

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 “**ข้อเท็จจริง**” 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 เพื่อเสนอต่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในเวลาประมาณ 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 **จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** คดีนี้ไม่มีการอุทธรณ์เรื่องจึงยุติลงที่ศาลปกครองชั้นต้นครับ (คดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555)

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

ครองธรรม ธรรมรัฐ

