

“ผู้ทรงอำนาจ” ไม่ใช่อำนาจ ... การกระทำของ “ผู้รับมอบอำนาจ” จึงไม่ชอบ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคัดเลือกและประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่คัดเลือกไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผลการคัดเลือกไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่สำคัญสำหรับส่วนราชการหลาย ๆ แห่งที่ต้องระมัดระวังในการใช้อำนาจให้ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่จะใช้อำนาจหรือมอบหมายให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทนตนนั้น ได้มีบทกฎหมายหรือกฎข้อบังคับกำหนดไว้อย่างไรหรือไม่

ดังเช่นคดีนี้เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจโดยตรงหรือเป็นอำนาจเฉพาะตัว แต่กลับมอบหมายให้ผู้อื่นใช้อำนาจแทน การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว จะมีผลเป็นอย่างไร หากคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองในคดีนี้

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนรับราชการในตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ระดับ 7 สังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกและประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ระดับ 8 ว ตามประกาศรับสมัครของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) แต่ไม่ผ่านการคัดเลือก จึงได้ร้องทุกข์ต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และ อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรม แต่ก็ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ต่อมา จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกข้าราชการดังกล่าว รวมถึงคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการเลื่อนข้าราชการในสังกัดของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้นำพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งขณะที่เกิดข้อพิพาทนั้น ก.พ. ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคคล พร้อมทั้งได้มีการแจ้งเวียนให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 10 ลงวันที่ 15 กันยายน 2548 ซึ่งข้อ 6 กำหนดให้ อ.ก.พ. กรม เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล

แต่ในการคัดเลือกและประเมินผลงานข้าราชการ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีมติมอบหมายให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงาน ซึ่งต่อมา อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล และคณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการคัดเลือกและประเมินผลงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การมอบอำนาจให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล ก่อให้เกิดกระบวนการคัดเลือกและประเมินผลงานที่ไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรม

ประเด็นปัญหาในคดีนี้ คือ การที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามข้อพิพาท เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อ ก.พ. ได้กำหนดให้ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล โดยมีได้กำหนดว่าสามารถมอบหมายหน้าที่ให้บุคคลอื่นทำแทนได้ การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ข่อมเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัว และถือว่า อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นผู้ทรงอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลโดยไม่อาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้

การที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลจึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ อันมีผลทำให้ประกาศผลการคัดเลือกข้าราชการเพื่อประเมินผลงานเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น รวมถึงคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คำสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่ง และคำสั่งเลื่อนข้าราชการ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 162/2558)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวแก่เจ้าหน้าที่ให้กระทำการในเรื่องใด เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนตนในเรื่องนั้นได้ ซึ่งหากใช้อำนาจขัดกับหลักการดังกล่าวและเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายได้ใช้อำนาจในเรื่องนั้น ย่อมทำให้เป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจและไม่มีผลในทางกฎหมาย ซึ่งต้องถูกยกเลิกเพิกถอนในที่สุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงการกระทำทางปกครองที่อยู่ในความหมายของ “กฎ” ว่า มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ (1) เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งออกโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ และ (2) มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ฉะนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคคลที่ ก.พ. กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการและข้าราชการในสังกัดส่วนราชการโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว ครับ !

นายปกครอง
