

ไม่ “รอ” การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ทั้งที่ถูกจำคุก ... ต้องเพิกถอน !

จัดทำโดยนางสาวเบญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ข้อ 14 กำหนดว่า ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนแต่ละครั้ง ถ้าผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนเห็นสมควรให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน แต่ปรากฏว่าผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้ และศาลได้ประทับฟ้องคดีนั้นแล้วก่อนมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน ให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนรอการเลื่อนขึ้นเงินเดือนไว้ก่อน และให้กันเงินสำหรับเลื่อนขึ้นเงินเดือนไว้ด้วย เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนพิจารณาดังนี้ ... (3) ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุก ให้งดเลื่อนขึ้นเงินเดือนทุกครั้งที่ได้รับรอการเลื่อนขึ้นเงินเดือนไว้

บทบัญญัติของกฎ ก.พ. ดังกล่าว มีประเด็นที่น่าสนใจว่า หากข้าราชการถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาและศาลอาญามีคำพิพากษาลงโทษจำคุกในความผิดฐานลักทรัพย์และทำให้เสียทรัพย์ จะถือว่าเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ที่จะทำให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนรอการพิจารณาและงดการเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ ? และหากหน่วยงานไม่ได้มีคำสั่งรอการเลื่อนขึ้นเงินเดือน แต่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ตามปกติ จะเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนในภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาได้หรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 343/2555 ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องในคดีอาญารฐานลักทรัพย์และทำให้เสียทรัพย์เมื่อปี พ.ศ. 2544 และในวันที่ 24 ธันวาคม 2545 ศาลอาญามีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก 8 ปี แต่ปรากฏว่าในปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ตามปกติ โดยไม่ได้สั่งให้รอการเลื่อนขึ้นเงินเดือนไว้ก่อนตามข้อ 14 (3) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว ต่อมาในปี 2547 ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เดิม)) ทราบเรื่อง จึงยกเลิกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน แล้วมีคำสั่งงดการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ตามสิทธิ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนตามการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานตามปกติ โดยอ้างว่าคดีอาญาที่ตนถูกฟ้องเป็นความผิดส่วนตัวเนื่องจากมูลเหตุของคดีเกิดจากการทะเลาะกันกับเพื่อนบ้าน คดียังไม่ถึงที่สุดโดยอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา และไม่ได้ถูกจำคุกเนื่องจากในชั้นศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาให้รอการลงโทษ จึงไม่ใช่ความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ อีกทั้งเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่ได้รอการเลื่อนขึ้นเงินเดือนไว้ก่อนตามกฎหมาย

การกระทำผิดอาญาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีมูลเหตุจากการทะเลาะกับเพื่อนบ้านและเป็นความผิดส่วนตัวนั้น จะถือเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนตามข้อ 14 (3) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการกระทำใดๆ ที่เบี่ยงเบนออกไปจากกรอบความประพฤติอันดีของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือแบบธรรมเนียมของทางราชการหรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้าม

ความประพฤติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงหรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามทางศีลธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ถือเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

ข้อ 14 ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวเป็นมาตรการทางการปกครองและการบังคับบัญชาที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับข้อกำหนดทางวินัย และการกระทำใดเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนอันเป็นเงื่อนไขให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้มีอำนาจสั่งให้หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ก่อนได้ เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้พิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการพิจารณาทางวินัย จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการสั่งให้หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือนจากมูลเหตุของความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือความผิดที่นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการแต่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนด้วย ดังนั้นการถูกดำเนินคดีอาญาและลงโทษจำคุกในความผิดซึ่งผู้ฟ้องคดีกระทำโดยเจตนาทำลายทรัพย์สินของบุคคลอื่น แม้มันยังไม่ถึงที่สุด ก็เป็นกรณีผิดกฎหมายและศีลธรรมอันเป็นข้อห้ามของสังคม จึงต้องถือว่าเป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนที่จะต้องถูกดลเลื่อนขั้นเงินเดือนตามเงื่อนไขข้อ 14 (3) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกดลเลื่อนขั้นเงินเดือนตามเงื่อนไขข้อ 14 (3) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาญาและศาลได้ส่งรับประทับฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว จนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก คือ ในปีงบประมาณ 2545 แต่ด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริง เป็นผลให้มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามปกติในปีงบประมาณ 2545 และ 2546 ต่อเนื่องกัน คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนในปีงบประมาณ 2545 จึงขัดต่อข้อ 14 (3) ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว มีผลให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนในปีงบประมาณ 2546 มีความผิดพลาดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขั้นเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับ จึงทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังได้ตามมาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้คำสั่งจะมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อเป็นคำสั่งที่ทำขึ้นเพราะผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งได้ปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองประโยชน์ที่ตนได้รับจากคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา 49 วรรคสอง ประกอบมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำสั่งเพิกถอนการเลื่อนขั้นเงินเดือนเพราะถูกดลเลื่อนขั้นเงินเดือน คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขั้นเงินเดือน จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและตามสิทธิที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้อธิบายความหมายของการกระทำที่ถือว่าเป็น “ความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน” แล้ว ยังเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้