

**คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
(ประจำวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕)**

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. การอุทธรณ์

การฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้นๆ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง สำหรับเอกสารฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยกรอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่มาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. จากบทบัญญัติดังกล่าวการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทั้ง ๕ สถาน^๑ อันได้แก่ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออกจากราชการ

ข้อสังเกต สำหรับกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีหนังสือว่ากล่าวตักเตือน การว่ากล่าวตักเตือนไม่ใช่โทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนั้น ข้าราชการจึงไม่อาจอุทธรณ์ได้ อย่างไรก็ตาม กรณีผู้บังคับบัญชามีหนังสือตักเตือนนี้ ผู้ถูกตักเตือนสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ค. กำหนด

กรณีที่สอง การอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ^๒ ตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการบางกรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้เช่นเดียวกับผู้ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งการสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ เป็นการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยคำสั่งให้ออกจากราชการที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ต้องเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(๑) คำสั่งให้ออกจากราชการกรณีข้าราชการเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ

(๒) คำสั่งให้ออกจากราชการกรณีข้าราชการขาดคุณสมบัติทั่วไปของการเป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๓๖ ก. (๑) หรือ (๓) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖ ข. (๑) (๓) (๖) หรือ (๗)

^๑ มาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

^๒ เกี่ยวกับคำสั่งให้ออกจากราชการนี้ เดิม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติให้ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการต้องดำเนินการอุทธรณ์ ดังนั้น ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ แต่อาจใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ค. กำหนด

(๓) คำสั่งให้ออกจากราชการกรณีข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(๔) คำสั่งให้ออกจากราชการกรณีข้าราชการหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(๕) คำสั่งให้ออกจากราชการกรณีข้าราชการถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๓ และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แต่มีมลทิน หรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(๖) คำสั่งให้ออกจากราชการกรณีข้าราชการต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางว่า การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษทราบผลการพิจารณาของ ก.พ.ค. แล้วไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจ ศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ^๓ ทั้งนี้ การนำคดีพิพาท ประเภทนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง จะต้องปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมาย กำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ^๔ เนื่องจากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้ที่จะฟ้องคดีดังกล่าวจึงต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

หมายเหตุ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ที่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หมายถึง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เท่านั้น^๕

^๓ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๖/๒๕๕๔ และที่ พ.๓๘/๒๕๕๔

^๔ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๘/๒๕๕๔

^๕ ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มี ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ได้ และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีใช้กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสูงสุดดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. การร้องทุกข์

การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นคนละกรณีกับการอุทธรณ์ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาและเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้มีสิทธิร้องทุกข์ได้^๖ เช่น กรณีของการคับข้องใจจากการไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การโอน หรือกรณีข้าราชการถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน^๗ ในเรื่องของการร้องทุกข์นี้ถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น หากข้าราชการพลเรือนสามัญมีความคับข้องใจจากเหตุดังกล่าว จึงจะต้องดำเนินการร้องทุกข์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเช่นเดียวกันกับกรณีของการอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับการใช้สิทธิร้องทุกข์ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ค. กำหนด อันได้แก่ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์ และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑

กรณีที่ต้องดำเนินการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัย ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- การฟ้องว่า คำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อนการฟ้องคดี^๘

- กรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้บังคับบัญชา เป็นกรณีที่มิใช่เหตุแห่งความคับข้องใจเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามมาตรา ๑๒๒ และมาตรา ๑๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อ ๒๐ (๓) ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อน^๙

- การฟ้องว่า คำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อน^{๑๐}

^๖ มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

^๗ กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือผลแห่งคดีได้ตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

^๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๕๓ และที่ ๑๐๕/๒๕๕๔

^๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๘/๒๕๕๔

^{๑๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑/๒๕๕๔

- คำสั่งเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้าราชการที่ไม่ได้รับการเลื่อนหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเห็นว่า การดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้น มีความคับข้องใจในการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด ๙ การอุทธรณ์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ จึงต้องดำเนินการร้องทุกข์ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบข้อ ๗ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ ก่อนการฟ้องคดี^{๑๑}

พจนีย์ แดนประเทือง ผู้สรุปและจัดทำหมายเหตุ
 วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ

^{๑๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๑/๒๕๕๔