

คุณธรรมในการโยกย้ายข้าราชการ

จัดทำโดย นายนิธิน อินทร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไม่ว่าจะเป็นในฤดูกาลหรือนอกฤดูกาลและไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในระดับใดก็ตาม ประการสำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องตระหนักอยู่เสมอคือ ขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยหลักการของกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ชัดเจนว่า การบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง และประการสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ในการใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการนั้น ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติรองรับอำนาจและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนด้วย

ในทุกวันนี้เรามักจะพบบ่อยครั้งว่า มีปัญหาถกเถียงกันอย่างมากถึงความใสสะอาดของการดำเนินการโยกย้ายในระบบราชการ ว่าผู้มีอำนาจในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชานั้น ได้ใช้อำนาจในการโยกย้ายข้าราชการแต่ละครั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีความชอบธรรมหรือไม่

ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไว้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และสำหรับการที่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนจะใช้เป็นเกราะป้องกันสิทธิของตนได้ อันได้แก่ กรณีการโยกย้ายพยาบาลวิชาชีพ : โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๗) กลุ่มงานการพยาบาล ประจำโรงพยาบาลชุมชน สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามตัวไปตั้งจ่าย ต่อมาผู้อำนวยการโรงพยาบาลดังกล่าวได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการระดับ ๖ ถือครองอยู่ พร้อมทั้งแต่งตั้งให้ข้าราชการระดับ ๗ รายอื่นมาปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลแทนผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานในโรงพยาบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผล ผู้ฟ้องคดีร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนตำแหน่งการปฏิบัติงานและลดชั้นตำแหน่งผู้ฟ้องคดีจากหัวหน้าฝ่ายเป็นหัวหน้างาน อันเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการพิจารณาว่า กรณีเป็นการปรับเปลี่ยนหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการในการบริหารจัดการภายในโรงพยาบาลโดยมีเหตุผลอันสมควร ไม่ได้เป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการโรงพยาบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อโรงพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดเป็นโรงพยาบาลชุมชนในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของโรงพยาบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างภายในโรงพยาบาลมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานตามความจำเป็น อันเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะกำหนดได้ก็ตาม แต่การมอบหมายงานดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม มีเหตุผล และมีกำหนดระยะเวลาตามสมควร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ครองอยู่โดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงให้เห็นว่าไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งตามคำสั่งย้ายข้าราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป กรณีจึงถือว่าผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บริหารโรงพยาบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๕๒)

จากคำพิพากษาดังกล่าว น่าจะเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจทั้งหลายที่จะต้องตระหนักถึงการใช้อำนาจของตนว่า ได้ตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งการใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อาจเป็นเหตุนำมาซึ่งความเดือดร้อนของผู้ใต้บังคับบัญชาอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่ผิดๆ นั้นได้