดไว้ การที่จะเลื่อนขั้นเงินเดือนจึงขัดกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด อีกทั้งหน่วยงานที่นางสาวดาวปฏิบัติงานอยู่ได้มีการประชุมถึง ๓ ครั้ง เพื่อชี้แจงและตกลงร่วมกันของบุคลากรเกี่ยวกับการลงเวลาปฏิบัติงานและการมาทำงานสาย โดยนางสาวดาวก็ได้เข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง และได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลได้แจ้งให้นางสาวดาวทราบว่าไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนแล้ว

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ ก่อนออกคำสั่งงดเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะต้องแจ้งให้นางสาวดาวทราบและให้โอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานก่อนออกคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และวรรคสอง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติฯ ประกอบกับกฎ ก.พ. และหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดให้ต้องแจ้งผู้รับการประเมินซึ่งขาดคุณสมบัติเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนทราบแต่อย่างใด อีกทั้งหลักเกณฑ์การประเมินได้กำหนดไว้แล้วในแบบพิมพ์สำหรับใช้ประเมิน ซึ่งถือว่านางสาวดาวได้ทราบแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้นางสาวดาวทราบเพื่อให้มีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงในพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นปัญหาประการต่อมา คือ การออกคำสั่งงดเลื่อนขั้นเงินเดือนนางสาวดาวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงจากเครื่องบันทึกเวลาด้วยระบบคอมพิวเตอร์ตามที่โรงพยาบาลได้ประกาศกำหนดให้เจ้าหน้าที่เริ่มลงเวลาด้วยระบบดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมานั้น พบว่าทั้งก่อนและในช่วงระยะเวลาการประเมินครั้งที่พิพาท นางสาวดาวมาทำงานสายหลายครั้ง อีกทั้งในการประชุมชี้แจงเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติงาน นางสาวดาวก็ได้เข้าร่วมประชุมและรับทราบทุกครั้ง นอกจากนี้ ยังได้มีการรายงานพฤติกรรมและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวด้วย จึงเชื่อได้ว่าในช่วงระยะเวลาการประเมินครั้งที่พิพาท นางสาวดาวมาทำงานสายรวม ๖๑ ครั้ง จริง นางสาวดาวจึงไม่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งดังกล่าว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งงดเลื่อนขั้นเงินเดือนนางสาวดาวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๕/๒๕๕๘)

จากคดีนี้จึงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการทุกคนว่า การที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น นอกจากจะมีผลการประเมินการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังจะต้องมีคุณสมบัติอย่างอื่นด้วย เช่น จะต้องไม่มาทำงานสายเกินจำนวนครั้งที่กำหนด เป็นต้น และการที่กฎหมายกำหนดข้อประพฤติปฏิบัติให้ข้าราชการอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการนั้น เนื่องจากการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ กระทบต่อการพิจารณาความดีความชอบและอาจต้องถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งกระทบต่อสถานะการดำรงตำแหน่งของข้าราชการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวม กระทบต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของงานราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ข้าราชการจึงต้องปฏิบัติราชการตามเวลาราชการอย่างเคร่งครัด และนอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับผู้บังคับบัญชาที่จะใช้เป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ใต้บังคับบัญชา และคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานบุคคลของระบบราชการ

“ไม่แจ้งผลการประเมินก่อนออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน ไม่ชอบด้วยกฎหมายครับ!”

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ แต่ก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้ข้าราชการทราบเพราะเห็นว่ามีความอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้

แม้มูลคดีนี้จะเกิดขึ้นในช่วงการพิจารณาความดีความชอบครึ่งหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ซึ่งยังคงใช้วิธีการเลื่อนระบบเดิม คือ 0.5 ขึ้น 1 ขึ้น หรือ 1.5 ขึ้น แต่ทว่าหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามโดย “ระบบเปิด” ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 ยังคงใช้บังคับได้ในปัจจุบัน ดังนั้น อุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้จึงสามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินเลื่อนขึ้นเงินเดือนได้ในปัจจุบัน

คดีนี้เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียง 0.5 ขึ้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่มีส่วนรับทราบผลการประเมิน จึงร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม แต่ได้รับการชี้แจงว่าการพิจารณาความดีความชอบเหมาะสมแล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนรายผู้ฟ้องคดีและเพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

ประเด็นปัญหา คือ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนแต่ละครั้ง ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งให้ข้าราชการทราบก่อนที่จะออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือไม่? และคำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี 0.5 ขึ้น และหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามโดย “ระบบเปิด” ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 ตามหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2540 มีสาระสำคัญเพื่อให้การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ ดังนั้น การแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบ จึงเป็นวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นผู้ประเมินมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน

เมื่อผู้ประเมินซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีได้ให้คะแนนในแบบการประเมิน แต่มิได้ดำเนินการแจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ตามหลักเกณฑ์ของหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2540 โดยมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินแต่อย่างใด และมีได้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เมื่อขั้นตอนการประเมินและการแจ้งผลการประเมินเป็นวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนและผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีจะต้องถือปฏิบัติ การที่ไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ย่อมถือเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้

คำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เลื่อนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีและคำวินิจฉัยเรื่องทุกข์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 243/2559)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามโดย “ระบบเปิด” ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 ว่าการแจ้งประเมินและผลการประเมินให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบ ถือเป็นวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นผู้ประเมินมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน การไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้ข้าราชการผู้รับการประเมินทราบ ย่อมทำให้คำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมายครับ!

สัญญาจ้างให้ทำหน้าที่ “รปภ.” แต่สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ... ไม่ได้ครับ !

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) ได้ทำสัญญาจ้างพนักงานในตำแหน่งยาม แต่ในระหว่างสัญญาได้มีคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่พนักงานประจำรถเก็บขยะ แต่พนักงานดังกล่าวไม่ไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง ยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นยามตามปกติ ต่อมา เทศบาลตำบลได้มีคำสั่งจ่ายค่าตอบแทน และมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดสัญญา โดยอ้างว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจึงบอกเลิกสัญญาจ้าง

คดีนี้พนักงานจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญาในตำแหน่งยาม อ้างว่ามีหน้าที่ต้องคอยตรวจตราดูแลความเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบล การที่ไม่ไปปฏิบัติหน้าที่พนักงานประจำรถเก็บขยะ จึงไม่เป็นการกระทำผิดตามสัญญาจ้าง

หลังจากอุทธรณ์คำสั่งแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เทศบาลตำบลชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี

เทศบาลตำบลมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่พนักงานประจำรถเก็บขยะ หรือไม่ ! และการบอกเลิกสัญญาจ้างชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ !

ถ้าเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างกำหนดว่า ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เทศบาลตำบลอาจมีคำสั่งมอบหมายงานให้พนักงานจ้างปฏิบัติงานเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ได้ และพนักงานจ้างยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเทศบาลตำบล และข้อ 7 (5) ของสัญญาจ้าง กำหนดว่ากรณีพนักงานจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายมีผลให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามไปปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างอื่นหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยไม่ต้องแก้ไขสัญญาและถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น จะต้องเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ปฏิบัติเป็นพิเศษที่ไม่นอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างเท่านั้น เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ยาม โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบงานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขยะในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง กล่าวคือเป็นงานนอกเหนือขอบเขตของงานรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน รวมทั้งในบริเวณเขตของผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่องานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขยะเป็นงานนอกเหนือขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานประจำรถเก็บขยะตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ยามต่อไป จึงไม่เป็นการประพฤติดัดสัญญาจ้าง

ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาจ้างจึงไม่ชอบด้วยสัญญาจ้าง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินค่าตอบแทนการออกจากงาน โดยไม่มีความผิดเป็นจำนวนสามเท่าของอัตราค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่ก่อนวันออกจากงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 145/2558)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญาจ้างพนักงาน เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) จะมีคำสั่งให้พนักงานจ้างตามสัญญา ปฏิบัติงานพิเศษอื่น ๆ จะต้องเป็นงานที่อยู่ภายในขอบเขตของงานตามสัญญาจ้าง และหากสัญญาจ้างกำหนดให้สิทธิแก่คู่สัญญา ฝ่ายรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) สามารถมีคำสั่งมอบหมายงานพิเศษนอกเหนือจากสัญญาจ้างได้ จะต้องเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ ของทางราชการและได้รับความยินยอมจากพนักงานจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาด้วย ... ครับ !

นายปกครอง

คดีบริหารงานบุคคล (จาคูร - พีรพล - ถวิล) คำตัดสินบนหลักการเดียวกัน



เมื่อย้อนดู... คำตัดสินในคดีของคุณถวิล เปลี่ยนศรี แล้ว ทำให้นึกไปถึงคดีของคุณจาคูร อภิชาติบุตร และคดีของคุณพีรพล ไตรทศาวิทย ที่ได้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเมื่อหลายปีก่อน โดยเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งข้อพิพาทของคุณถวิล เกิดขึ้นในปี 2554 สมัยคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนข้อพิพาทของคุณพีรพล เกิดขึ้นในปี 2552 สมัยคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และข้อพิพาทของคุณจาคูร เกิดขึ้นในปี 2551 สมัยคุณสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี

แม้ข้อพิพาททั้งสามคดีดังกล่าว... จะเกิดขึ้นต่างยุคต่างสมัยกัน แต่เมื่อได้พิจารณาเนื้อหาของคดีแล้วจะพบว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ประการสำคัญเมื่อได้อ่านคำวินิจฉัยของศาลปกครองแล้วก็จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโอนย้ายที่พิพาทบนมาตรฐานและหลักการเดียวกัน และผลของคำวินิจฉัยที่ออกมา ก็อยู่ในแนวทางเดียวกันมาโดยตลอด

ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น **ประการแรก** ศาลจะพิจารณาว่าผู้ใช้อำนาจได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และ **ประการที่สอง** ผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ซึ่งก็คือได้ใช้ดุลพินิจนั้นโดยมีเหตุผลรองรับหรือไม่

โดยการตรวจสอบ “**เหตุผล**” ที่ฝ่ายบริหารอ้างในการใช้ดุลพินิจนั้น จะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เหตุผลในส่วนที่เป็น “**ข้อกฎหมาย**” และเหตุผลในส่วนที่เป็น “**เป็นข้อเท็จจริง**” โดย **เหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมาย** ศาลจะพิจารณาว่า ฝ่ายบริหารมีความผิดพลาดในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ โดยจะตรวจสอบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้นหรือไม่ ฝ่ายบริหารอ้างอิงบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจผิดพลาดหรือไม่ ฝ่ายบริหารได้ใช้ดุลพินิจนั้นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือไม่ และฝ่ายบริหารตีความหรือปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายผิดพลาดหรือไม่ **สำหรับเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง** ศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้ดุลพินิจว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นมีอยู่จริงและเป็นความจริงหรือไม่

- กรณีคำสั่งโอนย้าย **คุณถวิล เปลี่ยนศรี** จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้ไปดำรงตำแหน่งที่

ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) นั้น ศาลปกครองได้ตรวจสอบแล้วว่าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายได้ตกลงในการรับโอนและให้โอนคุณวุฒิ และได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อันเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กำหนดไว้ แต่ส่วนเหตุผลในการใช้ดุลพินิจสั่งโอนย้ายคุณวุฒิตามที่นายกรัฐมนตรีนำมาอ้างต่อศาลที่ว่า นโยบายความมั่นคงถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องเร่งดำเนินการ และเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุนโยบายตามที่แถลงต่อสภา จึงต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบาย ซึ่งเห็นว่าคุณวุฒิฯ มีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการนั้น

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงอยู่แล้ว ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ นั้น มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติราชการย่อมขึ้นอยู่กับกรมอำนวยการของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และตั้งแต่โอนย้ายคุณวุฒิมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็ได้มีการมอบหมายงานให้ปฏิบัติตามที่อ้างถึงความสำคัญแต่อย่างไร **เหตุผลที่นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้กล่าวอ้างในการโอนย้ายดังกล่าวจึงมิได้เป็นจริงตามที่อ้าง** อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คุณวุฒิฯ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลอย่างไร **กรณีจึงถือว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งโอนย้ายโดยไม่มีเหตุผลรองรับ อันเป็นใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ.33/2557)**

- สำหรับกรณีการโอน คุณจาดูร อภิชาติบุตร จากตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร 10) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าวเป็นการโอนโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้มีการตกลงยินยอมกันและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ บัญญัติไว้

แต่เมื่อพิจารณากระบวนการโอนคุณจาดูร ในครั้งนี้ ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในวันเดียว จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจถูกต้องตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ กำหนดไว้หรือไม่

โดยมีข้อเท็จจริง...ปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ด่วนที่สุด ลงวันที่ 24 ก.ย. 51 ที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้คุณจาดูรทราบ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า วันที่ 2 ก.ย. 51 เวลาประมาณ 9.30 น. ซึ่งเป็นวันที่มีการเสนอเรื่องการโอนคุณจาดูรเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งทางโทรศัพท์มือถือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่ามีเอกสารเร่งด่วนให้ลงนาม เป็นกรณีการรับโอน

ข้าราชการระดับ 10 มารับราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอต่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในเวลา ประมาณ 12.15 น. จากข้อเท็จจริงในส่วนนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า การขอรับโอนคุณจาตุรมิได้เป็นไปตามความประสงค์ของปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งและตกลงยินยอมการโอนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แต่เป็นการริเริ่มโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อันเป็นฝ่ายการเมือง ซึ่งมีใช้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาภายหลังอีกว่า หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้โอนคุณจาตุรแล้ว ปลัดกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 29 ก.ย.51 เพื่อเสนอแนวทางพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่คุณจาตุร โดยเห็นควรให้สำนักนายกรัฐมนตรีรับโอนคุณจาตุรกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม

จึงเป็นข้อยืนยันได้ว่า หนังสือทาบทามการโอนโดยให้เหตุผลว่า คุณจาตุรมีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น มิใช่วัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงของปลัดกระทรวงมหาดไทย **การดำเนินการในส่วนนี้จึงไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ได้กำหนดไว้**

และตามที่ถูกฟ้องคดีอ้างว่าหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นความเห็นส่วนตัวและได้จัดทำขึ้นหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้โอนคุณจาตุรแล้ว จึงไม่อาจนำมาอ้างเป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้นั้น ศาลเห็นว่าหนังสือกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับเป็นหนังสือราชการที่ลงนามโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยฉบับแรกเป็นการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการโอนให้คุณจาตุรทราบ ส่วนฉบับที่สองเป็นการเสนอแนวทางให้ความเป็นธรรมแก่คุณจาตุร กรณีจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือดังกล่าวนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นและได้มีการส่งสำเนาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ (นายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรี) ทราบเพื่อยืนยันหรือหักล้างเอกสารหลักฐานในส่วนดังกล่าวแล้ว กรณีจึงชอบที่จะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น (อ.229/2554)

สำหรับคดีสุดท้าย... กรณีคุณพิรพล ไตรทศาวิทย์ ที่ในขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ถูกคำสั่งให้โอนไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยชี้ว่า แม้กรณีนี้กฎหมายจะมีได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายต้องตกลงยินยอมในการโอนก่อนเช่นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริง นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บังคับบัญชาของคุณพิรพล ได้มีการตกลงในการโอนดังกล่าวและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.กำหนด กระบวนการโอนคุณพิรพลจึงเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามที่ ก.พ.กำหนดไว้

ประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาต่อมาคือ... การดำเนินการโอนคุณพิรพลนั้น ผู้มีอำนาจได้ใช้ดุลพินิจโดยเหมาะสม เป็นธรรม และมีเหตุผลรับฟังได้หรือไม่ ?

โดยประเด็นนี้ ศาลปกครองกลางเห็นว่า การแต่งตั้งโยกย้ายหรือกรณีอื่นใดที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของข้าราชการ ต้องดำเนินการภายใต้ระบบคุณธรรม และในการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นจะต้องใช้อย่างระมัดระวังเพื่อให้การใช้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและราชการเป็นสำคัญ

กรณีการออกคำสั่งโอนย้ายคุณพิรพล (ผู้ฟ้องคดี) โดยอ้างเหตุผลว่า.. ผู้ฟ้องคดีรับราชการในกระทรวงมหาดไทยมาเป็นเวลานาน จึงเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของฝ่ายปกครองประสบความสำเร็จ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ เช่น นโยบายด้านความมั่นคง ด้านสังคม ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องโอนย้ายผู้ฟ้องคดีให้มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้

ศาลวินิจฉัยว่า หากนายกรัฐมนตรีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนเกี่ยวกับฝ่ายปกครองจริง ก็สามารถมอบนโยบายให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยรับไปปฏิบัติได้ เพราะมีความพร้อมในการใช้อำนาจบริหารสั่งการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ และสามารถรับสนองนโยบายทั้งปวงของรัฐได้มากกว่าการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีโอนมาปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้มีการมอบหมายงานให้ปฏิบัติแต่อย่างไร จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีตามที่มีการกล่าวอ้าง จึงเป็นเหตุผลที่ไม่อาจรับฟังได้ การออกคำสั่งดังกล่าวเพียงเพื่อต้องการให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากหน้าที่ในตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อจะได้แต่งตั้งให้ข้าราชการอื่นมาดำรงตำแหน่งแทนเท่านั้น ทั้งยังเป็นกรลดบทบาทหน้าที่ที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่คุณพิรพล เคยได้รับอยู่ให้ลดน้อยถอยลง **จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** คดีนี้ไม่มีการอุทธรณ์เรื่องจึงยุติลงที่ศาลปกครองชั้นต้นครับ (คดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555)

สรุปก็คือ...ข้อพิพาททั้งสามคดีข้างต้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ว่าเป็นการโอนย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ไม่มีเหตุผลที่เป็นจริงและสมเหตุสมผลรองรับ ไม่สอดคล้องตามระบบคุณธรรมและเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนย้าย อันถือเป็นการวางบรรทัดฐานและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการโอนย้ายข้าราชการประจำที่มีความชัดเจน ซึ่งต่อไปนี้หากจะมีการโอนย้ายทำนองนี้ อย่าลืมพิจารณาสามกรณีศึกษา...ไว้เป็นอุทาหรณ์กันก่อนนะครับ !

ครองธรรม ธรรมรัฐ



ไม่เลื่อนเงินเดือน เพราะ “กระด้างกระเดื่อง” ต่อผู้บังคับบัญชา !?



ระยะนี้...เป็นช่วงของเทศกาลประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งที่ผ่านมาได้มีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนไม่ชอบหรือไม่เป็นธรรม เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองอยู่ไม่น้อย...

กรณีฟ้องเกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งเลื่อนเงินเดือนนั้น เหตุผลหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชามักนำมาใช้อ้างในการไม่เลื่อนเงินเดือนนอกเหนือจากเรื่องของผลการปฏิบัติงานแล้วก็คือ ความประพฤติหรือพฤติกรรมของผู้ถูกประเมิน เช่น มีพฤติกรรมกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งคดีที่ครองธรรมนำมาฝากในวันนี้ เป็นตัวอย่างการพิจารณาพฤติการณ์กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา และคดีนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นการตรวจสอบความชอบของคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนด้วย มาดูรายละเอียดของคดีกันครับ...

เรื่องมีว่า...นายเรืองยศ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลตำบลบ้านเก่า ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ปลัดเทศบาลฯ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับต้นได้ประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยให้คะแนน 120 คะแนน จาก 200 คะแนน และเสนอให้เลื่อนขึ้น 0.5 ขั้น (ตามระบบเดิมที่ใช้ขึ้นเงินเดือน) แต่นายกเทศมนตรีตำบลบ้านเก่า ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีความเห็นแตกต่าง **โดยได้ประเมินลดคะแนนในส่วนของการรักษาวินัยและการประพฤติตนเหมาะสมแก่การเป็นข้าราชการลง** ทำให้นายเรืองยศได้คะแนนประเมิน 112 คะแนนจาก 200 คะแนน จึงเป็นกรณีต่ำกว่าร้อยละ 60 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่สมควรไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยให้เหตุผลว่า นายเรืองยศประพฤติตนกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ไม่เป็นตัวอย่างที่ดีในการเคารพกฎ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ต่อมาคณะกรรมการก้านกรองผลการประเมินฯ ได้ประชุมแล้วมีมติเห็นชอบตามความเห็นของนายกเทศมนตรีฯ เนื่องจากเห็นว่าได้มีการพิจารณาโอนย้ายนายเรืองยศไปช่วยราชการที่เทศบาลตำบลบ้านใหม่ ต่อมาเมื่อครบกำหนดแล้วนายเรืองยศได้กลับมาปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลบ้านเก่าดังเดิม โดยที่ไม่ได้ไปรายงานตัวต่อผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) อันเป็นการกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา จึงมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลแต่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้นายเรืองยศ

นายเรืองยศจึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ซึ่งได้มีมติยกคำร้องทุกข์ นายเรืองยศจึงนำเรื่องมาฟ้องขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าว

กรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ได้กำหนดให้ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ความสามารถและความอดทน คุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนการรักษา วินัยและการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นพนักงาน โดยต้องมีผลการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 และต้อง ไม่ถูกลงโทษทางวินัยในรอบที่ประเมินหนักกว่าโทษภาคทัณฑ์

ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ครั้งที่ 1 ในรอบ ปีงบประมาณตามที่พิพาทนั้น นายเทศมนตรีฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับรองผลการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ซึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว นายเทศมนตรีฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ได้มีการให้จัดทำ **ข้อตกลงในการปฏิบัติงาน** ของพนักงานเทศบาล รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลที่กำหนดไว้ อีกทั้ง นายเทศมนตรีฯ มิได้นำระบบเปิดมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามหนังสือสำนักงาน ก.ท. ที่ มท 0313.3/ว 462 ลว 30 มีนาคม 2541 กล่าวคือ มิได้ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการ ปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน มิได้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมิน ก่อนที่จะมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้น เงินเดือนเข้าพบในทันทีที่ได้รับทราบผลการพิจารณา อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

การที่นายเทศมนตรีฯ ประเมินผู้ฟ้องคดีว่าอยู่ในข่ายที่ต้องปรับปรุง โดยอ้างว่าได้พิจารณาถึงงานและ คุณภาพงานรวมทั้งผลสัมฤทธิ์ของงานแล้ว ทั้งที่มิได้มีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประกอบการ พิจารณา กรณีจึงยังไม่มีข้อเท็จจริงที่ชัดเจนอันจะยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงจริง หรือไม่ นอกจากนี้การนำผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไปเป็นงบประมาณก่อนหน้ามาประกอบการพิจารณาเลื่อน เงินเดือนในครั้งนี้ด้วย ถือเป็น การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ซึ่งกำหนดให้ใช้ผลการปฏิบัติงานเฉพาะในรอบนั้นๆ มาพิจารณา

ประกอบกับตามที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา อันมีสาเหตุมาจาก เมื่อครบกำหนดที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่หน่วยงานอื่นแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบล บ้านเก่า โดยได้ไปรายงานตัวต่อปลัดเทศบาลฯ แต่มิได้ไปรายงานตัวต่อนายเทศมนตรีฯ ในฐานะผู้บริหารสูงสุด ของเทศบาล ซึ่งศาลได้พิจารณาข้อกำหนดในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 48 สัตตรส ที่ได้ กำหนดให้นายเทศมนตรีฯ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลก็ตาม แต่ในมาตรา 48 เอ กุณวิสตี ก็ได้บัญญัติว่า ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรอง จากนายเทศมนตรีฯ เช่นกัน และกรณีดังกล่าวไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใด ที่กำหนดไว้ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องไป

รายงานตัวต่อนายกเทศมนตรีฯ ด้วย และไม่มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรจากนายกเทศมนตรีฯ ว่าหากมีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานที่เทศบาลจะต้องไปรายงานตัวต่อนายกเทศมนตรีฯ เท่านั้น ทั้งนี้การรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชาเป็นไปเพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบว่ามีเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานใหม่ เพื่อที่จะได้มอบหมายงานให้ปฏิบัติต่อไปเท่านั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวต่อปลัดเทศบาลฯ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและผู้ฟ้องคดีก็เข้าใจว่าได้ไปรายงานตัวตามขั้นตอนของกฎหมายและแบบธรรมเนียมโดยปกติแล้ว พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงยังรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา โดยประพฤติดิถีระเบียบแบบแผนของทางราชการ **การที่นายกเทศมนตรีฯ นำพฤติกรรมดังกล่าว มาเป็นเหตุไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

ส่วนข้อกล่าวอ้างที่ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาลหรือประชุมคณะเทศมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการเลย เป็นการจงใจไม่เข้าร่วมประชุม ถือเป็นกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชาด้วยนั้น เมื่อข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งให้เข้าประชุมและไม่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้เข้าประชุม หรือปฏิบัติราชการแทนปลัดเทศบาลฯ พฤติการณ์ไม่เข้าร่วมประชุมดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ทั้งการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระด้างกระเดื่องกับผู้บังคับบัญชาก็มิได้มีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด ซึ่งนายกเทศมนตรีฯ ได้ยอมรับว่ามีแต่เพียงการว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีด้วยวาจา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตัวเองเท่านั้น จึงมิใช่กรณีถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ ที่จะอยู่ในเกณฑ์ไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนได้



ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีฯ อ้างว่านายเรื่องยศกระด้างกระเดื่องมาเป็นเหตุไม่เลื่อนชั้นเงินเดือน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนายเรื่องยศ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (เทียบเคียงคดีหมายเลขแดงที่ อ.481/2555 และ อ.665/2555)

จะเห็นได้ว่า... คดีนี้นอกจากศาลจะเห็นว่าเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อ้างว่าผู้ฟ้องคดีกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชาจะรับฟังไม่ได้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังดำเนินการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย.. ประการสำคัญการจะอ้างในเรื่องของการประพฤติดนกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชานั้น จะต้องต้องมีข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอ หรือมีการดำเนินการทางวินัยอย่างถูกต้อง มิเช่นนั้นจะกลายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือว่าใช้อำนาจกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามอำเภอใจนั่นเองครับ...

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายพนักงานตามสัญญาจ้าง

นางสาวนิตา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การบริหารงานบุคคลในระบบราชการ แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจดุลพินิจออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด หรือออกคำสั่งย้ายให้บุคคลดังกล่าวไปปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่นได้ นอกจากผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจยังต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตาม หลายๆ ครั้งที่มีการออกคำสั่งย้ายทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง อันเนื่องมาจากผู้ที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ หรือใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมทำให้ผู้ถูกสั่งย้ายเข้าใจว่าเป็นการถูกลงโทษ ถูกกลั่นแกล้ง ดังเช่นกรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 478/2555

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักดุลพินิจ (Discretionary Power) มาวินิจฉัยซึ่งหลักนี้มีความหมายว่าหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจอย่างอิสระว่าจะเลือกกระทำการใดหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด จากความหมายข้างต้น บ่อยครั้งอาจทำให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งย้ายเข้าใจว่ามีอิสระที่จะตัดสินใจอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งหาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากการใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องใช้อย่างเหมาะสมกับข้อเท็จจริง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย และคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้รับคำสั่งและประโยชน์ของราชการด้วย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ตามสัญญาจ้างพนักงานจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ระบุว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบชั้นบรรณารักษ์ บำรุงรักษาความสะอาดรถยนต์ โดยกำหนดเริ่มทำงานวันที่ 16 ตุลาคม 2547 และสิ้นสุดสัญญาจ้างวันที่ 30 กันยายน 2548 ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติงานเป็นคนงานประจำรถขยะ ผู้ฟ้องคดีรับคำสั่งดังกล่าววันที่ 22 เมษายน 2548 และไปรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชา แต่หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีก็ไม่ไปปฏิบัติงานจนสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง

ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า แม้ในสัญญาจ้างจะระบุจ้างผู้ฟ้องคดีตำแหน่งพนักงานชั้นบรรณารักษ์ แต่ตามข้อ 3 วรรคสองของสัญญากำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเทศบาลอาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงระยะเวลาปฏิบัติงานที่ หรือมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างอื่นได้ โดยไม่ต้องแก้ไขสัญญา ทั้งตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างยังระบุถึงหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของพนักงานจ้างว่าให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ดังนั้น การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่เป็นคนงานประจำรถขยะ จึงเป็นการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่ง และเป็นคำสั่งที่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างพนักงานจ้างข้อ 3 และเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้าง

การออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งพนักงานชั้นบรรณารักษ์ไปปฏิบัติงานเป็นคนงานประจำรถเก็บขยะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานนอกเหนือจากเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้างได้ แต่การออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งพนักงานชั้นบรรณารักษ์ไปปฏิบัติงานตำแหน่งคนงานประจำรถขยะเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตำแหน่งพนักงานชั้นบรรณารักษ์ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้ เนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเหมาะสม

กับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ในแต่ละกรณี การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่จะใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจอย่างไรก็ได้ อีกทั้งต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังรอบคอบเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือบุคคลอื่น ประกอบกับการออกคำสั่งดังกล่าวไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งราชการ และยังทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องขาดอัตราจ้างพนักงานขับรถยนต์ขณะเดียวกันก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นหรือเหตุผลที่ต้องเพิ่มคนงานประจำรถขณะแต่ประการใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานตำแหน่งคนงานประจำรถเก็บขยะไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายเงินเดือนตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายน 2548 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งแต่ไม่มาปฏิบัติงานจนสิ้นสุดสัญญาจ้างถือเป็นการขาดราชการ แต่เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากไม่มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิปฏิบัติตามสัญญาจ้างจนครบกำหนดระยะเวลาและได้รับค่าจ้าง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนจะชำระค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงใดต้องอาศัยพฤติการณ์ว่า ความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันตามมาตรา 223 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเพราะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ก่อมากกว่าผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนจำนวนเงินเท่ากับกึ่งหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีรูปแบบการจ้างงานหลากหลายลักษณะมากขึ้น ไม่ว่าจะพนักงานหรือลูกจ้างตามสัญญา แม้ว่าสัญญาจ้างจะกำหนดว่า ในกรณีจำเป็นให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสามารถสั่งย้ายพนักงาน หรือลูกจ้างให้ไปปฏิบัติงานหน้าที่อื่นนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ ก็มีใ้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งย้ายได้อย่างอิสระ แต่ต้องคำนึงถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบตามข้อตกลงในสัญญาและเงื่อนไขการจ้างเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในการใช้อำนาจก็ต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผล และอยู่ภายใต้ความชอบธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือผู้รับคำสั่งนั้น

ข้าราชการกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่เท่าเทียม

นิตา บุญรัตน์
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างหนึ่ง ที่กำหนดไว้เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภทในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็เป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงสมควรเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกัน

แต่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านไว้ ๘ ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู และหากข้าราชการดังกล่าวซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ออนไปรับราชการเป็นข้าราชการอื่นใน ๘ ประเภท ตามมาตรา ๔ และให้ประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นก็ยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อไปตามเดิม

แต่หากข้าราชการพลเรือนโอนไปรับราชการในราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการที่กำหนดไว้ใน ๘ ประเภทข้างต้น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนไปเป็นข้าราชการพลเรือน จะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักปฏิบัติราชการไว้หลายคดีอาทิเช่น

กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก และต่อมาโอนไปรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานใหม่ ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกับท้องที่ที่โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การโอนย้ายสังกัดของพนักงานส่วนท้องถิ่นไปเป็นข้าราชการพลเรือน ไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้โอนหมดสิ้นไปหรือเปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และถือว่าข้าราชการผู้นั้นย้ายเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่ซึ่งรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยอ้างว่าขณะโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นไม่ใช่ข้าราชการตามความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๔๘) หรือ

กรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนมาเป็นข้าราชการครูในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๔/๒๕๕๐) หรือ

กรณีที่ข้าราชการเริ่มรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการสุขาภิบาล จังหวัดสุโขทัย ต่อมาโอนย้ายเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ จังหวัดพิษณุโลก และโอนมารับราชการที่สำนักงานขนส่งจังหวัดพิษณุโลก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๔)

อย่างไรก็ตาม กรณีข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งก่อนที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ กำหนดประเภทข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านไว้เพียงว่า “ข้าราชการประจำการ” เท่านั้น ดังนั้น หากข้าราชการกรุงเทพมหานครโอนไปรับราชการเป็นข้าราชการครูในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก และต่อมาพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ข้าราชการผู้นั้นจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?

ดังเช่นคดีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์คดีจากศาลปกครองฉบับนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครโอนไปเป็นข้าราชการครู จังหวัดนครราชสีมา ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา) ได้อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ต่อมามีคำสั่ง

(คดีจากศาลปกครอง)

เพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและเรียกค่าเช่าบ้านคืน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ คำว่า “ข้าราชการประจำ” ไม่หมายความรวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ต่อมาโอนไปเป็นข้าราชการครู จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการประจำตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ที่ท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา เมื่อยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้นมาตลอด จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา) วินิจฉัยอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร และต่อมาโอนไปเป็นข้าราชการครู ที่ท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้กำหนดว่า ข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการ ๘ ประเภทตามมาตรา ๔ เท่านั้นจึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ อีกทั้ง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงการแบ่งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการไม่ว่าจะราชการส่วนใดถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่มีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันเท่านั้น สิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใด จึงควรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครโอนไปเป็นข้าราชการครู ที่ท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ จึงเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินที่เบิกจ่ายไปจึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๖/๒๕๕๔)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในแง่ของเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และกรณีที่ข้าราชการผู้ขอเบิกค่าเช่าบ้านเริ่มรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการประเภทอื่นที่มีใช้ข้าราชการ ๘ ประเภทตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และต่อมาได้โอนไปเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งประเภทใดใน ๘ ประเภทตามที่กำหนดในมาตรา ๔ ในต่างท้องที่กับที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ให้ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว เพราะข้าราชการไม่ว่าจะปฏิบัติราชการในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ก็ถือเป็นข้าราชการซึ่งต้องทำหน้าที่บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งสิ้น

มีพฤติกรรม “ล่อว่าทุจริต”... ลังย้าย (ไม่) เป็นธรรม

นิธิยุ อินทร*

ในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ แม้จะถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของฝ่ายปกครอง ที่ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้และถึงแม้ตามหลักกฎหมายปกครองจะถือว่าการออกคำสั่ง ย้ายข้าราชการเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าการย้ายนั้นจะเป็นการย้ายตามฤดูกาลปกติ หรือการย้ายตามคำร้องขอหรือกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น แต่การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ประเภทอื่นที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะก็ตาม โดยกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแทบทุกฉบับมักจะกำหนด หลักเกณฑ์ไว้ในทำนองเดียวกันว่า ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาโดยยึดเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ ทางราชการและการพัฒนาข้าราชการเป็นหลัก ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจจึงมิได้หมายความว่าผู้ใช้ได้ตามอำเภอใจ หรือมีลักษณะกั่นแกล้ง มีอคติ ลำเอียง หรือมีลักษณะเป็นการลงโทษ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คอลัมน์คดีจากศาลปกครองในฉบับนี้ ผู้เขียนได้นำคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ โดยอ้างเหตุผลด้านอัตราค่าจ้างและอ้างพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ว่า ล่อไปในทางไม่โปร่งใส ทุจริต ทั้งที่ไม่มีปัญหาด้านอัตราค่าจ้างและไม่มีข้อเท็จจริงยืนยันการกระทำที่ล่อไปในทางทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ แต่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้มีอำนาจก็ได้มีการออกคำสั่งย้ายข้าราชการดังกล่าวกลับมาปฏิบัติ ราชการในหน่วยงานเดิม

คดีนี้จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า หากข้อเท็จจริงเป็นไปในลักษณะดังกล่าว จะถือว่าผู้มีอำนาจ ได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? และศาลปกครองจะมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งย้ายได้หรือไม่?

ข้อเท็จจริงในคดีคือ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ย้ายผู้ฟ้องคดีจากเจ้าหน้าที่กระจายเสียง ๖๖ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดพัทลุง ไปปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดสตูล โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสม และประโยชน์ของทางราชการและเป็นการเกลี่ยอัตราค่าจ้างอันเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ในหน่วยงาน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งย้ายดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปกลับระหว่างจังหวัดพัทลุงและจังหวัดสตูลเป็นจำนวนมาก ทำให้มีหนี้สินเพิ่มขึ้น และต้องดูแลบิดา ที่ป่วยและชราภาพแล้ว จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งย้ายและให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาทำงานที่เดิม ต่อมา ในระหว่างพิจารณาคดีผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการที่สถานีวิทยุกระจายเสียง แห่งประเทศไทยจังหวัดพัทลุงดังเดิม

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ว่าคำสั่งย้ายข้าราชการเป็นการบริหารงานภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การปฏิบัติราชการภายในหน่วยงาน มิใช่สิทธิตามกฎหมายของข้าราชการที่จะพึงเรียกร้อง การย้ายข้าราชการมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสิทธิและประโยชน์ในฐานะการเป็นข้าราชการของผู้ได้รับการย้ายมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คำสั่งย้ายข้าราชการจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ในประเด็นที่ว่าคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ? และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งสำนักประชาสัมพันธ์เขต ๖ สงขลา ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีให้ต้องย้ายสถานที่ทำงานจากจังหวัดพัทลุงไปจังหวัดสตูลย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยต้องเดินทางไปจากภูมิลำเนา ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้นจากเดิม คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนปัญหาว่าการใช้อำนาจย้ายผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในชั้นแรกผู้ถูกฟ้องคดีอ้างนโยบายของกรมประชาสัมพันธ์ในเรื่องการเกลี้ยอัตรากำลัง ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรภายในสำนัก/กอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าสถานีวิทยุกระเจาเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดพัทลุงมิได้ขาดแคลนบุคลากรตามที่กล่าวอ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงนี้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีกลับกล่าวอ้างพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในโครงการต่างๆ ว่าส่อไปในทางไม่โปร่งใส ทุจริต จึงพึงได้ว่า การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สถานีวิทยุกระเจาเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดสตูล มิได้มีปัญหาในด้านจำนวนบุคลากร ไม่เพียงพอที่จำเป็นต้องย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงาน จึงถือได้ว่าไม่ได้มีความจำเป็นตามที่ระบุในคำสั่ง

และการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ใน โครงการต่างๆ ส่อไปในทางไม่โปร่งใส ทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาว่ามีความเป็นจริงหรือไม่ เพียงใด กรณีจึงถือว่ายังไม่มีหลักฐานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมดังกล่าวจริง นอกจากนี้ หลังจากที่มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีแล้ว ก็ยังคงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีรายงานข้อมูลผลการดำเนินโครงการที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตคงไม่มอบหมายการรายงานให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่สถานีวิทยุกระเจาเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดสตูล โดยอ้างเหตุผลเพื่อความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ของทางราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งดังกล่าวเป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องย้ายสถานที่ทำงานจากจังหวัดพัทลุงซึ่งเป็นภูมิลำเนาไปจังหวัดสตูล ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากเดิม จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายกลับไปปฏิบัติราชการที่สถานีวิทยุกระเจาเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดพัทลุงแล้วก็ตาม แต่การมีคำสั่งดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ หดไป ศาลปกครองจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒

วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๑/๒๕๕๕)

เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการย้ายข้าราชการเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของผู้มีอำนาจ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม โดยต้องเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมหรือเป็นดุลพินิจโดยชอบ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับในการดำเนินบริการสาธารณะ และขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกัน เพราะการย้ายย่อมมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการผู้ถูกย้ายทั้งในทางที่เป็นประโยชน์ คือ ข้าราชการผู้ถูกย้ายพึงพอใจ และในลักษณะที่เข้าใจว่าถูกลงโทษ ถูกกลั่นแกล้ง หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์ที่สำคัญสำหรับผู้มีอำนาจในการที่จะออกคำสั่งย้ายข้าราชการว่า นอกจากการใช้อำนาจต้องถูกต้องตามหลักนิติธรรมโดยปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้อง ซื่อสัตย์สุจริต และเคารพในสิทธิของข้าราชการด้วยกัน มิใช่ใช้ความรู้สึก ความเชื่อหรือความต้องการของผู้มีอำนาจมาเป็นเครื่องมือในการออกคำสั่งโดยไม่แสวงหาข้อเท็จจริงให้รอบด้านทั้งในส่วนที่เป็นประโยชน์กับราชการ ประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องและในส่วนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อระบบบริหารราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

ป่วยจริงแต่ยังปฏิบัติงานได้ ถือว่า “ไม่มีเหตุผลอันสมควร” ต้องละทิ้งหน้าที่ !

โดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การปฏิบัติตนให้เป็นข้าราชการที่ดีไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทใด

นอกจากจะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลแล้ว ข้าราชการยังต้องประพฤติปฏิบัติตนภายใต้กรอบของระเบียบวินัยที่ทางราชการได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ดังเช่นการลาป่วยของข้าราชการ แม้จะเป็นสิทธิของข้าราชการที่พึงลาได้ แต่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๗ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยต้องเสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันทีลา เว้นแต่กรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ และกรณีที่มืออาการป่วยจนไม่สามารถลงชื่อในใบลาได้จะให้ผู้อื่นลาแทนก็ได้ แต่เมื่อสามารถลงชื่อได้แล้วให้เสนอหรือจัดส่งใบลาโดยเร็ว และกรณีที่ข้าราชการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ (๓)

ข้อพิพาทที่นำมาเป็นอุทธรณ์คดีปกครองในคอลัมน์ “Knowledge” ฉบับนี้ เป็นกรณีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยพฤติการณ์ของข้าราชการที่ป่วย (จริง) หลายวัน แต่ไม่รุนแรงถึงขนาดจะมาทำงานไม่ได้และได้ยื่นใบลาป่วยทางไปรษณีย์ภายหลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว

พฤติการณ์ดังกล่าวถือว่ามี “เหตุผลอันสมควร” หรือไม่ ?

มูลเหตุของคดีเกิดจากนายสมหมาย (นามสมมติ) ข้าราชการครูได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการอีกโรงเรียนหนึ่ง และเมื่อครบกำหนดการช่วยราชการต้องกลับไปปฏิบัติราชการที่โรงเรียนต้นสังกัดเดิมตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๒ แต่นายสมหมายไม่ได้มารายงานตัวและไม่ได้ไปปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒

หน่วยงานราชการต้นสังกัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและผู้อำนวยการโรงเรียนต้นสังกัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ในส่วนของการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและนายสมหมายได้รับทราบแต่ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด

ต่อมา ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไล่ออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ฐานจงใจละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หลังจากนั้น นายสมหมายได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม

คดีนี้ถึงแม้เป็นการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครู แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๘๗ ได้กำหนดพฤติการณ์การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้นำระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูด้วย ดังนั้น จึงใช้เป็นอุทธรณ์ที่ดีที่สุดสำหรับข้าราชการทั่วไปได้

โดยคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขาดราชการของนายสมหมาย (ผู้ฟ้องคดี) ตามที่ศาลปกครองสูงสุดรับฟังได้ คือ

- ไม่ได้ไปปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒ (เกินกว่าสิบห้าวัน)

- ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ได้ส่งใบลาพร้อมกับใบรับรองแพทย์หลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

- นายสมหมายเข้ารับการรักษาอาการป่วยกับแพทย์หลายครั้งและหลายแห่งจำนวน ๙ ครั้ง ด้วยอาการวิงเวียนศีรษะ คลื่นไส้คล้ายจะอาเจียน ปวดบริเวณเข่าตา สายตาพร่ามัว มองเห็นภาพไม่ชัดและมีภาพซ้อน โดยแพทย์ระบุว่ามีอาการผิดปกติที่ตาข้างซ้าย เนื่องจากสายตาเอียงร่วมกับสายตาวาย และกระจกตาแห้ง ส่งผลให้มองภาพไม่ชัด เห็นภาพซ้อนและเวียนศีรษะ ส่วนตาขวาปกติ เมื่อแก้ไขด้วยแว่นแล้วอาการดีขึ้น แต่ไม่เท่าตาขวา จึงแนะนำให้ปิดตาซ้ายเมื่อไปทำงาน

- ปรากฏจากใบรับรองแพทย์ว่า อาการเจ็บป่วยเป็นกรณีที่แพทย์นัดให้ไปรับการตรวจรักษา และให้หยุดงานเพื่อพักรักษาอาการเจ็บป่วยเป็นครั้งคราว ไม่ถึงขนาดที่จะต้องนอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล

- ปรากฏจากเอกสารบัญชีเวลาปฏิบัติราชการ พบลายมือชื่อการลงเวลามาปฏิบัติราชการ ในวันที่ ๒๖ และวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ แต่ไม่ได้ลงเวลากลับ และมีพยานพบเห็นและได้พูดคุยทักทายกัน หลังจากนั้น นายสมหมายได้ชี้รถจักรยานยนต์ออกไปจากโรงเรียนและไม่ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่อีกเลย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อาการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดียังไม่รุนแรงถึงขนาดที่จะต้องหยุดพักรักษาตัวติดต่อกันหลายวัน อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเดินทางไปปฏิบัติราชการหรือยื่นใบลาป่วยได้ และแม้ว่าจะไม่สามารถยื่นใบลาได้ด้วยตนเอง แต่สามารถให้ผู้อื่นลาแทนได้เช่นกัน ทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีจัดส่งหนังสือรายงานอาการเจ็บป่วยและแนบใบรับรองแพทย์พร้อมใบนัดตรวจรักษาทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนก็เป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลัง

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีอาการเจ็บป่วยทางสายตาและไม่ได้ยื่นใบลาป่วยต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการลา จึงไม่อาจถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร การกระทำดังกล่าวถือเป็นการจงใจละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๖๖/๒๕๕๔)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการหรือการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไม่ว่าประเภทใดเกี่ยวกับการใช้สิทธิลาป่วยว่า เมื่อประสงค์จะลาป่วยจะต้องเสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นก่อนหรือในวันที่ลา หากจำเป็นจะเสนอใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ และการไม่จัดส่งใบลาป่วยตามระเบียบของทางราชการและขาดราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยอาการป่วยนั้นยังสามารถไปปฏิบัติงานได้ พฤติการณ์ถือเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้

