

“ข้าราชการ” มีคุณสมบัติ ... แต่ส่วนราชการมีดุลพินิจ “ไม่อนุมัติ” ให้ลาศึกษาได้

นายณัฐพล ลือสียงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“รู้สิ่งใดไม่สู้รู้วิชา ...” เป็นคำกลอนส่วนหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในวรรณคดีเรื่อง พระอภัยมณี ซึ่งประพันธ์โดยพระสุนทรโวหารหรือสุนทรภู่ กวีเอกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเป็นบทกลอนที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าความสำคัญของการศึกษาและการเรียนรู้ ซึ่งมีนัยว่า การมีวิชาความรู้ถือเป็นสิ่งมีค่าที่จะติดตัวเราไปทุกที่มากกว่ามีทรัพย์สินหรือสิ่งของใด ๆ

บุคคลซึ่งเป็น “ข้าราชการ” ก็เช่นเดียวกัน การแสวงหาความรู้โดยการศึกษาเพิ่มเติมในระดับที่สูงขึ้นหรือในสาขาวิชาต่าง ๆ ก็ถือเป็นสิ่งสำคัญที่นอกจากจะเป็นการพัฒนาตัวข้าราชการผู้นั้นเองแล้วยังส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพอีกด้วย ดังเช่นที่รัฐได้ส่งเสริมในเรื่องการศึกษาให้ข้าราชการสามารถลาศึกษาต่อได้ หรือโดยบัญญัติเป็นกฎหมายในมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ปัจจุบัน มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

สำหรับการเพิ่มพูนความรู้ด้วยการศึกษาในสถาบันการศึกษาในประเทศที่จะต้องใช้เวลาในการปฏิบัติราชการในการศึกษานั้น นอกจากข้าราชการผู้ที่ประสงค์จะใช้สิทธิลาศึกษาต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การจะพิจารณาให้ข้าราชการผู้ใดลาศึกษาถือเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุมัติของส่วนราชการ โดยต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในประการอื่น ๆ ประกอบกัน

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้จะทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องใดที่ส่วนราชการจะพิจารณา “ไม่อนุมัติ” ให้ข้าราชการลาศึกษา

ข้อเท็จจริงในคดีเกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่เวชสถิติ ระดับ ๕ งานเวชระเบียน ฝ่ายแผนงานและสารสนเทศ โรงพยาบาล ม. ได้ยื่นความจำนงลาศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก สาขาวิชา สังคมศาสตร์การแพทย์และสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ม.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องดังกล่าวและได้สั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการชุดดังกล่าวว่า ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาต่อ เนื่องจากหน่วยงานยังไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วน และมีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ประกอบกับไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ด้านสังคมศาสตร์และสาธารณสุขในระดับดุษฎีบัณฑิต

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และได้มีมติไม่เห็นชอบการลาศึกษาของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากไม่สอดคล้องกับตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีครองอยู่ และขณะนี้โรงพยาบาล ม. ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะใช้บุคลากรระดับปริญญาเอกปฏิบัติงานด้านเวชระเบียน

แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การลาศึกษาจะสามารถนำความรู้มาพัฒนางานและพัฒนาตนเองตามกรอบความรับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษา

เรื่องนี้มีบทบัญญัติกฎหมายที่สำคัญ คือ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๔ กำหนดว่า การให้ข้าราชการไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาถึงอัตรากำลังที่มีอยู่ โดยให้มีผู้ปฏิบัติงานเพียงพอไม่ให้เสียหายแก่ราชการ และไม่ต้องตั้งอัตรากำลังเพิ่ม และข้อ ๖ กำหนดว่า การให้ข้าราชการไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ให้พิจารณาตามแนวทางในเรื่องสาขาวิชาและระดับการศึกษา โดยจะต้องสอดคล้องหรือเป็นประโยชน์กับงานหรือมาตรฐาน

กำหนดตำแหน่งที่ดำรงอยู่ เว้นแต่ข้าราชการต้องการไปศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองและผู้บังคับบัญชาเห็นชอบด้วย ประกอบกับกระทรวงสาธารณสุขได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการลาศึกษาว่า การอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัด ลาศึกษาต้องเป็นการลาไปศึกษาในสาขาวิชาและระดับการศึกษาที่สอดคล้องหรือเป็นประโยชน์กับระบบงาน หรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ดำรงอยู่ตามที่ ก.พ. กำหนด

คดีนี้มีประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ส่วนราชการได้พิจารณาจากความจำเป็น ของส่วนราชการในการใช้บุคลากรที่มีความรู้ในระดับปริญญาเอก ความสอดคล้องของสาขาวิชาที่เข้าศึกษา กับตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ รวมทั้งจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติราชการ และมีคำสั่งไม่อนุมัติ ให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาเป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการลาศึกษาต่อ นั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาถึงอัตรากำลังที่มีอยู่ โดยให้มีผู้ปฏิบัติงานเพียงพอไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและ ไม่ต้องตั้งอัตรากำลังเพิ่ม ทั้งต้องพิจารณาสาขาวิชาและระดับการศึกษาซึ่งจะต้องสอดคล้องหรือเป็นประโยชน์ กับงานหรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ดำรงอยู่ตามที่ ก.พ. กำหนด มิใช่พิจารณาเพียงว่าข้าราชการผู้ขออนุมัติ ลาศึกษาต่อเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความสามารถในการศึกษาต่อเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาต่อ เนื่องจากหน่วยงานยังไม่มีควมจำเป็นเร่งด่วนและมีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ประกอบกับไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ในระดับดุษฎีบัณฑิตในการปฏิบัติงานด้านเวชระเบียน ฝ่ายแผนงานและสารสนเทศที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการพิจารณา โดยละเอียดรอบคอบและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้

สำหรับการจะนำเอาความรู้ที่ได้จากการศึกษามาพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีลักษณะเกี่ยวกับการควบคุมการลงทะเบียนและจำหน่ายคนไข้ การทำรายงานที่เกี่ยวกับสถิติ และตอบปัญหาชี้แจงเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบกับ วัตถุประสงค์ของหลักสูตรที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าทำการศึกษาที่มุ่งพัฒนานักวิชาการด้านการแพทย์และสาธารณสุข ที่มีคุณภาพสูงมากเพื่อการศึกษา วิจัย และนำผลการศึกษาไปกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสาธารณสุขหรือ การสอนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว เห็นได้ว่า สาขาวิชาและระดับการศึกษาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับงานที่ผู้ฟ้องคดี ปฏิบัติและมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงอยู่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี ลาศึกษาจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

การมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาจึงเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒๕/๒๕๕๙)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะลาศึกษาว่า แม้จะมีคุณสมบัติครบถ้วน ในการที่จะขอลาศึกษาต่อได้ แต่ก็เป็ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุมัติของส่วนราชการที่จะ พิจารณาถึงภาระและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นประกอบด้วย ได้แก่ หลักเกณฑ์ในเรื่องอัตรากำลังการปฏิบัติงานในภาพรวมที่จะต้องเพียงพอไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หลักเกณฑ์ในเรื่องความจำเป็นในการปฏิบัติงานที่จะต้องอาศัยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาที่ขอ ลาไปศึกษา และหลักเกณฑ์ในเรื่องความสอดคล้องของสาขาวิชากับภาระหน้าที่ที่ข้าราชการผู้นั้นต้องกลับมาปฏิบัติ และหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ย่อมมีดุลพินิจที่จะพิจารณา “ไม่อนุมัติ” ให้ข้าราชการผู้นั้น ลาศึกษาโดยใช้เวลาในการปฏิบัติราชการได้