

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 มีคำสั่งในท้ายบันทึกรายงานให้ตักเตือนและให้ปรับปรุงการทำงานและปรับปรุงตัวโดยใช้เวลา 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 ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาความวุ่นวาย การขาดขวัญกำลังใจ และความระส่ำระสายภายในองค์กร แม้ว่าการให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในครั้งนี้ อาจเป็นการลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนตามกฎหมาย มาปฏิบัติงานประจำที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย โดยไม่มีอัตราตำแหน่งที่เทียบเท่ากันรองรับและจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้ากลุ่มงานหรือผู้บังคับบัญชาจะมีการมอบหมายก็ตาม แต่ถือได้ว่านายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแทนการลงโทษทางวินัย ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากร อันเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการพัฒนาให้ผู้ได้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย 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 ...
