

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

นิธิยุ อินคร*

ในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ แม้จะถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของฝ่ายปกครอง ที่ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้และถึงแม้ตามหลักกฎหมายปกครองจะถือว่าการออกคำสั่ง ย้ายข้าราชการเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าการย้ายนั้นจะเป็นการย้ายตามฤดูกาลปกติ หรือการย้ายตามคำร้องขอหรือกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น แต่การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ประเภทอื่นที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะก็ตาม โดยกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแทบทุกฉบับมักจะกำหนด หลักเกณฑ์ไว้ในทำนองเดียวกันว่า ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาโดยยึดเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ ทางราชการและการพัฒนาข้าราชการเป็นหลัก ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจจึงมิได้หมายความว่า จะใช้ได้ตามอำเภอใจ 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 เป็นการใช้อุบายที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในชั้นแรกผู้ถูกฟ้องคดีอ้างนโยบายของกรมประชาสัมพันธ์ในเรื่องการเกลี้ยอัตรากำลัง ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรภายในสำนัก/กอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าสถานีวิทยุกระเจาเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดพัทลุงมิได้ขาดแคลนบุคลากรตามที่กล่าวอ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงนี้แต่อย่างใด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีกลับกล่าวอ้างพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในโครงการต่างๆ ว่าส่อไปในทางไม่โปร่งใส ทูจริต จึงฟังได้ว่า การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สถานีวิทยุกระเจาเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดสตูล มิได้มีปัญหาในด้านจำนวนบุคลากร ไม่เพียงพอที่จำเป็นต้องย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงาน จึงถือได้ว่าไม่ได้มีความจำเป็นตามที่ระบุในคำสั่ง

และการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ใน โครงการต่างๆ ส่อไปในทางไม่โปร่งใส ทูจริต ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาว่ามีความเป็นจริงหรือไม่ เพียงใด กรณีจึงถือว่ายังไม่มีความหนักแน่นยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมดังกล่าวจริง นอกจากนี้ หลังจากที่มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีแล้ว ก็ยังคงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีรายงานข้อมูลผลการดำเนินโครงการที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมส่อไปในทางทูจริต ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมส่อไปในทางทูจริตคงไม่มอบหมายการรายงานให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่สถานีวิทยุกระเจาเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดสตูล โดยอ้างเหตุผลเพื่อความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ของทางราชการ จึงเป็นการใช้อุบายในการมีคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ 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. ๒๕๔๒ (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